



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE

MICHELLE ESPÍNDOLA BATISTA

**POSSIBILIDADES DE (DES) ARTICULAÇÕES ENTRE AUTOAVALIAÇÃO E
AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA NO MARCO DO SINAES**

Brasília/DF
Fevereiro de 2020

MICHELLE ESPÍNDOLA BATISTA

**POSSIBILIDADES DE (DES) ARTICULAÇÕES ENTRE AUTOAVALIAÇÃO E
AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA NO MARCO DO SINAES**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Educação, sob a orientação do professor Dr. José Vieira de Sousa

Brasília/DF

Fevereiro de 2020

MICHELLE ESPÍNDOLA BATISTA

**POSSIBILIDADES DE (DES) ARTICULAÇÕES ENTRE AUTOAVALIAÇÃO E
AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA NO MARCO DO SINAES**

Tese defendida sob avaliação da Comissão Examinadora constituída por:

Professor Dr. José Vieira de Sousa
Orientador – Universidade de Brasília (UnB)

Professora Dra. Maria de Lourdes Pinto de Almeida
Examinadora externa – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

Professor Dr. Isaac Costa Reis
Examinador externo – Universidade de Brasília (UnB)

Professora Dra. Girlene Ribeiro de Jesus
Examinadora interna – Universidade de Brasília (UnB)

Professora Dra. Maria Abádia da Silva
Membro suplente – Universidade de Brasília (UnB)

Dedico este estudo aos meus pais, Marlene e Daniel, que sempre me apoiaram nas escolhas que eu fiz, por mais solitárias e dolorosas que fossem. Pelo amor incondicional e por todo carinho e cuidado que a mim dedicaram.

A minha irmã, Daniella, que pacientemente e com muito amor me ajudou nos momentos de fraqueza e desânimo.

Aos meus sobrinhos Maria Luiza e Pedro, que em dias de completa tristeza me fizeram sorrir com um simples vídeo brincando ou dançando.

A minha família, por compreender a minha ausência.

Aos velhos e novos amigos pelas palavras de carinho, de sabedoria de estímulo, nos momentos difíceis.

AGRADECIMENTOS

Nenhuma conquista alcançada decorreu apenas do meu esforço, sempre tive pessoas que torceram por mim, me incentivaram e não me deixaram desistir da escolha que fiz para minha vida.

Como diria Drummond, “nunca me esquecerei desse acontecimento na vida de minhas retinas tão fatigadas”. Nunca me esquecerei de todos os obstáculos que tive que superar, mas nunca sozinha. Esse é o momento de demonstrar, com palavras, a minha imensa gratidão a todas as pessoas queridas que, de alguma forma, contribuíram para a conclusão desta tese.

Agradeço, primeiramente, a Deus, fonte de toda força, sabedoria e coragem para enfrentar os inúmeros obstáculos para a conclusão do doutorado. Sobretudo, por me conceder saúde para chegar até aqui.

Aos meus pais, irmã, sobrinhos e madrinha que sempre sabiam quando me dizer uma palavra de afeto e incentivo.

Ao meu orientador, prof. Dr. José Vieira de Sousa, pelo cuidado, dedicação e zelo na orientação. Obrigada pelos ensinamentos que levarei para a vida.

Ao professor Dr. Isaac Costa Reis e à professora Dra. Girlene Ribeiro de Jesus, pela disponibilidade em participar da minha defesa de tese. Agradeço, ainda, à professora Dra. Maria de Lourdes Pinto de Almeida pela participação na defesa e, também por, juntamente com a professora Dra. Claudia Griboski, contribuírem valorosamente para esta pesquisa durante a minha banca de qualificação.

Ao Giovani, primeiro amigo de Brasília. Disponível em todas as horas, sempre disposto a me ouvir e me ajudar. Com quem pude contar em todos os momentos em que precisei, com quem compartilhei inúmeros cafés, lamentações, cocas-colas e angústias. Não queria agradecer mais ao Giovani, mas terei de falar que ele trouxe a Lara para a minha vida. Amiga linda, por dentro e por fora que, mesmo não entendendo muito de doutorado (como ela diz), sempre torceu por mim.

Ao Cláudio, de quem me orgulho imensamente pela trajetória que está construindo, com o lindo papel que está desempenhando na educação pública do DF. Amigo com quem dividi momentos de inseguranças e alegrias na pós-graduação.

Aos amigos da graduação (da Unimontes para a vida), Lara, Siméia e Francisco, por compartilharem momentos felizes, muitas risadas e, também, debates sérios sobre regras gramaticais. A Lara pela constante presença em minha vida nos últimos meses desta jornada,

quando eu não acreditava mais que fosse possível continuar. Todas as palavras de carinho, mas também as mais duras foram muito importantes para a minha batalha.

Aos encontros abençoados que o universo proporciona, que me permitiram conhecer o Rodrigo, a Tassiana e a Cleide que, com palavras de conforto, me fizeram ver que desistir não era uma opção.

Aos meus amigos da pós-graduação Paola, Adriana, Lukelly, Andrea e Fabiano, pelo aprendizado construído e pelas trocas de conhecimento. Obrigada pelo companheirismo e disponibilidade.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), que forneceu apoio para que o presente trabalho fosse realizado - Código de Financiamento 001.

Aos meus amigos de longa e curta data, os quais não consegui mencionar, mas que igualmente me deram o apoio necessário e me ajudaram de alguma forma nesse processo de escrita. Obrigada a todos, por fazerem parte da minha vida!

Aos entrevistados, pela gentileza e disponibilidade em participar da pesquisa.

RESUMO

A presente tese trata da avaliação institucional da educação superior brasileira, e teve como objetivo analisar como se estabelecem as articulações entre a autoavaliação e a avaliação institucional externa, preconizadas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) em instituições públicas e privadas de educação superior, selecionadas para a pesquisa. O estudo buscou compreender o Sinaes e as articulações entre as avaliações da Avaliação das Instituições de Educação Superior (Avalies) a partir das contradições, tensões e disputas pela hegemonia da concepção e modalidade de avaliação adotada, com elementos exteriores, mas também inerentes ao próprio fenômeno. Para tanto, foi adotada a abordagem qualitativa em um pesquisa do tipo exploratória, valendo-se, para a obtenção de dados, da análise documental e de entrevistas semiestruturadas com os seguintes sujeitos: coordenadores da Comissão Própria de Avaliação (CPA) de 16 (dezesesseis) instituições de educação superior, sendo 5 (cinco) públicas e 11 (onze) privadas das diversas regiões brasileiras; 4 (quatro) representantes de órgãos, conselho e comissão governamental, um representante de uma associação representativa de instituições privadas de educação superior e um especialista em avaliação da educação superior, que já compôs a Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC e foi membro da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). Com o materialismo histórico dialético como método de pesquisa, foi possível compreender a realidade na sua totalidade e as mediações entre a qualidade, regulação e autoavaliação institucional, assim como as articulações feitas entre as avaliações institucionais interna e externa com suas contradições, tensões e embates, na disputa pela hegemonia. Apoiando-se nas categorias analíticas totalidade, mediação, contradição e *práxis* e nas categorias empíricas (qualidade, regulação e articulação entre a avaliação institucional interna e externa, formação e informação sobre autoavaliação institucional para as comissões próprias de avaliação, performatividade e fabricações) foi possível constatar que a regulação passou a assumir a hegemonia do sistema avaliação e, em consonância a esse fato, a avaliação institucional externa passou a ser hegemônica em detrimento da autoavaliação institucional, contrariando a essência filosófica do Sinaes. As articulações entre as duas modalidades de avaliação foram analisadas sob a perspectiva dos sujeitos da pesquisa, constatando-se que ela ocorre em diferentes níveis de complexidade ou simplesmente não ocorrem. Os resultados mostraram a incipiência na articulação entre as duas avaliações institucionais propostas pelo sistema investigado, decorrente da avaliação com fins regulatórios, da falta de informação e formação adequada e suficiente dos membros da CPA e do desconhecimento de sua função e do potencial transformador da autoavaliação.

Palavras-chave: Educação Superior. Sinaes. Avaliação institucional interna e externa.

ABSTRACT

The present thesis had as its object the institutional evaluation of Brazilian higher education, with the objective to analyze how to establish the links between the institutional self-assessment and external institutional evaluation, recommended by the National Higher Education Evaluation System (Sinaes) in public and private higher education institutions, selected for research. The study aimed to understand the Sinaes and the joints between the evaluations of the Evaluation of Higher Education Institutions (Avalies) from the contradictions, tensions and disputes for hegemony of the design and mode of adopted evaluation with outside elements, but also inherent to the phenomenon. Therefore, the qualitative approach was adopted in a exploratory research, taking advantage to obtain data, documentary analysis and semi-structured interviews with the following subjects: coordinators committee for assessment (CPA) to sixteen (16) higher education institutions, and five (5) public and eleven (11) private from different Brazilian regions; 4 (four) representatives of government agencies, councils and commissions, a representative of a representative association of private institutions of higher education and a specialist in higher education evaluation, who was already part of the MEC Secretariat of Higher Education (SESu) and was a member of National Commission for Higher Education Assessment (Conaes). Using dialectical historical materialism as a research method it was possible to understand the reality in its entirety and mediations between quality, regulatory and institutional self-assessment, as well as the articulations between the internal and external institutional evaluations with its contradictions, tensions and clashes in struggle for hegemony. Relying on the analytical categories totality, mediation, contradiction, and praxis and the empirical categories (quality control and coordination between the internal and external institutional review, training and information on institutional self-assessment to his own commissions evaluation Performativity and fabrications) was established that the regulation has to assume the hegemony of the evaluation system and in line with this fact, the external institutional evaluation became hegemonic at the expense of institutional self-evaluation, contrary to the philosophical essence of Sinaes. The joints between the two types of evaluation were analyzed from the perspective of the research subjects, noting that if it occurs at different levels of complexity or simply do not occur. The results showed the incipient in the joint between the two evaluations institutional proposals for the investigated system, resulting from the evaluation with regulatory purposes, the lack of information and adequate and sufficient training of the members of the CPA and the ignorance of its function and the transformative potential of self-assessment.

Key words: College education. Sinaes. internal and external institutional evaluation.

RÉSUMÉ

Le travail suivant a eu comme objet l'évaluation institutionnelle de l'éducation supérieure brésilienne, et présente comme objectif analyser comment s'établissent les articulations entre l'autoévaluation institutionnelle et l'évaluation institutionnelle externe, recommandées par le Sistema Nacional de Ensino Superior -Sinaes, dans les institutions publiques et privées de l'éducation supérieure, sélectionnées pour la recherche. L'étude a cherché comprendre le Sinaes et les articulations parmi les évaluations de Avaliação das Instituições de Ensino Superior - l'Avalies, à partir des contradictions, tensions et disputes pour l'hégémonie de la conception et de la modalité d'évaluation adoptée, avec des éléments extérieurs, mais aussi inhérents au phénomène lui-même. Pour ça, il a été adoptée une approche qualitative dans une recherche considérée exploratoire, en profitant pour l'obtention des données, de l'analyse documentaire et des interviews semi-structurées avec les sujets suivants: coordonnateurs de la Commission Propre d'Évaluation (CPA) de 16 institutions d'éducation supérieure, c'est-à-dire, 5 publiques et 11 privées dans différentes régions du Brésil ; 4 représentants d'organes, conseils et commissions gouvernementaux, un représentant d'une association représentative d'établissements privés d'enseignement supérieur et un spécialiste de l'évaluation de l'enseignement supérieur, qui faisait déjà partie du Secrétariat de l'enseignement supérieur de MEC (SESu) et était membre de la Commission Nationale d'Évaluation Supérieure (CONAES). Avec le matérialisme historique dialectique comme méthode de recherche, il a été possible de comprendre la réalité dans sa totalité et les médiations entre la qualité, régulation et autoévaluation institutionnelle, ainsi que les articulations faites entre les évaluations institutionnelles interne et externe avec leurs contradictions, tensions et conflits, dans la dispute par l'hégémonie dans le système d'évaluation. En appuyant sur les catégories analytiques, totalité, médiation, contradiction et praxis, ainsi que sur les catégories empiriques a priori (qualité, régulation et articulation entre l'évaluation institutionnelle interne et externe) et à posteriori (formation et information sur autoévaluation institutionnelle pour les commissions propres d'évaluation), il a été possible constater que la régulation a pris l'hégémonie du système évaluation, et dû à ce fait, l'évaluation institutionnelle externe est devenue hégémonique au détriment de l'autoévaluation institutionnelle, contrairement à l'essence philosophique du Sinaes. Les résultats ont montré la faillite dans l'articulation entre les deux évaluations institutionnelles proposées par le Sinaes, provenant de l'évaluation avec des applications de réglementations, du manque d'information et formation des membres de la CPA et de la méconnaissance de sa fonction comme agent de la praxis et du potentiel que l'autoévaluation possède dans le milieu académique transformateur.

Mots-clés: Éducation Supérieure. Sinaes. Évaluation institutionnelle interne et externe.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Processo de codificação e análise dos dados no <i>software</i> MaxQDA.....	45
Figura 2 –	Fluxograma de desenvolvimento da avaliação da educação superior proposta pelo do Paiub (Brasil, 1994).....	130
Figura 3 –	Mediações entre as propostas e políticas na consolidação da avaliação da educação superior brasileira - Paru, CNRES, Geres, Paiub, ENC, ACE e Sinaes (1983 – 2004).....	157
Figura 4 –	Princípios norteadores da política do Sinaes.....	166
Figura 5 –	Perspectiva de análise da autoavaliação institucional à luz do materialismo histórico dialético e das categorias analíticas e empíricas norteadoras da pesquisa.....	205
Figura 6 –	Fontes de coleta de dados para análise da política e da prática da articulação das avaliações institucionais internas e externas	206
Figura 7 –	Roteiro norteador da análise do conteúdo adotada para a pesquisa (Franco, 2008)	209
Figura 8 –	Relação entre a avaliação institucional interna e externa com a qualidade na educação superior na percepção dos entrevistados (Brasil, 2019)	245
Figura 9 –	Elementos de destaque, na percepção dos entrevistados, no movimento dialético entre a avaliação e a regulação da educação superior brasileira no marco do Sinaes (Brasil, 2019)	265
Figura 10 –	Categoria empírica “articulação entre avaliação institucional interna e externa” e suas subcategorias na percepção dos entrevistados	287
Figura 11 –	Categoria empírica “formação e informação sobre a autoavaliação institucional para as comissões próprias de avaliação” e suas subcategorias na percepção dos sujeitos de pesquisa	303

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Estado do conhecimento: teses e dissertações sobre autoavaliação institucional no marco do Sinaes (Brasil, 2007 - 2019).....	52
Gráfico 2 –	Distribuição geográfica dos estudos sobre autoavaliação institucional no marco do Sinaes (Brasil, 2007 - 2019).....	53
Gráfico 3 –	Quantitativo de pesquisas sobre a autoavaliação institucional por IES (Brasil, 2007 - 2019)	54
Gráfico 4 –	Comparativo de vagas versus número de ingressantes nas instituições públicas e privadas de educação superior (Brasil, 2017)	182

Gráfico 5 – Instituições de educação superior brasileiras por categoria administrativa e organização acadêmica (Brasil, 2018)	210
Gráfico 6 – Desafios para a implantação da cultura autoavaliativa nas instituições de educação superior selecionadas para o estudo na percepção dos sujeitos da pesquisa.....	232
Gráfico 7 – Fatores associados à qualidade na educação superior brasileira selecionadas para o estudo na percepção dos sujeitos da pesquisa	237

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Codificação das IES selecionadas para a pesquisa	40
Quadro 2 – Codificação dos sujeitos da pesquisa.....	42
Quadro 3 – Categorização dos estudos sobre autoavaliação institucional no marco do Sinaes (Brasil, 2007-2018)	55
Quadro 4 – Elementos caracterizadores do Estado avaliador no contexto da educação superior brasileira.....	102
Quadro 5 – Fatores associados às visões de qualidade em educação superior sob a perspectiva de Bertolin (2008) e Morosini (2014)	140
Quadro 6 – Comparativo entre as propostas e políticas de avaliação da educação superior brasileira – Paru, CNRES, Geres, Paiub e ENC, ACO e ACE (1983 a 1995).....	144
Quadro 7 – Tipos de atos autorizativos institucional e de curso baseados em avaliações <i>in loco</i> (Brasil, 2019)	153
Quadro 8 – Instituições públicas selecionadas para a pesquisa (Brasil,2019).....	212
Quadro 9 – Instituições privadas selecionadas para a pesquisa (Brasil,2019)	216
Quadro 10 – Pesos dos componentes do corpo docente e da percepção discente sobre as condições do processo formativo na composição do CPC (Brasil, 2018)	238
Quadro 11 – Condicionantes de validade dos atos autorizativos de credenciamento e recredenciamento das instituições de educação superior brasileiras no âmbito do Sinaes (Brasil, 2017).....	261
Quadro 12 – Comparativo dos indicadores da dimensão 8 do Sinaes – planejamento e avaliação – nos instrumentos de avaliação institucional externa dos anos de 2010 e 2014 (Brasil)	276

Quadro 13 –	Comparativo dos descritores (conceito 5) do eixo 1 do Sinaes – planejamento e avaliação – nos instrumentos de avaliação institucional externa dos anos de 2014 e 2017 (Brasil).....	277
Quadro 14 –	Categoria empírica “articulação entre avaliação institucional interna e externa”, suas subcategorias e indicadores na percepção dos interlocutores da pesquisa.....	289
Quadro 15 –	Relação de eventos e cursos para formação e desenvolvimento de membros de CPA (Brasil, 2011-2019)	311
Quadro 16 –	Categoria empírica “performatividade e fabricações” e suas evidências a partir da análise das entrevistas.....	318

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Quantitativo de pesquisas sobre autoavaliação institucional no marco do Sinaes – por ano/categoria (Brasil, 2007 - 2019).....	56
Tabela 2 –	Evolução do número de instituições de ensino superior públicas e privadas (Brasil, 1968 - 1978)	71
Tabela 3 –	Comparativo dos pesos das dimensões da avaliação externa de cursos de graduação (Recredenciamento) – anos 2015 e 2017 (Brasil, 2015/2017) ..	162
Tabela 4 –	Comparativo dos pesos das dimensões da avaliação institucional nos processos de credenciamento e recredenciamento (Brasil, 2015/2017).....	163
Tabela 5 –	Quantitativo de avaliações institucionais e de cursos, <i>in loco</i> , entre os anos de 2004 a 2018, nas instituições de educação superior brasileiras (Brasil)	191
Tabela 6 –	Evolução dos pesos das dimensões e dos componentes do CPC – Ciclos Avaliativos de 2007 - 2008 / 2011 / 2013 – 2017 (Brasil).....	194
Tabela 7 –	Sujeitos selecionados para a pesquisa	207
Tabela 8 –	CI e IGC das Instituições de Educação Superior selecionadas para a pesquisa	211
Tabela 9 –	Dados dos processos de avaliação institucional externa das IES selecionadas para o estudo (Brasil, 2009 – 2018).....	227
Tabela 10 –	Conceitos atribuídos às dez dimensões do Sinaes nas das avaliações institucionais externas das instituições pesquisadas (Brasil, 2009 – 2017)	229
Tabela 11 –	Conceitos atribuídos aos cinco eixos do Sinaes nas avaliações institucionais externas das instituições pesquisadas (Brasil, 2014 – 2018)	230
Tabela 12 –	Faixas e valores contínuos do Conceito institucional (CI) no âmbito do Sinaes (Brasil, 2017)	255

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
Abed	Associação Brasileira de Educação a Distância
ACE	Avaliação das Condições de Ensino
ACG	Avaliação de Cursos de Graduação
ACO	Avaliação das Condições de Oferta
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Arcu-Sul	Acreditação Regional de Cursos Universitários Mercosul
Avalies	Avaliação de Instituições de Educação Superior
B	Bom
BA	Bahia
BASis	Banco de Avaliadores do Sinaes
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC-Pares	Conselho Consultivo do Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior
CE	Ceará
CEA	Comissão Especial de Avaliação
CEB	Câmara de Educação Básica
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEEs	Conselhos Estaduais de Educação
Censup	Censo da Educação Superior
Cepes	Comissão Especial para Execução do Plano de Melhoramento e Expansão do Ensino Superior
CES	Câmara de Educação Superior
CFE	Conselho Federal de Educação
CFM	Conselho Federal de Medicina
CFO	Conselho Federal de Odontologia
CFP	Conselho Federal de Psicologia

CGCIES	Coordenação-geral de Credenciamento das Instituições de Educação Superior
CGACGIES	Coordenação-geral de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Ensino Superior
CI	Conceito Institucional
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRES	Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior
CNS	Conselho Nacional de Saúde
Codeac	Coordenação de Avaliação e Controle
Cofen	Conselho Federal de Enfermagem
Conaes	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
Conapes	Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior
Conav	Comissão Nacional de Orientação da Avaliação
Confea	Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPAs	Comissões Próprias de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
Crub	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CST	Curso Superior de Tecnologia
CSTs	Cursos Superiores de Tecnologia
CTA	Comissão Técnica de Avaliação
CTAA	Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação
Daes	Diretoria de Avaliação da Educação Superior
DAU	Departamento de Assuntos Universitários
DF	Distrito Federal
Direg	Diretoria de Regulação da Educação Superior
DNE	Departamento Nacional de Ensino
DOU	Diário Oficial da União
EaD	Educação a Distância
e-MEC	Sistema de Tramitação Eletrônica dos Processos de Regulação da Educação Superior

Enadd	Exame Nacional de Desempenho do Corpo Discente
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
ENQA	<i>European Association for Quality Assurance in Higher Education</i>
EUA	Estados Unidos da América
F	Fraco
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
Finep	Financiadora de Estudos e Pesquisas
FMI	Fundo Monetário Internacional
Forum	Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular
Geres	Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
GTRU	Grupo de Trabalho da Reforma Universitária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibict	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDD	Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado
Ides	Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior
IES	Instituição de Educação Superior
IF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
Ifes	Instituições Federais de Educação Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JCSEE	<i>Joint Committee on Standards for Educational Evaluation</i>
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MB	Muito bom
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MEC	Ministério da Educação

MF	Muito fraco
MG	Minas Gerais
MP	Medida Provisória
NDE	Núcleo Docente Estruturante
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEА	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
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
PC	Protocolo de Compromisso
PDCA	Planejamento, Desenvolvimento, Controle e Avaliação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDIs	Planos de Desenvolvimento Institucional
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PNPG	Plano Nacional de Pós-Graduação
Poge	Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação
Premesu	Programa de Expansão e Melhoramento das Instalações do Ensino Superior
Prouni	Programa Universidade para todos
PUC-RJ	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
R	Regular
Rana	Rede de Agências Nacionais de Acreditação
RIES	Rede Sul-brasileira de Investigadores da Educação Superior
RJ	Rio de Janeiro

RS	Rio Grande do Sul
Sapiens	Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SC	Sem conceito
Scielo	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
Seres	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu	Secretaria de Educação Superior
SIEDSup	Sistema Integrado de Informações da Educação Superior
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sinapes	Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior
SP	São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
TSD	Termo de Saneamento de Deficiências
UE	União Europeia
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UnB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unesco	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
Unifesp	Universidade Federal de São Paulo
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
Justificativas para o estudo.....	46
O estado do conhecimento sobre a autoavaliação institucional no marco do Sinaes.....	48
CAPÍTULO 1 – EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: A RELAÇÃO ENTRE EXPANSÃO, REGULAÇÃO E AVALIAÇÃO.....	67
1.1 Reforma Universitária de 1968 e expansão da educação superior brasileira: a avaliação em questão.....	67
1.2 A reconfiguração do papel do Estado e o surgimento do Estado-avaliador.....	77
1.3. A configuração da regulação no campo educacional	87
1.4 Função regulatória do Estado: elementos históricos da educação superior brasileira .	93
1.5 Síntese parcial.....	104
CAPÍTULO 2 – CONSTRUÇÃO DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA: ENTRE CONSENSOS E DISSENSOS	107
2.1 Avaliação da educação superior brasileira como política pública e instrumento de ação do Estado: finalidades, diretrizes e práticas	107
2.2 Histórico da avaliação da educação superior: entre o controle e a formação.....	115
2.3 Qualidade no âmbito da educação superior: referenciais para análise.....	136
2.4 Consolidação da avaliação da educação superior como política pública.....	142
2.5 Síntese parcial.....	146
CAPÍTULO 3 – POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: O SINAES EM FOCO	149
3.1 Concepção e desenho do Sinaes.....	149
3.2. Princípios e pressupostos do Sinaes: a base do sistema.....	165
3.3 Avaliação e regulação no Sinaes: duas faces da mesma política?	176
3.4 A qualidade no contexto do Sinaes: um olhar sob a legislação, os indicadores e os instrumentos de avaliação institucional externa.....	187
3.5 O desenvolvimento da Avalies no Sinaes	196
3.6 Síntese parcial.....	202
CAPÍTULO 4 – AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL, REGULAÇÃO E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: ELEMENTOS DE MEDIÇÕES E CONTRADIÇÕES	204
4.1 Perspectivas de análise e interpretação dos dados.....	204
4.2 Caracterização das instituições de educação superior selecionadas para a pesquisa .	210
4.2.1 Instituições públicas federais	212
4.2.2 Instituições privadas.....	216

4.3	Caracterização dos Conselhos, Órgãos da Administração Pública e Associação selecionados para a pesquisa	223	
4.4	Avaliações institucionais internas e externas nas instituições de educação superior selecionadas para a pesquisa	227	
4.5	Relação qualidade, regulação e avaliação institucional da educação superior na percepção dos sujeitos da pesquisa	236	
4.6	Regulação e avaliação da educação superior sob o olhar dos sujeitos da pesquisa ...	257	
4.7	Síntese parcial.....	270	
CAPÍTULO 5 – AUTOAVALIAÇÃO E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA NO MARCO DO SINAES: ARTICULAÇÕES POSSÍVEIS.....			272
5.1	Disputa pelo discurso hegemônico na relação entre autoavaliação e avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes.....	272	
5.2	Articulações entre a autoavaliação e avaliação institucional externa: a política e a prática	284	
5.2.1	Atuação da CPA na avaliação institucional <i>in loco</i>	291	
5.2.2	Possíveis impactos da autoavaliação nos resultados da avaliação institucional externa	293	
5.2.3	Usos dos relatórios de avaliação institucional externa na autoavaliação das instituições pesquisadas	300	
5.3	Formação e informação sobre autoavaliação institucional: interação entre o Inep e as CPAs.....	303	
5.4	Performatividade e fabricações no cumprimento da política avaliativa da educação superior brasileira	314	
5.5	Síntese parcial.....	321	
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....			324
REFERÊNCIAS			335
APÊNDICES			377
ANEXO			381

INTRODUÇÃO

Esta tese foi apresentada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB) e está circunscrita à Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (Poge), contribuindo para a reflexão sobre a avaliação como política pública. O estudo teve como objeto a avaliação institucional da educação superior¹, fundamentada no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que foi instituído no ano de 2004, durante o primeiro mandato do governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva² (2003-2007). Como problemática que motivou o estudo temos: de que forma se estabelecem as articulações entre a autoavaliação institucional e a avaliação institucional externa, preconizadas pelo Sinaes, em instituições públicas e privadas de educação superior? Procurou-se analisar e compreender as mediações dessas duas modalidades de avaliação³ e de que maneira as articulações manifestam-se no âmbito da política e da prática nas instituições de educação superior (IES) selecionadas para a pesquisa, identificando as contradições que permeiam suas relações entre as próprias modalidades de avaliação e em relação à qualidade e à política regulatória da educação superior.

Consoante classificação de Gil (2014), este estudo foi do tipo exploratório e embasado, quanto à sua abordagem, nas orientações da pesquisa qualitativa, criando uma visão geral que se aproxime, ao máximo, dos objetivos propostos. Para o autor, “as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (p. 27). Triviños (1987) completa que esse tipo de estudos permite ao pesquisador aprofundar e aumentar seu conhecimento em torno de um problema.

¹ A Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996) organizou a educação escolar em dois níveis: (i) “educação básica”, que abrange a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e (ii) “educação superior”. Nesta tese, tendo em vista essa organização, a expressão “ensino superior”, vigente antes da promulgação da lei, será mantida somente em citação de autores e documentos que a utilizem ou quando o contexto se referir a situações até o ano de 1996. Quando o contexto se referir pós-LDB, será utilizada a nomenclatura “educação superior”.

² É de suma importância destacar o entendimento das características de cada governo e em cada mandato, para a compreensão do modelo avaliativo adotado para a educação superior. Ressalta-se que, o Governo FHC (1995-2002), neoliberal, pautado no Estado mínimo e focado na abertura de mercado e privatizações, foi marcado pela avaliação regulatória e classificatória, a exemplo do ENC. Já no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006), social democrata, mais voltado para as políticas sociais, a política de avaliação superior que se propunha e que se instalou era voltada para avaliação formativa e emancipatória.

³ Nesta tese, de acordo com documentos legais e literatura da área, serão utilizadas como sinônimas expressões “autoavaliação institucional”, “avaliação interna”, “avaliação institucional interna”; e “avaliação institucional externa” “avaliação institucional *in loco*”, “avaliação externa *in loco*”.

A escolha da abordagem desse estudo decorreu do “propósito premente da pesquisa qualitativa [que] é captar as perspectivas e os pontos de vista do sujeito em relação a valores, ações, processos e eventos” (FAIRBROTHER, 2015, p. 105). A coleta e a análise qualitativa dos dados permitiram o aprofundamento nas questões relativas à autoavaliação institucional.

O presente estudo foi pautado na base material que compõe a história e as relações, pois não são as ideias que determinam a realidade, mas os fatos concretos que determinam as ideias (MARX, 1996). Embora a elaboração de sínteses seja feita partindo-se do concreto e da realidade, esse processo não é desprovido de pressupostos que se confirmam ou se negam a partir da análise da totalidade e das mediações dos elementos do real.

As escolhas do método e do tipo de pesquisa foram orientadas, de modo a atingir o objetivo geral que foi analisar como se estabelecem as articulações entre a autoavaliação institucional e a avaliação institucional externa, preconizadas pelo Sinaes, em instituições públicas e privadas de educação superior selecionadas para a pesquisa. A esse objetivo maior vinculam-se os seguintes objetivos específicos:

- Investigar como a avaliação da educação superior, como política pública, no marco do Sinaes, materializa-se nas instituições de educação superior, por meio das avaliações institucionais internas e externas.
- Refletir sobre as articulações entre a regulação e as avaliações institucionais interna e externas nas instituições de educação superior selecionadas para a pesquisa.
- Compreender como a qualidade no âmbito da educação superior permeia os processos das avaliações institucionais internas e externas, nas instituições de educação superior selecionadas para o estudo.
- Analisar as percepções dos sujeitos selecionados para a pesquisa, à luz da política e da prática, no que diz respeito às articulações entre as avaliações institucionais internas e externas, a regulação e a qualidade.

Alguns estudos apontam que as avaliações estão se transformando em instrumento de controle burocrático nas IES e estas têm voltado a atenção mais para o cumprimento das normas do que para sua função social, com qualidade institucional e pedagógica (BARREYRO; ROTHEN, 2014; ZAINKO, 2008; DIAS SOBRINHO, 2008, 2011; POLIDORI *et al.*, 2011; BATISTA, 2014; SOUSA; FERNANDES, 2015; SOUSA, 2011; SOUSA; SEIFFERT; FERNANDES, 2016; FERNANDES, 2017). Partindo-se dessa literatura, da legislação, da filosofia do Sinaes, do problema e dos objetivos da pesquisa, foram adotados os seguintes pressupostos:

- (i) as autoavaliações são tratadas como um cumprimento burocrático da regulação em que a maioria das IES realiza de forma que há uma subsunção da avaliação regulatória sob a avaliação formativa. Além disso, a finalidade principal da avaliação interna não está sendo a melhoria da qualidade institucional, pois não há, ainda amplo apoio dos gestores e mantenedores para o fortalecimento da CPA e seu trabalho como algo relevante e de extrema importância das IES;
- (ii) as autoavaliações, realizadas pelas CPAs⁴, não apresentam articulação com as avaliações institucionais externas e, dessa forma, os dois processos ocorrem distintos e independentes um do outro, e que não há retroalimentação das avaliações. Estudos como os de Balzan, Lopes e Sordi (2003), Griboski e Funghetto (2013), Rothen e Bernardes (2015), Tavares (2018), mostram que existe um movimento no sentido de implantar a cultura avaliativa nas instituições, no entanto, acredita-se que a autoavaliação é tratada como algo isolado e com um fim em si mesma, independente da avaliação institucional externa e vice-versa. Como apontado na legislação e estudos, é necessário o entendimento de que as modalidades avaliativas no Sinaes são inter-relacionadas e complementares, em todas as suas dimensões, para a produção de sentido e autoconhecimento institucional em sua totalidade;
- (iii) o discurso hegemônico de que a autoavaliação induz a qualidade institucional e de que é efetivamente implementa nas IES venha permear as percepções e afirmações dos sujeitos da pesquisa, em uma repetição do que é proclamado pelo Estado e o que é registrado nos dispositivos legais que norteiam a educação superior do País. A preocupação com o cumprimento da regulação faz com que as instituições e os próprios membros da CPA não vejam o potencial transformador que a autoavaliação institucional tem, como instrumento de contra hegemonia, principalmente em relação à avaliação regulatória e à avaliação externa como centralidade do Sinaes.

Nesse cenário, a tese adotada para esta pesquisa é de que as articulações entre a autoavaliação e a avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes não são efetivadas como previsto na concepção do sistema de avaliação. O foco no cumprimento da regulação é demasiadamente apurado, o que faz com que a autoavaliação seja subsumida à avaliação institucional externa, assim como a avaliação formativa à avaliação regulatória. Para confirmar ou não a tese e os pressupostos apresentados foram feitas além da análise teórica, a análise empírica da articulação entre a autoavaliação e a avaliação externa.

⁴ De acordo com Bechara (2015) é admitido o uso de siglas no plural, acrescentando-lhes um “s” minúsculo.

Trazendo Marx e Engels (1996) e a assertiva de que as abstrações desprovidas de embasamento concreto não possuem valor, o materialismo histórico dialético foi escolhido como método de para o desenvolvimento dessa investigação, apoiando-se no entendimento de que as relações se constroem a partir dos modos de produção e que a vida material é o cerne do desenvolvimento da vida social. Por sua vez, o Sinaes pressupõe relações sociais e suas bases materiais são resultados de múltiplas determinações, eventuais tensões e contradições entre as ideologias e os interesses diversos na sua construção histórica. Para o desenvolvimento desse estudo, houve a preocupação em compreender, por meio das falas dos sujeitos envolvidos na política avaliativa da educação superior, as mediações que a avaliação apresenta. O método proposto aponta, ainda, para a verificação empírica do real, pois para Marx e Engels (1996)

[...] indivíduos determinados, que como produtores atuam de um modo também determinado, estabelecem entre si relações sociais e políticas determinadas. É preciso que, em cada caso particular, a observação empírica coloque necessariamente em relevo – empiricamente e sem qualquer especulação ou mistificação – a conexão entre a estrutura social e política e a produção (p. 35).

O olhar dialético sobre os dados coletados enfatiza a dinâmica e o aprofundamento de reflexões imanentes à realidade estudada. Além disso, a análise da avaliação da educação superior deve ser feita em sua globalidade, levando em consideração uma realidade concreta, tendo em vista a sua totalidade – a educação superior – que, por sua vez, relaciona-se com a sociedade e está exposta às dimensões políticas, econômicas, culturais e sociais. A educação superior está condicionada ao contexto no qual está inserida. Logo, a sua função e seus objetivos estão diretamente relacionados ao projeto de sociedade. Não resta dúvida de que todas essas dimensões devem ser levadas em consideração ao se estudar a avaliação, para que se possa visualizar um panorama mais amplo de mediações, contradições, tensões e diálogos.

Para refletir sobre o processo avaliativo, é importante ter em mente o papel social da educação superior e compreender as mediações entre a avaliação interna e todos os aspectos que podem influenciar modelos e concepções de avaliação adotados, como os elementos sociopolíticos, econômicos e culturais. Essa compreensão da totalidade da autoavaliação institucional se deu por meio do movimento dialético de construção de novas sínteses, sob a ótica das categorias inerentes ao próprio método, propostas por Marx (1985, 2013) – totalidade, mediação, contradição e a norteadora de base, a *práxis*. Para análise da política de avaliação, foram utilizadas essas categorias analíticas do método dialético, dando suporte aos

procedimentos adotados para o estudo. Essas categorias foram consideradas no estudo por acreditarmos que possibilitariam, com mais efetividade, a compreensão do fenômeno e das suas relações.

A categoria *totalidade* é tida como fundante da realidade e significa, em primeiro lugar, a unidade concreta de contradições interatuantes. Assim, ela é composta por contradições que fazem mediação com a realidade e formam o todo. A totalidade é relativa e constituída por totalidades menores subordinadas, é dinâmica e mutável, circunscrita a um período histórico concreto determinado.

A análise da totalidade perpassa por todo o estudo pois essa categoria é fundamental para a compreensão da realidade. Ela não é simplesmente imposta por uma questão metodológica, mas emerge das investigações de Marx sobre a totalidade social. O contexto se faz importante para que as categorias não sejam analisadas isoladamente, mas percebidas em meio à realidade e ao movimento histórico e contraditório do objeto de estudos, porque a realidade não é estática e absoluta, mas está em constante transformação em meio às suas contradições. A autoavaliação foi analisada tanto na sua totalidade, envolvendo marcos legais, teóricos e políticos, relações e sujeitos que a compõem, como sob o ponto de vista da totalidade em que está inserida, olhando-se para as IES, para a política de avaliação da educação superior e para o sistema educacional.

Segundo Marx (1985), para se explicar uma das fases de um fenômeno é necessário recorrer a todas as partes que o compõem, não sendo possível explicar uma etapa sem relacioná-la com as outras. Por isso, o todo não é igual à soma das partes, uma vez que essas, separadas, deixam de ser o acontecimento, pois os elementos só formam o todo pela relação que têm entre si, pelas contradições e pelas mediações. Assim, analisar a autoavaliação isoladamente, sem o estabelecimento de relações entre seus fatores internos e externos não permitiria a percepção da realidade.

As múltiplas determinações que constituem a totalidade da avaliação da educação superior foram analisadas de modo a chegar à essência do fenômeno, em um movimento dialético feito pelas mediações e contradições que a envolvem. Com esse movimento, volta-se ao ponto de partida com abstrações mais elaboradas e, a partir de então, começa-se novamente o movimento tese-antítese-síntese, como prevê a terceira lei da dialética, em que Marx (1982) afirma que

[...] o concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que

seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação (p. 14)

Convém ponderar que a totalidade não corresponde ao todo, mas ao objeto e suas múltiplas determinações, compreendendo o singular, o particular e o genérico.

A *mediação* acontece a partir do movimento dialético entre o todo que compõe a autoavaliação institucional, tanto entre os aspectos que estão no interior da política de avaliação da educação superior como a mediação com fatores externos que podem influenciar as relações do objeto com elementos intrínsecos e extrínsecos. Concomitante às mediações entre as partes que formam a autoavaliação institucional, o método eleito para esta pesquisa possibilitou a identificação do percurso histórico no processo de construção da avaliação da educação superior como política pública e sua inter-relação com a regulação por parte do Estado, que permeia as relações capitalistas que envolvem a educação superior, a regulação e a qualidade.

Além de verificar historicamente o processo, partiu-se de realidades concretas e de um problema proposto, não somente para se interpretar, entender ou explicar as realidades, mas para propor intervenções coerentes com os problemas constatados, conforme pontua Kuenzer (2011). Esse momento visou à transformação de aspectos que envolvem a avaliação da educação superior, principalmente a autoavaliação. A presente pesquisa teve o intuito de revelar a empiria das autoavaliações, sob o olhar dos sujeitos que fazem acontecer o processo e participam como agentes na implementação das fases avaliativas, mas também de olhares externos, de quem formula e acompanha o cumprimento das normas pelas instituições de educação superior.

Das mediações feitas pelo objeto de estudo emerge a *contradição* que é a categoria relacionada à terceira lei da dialética – a negação da negação – e que representa a ideia de desenvolvimento. Por meio das contradições, a realidade passa por constantes mudanças e transformações, agregando-se diversos fatos e transformando-se em uma outra realidade. Toda relação social pressupõe contradições que estão intrinsecamente relacionadas à evolução histórica e mediações entre as partes que compõe a totalidade analisada. Para Cury (1995) a contradição é a “base de uma metodologia dialética” (p. 27), sendo impossível entender uma realidade sem que observe o movimento contraditório das suas relações com outras realidades e consigo mesma. Junto com a totalidade, a contradição permite uma análise cada vez mais ampla das relações, conectadas dialeticamente por elementos intrínsecos e extrínsecos.

Como nos lembra Marx (1985), a contradição é inerente à realidade, pois as coisas só existem em razão do seu contrário. Ao realizar a análise da avaliação da educação superior é

necessário vê-la embasada no antagonismo, na coexistência de lados contraditórios. E a eliminação de um desses lados não deve ser considerada como solução para a situação em questão, mas fundidas, as contradições podem ser transformadas em outras categorias, em outra realidade.

Consoante Cury (1995), as categorias já apresentadas se inserem no contexto da *práxis*, em que todas trabalham para desvendar uma realidade a fim de transformá-la. É possível aproximar a autoavaliação ao entendimento de Marx (2013) de que a *práxis* é uma atividade prática, crítica e transformadora da realidade em que

[...] o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza. Ele se confronta com a matéria natural como com uma potência natural [*Naturmacht*]. A fim de se apropriar da matéria natural de uma forma útil para sua própria vida, ele põe em movimento as forças naturais pertencentes a sua corporeidade: seus braços e pernas, cabeça e mãos. Agindo sobre a natureza externa e modificando-a por meio desse movimento, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza (p. 326).

Na concepção do autor, é por meio da *práxis* que o homem se relaciona com a natureza e transforma-a, de acordo com sua necessidade. Para além da capacidade de transformação do meio externo, o homem também é capaz de se transformar por meio do movimento dialético homem-natureza. Por meio da prática transformadora, Marx (1996) conseguiu explicar o trabalho, as relações sociais a partir do trabalho e dos modos da produção. A partir da ação transformadora do trabalho sobre a matéria é que esta adquire valor. É o conhecer para transformar.

A autoavaliação deve ser analisada, da mesma forma, como instrumento da *práxis* dos sujeitos que dão movimento à avaliação e, em especial, à autoavaliação da educação superior, e, por isso, se constitui como categoria analítica norteadora e de base para as demais categorias.

A mediação que a CPA faz com o meio institucional, com as ações da autoavaliação e transformação da realidade, constitui a *práxis* como vista em Marx (2013). Se não houver um movimento dialético de análise na autoavaliação, a representação da realidade pode ficar limitada à aparência, sem se considerar a unidade entre a teoria e a prática, e sua mediação com outras sínteses produzidas em virtude da historicidade do objeto, de seu constante devir e de suas múltiplas determinações. O trabalho de autoconhecimento institucional realizado pelas CPAs pode ser considerado como *práxis*, na medida em que há a possibilidade de assumir um papel transformador da realidade acadêmica.

As categorias do método, consoante Kuenzer (2011), são universais e, por isso, podem se adaptar a uma diversidade de pesquisas, o que não acontece com as categorias empíricas, que são específicas e particulares de cada objeto de estudo e revelam a sua interação com sua totalidade e com elementos exteriores. As categorias empíricas se constituem em recortes particulares, definidos a partir da realidade, do objeto e dos objetivos pretendidos pela pesquisa.

As categorias empíricas escolhidas *a priori* para esta pesquisa foram (i) *articulação entre avaliação institucional interna e externa*; (ii) *regulação*; e (iii) *qualidade*, as quais foram eleitas, tendo em vista os objetivos e problema de pesquisa, por se relacionarem entre si e com a política de avaliação na sua totalidade. A articulação entre as categorias analíticas e empíricas possibilitou movimento ao objeto, que permitiu emergir mediações entre o universal e o particular, entre o concreto e o abstrato, entre as partes e o todo.

Como pautado por Marx (1985), o movimento entre tese, antítese e síntese retorna ao ponto de partida com uma realidade já transformada, sendo assim, é pertinente considerar outras categorias de estudo que sempre podem surgir ao longo da pesquisa e da coleta dos dados. De acordo com Cury (1995), “as categorias são conceitos básicos que pretendem refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e relações. Elas não são algo definido de uma vez por todas e não possuem um fim em si mesmas” (p. 21). Dessa forma, as categorias empíricas *a posteriori* (iv) *formação e informação sobre autoavaliação institucional para as comissões próprias de avaliação* e (v) *performatividade e fabricações*⁵ foram reveladas a partir das mediações do objeto de estudos e da constante transformação a que está submetida a realidade.

Para atingir os objetivos propostos e fornecer informações relevantes para a compreensão da temática, foram escolhidas 16 (dezesesseis) instituições de educação superior para compor o grupo selecionado para esta pesquisa, destas, 5 (cinco) públicas, sendo 3 (três) universidades e 2 (dois) institutos federais, e 11 (onze) privadas, sendo 3 (três) universidades, 4 (quarto) centros universitários, 4 (quatro) faculdades. Essas instituições estão nas seguintes unidades federativas: Amapá, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe. Para a escolha das instituições, procurou-se privilegiar a heterogeneidade do sistema federal de ensino e selecionar IES das

⁵ O termo fabricações é utilizado por Ball (2010) para designar uma realidade que não existe, mas criada propositalmente para fins de responsabilização. Embora essa denominação não seja empregada pelo autor referindo-se à educação superior, optamos por utilizá-la nessa tese por traduzir as percepções dos sujeitos e da pesquisadora quanto à criação de uma realidade institucional falseada, mas ideal, para fins de atendimento ao que está posto na legislação.

duas categorias administrativas e todas organizações acadêmicas, de unidades federativas das cinco regiões do país.

As justificativas apresentadas, somadas à análise do estado do conhecimento do tema, contribuíram para a escolha da relação entre a autoavaliação e a avaliação institucional externa como tema desta tese, que é composta por quatro capítulos, além da introdução e considerações finais. O estudo discute a avaliação da educação superior e sua totalidade, por meio do movimento dialético de análise, privilegiando as articulações existentes entre a autoavaliação e avaliação institucional externa, permeadas pelas mediações com a regulação e a qualidade.

Tendo em vista os objetivos dessa pesquisa, a tese foi estruturada em cinco capítulos. O primeiro capítulo adentra na discussão sobre a Reforma Universitária de 1968 como importante marco no debate sobre o desenvolvimento da educação superior, sua relação com a ampliação de vagas nesse nível educacional e consequente e necessário olhar para a garantia da qualidade por meio da avaliação. O texto evolui para o exame teórico da regulação a partir da nova gestão pública e sua manifestação no campo educacional por meio das avaliações com a instauração do Estado-avaliador. A regulação é mostrada em sua trajetória de implantação na avaliação da educação superior brasileira.

O segundo capítulo é dedicado à compreensão da avaliação como política pública, apresentando as concepções e definições de avaliação, as diretrizes e as práticas avaliativas. Buscou-se analisar o movimento histórico de consolidação da avaliação da educação superior brasileira, a partir da constituição da avaliação como política pública, em meio às suas mediações e contradições e a inevitável interface que ela possui com a qualidade.

O terceiro capítulo discute a concepção, os princípios, o desenho e a dinâmica do Sinaes, com a análise dos aspectos legais, instrumentos de avaliação e indicadores de qualidade. Buscou-se trazer os pontos de interesse das mediações feitas entre a avaliações institucionais internas e externas com a regulação e a qualidade no contexto da política avaliativa do País, problematizando-as como objeto de disputas entre os diferentes grupos de interesse que compõem o campo da educação superior.

O quarto capítulo apresenta a perspectiva de análise e interpretação dos dados coletados por meio levantamento documental e entrevistas semiestruturadas, com a breve apresentação das instituições, órgãos públicos e associação que participaram desta pesquisa. Nesse capítulo, é iniciada a análise dos dados com a caracterização das avaliações internas e externas nas IES pesquisadas, além da discussão em torno das categorias *a priori* que tratam das relações entre qualidade, avaliação e regulação.

O quinto capítulo faz a análise das avaliações institucionais internas e externas das instituições públicas e privadas selecionadas para este estudo, apresentando aspectos da política e da prática institucional, em um movimento dialético de análise entre o previsto, o proclamado e o realizado, apoiando-se nos documentos legais e institucionais e nas falas dos sujeitos entrevistados. O capítulo abarca, ainda, a articulação entre as avaliações institucionais internas e externas previstas pelo Sinaes e sua materialização pelos sujeitos no âmbito institucional. Finaliza com a apresentação de duas categorias *a priori* despontadas com base nos dados das entrevistas, a saber: formação e informação sobre autoavaliação institucional para as comissões próprias de avaliação, performatividade e fabricações cumprimento da política avaliativa da educação superior brasileira.

Contextualização do tema

Antes de questionar e analisar como acontecem as articulações entre as avaliações institucionais internas e externas, foi importante ter em mente que o Sinaes foi constituído como política pública de avaliação indutora da qualidade da educação superior. Esse sistema, quando idealizado, apresentava como pilares a articulação e a participação, buscando-se assegurar a “integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação” (INEP, 2009, p. 88). Para induzir a qualidade, a avaliação precisa promover a produção de sentidos sobre a relevância social e o papel da educação na formação de uma sociedade democrática.

O tripé do Sinaes é constituído pela Avaliação das Instituições de Educação Superior (Avalies), Avaliação de Curso de Graduação (ACG) e Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Esse sistema prevê a coexistência e a articulação entre essas modalidades avaliativas, além de instrumentos e agentes diversos. Na ACG, os cursos são avaliados *in loco*⁶, periodicamente, com intuito de reunir informações sobre a sua oferta, por meio de um instrumento focado em três dimensões que envolvem organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura. Os resultados dessas avaliações são utilizados como subsídio para

⁶ Apesar de o art. 4º da Lei do Sinaes (BRASIL, 2004) prever a obrigatoriedade de visitas de comissões de especialistas para avaliação dos cursos de graduação, há legislação complementar que prevê situações em que as avaliações *in loco* poderão ser dispensadas. A validade dos atos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, nos termos do Decreto nº 9.235/2017, poderá ter o prazo prorrogado, em cada ciclo avaliativo, dispensando, assim, as visitas para as avaliações, desde que observados os requisitos, cumulativamente: “I. atos autorizativos válidos; II. indicadores de qualidade satisfatórios; III. não tenham sido penalizados em decorrência de processo administrativo de supervisão nos últimos 2 (dois) anos, a contar da publicação do ato que penalizou o curso; e IV inexistência de medida de supervisão em vigor” (BRASIL, 2017b).

regulação e emissão dos atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos. O Enade tem como objetivo avaliar o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos, competências e habilidades, necessários à sua formação (INEP, 2009). A prova é censitária, aplicada anualmente⁷, e componente curricular obrigatório, assim como era o Exame Nacional de Curso (ENC), também conhecido como “Provão”, vigente entre os anos de 1995 e 2003. Por fim, a Avalies é formada pela avaliação institucional externa e interna, que, assim como ACG, são realizadas *in loco*, com o objetivo de levantar informações sobre o funcionamento da instituição, na sua totalidade. Os resultados das avaliações são utilizados como subsídios à regulação, para fins de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior.

Na concepção e ideia originalmente construídas pela Comissão Especial de Avaliação (CEA), o Sinaes deveria se embasar, entre outros, na integração e na articulação das modalidades de avaliação institucional interna e externa, em que a autoavaliação seria o ponto focal da avaliação institucional. Nessa situação, foi proposto que haveria uma complementaridade entre as avaliações externas e as avaliações realizadas internamente pelas IES, em que aquelas considerariam os resultados destas a fim de subsidiar confirmações, reformulações ou reconduções dos rumos institucionais. De acordo com o Inep (2009), as avaliações institucionais internas e externas resultariam na produção de relatórios distintos, mas que seriam consolidados em um único relatório que constituiria em “referência para a reavaliação institucional, que inclui a avaliação da avaliação” (p. 86).

Nesse contexto, a Avalies – autoavaliação institucional e a avaliação institucional externa – foi o foco de estudo desta tese, o qual não pôde ser desprovido de uma análise da qualidade e da regulação, que estão intimamente relacionadas à avaliação da educação superior. De acordo com a Lei nº 10.861/2004, o Sinaes tem como uma das finalidades a melhoria de qualidade da educação superior e os resultados das avaliações servirão de referencial básico dos processos de regulação e supervisão desse nível educacional (BRASIL, 2004). Prevendo a análise global e integrada das modalidades avaliativas, instrumentos, indicadores, dimensões e

⁷ O ciclo avaliativo do Enade é trienal e o exame anualmente aplicado para as seguintes áreas: “I - Ano I: a) Bacharelados nas áreas de Saúde, Ciências Agrárias e áreas afins; b) Bacharelados nas áreas de Engenharia; c) Bacharelados na área de Arquitetura e Urbanismo; d) Cursos Superiores de Tecnologia nas áreas de Ambiente e Saúde, Produção Alimentícia, Recursos Naturais, Militar e Segurança; II - Ano II: a) Bacharelados nas áreas de Computação e áreas afins; b) Áreas de avaliação com habilitação em Bacharelado e Licenciatura; c) Áreas de avaliação com habilitação em Licenciatura; d) Cursos Superiores de Tecnologia nas áreas de Controle e Processos Industriais, Informação e Comunicação, Infraestrutura, Produção Industrial; III - Ano III: a) Bacharelados nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas e áreas afins; e b) Cursos Superiores de Tecnologia nas áreas de Gestão e Negócios, Apoio Escolar, Hospitalidade e Lazer, Produção Cultural e Design” (BRASIL, 2017a).

sujeitos, o texto do Sinaes atribui à autoavaliação um papel de destacada relevância no sistema, visto que é o ponto de partida para avaliação institucional externa. Autores como Peixoto (2011), Dias Sobrinho (2000; 2008) e Santos (2018) acreditam que deve haver uma interação e complementaridade entre as dimensões interna e externa da avaliação institucional, em que uma serve de subsídio à outra e os resultados das duas auxiliam as IES a direcionarem suas ações. Nesse sentido, o Inep (2014) ressalta que

[...] a avaliação interna, também chamada de autoavaliação, em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da IES, deve ser vista como um processo de autoconhecimento conduzido pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), envolvendo os atores que atuam na instituição, a fim de analisar as atividades acadêmicas desenvolvidas. É um processo de indução de qualidade da instituição, que deve aproveitar os resultados das avaliações externas e as informações coletadas e organizadas a partir do PDI, transformando-os em conhecimento e possibilitando sua apropriação pelos atores envolvidos. Afinal, as ações de melhoria a serem implementadas pela instituição dependem de sua própria compreensão, de seu autoconhecimento (p. 2).

Da mesma forma, a avaliação institucional externa tem como um dos objetos de avaliação, o planejamento e a autoavaliação, assim como o projeto, os relatórios e os resultados das autoavaliações, em um processo de retroalimentação em que uma avaliação considera a outra nas suas análises e faz parte do olhar interno ou externo à IES.

Partindo da premissa da centralidade e destacada importância da autoavaliação no Sinaes, no ano de 2011, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep) realizou um estudo que revelou a grande diversidade de modelos de relatórios de avaliação e diferenças contundentes nos seus conteúdos. Foram analisados 172 (cento e setenta e dois) relatórios de autoavaliação institucional, cujos resultados demonstraram relevantes conclusões, a saber:

- elevado número de relatórios não registra avaliação das dez dimensões⁸ do Sinaes;
- baixa coerência e consistência entre os resultados e o contexto institucional;
- 83% dos relatórios das instituições públicas e 73% das IES privadas revelaram a não efetivação de ações de melhoria da gestão institucional resultantes da autoavaliação;
- 63% dos relatórios não evidenciaram o uso dos resultados do processo de avaliação para planejamento.

A evidências encontradas nesse estudo levaram o Inep (2011) a concluir que havia uma premente necessidade de as IES fazerem melhor uso dos resultados da avaliação interna, como instrumento de gestão e melhoria institucional, tal como é preconizado pelo Sinaes. A partir dos dados apresentados por essa pesquisa, percebe-se que há um percentual grande de instituições que não privilegiam as dimensões recomendadas e que fazem a coleta de dados, elaboram os relatórios, mas param por aí, como se a avaliação tivesse um fim em si mesmo. A autoavaliação, nesses casos, não tem impacto para o planejamento e para ações de melhoria da qualidade das IES, já que diferente do recomendado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), esses relatórios, na sua grande maioria, não são abrangentes e detalhados e não apresentam análises, críticas e sugestões, muitos se atendo somente ao aspecto descritivo dos procedimentos e dos dados coletados. E a reflexão que a autoavaliação deve proporcionar, como fica?

Essas instituições, desinteressadas em seu autoconhecimento e na análise crítica que o processo avaliativo traz, podem estar desempenhando a avaliação interna somente para fins de cumprimento das normas legais. Logo, pode-se inferir que a articulação entre as avaliações internas e externas podem não estar acontecendo, de maneira continuada e sistemática, de forma a possibilitar a retroalimentação do sistema e a integração entre as modalidades avaliativas propostas pelo Sinaes.

⁸ As dez dimensões do Sinaes são: (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 (BRASIL, 2004). No ano de 2014, as dez dimensões foram reunidas em cinco eixos.

Corroborando a conclusão do estudo do Inep (2011), em sua pesquisa doutoral, Botelho (2016) apresentou resultados de estudo realizado em uma universidade pública estadual *multicampi* em que ficou evidente o descompromisso da instituição com relação à autoavaliação. A autora sinaliza que há uma maior preocupação com a burocracia e com a regulação do que propriamente com a produção de sentidos que o processo avaliativo poderia promover. Ao pesquisar a autoavaliação em uma universidade pública federal, as conclusões de Gonçalves (2016) vão ao encontro dessas constatações, no sentido de que a elaboração do relatório pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) é apenas um cumprimento burocrático e legalista.

Ao analisar a política do sistema de avaliação da educação superior brasileira, juntamente com a legislação e os documentos produzidos a respeito da avaliação institucional interna e externa, a necessidade de uma análise empírica foi instigada. Como as instituições de educação superior fazem essas articulações entre as duas modalidades de avaliação institucional? Como isso se materializa na prática? Como essa retroalimentação é percebida pelos sujeitos imbricados nesse processo? Como os representantes dos órgãos que pensaram e implantaram a política esperam que aconteça essa articulação? Como essa articulação é induzida pela política?

No âmbito do Sinaes, autoavaliação é a modalidade avaliativa que mais possui características formativas, passível de se considerar não ter margem para a regulação por se tratar de um processo interno de reflexão da IES, a quem interessa a melhoria institucional e acadêmica. Não obstante, autores como Rothen e Bernardes (2015) consideram a CPA como um marco regulatório do Sinaes, uma vez que a obrigatoriedade de envio de um relatório anual para prestação de contas remete-se ao controle em uma perspectiva gerencialista da avaliação.

Marx (2013) nos mostra a contradição na relação entre o trabalhador e o capital, que se mostra de maneira muito simples, mas na sua essência envolve uma série de outros aspectos que a torna alienada e exploratória. Com base nesse entendimento, pode-se compreender as contradições inerentes ao processo avaliativo. O autor afirma que a

[...] relação de troca entre o capitalista e o trabalhador se converte, assim, em mera aparência pertencente ao processo de circulação, numa mera forma, estranha ao próprio conteúdo e que apenas o mistifica. A contínua compra e venda da força de trabalho é a forma. O conteúdo está no fato de que o capitalista troca continuamente uma parte do trabalho alheio já objetivado, do qual ele não cessa de se apropriar sem equivalente, por uma quantidade maior de trabalho vivo alheio (p. 802).

As relações sociais produzidas sobre a base material que permeia o movimento de trocas entre o capitalista e o proletário possui, em sua essência, a contradição, apesar de na aparência, não transparecer. A mesma característica ocorre com a avaliação, cuja contradição é intrínseca a esse processo. Ao mesmo tempo que se intitula formativo, emancipatório e democrático, e proclama a comissão como autônoma e livre para desenvolver a avaliação interna da forma que desejar, possui mecanismos de regulação quando exige o envio do relatório ou quando indica a obrigatoriedade de uso de determinadas dimensões de avaliação.

Nessa vertente, a coisa em si se mostra pela aparência, pelo que parece ser, mas não exatamente pelo que é em sua essência, que se mostrar apenas parcialmente. Assim, cabe a reflexão se as contradições da autoavaliação apresentadas, entre outras que circundam o processo avaliativo da educação superior são intencionais ou não, como o caso da autonomia regulada, que soa um tanto quanto paradoxal, mas pode fazer todo o sentido quando analisada a política como um todo e sua intencionalidade.

A realização da avaliação institucional interna para fins meramente regulatórios pode ser considerada consequência da histórica tensão entre a avaliação com finalidade formativa e emancipatória e como instrumento de controle. Pesquisas revelam a tensão entre duas concepções de avaliação distintas no âmbito do Sinaes (BARREYRO; ROTHEN, 2006; GIOLO, 2008; DIAS SOBRINHO, 2010; GRIBOSKI, 2014). De um lado, a avaliação formativa voltada ao autoconhecimento para transformação institucional e indução da qualidade e, de outro, a avaliação tão somente com finalidade regulatória com fins de (re) elaboração de políticas educacionais e de controle que, conforme afirma Dias Sobrinho (2010), distancia-se significativamente da proposta original do Sinaes. Embora esse sistema tenha sido concebido já prevendo a coexistência da avaliação e da regulação, o Inep (2009) afirma que

[...] para superar a concepção e a prática da regulação como mera função burocrática e legalista, é necessário construir uma outra lógica, com um outro sentido filosófico e ético: que a regulação não se esgote em si mesma, e, principalmente articulada à avaliação educativa propriamente dita, seja também uma prática formativa e construtiva (p. 91).

A proposta é de que a articulação entre a avaliação e a regulação seja feita de forma que ambas não se confundam e não tenham a mesma função, mas sejam processos complementares.

Embora a regulação configure entre um dos princípios⁹ do Sinaes, o papel do Estado “não se limita à regulação no sentido do controle burocrático e ordenamento. Compete-lhe também, avaliar a educação superior de modo a fornecer elementos para a reflexão e a propiciar melhores condições de desenvolvimento” (INEP, 2009, p. 95). A política propõe uma articulação da regulação com a avaliação educativa, para que também possa ser percebida como uma prática formativa e construtiva, conforme salienta Inep (2009)

[...] a avaliação educativa interliga duas ordens de ação. Uma é a de verificar, conhecer, organizar informações, constatar a realidade. Outra é a de questionar, submeter a julgamento, buscar a compreensão de conjunto, interpretar causalidades e potencialidades, construir socialmente os significados e práticas da filosofia, política e ética educativas, enfim, produzir sentidos (p. 96).

Não obstante ao proposto, essa articulação não está sendo percebida, uma vez que a regulação tem sido supervalorizada em detrimento da avaliação formativa e educativa. Da mesma forma, a articulação entre as avaliações institucionais internas e externas pode estar sendo negligenciada, em uma negação da proposta original da concepção do Sinaes. O texto orientador, elaborado pela Conaes, intitulado “Diretrizes para Avaliação das Instituições de Educação Superior”, assim como o “Roteiro de auto-avaliação [sic] institucional: orientações gerais”, ambos publicados no ano de 2004, registraram a necessidade da interface entre as duas modalidades de avaliação institucional, para além da mera utilização dos resultados das avaliações externas nos relatórios de avaliação interna ou da avaliação realizada pela CPA pelos avaliadores externos. O roteiro previu que

[...] mediante análises documentais, visitas *in loco*, interlocução com membros dos diferentes segmentos da instituição e da comunidade local ou regional, as comissões externas ajudam a identificar acertos e equívocos da avaliação interna, apontam fortalezas e debilidades institucionais, apresentam críticas e sugestões de melhoramento ou, mesmo, de providências a serem tomadas – seja pela própria instituição, seja pelos órgãos competentes do MEC. Na elaboração do seu relatório, a comissão considerará o relatório de auto-avaliação [sic] e outras informações da IES oriundas de outros processos avaliativos (dados derivados do Censo e Cadastros da Educação Superior, do Enade, da Avaliação das Condições de Ensino, de Relatórios Capes,

⁹ O Sinaes é embasado em oito princípios que serão tratados no capítulo 3 desta tese, cabendo aqui apenas mencioná-los: (i) educação como direito social e dever do Estado; (ii) valores sociais historicamente determinados; (iii) regulação e controle; (iv) prática social com objetivos educativos; (v) respeito à identidade e à diversidade institucional; (vi) globalidade; (vii) legitimidade; e (viii) continuidade (INEP, 2009).

Currículos Lattes), bem como entrevistas e outras atividades realizadas. (CONAES, 2004, p. 9-10)

As autoavaliações institucionais iniciaram-se no mês de setembro do mesmo ano em que o Sinaes foi instituído e, depois, no ano de 2006, foram publicadas as diretrizes e o novo instrumento para avaliação externa de instituições de educação superior e, de acordo com o documento, após finalizado o primeiro ciclo de avaliações internas das IES, as comissões de avaliação *in loco* poderiam “lançar seu olhar sobre a auto-reflexão [sic] crítica produzida pelas Comissões Próprias de Avaliação” (INEP, 2006, p.7). Na sua origem, a avaliação externa apresentava como princípios, entre outros, a realização de um adequado processo de autoavaliação e a elaboração de um relatório de avaliação externa para ser utilizado para o aperfeiçoamento da instituição e da política e como referencial para os processos regulatórios. O objetivo da avaliação externa é dar subsídios para o aprimoramento dos processos institucionais que buscam a qualidade, embasada no processo de autoavaliação sistemático e bem realizado (INEP, 2006). Dessa forma, a articulação entre as duas modalidades de avaliação faz todo o sentido, uma vez que os processos são formativos, com vistas ao aperfeiçoamento institucional e a autorreflexão para melhoria de qualidade acadêmica e social das IES, com a necessidade do olhar interno e externo como complementares e indissociáveis.

O mencionado instrumento de avaliação institucional externa registrou o peso 5 para a dimensão 8 do Sinaes, que diz respeito ao planejamento e à avaliação. Logo, percebe-se a contradição entre o proclamado e o executado nos documentos subjacentes à lei do Sinaes, uma vez que a autoavaliação deveria ocupar a centralidade do sistema e, certamente, uma importância maior. Há indícios de que o cotejamento das informações registradas nos relatórios produzidos pela CPA, com os resultados das avaliações institucionais externas, previsto pela então política de avaliação da educação superior, parece não acontecer da maneira prevista em nenhuma das duas vias, embora o indicador “articulação entre os resultados das avaliações externas e os da autoavaliação” sempre estivesse presente nos instrumentos avaliativos desde sua primeira edição, no âmbito do Sinaes.

No que se refere às mediações da qualidade com os processos avaliativos da educação superior, o Sinaes tem como principal finalidade a melhoria da qualidade da educação superior, ao lado de outras funções, como orientar a expansão; aumentar a eficácia e a efetividade acadêmica e institucional; e promover maior compromisso e responsabilidade social das IES. O Inep (2006) afirma que “a integração entre avaliação interna e externa parte do princípio de

que a qualidade de uma IES depende do exercício permanente de auto-reflexão [sic], considerando referentes universais e particulares de qualidade” (p. 13).

Com efeito, avaliação e qualidade estão sempre juntas em se tratando da educação superior, pois é por meio das ações da avaliação, regulação e supervisão que o Estado pretende assegurar a melhoria da qualidade das instituições e dos cursos. Afinal, o que é qualidade? Ela pode ser definida ou ter um padrão? Para o Estado, o que configura como qualidade da educação superior? A constante mensuração e o controle do cumprimento das exigências impostas garantem, de fato, a qualidade acadêmica e institucional? As normas e as regras colocadas pelo poder público promovem a qualidade? Essas reflexões serão feitas no capítulo quatro, a partir da percepção dos sujeitos deste estudo sem intuito de esgotar o tema, mas problematiza a questão da qualidade ligada à avaliação da educação.

O primeiro instrumento de avaliação externa no marco do Sinaes registra que, “no campo da Educação Superior, a qualidade é um atributo ou conjunto de atributos que existe no seio das instituições e que, no cumprimento de suas missões próprias, satisfazem as expectativas de seus membros e da sociedade e atingem padrões aceitáveis de desempenho” (INEP, 2006, p.10). Embora a qualidade seja relativa e diferenciada de acordo com cada realidade, pois é decorrente dos projetos e propostas educativas inerentes à vocação da instituição, é importante registrar a existência de referenciais universais de qualidade, em detrimento dos referenciais específicos e particulares das IES. Os referenciais universais, consoante o Inep (2006)

[...] dizem respeito à natureza, condições e formatos das instituições que constituem o sistema de educação superior, seja ele nacional ou estrangeiro. Podem ser considerados referentes universais: a adequação e a pertinência dos processos de formação, o rigor acadêmico e científico, a condição social, científica e cultural da produção acadêmica, a construção da cidadania e o exercício da democracia (p. 11).

Esses referenciais estão relacionados à essência social, acadêmica, científica e cultural da educação superior como um nível educacional que visa à formação profissional, técnica, mas também humana do estudante, independente da missão e da vocação de cada IES.

Em contrapartida e em complementaridade a essa visão de qualidade referenciada em aspectos universais, coexistem os referenciais particulares de qualidade,

[...] vinculados à missão e natureza de um conjunto de instituições ou de uma só instituição, que reafirmam as suas peculiaridades e caracterizam seus propósitos auto-instituídos [sic]. Neste caso, os indicadores estão balizados pela missão e pelo projeto pedagógico institucional próprios e dependentes da dimensão, da natureza e dos propósitos que a IES define para si. Eles

devem levar em conta a diversidade dos contextos, atores, processos e atividades das IES, dando atenção às especificidades e, ao mesmo tempo, permitindo o delineamento de uma visão global da instituição (INEP, 2006, p. 12).

Os referenciais universais de qualidade são alicerçados na função social e científica da educação superior para a formação do indivíduo e produção científica e cultural. Já os referenciais particulares estão relacionados às peculiaridades de cada instituição, à sua identidade, à sua missão e aos seus objetivos, tendo em vista a diversidade institucional e a heterogeneidade do sistema federal de ensino, que congrega instituições com organização acadêmica e categoria administrativa diversas.

Muito embora faça todo sentido a consideração de referenciais universais e particulares de qualidade para nortear as ações, instrumentos e indicadores das avaliações, a menção a esses referenciais se perderam no percurso histórico do Sinaes, em meio às disputas pela concepção de qualidade da educação superior. Peixoto *et al.* (2016) ressaltam os inúmeros significados que esse termo assume em diversas esferas, tornando-se objeto de embates, não somente entre os setores públicos e privados e instituições do sistema federal de ensino como também internamente ao poder público entre os órgãos responsáveis pela regulação da qualidade.

A ausência de uma definição para qualidade no âmbito da educação superior e ao mesmo tempo sua polissemia e sua relatividade favorecem a assunção de posicionamentos diversos entre os sujeitos que manifestadamente têm interesses na educação superior, sejam mantenedores, investidores, gestores institucionais, comunidade acadêmica ou poder público. Esse conflito conceitual em torno da qualidade pode ser percebido no jogo de poder exercido pelas diversas esferas envolvidas na regulação e na avaliação da educação superior como as entidades e associações representativas dos segmentos educacionais; os conselhos profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conselho Federal de Medicina (CFM), Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) e outros que regulam as profissões; os setores da esfera econômica; os sindicatos que representam as classes trabalhadoras da educação, e muitos outros. Bertolin e Marcon (2015) constatam que essa diversidade de grupos de interesse envolvidos na educação superior reflete diretamente nas formas com que a avaliação é praticada, dada a “observância de valores, concepções e epistemologias distintas” (p. 106), que poderão ser percebidas no segundo capítulo desta tese, o qual aborda o desenvolvimento histórico da avaliação da educação superior. Acrescenta-se a essa ideia a diversidade das práticas de regulação e supervisão, e não somente da avaliação como colocado pelos autores.

A disputa pela concepção de qualidade na educação superior é refletida nas tomadas de decisão dos órgãos, conselhos e comissões ligados ao poder público que têm a função de propor e estabelecer as políticas de avaliação, de regulação e de supervisão desse nível educacional. “A revisão permanente de suas regulamentações é o reflexo da pressão exercida pelas forças presentes nas diferentes arenas” (PEIXOTO *et al.*, 2016, p. 732). A exemplo disso, podem ser citadas a criação dos indicadores de qualidade Conceito Preliminar de Curso (CPC) e Índice Geral de Cursos (IGC); as constantes alterações dos indicadores, dos critérios de análise e dos pesos de cada dimensão dos instrumentos de avaliação externa; a frequente publicação de notas técnicas, portarias normativas e instruções normativas; as reiteradas alterações na legislação observadas de maneira significativa entre os anos de 2017 e 2018; além da criação dos bônus regulatórios em que instituições com melhores conceitos gozam de prerrogativas de autonomia e benefício em detrimento das demais. Essas e outras constatações evidenciam os embates no âmbito da educação superior e as disputas relativas à regulação, à qualidade e à avaliação, de modo a privilegiar os diversos interesses que estão subentendidos às esferas de poder e que permeiam o campo.

Por todos os elementos aqui expostos, como contradições, evolução, tensões e disputas que envolvem a avaliação institucional na sua totalidade e os elementos com os quais faz mediações, partiu-se da empiria para se fazerem as análises, por meio do entendimento do percurso histórico e do contexto em que a avaliação da educação superior esteve e está inserida, e suas relações com as partes da totalidade em foco. Tendo em vista que a realidade está em constante transformação, para a compreensão da relação entre a autoavaliação e as partes que a compõem, os fatores internos e externos com os quais se relaciona, faz-se necessária a análise dos fatos concretos e da historicidade da autoavaliação, capazes de revelar a essência dos processos avaliativos e as contradições que os envolvem. Nesse sentido, por meio de um processo dialético analisou-se a avaliação, para que as ideias sejam revisitadas, (re) afirmadas e negadas. Sobre o movimento do processo de conhecimento da realidade, Marx (1985) afirma que

[...] a razão impessoal não tendo fora de si nem terreno sobre o qual possa pôr-se, nem objeto ao qual se possa opor-se, vê-se forçada a uma cambalhota, pondo-se, opondo-se e compondo-se – posição, oposição, composição. Para falar grego, temos a tese, a antítese e a síntese. Quanto aos que desconhecem a linguagem hegeliana, dir-lhes-emos a fórmula sacramental: afirmação, negação e negação da negação (p. 103).

O movimento da dialética materialista não se caracteriza pela produção do conhecimento em um processo circular, mas espiralado, em que uma tese se transforma em uma

antítese. Esse processo ocorre a partir das contradições de seus próprios elementos, dando origem a uma síntese, que produz outro pensamento e retorna ao ponto de partida, passando novamente pelo processo de negação da negação, porém produzindo outros pensamentos a cada ciclo, avançando na produção do conhecimento. Considera-se que foi nesse movimento que o Sinaes se formou, a partir de contradições, incorporações e negações dos momentos avaliativos anteriores. E é na perspectiva de análise dialética que se destaca a relevância de estudos que intencionam avaliar o Sinaes e seus componentes. É justamente quando se reflete sobre a avaliação que as ideias se opõem e compõem-se na utilização de contrapontos necessários à evolução do pensamento que constitui o sistema de avaliação a ser estudado.

A adoção de medidas de avaliação do Sinaes revela a importância de se obterem informações e dados relevantes do sistema por meio das avaliações, como forma de se alcançar maior qualidade no processo avaliativo da educação superior, nos seus procedimentos, sujeitos, instrumentos e resultados. Nesse sentido, uma pesquisa que envolva a análise da articulação entre a autoavaliação e a avaliação institucional externa pode contribuir para se aprimorar, cada vez mais a avaliação interna, que se revela primordial para a melhoria dos processos acadêmicos e institucionais, além do aprimoramento da política avaliativa estatal. A finalidade principal da meta-avaliação está relacionada aos aspectos de relevância e utilização dos resultados e informações geradas com a avaliação e adequação dos procedimentos, assim como os seus mecanismos de divulgação e de acesso. A meta-avaliação deve ser parte indissociável do processo avaliativo de qualquer ordem. Daí, a importância de se fazer uma reflexão crítica a partir das mediações entre essas duas modalidades de avaliação que compõem o Sinaes.

A análise das articulações entre a autoavaliação e a avaliação externa mostra-se relevante por ser um pressuposto da proposta inicial do Sinaes: promover uma avaliação integrada, global e participativa. Deve haver, nas IES, um processo de sensibilização visando à implantação da cultura avaliativa, não somente da modalidade da autoavaliação, mas também da avaliação externa e do sistema de avaliação nacional em sua totalidade.

Minayo (1992) sublinha que a pesquisa qualitativa não precisa se apoiar no critério numérico para garantir a representatividade da amostra, mas identificar indivíduos que tenham um vínculo significativo que justifique a sua escolha para o estudo do objeto. Tendo em vista o método utilizado para esta pesquisa, a amostra mais indicada é a que possibilitará entender a essência e que permitirá conhecer as múltiplas determinações da autoavaliação institucional.

Nessa vereda, optou-se por uma amostragem não probabilística intencional, pois essa permite a seleção de um subgrupo do universo que, com base em informações acessíveis, possa ser considerado como representativo para a pesquisa, porém não passível de generalização

(GIL, 2014). A intencionalidade na seleção manifesta-se quando o pesquisador estabelece determinadas características que os elementos virão a compor a amostra.

Para manter a confidencialidade das instituições e dos sujeitos da pesquisa, as instituições foram codificadas, conforme quadro a seguir, levando em conta a organização acadêmica: “Fac” para faculdade, “CeUni” para centro universitário, “InF” para instituto federal e a categoria administrativa, utilizando “Pu” para pública e “Pr” para privada. Ao final do código, as instituições foram numeradas em ordem crescente, no âmbito da categoria administrativa e da organização acadêmica, conforme quadro a seguir.

Quadro 1 – Codificação das IES selecionadas para a pesquisa

Região do País	Categoria Administrativa	Organização acadêmica	Código da IES
Norte	Pública	Universidade	UniPu3
	Privada	Faculdade	FacPr2
Nordeste	Privada	Faculdade	FacPr4
	Privada	Centro Universitário	CeUniPr4
	Privada	Universidade	UniPr2
	Pública	Instituto Federal	InFPu2
Centro-Oeste	Privada	Centro Universitário	CeUniPr1
	Privada	Centro Universitário	CeUniPr2
	Pública	Universidade	UniPu1
Sudeste	Pública	Universidade	UniPu2
	Pública	Instituto Federal	InFPu1
	Privada	Faculdade	FacPr1
	Privada	Centro Universitário	CeUniPr3
	Privada	Universidade	UniPr1
	Privada	Faculdade	FacPr3
Sul	Privada	Universidade	UniPr3

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Primeiramente, para a coleta de dados, recorreu-se à análise documental, também classificada como pesquisa em fontes secundárias, que corresponde à análise de documentos como legislação, relatórios, documentos oficiais, e outros, considerados como “documentos de primeira mão, ou seja, que ainda não passaram por uma análise” (GIL, 2014, p. 51). Nessa perspectiva, os documentos utilizados foram a legislação educacional, os relatórios de autoavaliação e os planos de desenvolvimento institucional (PDI) das IES participantes do

estudo, pareceres do Conselho Nacional de Educação (CNE) de credenciamento das IES, relatórios de avaliação institucional externa, entre outros.

Foram, ainda, realizadas entrevistas semiestruturadas com coordenadores das CPAs das 16 (dezesesseis) instituições¹⁰ por serem os sujeitos que têm a responsabilidade de implementar a autoavaliação nas instituições e que participaram de momentos de visita *in loco* com os avaliadores *ad hoc* do Inep. Desta forma, puderam contribuir para o levantamento de dados sobre a articulação entre a avaliação institucional interna e externa e sua relação com a regulação e com a qualidade no âmbito da educação superior.

Representando órgãos e colegiados no âmbito governamental, foram feitas entrevistas com um representante da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) do Ministério da Educação (MEC), um da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes) do Inep, um do Conselho Nacional de Educação (CNE), um da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), um membro de uma associação representativa de instituições privadas de educação superior e um especialista em avaliação da educação superior, que já compôs a Secretaria Educação Superior (SESu) do MEC e já foi membro da Conaes. O intuito dessas entrevistas foi coletar informações sobre o olhar interno às IES, contudo, sem perder de vista a política de avaliação da educação superior, que pôde ser trazida para esta pesquisa, não só pelos documentos legais mas também pela interlocução com representantes de órgãos governamentais e pelo olhar crítico do especialista em avaliação e do representante da associação de instituições privadas de educação superior, quanto à política e à prática avaliativa, mediadas pela regulação e qualidade.

Ao todo foram realizadas 22 (vinte e duas) entrevistas, 14 (quatorze) presencialmente e 8 (oito) pelo *Skype, software* que permite comunicação pela internet através de conexões de voz e de vídeo, com tempo total de aproximadamente 30 (trinta) horas de gravação.

O quadro a seguir compila os sujeitos selecionados para a pesquisa e os códigos utilizados para referenciá-los ao longo da tese, na análise e interpretação dos dados.

¹⁰ Na impossibilidade de realizar a entrevista com o coordenador da CPA da UniPr1, o Pró-Reitor de Avaliação e Regulação, gentilmente, se dispôs a participar da pesquisa como representante da CPA daquela universidade.

Quadro 2 – Codificação dos sujeitos da pesquisa

Entrevistados	Codificação
Coordenador da CPA do Instituto Federal InFPu1	CCPA-InFPu1
Coordenador da CPA do Instituto Federal InFPu2	CCPA-InFPu2
Coordenador da CPA do Universidade UniPu1	CCPA-UniPu1
Coordenador da CPA da Universidade UniPu2	CCPA-UniPu2
Coordenador da CPA da Universidade UniPu3	CCPA-UniPu3
Coordenador da CPA da Faculdade FacPr1	CCPA-FacPr1
Coordenador da CPA da Faculdade FacPr2	CCPA-FacPr2
Coordenador da CPA da Faculdade FacPr3	CCPA-FacPr3
Coordenador da CPA da Faculdade FacPr4	CCPA-FacPr4
Coordenador da CPA do Centro Universitário CeUniPr1	CCPA-CeUniPr1
Coordenador da CPA do Centro Universitário CeUniPr2	CCPA-CeUniPr2
Coordenador da CPA do Centro Universitário CeUniPr3	CCPA-CeUniPr3
Coordenador da CPA do Centro Universitário CeUniPr4	CCPA-CeUniPr4
Pró-Reitor de Avaliação e Regulação da Universidade UniPr1	PRAR-UniPr1
Coordenador da CPA da Universidade UniPr2	CCPA-UniPr2
Coordenador da CPA da Universidade UniPr3	CCPA-UniPr3
Representante do CNE	R-CNE
Representante da Seres / MEC	R-Seres
Representantes da Daes / Inep	R-Daes
Representante da Conaes	R1-Conaes
Representante da Associação	R-Assoc.
Especialista em Avaliação da Educação Superior (ex-membro da Conaes)	R-Esp.

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

As entrevistas semiestruturadas foram utilizadas como instrumento de coleta de dados por considerar importante a interação com os sujeitos envolvidos na autoavaliação institucional, a fim de aprofundar questões de maior relevância para os objetivos da pesquisa. É importante captar as vozes que não estão claramente postas, mas que circundam o fenômeno. O uso de entrevistas é de extrema importância para o mapeamento de valores, práticas, percepções dos sujeitos sociais, e ainda para a captação das contradições que envolvem o fenômeno que, muitas vezes, não estão registrados em fontes documentais ou bibliográficas. Para Duarte (2004),

[...] se forem bem realizadas, elas permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica

que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados (p. 215).

Com efeito, a entrevista pressupõe uma liberdade entre o entrevistado e o entrevistador que pode contribuir para a riqueza e qualidade de informações coletadas. Além disso, o aprofundamento de questões pode ir além da informação em si, chegando-se às impressões e ao posicionamento do entrevistado, possibilitando a análise do comportamento e atitudes que outros tipos de coleta de dados não captam (DUARTE, 2004).

A importância de entender a percepção dos sujeitos de pesquisa está relacionada à ideia de Marx e Engels (1996) quando afirmam que “a produção de ideias, de representações, da consciência, está, de início, diretamente entrelaçada com a atividade material e com o intercâmbio material dos homens, como a linguagem da vida real” (p. 36). Os autores complementam dizendo que

[...] os homens são os produtores de suas representações, de suas ideias etc., mas os homens reais e ativos, tal como se acham condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e pelo intercâmbio que a ele corresponde até chegar às suas formações mais amplas. A consciência jamais pode ser outra coisa do que o ser consciente, e o ser dos homens é o seu processo de vida real (p. 37).

Nesse sentido, em que a consciência dos homens se forma a partir da vida material e real e, ainda, tendo como referência as representações que são elaboradas a partir das ideias e da própria vivência, coletar informações a respeito da autoavaliação a partir das entrevistas, do contato direto com os coordenadores de CPA e demais sujeitos da pesquisa se fez muito importante. Eles são indivíduos inseridos em um contexto material permeado de influências políticas, ideológicas, sociais e culturais que moldam o conhecimento, a percepção e a prática da avaliação da educação superior no contexto local, nas instituições. Esse processo influencia diretamente em como a política pública vai ser interpretada e colocada em prática.

Outrossim, faz-se necessário verificar o quê e de que forma se pratica o que é proposto, além de dar voz aos sujeitos que fazem as autoavaliações acontecerem, pois em depoimento¹¹,

¹¹ Em coerência com o método de pesquisa adotado para esse estudo, as falas dos sujeitos entrevistados não estarão restritas ao capítulo de análise dos dados, mas aparecerão ao longo de toda a tese a fim de atribuir sentido à realidade da avaliação institucional em um movimento que une teoria e prática, o abstrato e o concreto, o ideal e o real.

um dos coordenadores de CPA ressalta que a prática do que está posto na política pode ter discrepâncias em diferentes entendimentos, em diferentes instituições.

Cada IF com seu corpo gestor entende essa lei, que não é fechada em si, ela é interpretada e nós somos orientados de forma diferente. Aí que está, ela induziria a qualidade? Nós temos que partir de um norte. É uma lei e ela é interpretativa. Nós estamos fazendo isso dessa forma, porque a lei está registrando desse jeito. No entanto, eu leio a lei de um jeito e você lê de outro, pois nós temos realidades institucionais distintas. (CCPA-InFPu2, informação verbal, 2019)

Relevante, ainda, analisar a autoavaliação como objeto inserido em um contexto histórico determinado pelas relações sociais e políticas, que se constrói e reconstrói em um movimento contínuo de suas contradições. Sob esse ponto de vista, por considerar a empiria como elemento de grande importância na análise da implementação da política pública, tomando como base o materialismo histórico dialético, salienta-se que a análise do fenômeno deve partir do concreto, da prática.

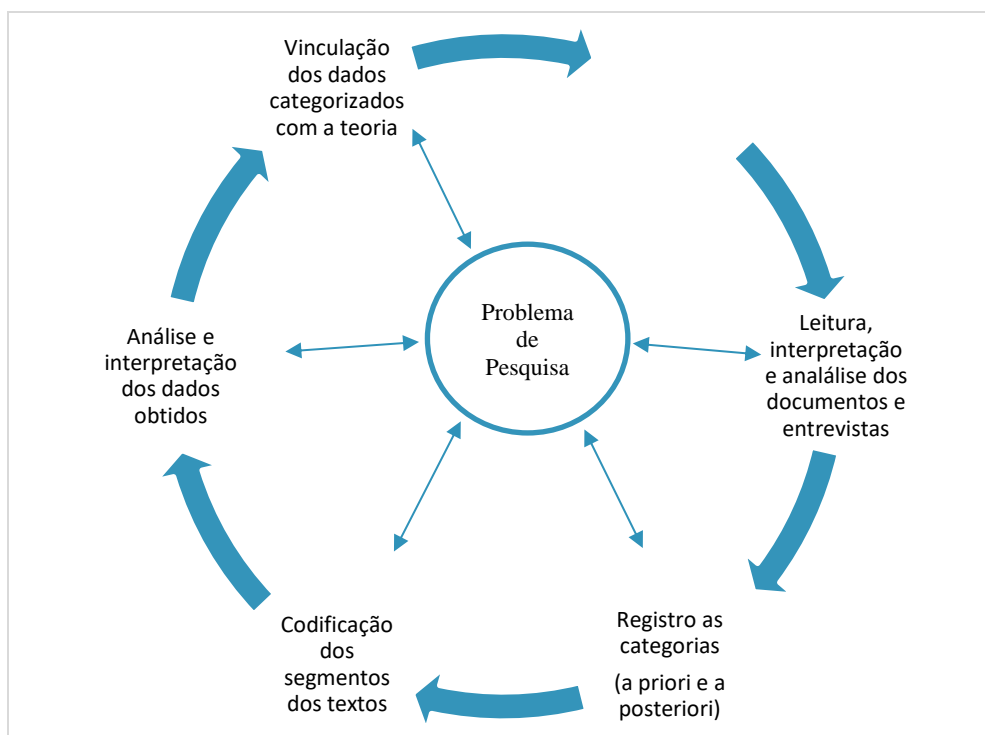
Foi analisado o percurso e o contexto histórico em que o objeto se situa para que o sistema das contradições, no seu movimento dialético, consiga dar sentido às sínteses emergidas do processo investigativo. Para Marx e Engels (1996), as abstrações separadas do contexto histórico são desprovidas de valor. No materialismo histórico dialético, são importantes a crítica histórica e os elementos que a compõem, as relações sociais e toda a conjunção em que estão inseridos. Só assim para vislumbrar o sentido das políticas de avaliação da educação superior.

Compreender as articulações entre avaliação interna e externa e entre as partes do todo, além de compreender a relação dessas com a qualidade e regulação, é conseguir enxergar com outros olhos as políticas de avaliação implantadas pelo Estado, suas relações, significados e efeitos.

A exploração dos dados coletados foi feita a partir da análise de conteúdo por possibilitar abstrações que partem do superficial para a essência da autoavaliação da educação superior. De acordo com Franco (2008), a técnica de análise de conteúdo, aplicada a uma investigação, tem como objetivo compreender o fenômeno além do perceptível imediato, superando as incertezas, tornando a leitura válida e devidamente aplicável à realidade. Outro objetivo é o incremento da produtividade e a pertinência que a análise mais aprofundada pode fornecer e que um olhar superficial não pode alcançar.

O MaxQDA *The art of data analysis, software* de análise de dados como textos, entrevistas, transcrições, áudios e vídeos, foi utilizado para auxiliar na organização, sistematização da análise de conteúdo dos PDIs, relatórios de autoavaliação institucional, pareceres do CNE, relatórios de avaliação institucional *in loco* e entrevistas. Por meio dessa ferramenta, foi possível categorizar e codificar, de maneira eficiente, as informações coletadas, possibilitando uma análise mais detalhada e passível de comparação e de compilação provenientes dos diferentes tipos de fonte utilizadas. Estruturalmente, a interface do *software* apresenta quatro campos de trabalho: lista de documentos, lista de códigos, visualizador de documentos e lista de codificações. A utilização do sistema para subsidiar essa pesquisa é representada pelo fluxo de trabalho mostrado a seguir.

Figura 1 – Processo de codificação e análise dos dados no *software* MaxQDA



Fonte: Elaborado pela autora (2019)

A lista de documentos é o campo do sistema onde são colocadas as fontes, em diversas mídias, para subsidiar o trabalho de análise dos dados. A partir da realização das entrevistas e feitas as transcrições, essas foram inseridas no sistema, juntamente com as demais fontes de dados. Para este estudo, foram criadas pastas segmentadas por documentos: (i) relatórios das avaliações *in loco*; (ii) pareceres do CNE de credenciamento das IES pesquisadas; (iii) PDIs das IES pesquisadas; (iv) transcrição das entrevistas de coordenadores de CPA; (v) transcrição

das entrevistas dos representantes do Estado; (vi) transcrição da entrevista do representante da associação de IES privadas; (vii) transcrição da entrevista do especialista em educação superior. A leitura flutuante antecedeu qualquer análise mais aprofundada, vista a necessidade de ambientação com o material e identificação de possíveis convergências, divergências e correlações com as categorias eleitas *a priori*, sendo que a primeira leitura das transcrições das entrevistas foi feita acompanhada pelos áudios.

Os chamados “códigos” no MaxQDA são as categorias empíricas criadas a partir da leitura do material. Eles podem ser hierarquizados em até oito subcódigos a partir do código raiz, criando-se, assim, um sistema de codificação. Os códigos são criados *a priori* ou *a posteriori* à medida que vão surgindo a partir da leitura do material. Nesse estudo, foram eleitas três como categorias *a priori*: (i) qualidade (ii) regulação e (iii) articulação entre a avaliação institucional interna e externa as quais foram registradas no MaxQDA com a criação de subcategorias, conforme será analisado no capítulo 4. Em cada uma dessas categorias, foram adicionadas descrições para a explicação de cada uma delas, possibilitando a atribuição dos códigos de maneira mais assertiva.

A categorização dos textos foi feita a partir da segunda leitura de cada uma das fontes, utilizando-se o campo “visualizador de documentos”, seleção do trecho escolhido e vinculação à categoria desejada. Foram feitas as primeiras marcações nos documentos e entrevistas, relacionando as categorias *a priori* e identificado suas subcategorias que possibilitara maior detalhamento e entendimento da categoria principal. Com a realização das entrevistas e análise dos dados coletados, surgiram outras duas categorias que foram consideradas relevantes para a discussão do problema de pesquisa, a saber: (i) formação e informação sobre autoavaliação institucional para as comissões próprias de avaliação, (ii) performatividade e fabricações.

Justificativas para o estudo

Além do embasamento nos dados alcançados a partir do estado do conhecimento que apontam a escassez de produções acadêmicas que tratam da relação entre a autoavaliação e a avaliação institucional externa, a escolha do tema dessa tese pode ser justificada pelas dimensões acadêmica, pessoal e profissional, que estão interligadas e motivaram a escolha da autoavaliação como objeto de pesquisa.

Realizar uma pesquisa em avaliação da educação superior remete a momentos articulados do percurso profissional, acadêmico e pessoal da pesquisadora. Uma das motivações está embasada nas diversas atuações profissionais da autora, que começou a trabalhar em

instituições privadas de educação superior logo que se formou em Letras Português, no ano de 2007. Na sua trajetória, já ocupou cargos diversos, como Coordenadora do Curso de Letras Português e Secretária Acadêmica, mas a avaliação e a regulação sempre estiveram na sua base de atuação. Atuou ininterruptamente como Procuradora Institucional de diversas instituições privadas e como coordenadora de um departamento que visava à assistência de instituições do grupo educacional, quanto à avaliação, à regulação e à legislação da educação. Fazia a gestão do Sistema e-MEC e atuava diretamente com as avaliações como Enade e avaliações externas, no preenchimento dos formulários e recebimento de comissões avaliadoras. Além disso, a experiência como coordenadora da CPA enriqueceu ainda mais os conhecimentos, no que tange à aplicação da avaliação como política pública, como referência à regulação e para fins formativos.

A vontade de aprofundar os conhecimentos na política de avaliação como pesquisadora, no meio acadêmico, concorreu para instigar o desenvolvimento desta pesquisa. Foi percebida a necessidade de aproximar-se da política de avaliação sob outro prisma, com uma visão mais crítica e complexa, e não mais como apenas uma norma educacional que a instituição deve cumprir, sem questionar ou refletir sobre o assunto. A necessidade e o relevante interesse pela temática, levou a pesquisadora a ingressar no mestrado, pesquisando a avaliação externa no âmbito do Sinaes, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), concluindo a pesquisa no ano de 2014. O interesse pela política de avaliação continuou e a pesquisadora foi para o caminho da autoavaliação. As angústias como coordenadora de CPA quanto à melhor maneira de se desenvolver a autoavaliação, quanto às melhores técnicas ou melhores instrumentos, angústias essas compartilhadas por CPAs de outras instituições, incitaram a escolha de pesquisar sobre o tema.

O estado do conhecimento contribuiu para a observação de lacunas temáticas e de abordagem no tocante à autoavaliação institucional. Além disso, estudos que analisam a dialogicidade entre a avaliação interna e a externa não são recorrentes. Após análise de alguns estudos sobre a avaliação interna, observou-se que, embora se tenham encontrado muitos estudos com esse objeto, nenhum possui o enfoque de analisar as mediações entre avaliação interna e a externa.

Além disso, a contribuição política e social desse estudo reside, pois, na possibilidade de expansão do conhecimento a respeito de um objeto de estudos de grande relevância. A avaliação constitui-se em importante caminho para a construção de instituições de qualidade e para a reformulação de políticas públicas, visando à educação como direito social que tem como objetivo a formação de cidadãos competentes e comprometidos com a transformação social.

O estado do conhecimento sobre a autoavaliação institucional no marco do Sinaes

O panorama das pesquisas, acerca da autoavaliação institucional, desenvolvidas no âmbito dos programas de pós-graduação do País é um importante indicador do conhecimento já construído até o momento e relevante aporte teórico. A partir desse levantamento, é possível situar em que ponto a pesquisa proposta pode contribuir para avançar e trazer outros elementos para estudo, significativos para o campo das políticas públicas de avaliação da educação superior, com o foco na autoavaliação institucional e na avaliação institucional externa.

O estado do conhecimento produzido sobre determinado assunto consiste, para Morosini (2015), na “identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica” (p. 102). O levantamento bibliográfico e o mapeamento da produção científica de um tema de uma área do conhecimento se fazem importantes para a construção do objeto de pesquisa pelo apontamento de possibilidades, lacunas, limites e direcionamentos possíveis para a investigação a ser desenvolvida (FERREIRA, 2002). Assim, a pesquisa, a sistematização e a análise do conhecimento já produzido sobre a autoavaliação institucional são bastante pertinentes e relevantes para a produção de outros conhecimentos e proposição de outros estudos.

Teixeira Júnior (2015) e Teixeira Júnior e Rios (2017) realizaram um mapeamento das pesquisas acerca do Sinaes, buscando obras em três bases de dados, a saber: Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict), Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), e o indexador de periódicos científicos *Scientific Electronic Library Online (Scielo)*. Os autores utilizaram o termo “Sinaes” para fazer a busca dos resumos dos trabalhos nessas plataformas, sob o recorte temporal do ano de 2004 a 2014. Foram encontrados 101 (cento e um) trabalhos, entre teses e dissertações, e 32 (trinta e dois) artigos científicos que contemplam o termo Sinaes nos seus resumos.

No que se refere às teses e às dissertações, por meio da leitura dos resumos, os autores fizeram a categorização das obras, tendo em vista as três modalidades de avaliação do Sinaes e, para os que não se encaixaram em nenhuma das três categorias, criaram outras três. Sobre os trabalhos que se enquadraram na estrutura do Sinaes, foram encontrados 47 (quarenta e sete) sobre a avaliação da instituição; 12 (doze) da avaliação do curso e 18 (dezoito) acerca da avaliação do estudante. No enquadramento de outras categorias, foram localizados 9 (nove) trabalhos sobre a análise histórica e/ou teórica do Sinaes como um todo; 13 (treze) a respeito

da implementação ou gestão do Sinaes como um todo em uma IES ou grupo de IES e, por fim, 6 (seis) que contemplaram a comparação/utilização de alguma ferramenta de gestão organizacional com/no Sinaes. Esse levantamento mostrou que há um expressivo número de pesquisas sobre a avaliação da instituição, em detrimento das outras categorias. Destaca-se que Teixeira Júnior (2015) e Teixeira Júnior e Rios (2017) consideraram 4 (quatro) pesquisas em duas categorias simultaneamente.

Sobre a produção científica que aborda o Sinaes, os autores destacaram que, a partir do ano de 2011, houve uma maior concentração de pesquisas, acreditando que o fato poderia ser decorrente das modificações que o Sinaes sofreu a partir do ano de 2007. A criação dos índices – CPC, IGC e Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) – pode ter despertado o interesse dos pesquisadores, cujos trabalhos foram finalizados a partir de 2011. Outro achado desse levantamento é o fato de que um número significativo de pesquisas se concentrou em somente duas instituições: Universidade de Brasília (UnB) e Universidade Federal do Ceará (UFC), com 13 (treze) teses e dissertações e 11 (onze) dissertações, respectivamente. Na UnB, comprovou-se que 9 (nove) trabalhos foram orientados pelo mesmo docente, o professor doutor José Vieira de Sousa, revelando a relevância do Programa de Pós-Graduação em Educação dessa universidade nas pesquisas relacionadas ao Sinaes, suscitando significativamente a reflexão e o debate das políticas de avaliação da educação superior do País. Na UFC, das 11 (onze) dissertações encontradas, 6 (seis) foram orientadas pelo professor doutor Wagner Andriola.

Diante da relevância do estado do conhecimento para identificação dos espaços para diálogo que ainda possuem determinadas temáticas, decidiu-se selecionar teses e dissertações dando ênfase somente à autoavaliação institucional. Para tanto, a primeira etapa envolveu a decisão sobre o recorte temporal, os termos para as buscas e as plataformas a serem pesquisadas e a busca a partir das definições estabelecidas. O recorte considerado para a seleção das pesquisas foi feito tendo em vista os seguintes elementos: (i) teses e dissertações defendidas entre os anos de 2007-2019; (ii) estudos em que a autoavaliação institucional da educação superior se configurava como objeto da pesquisa. Optou-se por esse recorte temporal, levando em consideração que foi, a partir de 2007, que o Sinaes esteve mais presente nas pesquisas, uma

vez que, naquele ano, o sistema e-MEC¹² foi instituído e também criado o Ciclo Avaliativo do Sinaes¹³, tendo como referência os cursos que fazem o Enade, anualmente.

A elaboração do estado do conhecimento sobre a autoavaliação institucional para esta tese foi realizada em quatro etapas que envolveram: (i) a identificação de estudos sobre a temática; (ii) pré-análise por meio da leitura flutuante; (iii) leitura abrangente das pesquisas e resultados; (iv) categorização das teses e dissertação encontradas. A etapa inicial envolveu a busca de teses e dissertações em três plataformas de indexação. A primeira foi o Catálogo de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior¹⁴. Esse banco de dados foi criado no ano de 2002 para ser a plataforma oficial de referência e resumos de teses e dissertações defendidas em programas de pós-graduação do País, cujas informações são disponibilizadas pela Capes, por meio do sistema de coleta de informações das IES, que se responsabilizam pela veracidade dos dados informados. No ano de 2013, a base de dados foi aprimorada, possibilitando maior flexibilidade nas consultas e disponibilizando ferramenta que permite refinar as buscas por autor, título, instituição, nível e ano de defesa do trabalho, biblioteca, linha de pesquisa, área de conhecimento e programa. Essa plataforma, muitas vezes, não disponibiliza o *link* para o trabalho completo, mas somente o resumo, o que aumentou o trabalho empreendido na busca das pesquisas para a composição do estado do conhecimento da presente tese.

A segunda plataforma utilizada para a consulta foi a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (BDTD /Ibict)¹⁵. O BDTD foi lançado em 2002 e é mantido pelo Ibict, com apoio da Financiadora de Estudos e Pesquisas (Finep). A busca avançada permite a consulta por título, autor, assunto, resumo em português, resumo em inglês, editor, ano de defesa, idioma, tipo de documento, com

¹² E-MEC é o sistema eletrônico, do Ministério da Educação, de fluxo de processos e gerenciamento de informações relativas à regulação, avaliação e supervisão de instituições de educação superior no sistema federal de educação (BRASIL, 2007).

¹³ O ciclo avaliativo do Sinaes corresponde à divisão dos cursos superiores de graduação bacharelados, licenciaturas e cursos superiores de tecnologia (CSTs) em três grupos, tendo como referência as áreas de conhecimento que são avaliadas pelo Enade, trienalmente. Esse calendário de avaliações do ciclo avaliativo do Enade foi divulgado pela primeira vez pela Portaria Normativa nº 1/2007, em que se estabelecia também o ciclo avaliativo para as avaliações externas, institucionais e de curso. A partir do ciclo avaliativo, foi criado o ciclo regulatório, em que a realização periódica das avaliações externas (recredenciamento e renovação de reconhecimento) tem como referência as avaliações trienais do Enade. No ano de 2012, os ciclos avaliativos passaram a ser referenciados por cores: Grupo verde (Ano I): bacharelados nas áreas de saúde, agrárias e áreas afins e CSTs dos eixos tecnológicos: ambiente e saúde, produção alimentícia, recursos naturais, militar e segurança; Grupo azul (Ano II): bacharelados nas áreas de ciências exatas e áreas afins, licenciaturas e CSTs dos eixos tecnológicos: controle e processos industriais, informação e comunicação, infraestrutura e produção industrial; e Grupo vermelho (Ano III): bacharelados nas áreas de ciências sociais aplicadas, ciências humanas e áreas afins (BRASIL, 2007; 2010; 2012).

¹⁴ O acesso é realizado pelo endereço <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>.

¹⁵ O acesso é realizado pelo endereço <http://btdt.ibict.br/vufind/>.

ou sem ilustrações, programa, instituição. Essa plataforma disponibiliza o link de redirecionamento ao repositório da respectiva IES para o acesso do texto completo, o que facilita o processo de levantamento e categorização das pesquisas.

Por fim, foi consultado o Portal Domínio Público¹⁶, uma biblioteca digital de arquivos de textos, imagem, som e vídeo, que disponibiliza a busca de teses e dissertações por área do conhecimento, autor, título, nível, ano, palavras-chave e instituição de ensino. Além de fornecer o resumo dos trabalhos, possibilita o download diretamente pela plataforma. Foi lançado em 2004 pelo MEC, no entanto não possui uma grande quantidade de trabalhos de pós-graduação.

O levantamento metódico de trabalhos de mestrado e de doutorado foi feito pelo acesso dos resumos das publicações nas bases de dados já mencionadas. Na indexação, foram utilizados os descritores “autoavaliação institucional”, “Sinaes”, “auto-avaliação¹⁷ institucional” e “comissão própria de avaliação”. Destaca-se que foram encontrados trabalhos que se repetem nas fontes, mas foi feita uma conferência para que não se repetisse no levantamento dessa pesquisa.

A segunda etapa envolveu a leitura flutuante dos resumos para a identificação dos trabalhos realmente pertinentes a esse estado do conhecimento. Nesse momento, os textos completos já foram salvos e, concomitantemente, elaborada uma planilha com dados como ano, tipo de produção, instituição, unidade federativa, título e autor. Neste momento, buscou-se quantificar as teses e as dissertações encontradas, caracterizando-as quanto à localização geográfica, temporal e institucional.

Destaca-se o fato de a temática autoavaliação institucional ser objeto de pesquisas não só em programas de pós-graduação em educação, mas também em administração e engenharia de produção, o que contribui para o entendimento da autoavaliação institucional sob outro enfoque, à luz de autores e teorias diversas, enriquecendo ainda mais a área de pesquisa da avaliação.

Muitas vezes, os resumos dos textos não forneciam as informações necessárias para que se pudesse identificar o trabalho encontrado como pertinente ou não ao tema que se estava buscando, tampouco categorizá-los. Assim, na terceira etapa, para fazer o levantamento e a categorização das produções, não bastou verificar somente título ou resumo, mas foi necessário ir ao corpo do texto para compreensão de qual avaliação institucional se tratava, se interna ou externa e ter informações mais detalhadas, com leitura mais abrangente, a fim de considerar

¹⁶ O acesso é realizado pelo endereço <http://www.dominiopublico.gov.br/>.

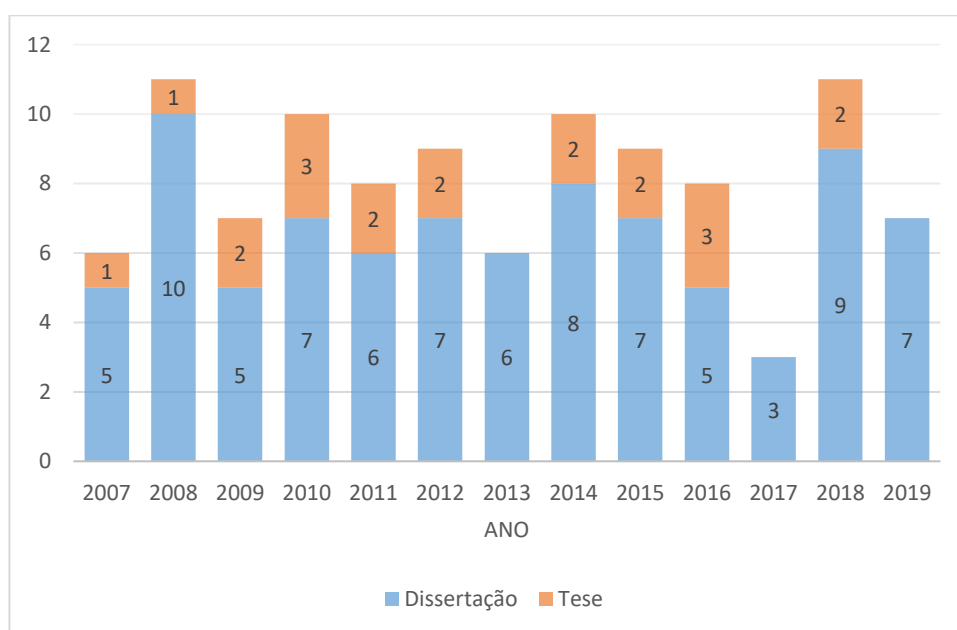
¹⁷ A grafia “auto-avaliação” foi utilizada como descritor na busca por teses e dissertações, visto que era a forma utilizada para a escrita do termo, antes do novo acordo ortográfico da língua portuguesa, do ano de 2009.

estudos que realmente têm similaridade com o tema dessa tese. Acrescentou-se, na planilha, o campo para o registro dos objetivos gerais dos trabalhos. Nesse processo, percebeu-se que o termo avaliação institucional é comumente utilizado para designar a autoavaliação, desconsiderando que a avaliação institucional contempla também a avaliação externa. Além disso, observou-se que, em algumas pesquisas, o termo autoavaliação é substituído por avaliação de desempenho institucional.

Na última etapa, foram repassados todos os trabalhos novamente, com outra leitura dos resumos, objetivos, introdução, metodologia e conclusões, sempre que necessário, para a classificação em categorias e exclusão dos trabalhos que não guardavam pertinência com os critérios de seleção propostos.

Identificou-se que a autoavaliação institucional é encontrada como recorrente tema de pesquisas no âmbito da pós-graduação *stricto sensu* no País e, feita a busca conforme descrito, foram encontradas, no total, 105 (cento e cinco) teses e dissertações (Apêndice A), defendidas entre os anos de 2007 a 2019, que têm como objeto de estudo a autoavaliação institucional. O quantitativo de pesquisas está distribuído temporalmente e por tipo de produção, conforme mostra o gráfico a seguir

Gráfico 1 – Estado do conhecimento: teses e dissertações sobre autoavaliação institucional no marco do Sinaes (Brasil, 2007 – 2019)



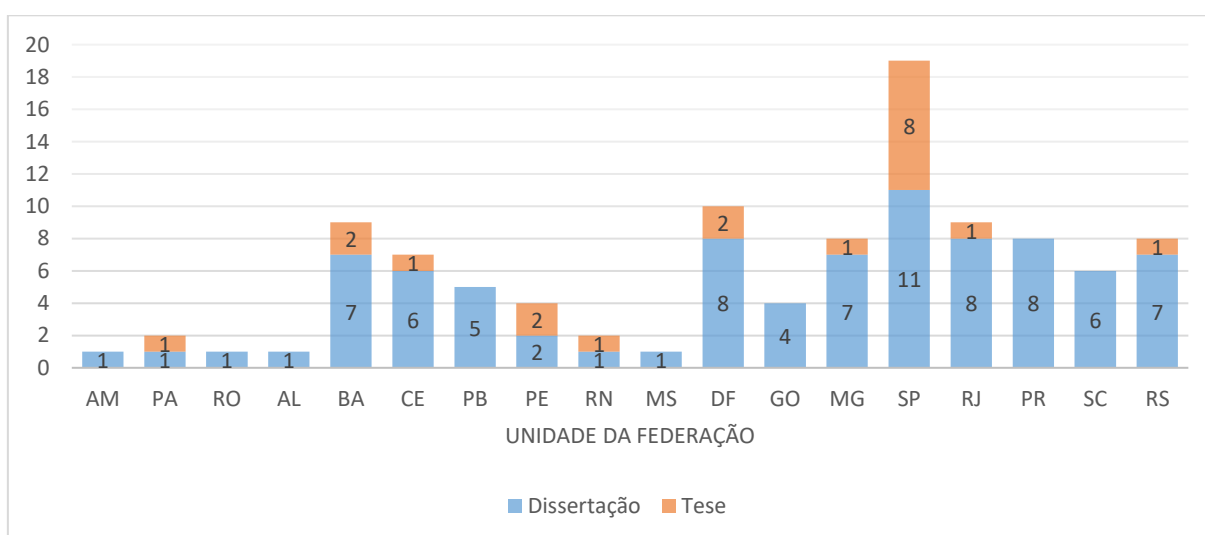
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Capes; BDTD e Portal Domínio Público (jan. 2020).

O número de pesquisas variou ano a ano, sendo que 2008 e 2018 foram os anos em que foram publicados os maiores números de estudos, 11 (onze). Em contrapartida, no ano de 2013, foram encontrados somente 6 (seis) dissertações e, no ano de 2017, 3 (três), e nenhuma tese. Percebe-se, ainda, que o número de dissertações é relevantemente maior que o número de teses defendidas sobre a temática, variando de 1 (uma) a 3 (três) por ano.

Corroborando o assinalado por Teixeira Júnior (2015) e Teixeira Júnior e Rios (2017), como o Sinaes foi instituído em 2004, as publicações de estudos a respeito do sistema de avaliação serão percebidas após três ou quatro anos, acompanhando os tempos de conclusão de mestrados e doutorados. Pode-se destacar, ainda, que o interesse pelo estudo da autoavaliação foi sendo gradativo, assim como a sua implementação. Pode ter contribuído para o estímulo às produções científicas sobre autoavaliação a realização de seminários regionais para as CPAs, realizados pela Daes do Inep, nos anos de 2009 e 2013. Este último ano com produções apresentadas e debatidas pelos participantes de diversas instituições do País, posteriormente publicadas nos anais do evento.

Os estudos se distribuem geograficamente por diversas unidades federativas do país, nos programas de pós-graduação, conforme se verifica no gráfico a seguir

Gráfico 2 – Distribuição geográfica dos estudos sobre autoavaliação institucional no marco do Sinaes (Brasil, 2007 – 2019)



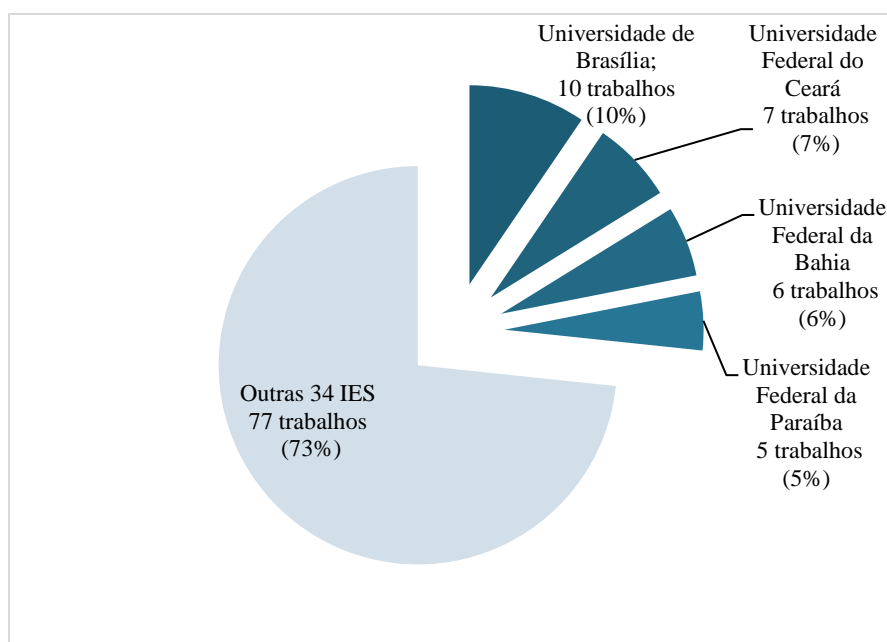
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Capes; BDTD e Portal Domínio Público (jan. 2020).

As pesquisas que têm a autoavaliação institucional como tema foram encontradas em 17 (dezessete) estados e no Distrito Federal (DF), concentrando a maioria no estado de São Paulo (SP), totalizando 19 (dezenove) estudos. A região onde se concentra o maior número de

teses e dissertações defendidas é a Sudeste, com 36 (trinta e seis), seguida das regiões Nordeste, com 28 (vinte e oito); Sul, com 22 (vinte e duas); Centro-Oeste, com 15 (quinze), e Norte, com 4 (quatro). Não obstante, é no DF que se concentra o segundo maior número de pesquisas – 10 (dez), seguido da Bahia (BA) e Rio de Janeiro (RJ) com 9 (nove), Minas Gerais (MG), Paraná (PR) e Rio Grande do Sul (RS) com 8 (oito) e Ceará (CE) com 7 (sete). A Universidade Federal da Bahia (UFBA), no seu programa de Pós-Graduação em Educação, possui a linha de pesquisa de políticas públicas, a Universidade Federal do Ceará (UFC) conta com um programa de pós-graduação em avaliação de políticas públicas e a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) possui programa de pós-graduação em gestão e avaliação da educação pública, o que pode justificar a concentração dos estudos em detrimento de outros estados.

Muito embora SP seja a unidade federativa com o maior número de estudos sobre a temática desse estado do conhecimento, não é de lá a instituição que mais possui pesquisas sobre a autoavaliação institucional, senão no DF, mais precisamente na UnB, conforme se verifica no gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Quantitativo de pesquisas sobre a autoavaliação institucional por IES (Brasil, 2007 – 2019)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Capes; BDTD e Portal Domínio Público (jan. 2020).

Teixeira Júnior (2015) e Teixeira Júnior e Rios (2017), no estudo em que levantaram todas as publicações sobre o Sinaes entre os anos de 2004 e 2014, afirmaram ser a UnB a instituição com o maior número de produções sobre o Sinaes, e não foi diferente com os estudos que se referem ao recorte da autoavaliação institucional, realizados para essa tese. No DF, as

10 (dez) produções científicas encontradas concentram-se no programa de Pós-Graduação em Educação da UnB, com linha de pesquisa em políticas públicas e gestão da educação. Esse fato reforça, inclusive, a relevância de se desenvolver a presente pesquisa no âmbito dessa instituição.

Ao analisar os estudos identificados a partir do estado do conhecimento, ponto de partida desta pesquisa, consideraram-se somente as teses e dissertações que têm como centralidade a autoavaliação institucional. Para uma melhor visualização e compreensão do foco e abordagens dessa modalidade avaliativa nos estudos desenvolvidos entre os anos de 2007 a 2019, os trabalhos foram categorizados, conforme segue

Quadro 3 – Categorização dos estudos sobre autoavaliação institucional no marco do Sinaes (Brasil, 2007-2018)

Código	Categoria
C-1	Autoavaliação na percepção de sujeitos institucionais
C-2	Implementação da autoavaliação
C-3	Uso dos resultados da autoavaliação
C-4	Autoavaliação como política pública
C-5	Outras categorias
SC	Sem categoria

Fonte: Elaborado pela autora.

Como já mencionado, alguns trabalhos puderam ter seus objetos, objetivos e resultados facilmente identificados nos resumos. Entretanto, para categorizar os demais, recorreu-se à leitura de outras partes, como introdução, metodologia e conclusão. Observou-se que os estudos podem pertencer a mais de uma categoria, por isso, a classificação aconteceu levando em conta o objetivo central dos estudos, tendo-se em vista, ainda, os resultados alcançados.

A C-1 corresponde a estudos que apresentam como objetivo principal registrar a percepção de sujeitos institucionais envolvidos de alguma forma no processo de avaliação interna ou, ainda, propor instrumentos para captar a percepção desses sujeitos. A C-2 refere-se às pesquisas que têm como finalidade analisar a implementação da autoavaliação, tendo em vista diversos aspectos, como composição, sensibilização, instrumentos, elaboração dos relatórios e outros. Já a C-3 se refere às pesquisas que tiveram como foco analisar o uso dos resultados da autoavaliação ou, ainda, já se propondo a verificar como os resultados são utilizados pela gestão e planejamento nas IES. As teses e dissertações categorizadas como C-4 buscavam analisar aspectos da autoavaliação, situada como política pública.

Alguns estudos não se enquadraram nas categorias descritas e foram classificados como C-5 “outras categorias”, que envolvem, entre outros, estudos em que os procedimentos ou instrumentos de avaliação interna são avaliados. Apenas dois trabalhos ficaram “sem categoria” (SC), pois, embora encontrados no banco de teses da Capes, não constava o resumo por serem anteriores à Plataforma Sucupira, assim como não foram encontrados nos repositórios das respectivas instituições. Sem mais informações dessas dissertações, não foi possível categorizá-las apenas pelo título.

Os estudos produzidos entre os anos de 2007 a 2018 foram, então, enquadrados nas categorias já mencionadas, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Quantitativo de pesquisas sobre autoavaliação institucional no marco do Sinaes – por ano/categoria (Brasil, 2007 - 2019)

Ano	Categoria						Total
	C-1	C-2	C-3	C-4	C-5	SC	
2007	0	3	1	2	0	0	6
2008	2	4	4	1	0	0	11
2009	0	4	1	2	0	0	7
2010	0	5	3	1	0	1	10
2011	1	3	2	1	1	0	8
2012	1	2	3	0	3	0	9
2013	1	2	1	0	2	0	6
2014	1	6	2	0	1	0	10
2015	2	2	3	2	0	0	9
2016	0	2	6	0	0	0	8
2017	0	1	1	1	0	0	3
2018	1	5	3	1	1	0	11
2019	2	3	1	0	1	0	7
Total	11	42	31	11	9	1	105

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Capes; BDTD e Portal Domínio Público (jan. 2020).

Alguns resultados dos estudos encontrados serão comentados a seguir agrupados por categorias, considerando-se que é a forma mais pertinente para explicitar as convergências e divergências dos resultados alcançados.

Na categoria *C-1, avaliação na percepção de sujeitos institucionais*, foram encontradas 9 (nove) pesquisas cujo propósito mais amplo é analisar a autoavaliação sob a perspectiva de gestores (ROCHA, 2008; VALE, 2014); discentes (ALMEIDA, 2012), docentes (NASCIMENTO, 2011) ou ambos (ALBA, 2008); técnico-administrativos (FALLEIROS, 2013; SILVA, 2015), ou propor e validar um instrumento capaz de captar a percepção dos

docentes no processo autoavaliativo (BEDRITICHUK, 2015). Ressalta-se que os estudos que visam à implementação não descartam a possibilidade de explicitar percepções da comunidade acadêmica ou uso dos resultados, mas a categorização foi feita com base nos objetivos das investigações.

Algumas dessas produções evidenciaram a descrença da comunidade acadêmica quanto às mudanças efetivas decorrentes do processo avaliativo. Os resultados apontaram que o conhecimento dos sujeitos institucionais, no que se refere à autoavaliação, ainda é limitado, o que permite dizer que a cultura avaliativa não foi implementada por completo. A dissertação de Vale (2014) demonstrou que os resultados não são socializados com os gestores, tampouco com a comunidade acadêmica, mas ficam restritos à alta direção.

O estudo de Rocha (2008) revelou que a autoavaliação na instituição pesquisada se estabeleceu como uma ação meramente burocrática e legalista e, por isso, não foi contínua nem seus resultados promoveram a autocrítica da instituição e melhorias decorrentes do processo.

A maior parte dos trabalhos deu enfoque aos procedimentos de implementação da avaliação interna em instituições de categoria administrativa e organização acadêmica diversas e foi categorizada como *C-2, implementação da autoavaliação*, totalizando 39 (trinta e nove) teses e dissertações, entre as quais destacam-se as de Dias (2007); Queiroz (2008); Vieira, R. (2008); Ferreira (2013); Gonçalves (2016); Andrade, (2017).

Dificuldades de implantação da autoavaliação institucional foram apontadas em vários estudos, mencionando-se a indisponibilidade de estrutura física, recursos financeiros e tecnológicos e falta de autonomia da CPA. Além disso, outros fatores que corroboram os problemas de implementação da avaliação interna foram identificados, como a baixa adesão da comunidade acadêmica, não somente como respondentes dos questionários de avaliação, mas na condição de sujeitos pertencentes ao processo e ativos nas etapas que envolvem um processo autoavaliativo. Queiroz (2008) afirma que

[...] o fato de os segmentos da comunidade não terem criado laços de pertencimento com a auto-avaliação [sic], em razão da participação passiva, posicionaram-se como meros produtores de informações ou seus receptadores. Nesse sentido, atenua a condição de nós auto-avaliados [sic], realçando a idéia [sic] de um empreendimento realizado sem a devida teia de confrontos de posições, negociações e compromissos (p. 159).

Alguns estudos revelam, também, a falta ou fragilidade da institucionalização da avaliação interna como um processo já incorporado à realidade institucional, intrínseco a uma

instituição de educação superior. A falta de apoio das instâncias superiores das IES, a ausência da CPA no organograma institucional, a falta de autonomia que essa comissão tem em realizar os procedimentos avaliativos e divulgar os resultados para a comunidade acadêmica são alguns reflexos da não institucionalização da avaliação internamente às IES.

Elementos contraditórios na avaliação da educação superior são percebidos nos achados desses estudos, como por exemplo, a CPA em uma IES não existir, se há uma política de prestação de contas em que a composição dessa comissão deve ser informada ao MEC, além de produzir relatórios que devem ser enviados anualmente. Isso nos leva a refletir sobre a efetividade das políticas de avaliação, sobretudo, no que diz respeito ao efeito da política de prestação de contas a que a CPA está submetida no sentido de contribuir, de fato, para a melhoria da qualidade acadêmica e institucional.

A despeito das contradições, não se deve vê-las como olhar pejorativo, como algo ruim, mas apenas como a coexistência de elementos distintos que contribuem para uma análise aprofundada da totalidade e que permite a (re) criação de ideias, a partir mediação de outros elementos internos ao objeto, ainda não vistos. Essa análise dos contraditórios, a partir do movimento dialético, é visto por Cury (1995) como intrínseco ao desenvolvimento do real e “cada realidade no seu devir é limitada por outra, e assim a totalidade é sempre aberta a novas determinações. Nesse movimento, cada elemento contém os anteriores e se abre a novas determinações” (p. 30-31). Para o autor, a realidade é constantemente inacabada, possuindo elementos do que já foi e podendo possuir do que ainda virá a ser e, assim, “o inacabamento da realidade faz com que a contradição implique a descoberta de tendências latentes na realidade e que constituem a mediação entre o possível e sua realização” (p. 31).

Para Marx (1985), esse movimento dialético só é possível pela coexistência dos lados contraditórios da realidade, que fazem com que eles diverjam, convirjam e resultem em uma outra categoria. Logo, a contradição é intrínseca às relações sociais e, não diferente, à avaliação da educação superior e é o que faz com que ela se molde, forme-se, reforme-se por meio das mediações na sua totalidade.

Ainda sobre as dificuldades enfrentadas pela avaliação interna, Vieira (2008) constatou, em sua pesquisa, a falta de estímulo e valorização da autoavaliação como um processo de produção de conhecimentos, como pesquisa global e contínua que fornece dados para o autoconhecimento institucional. Não se dá o devido mérito à autoavaliação, que tem como papel levar a instituição a repensar os caminhos traçados e trilhados, com vistas à constante melhoria da qualidade educacional, em sua amplitude. A avaliação é, em muitos casos, tratada como mera pesquisa de opinião, mas ela é muito mais que isso. É um processo científico que deve ser

envolto de seriedade, compromisso e imparcialidade, embasado por métodos que orientarão a coleta e análise dos dados.

No que se refere à comparação na implementação dos processos autoavaliativos, em instituições de diferentes categorias administrativas, o estudo de Dias (2007) analisa a prática da avaliação interna em instituições públicas e privadas. A autora conclui que há diferenças nos procedimentos adotados, no entanto, o maior destaque dos resultados é para as expectativas demonstradas pela comunidade acadêmica quanto à divulgação e utilização dos resultados. Na IES pública pesquisada pela autora, experiências anteriores de avaliação registraram a não exposição dos resultados à comunidade acadêmica. Esse fato deixou a autoavaliação desacreditada e diminuiu a adesão e participação da comunidade acadêmica no processo autoavaliativo. Já na IES privada, a divulgação dos resultados foi parte do processo avaliativo, o que resultou em maior credibilidade perante os sujeitos envolvidos, direta ou indiretamente, no processo. De acordo com a pesquisadora, a implementação da avaliação interna nas instituições públicas e privadas pesquisadas possui uma diferença preponderante. Na IES privada, é interesse dos gestores e mantenedores um diagnóstico institucional, que possibilite o direcionamento na alocação de recursos, na melhoria de processos e na implantação de políticas. Contudo, a avaliação interna na IES pública pesquisada não é motivada por melhorias ou redirecionamento de processos, uma vez que estão sob a gestão do aparelho burocrático do Estado e os recursos são escassos.

Outro estudo encontrado foi o de Ferreira (2013), que realizou uma pesquisa em três universidades federais, com o objetivo de analisar a metodologia de trabalho das CPAs e sua influência no relatório final de autoavaliação. O foco foi abordar a avaliação sob o ponto de vista administrativo, tendo como referência a teoria geral dos sistemas e a teoria do ciclo de planejamento, desenvolvimento, controle e avaliação (PDCA) inerentes à área da administração. A autora chegou à conclusão de que a composição, a representatividade, a localização na estrutura institucional e a metodologia utilizada pela CPA influenciam a execução do relatório de autoavaliação institucional.

Analisando a composição das CPAs, a autora alerta que a quantidade de membros deve estar compatível com a complexidade e o tamanho da estrutura institucional, pois a CPA de uma universidade com poucos membros pode prejudicar o desenvolvimento dos trabalhos de autoavaliação, assim como ter uma CPA com muitos membros não atuantes também não contribui para o bom funcionamento da comissão. Em outro estudo, Dias (2007) corrobora essa premissa, explicitando que, na instituição pública por ela pesquisada, a quantidade excessiva de membros na CPA configurou-se como um problema, chegando a prejudicar a condução do

processo avaliativo. No que diz respeito à representatividade dos membros, parte das pesquisas constatou que as universidades apresentam dificuldades com os discentes nas comissões, quanto à colaboração e à participação nos trabalhos.

Além disso, Ferreira (2013) afirma não ter encontrado as CPAs representadas nos organogramas institucionais das IES pesquisadas, embora se tenha evidenciado pelas entrevistas que essas estão ligadas ao gabinete do reitor. A autonomia na atuação das comissões revelou que isto tem relação direta com o bom desempenho das comissões no trabalho da autoavaliação. No que concerne ao uso dos resultados da autoavaliação, a mesma pesquisa a conclui que

[...] o maior problema encontrado em relação aos relatórios é em relação à sua utilização, tanto por parte das próprias instituições quanto do INEP e das avaliações externas. Os relatórios não são observados no momento da elaboração dos PDIs, a não ser para a solução de alguns pontos específicos, conforme relatam os presidentes das CPAs entrevistados. Quanto à avaliação externa, esta não se utiliza das informações contidas no relatório para conhecer a instituição avaliada, sendo que é nesses relatórios que se encontram as especificidades institucionais e regionais de cada instituição (p.101).

A autor destacou, ainda, que os relatórios de autoavaliação se apresentaram incompletos e parciais, com relação à abrangência das dez dimensões do Sinaes, situação corroborada nas pesquisas do Inep (2011), antes mencionadas.

Acerca da mesma problemática, Peixoto (2009) já havia levantando essas questões ainda na fase inicial de implantação da autoavaliação nas instituições federais de educação superior (Ifes), quando identificou que a caracterização das CPAs era bastante diversificada, no que concerne ao número de membros, ao vínculo institucional e a outros aspectos. Não é diferente hoje, conforme exposto pelas pesquisas mencionadas.

Analisando os estudos encontrados, é válido salientar que ainda há grandes dificuldades na implementação da avaliação interna, seja em instituições públicas ou privadas, de diversas ordens, como composição e autonomia da CPA, infraestrutura, adesão, participação, uso dos resultados e outros. Rothen e Bernardes (2015) concluem que um dos fatores que contribuem para o insucesso no fomento à cultura de avaliação é a desmotivação dos docentes com o processo de avaliação interna. A justificativa se alicerça no fato de que o professor seria peça-chave para a disseminação da cultura avaliativa nas IES, visto que exerce um poder na sala de aula que pode colaborar para propalar a importância da autoavaliação para o crescimento da qualidade institucional e da participação e envolvimento de toda a comunidade acadêmica.

A autoavaliação ainda requer o desenvolvimento de uma cultura avaliativa nas instituições, pois, em alguns casos, como apontado por Queiroz (2008), a participação da comunidade acadêmica é passiva, sem expressiva atuação, faltando uma maior mobilidade da comunidade para a participação no processo, em todas as suas fases.

Na categoria *C-3 uso dos resultados da autoavaliação*, segunda com maior número de estudos, foram identificadas 30 (trinta) teses e dissertações, como as de Travassos (2009), Lemos (2011), Bruschi (2015), Botelho (2016), Arruda (2016) e Silva (2016), que objetivaram analisar a efetividade do uso dos resultados das autoavaliação, principalmente no que concerne ao planejamento e à gestão.

Pereira (2015) verificou que, embora haja em documentos como PDI e relatórios da CPA o reconhecimento e a recomendação de uso dos resultados para embasar o planejamento institucional, na prática isso pode não acontecer. Sendo assim, a destacada importância de pesquisas e estudos envolverem, não somente análise documental, mas também dados empíricos que possam confirmar ou refutar o que está registrado nos documentos, uma vez que é comum que instituições registrem, em seus documentos, determinadas políticas que não se cumprem na prática.

Nessa mesma vertente, o estudo de Gonçalves (2016), embora categorizado no grupo anterior, revela que os relatórios de autoavaliação da IES pública pesquisada por ela são muito mais descritivos que prescritivos e, dessa forma, não contribuem para a finalidade principal da avaliação interna. A autora verificou que a elaboração dos relatórios é voltada ao cumprimento burocrático e ao envio anual desses pelo sistema e-MEC, não focando nas mudanças que poderiam ser implementadas a partir do diagnóstico levantado pela avaliação.

Bruschi (2015) desenvolveu uma pesquisa cuja finalidade foi identificar a articulação entre os resultados da autoavaliação institucional e o processo de planejamento de instituições públicas e privadas do estado do Rio Grande do Sul, por meio de entrevistas com membros de CPA e gestores responsáveis pelo planejamento das IES pesquisadas. Verificou-se, nesse estudo, que os sujeitos envolvidos no processo avaliativo têm consciência de que os resultados são extremamente importantes para o planejamento da instituição, com o direcionamento de ações para reforçar os pontos positivos e corrigir as fragilidades. Contudo, não há nas instituições uma metodologia ou um padrão de aplicação dessa atividade. Sobre os resultados encontrados pela autora, destaca-se o seguinte trecho:

[...] caberia aos responsáveis pela Autoavaliação, neste caso a CPA, e as áreas de Planejamento criar métodos e padrões para transformar esses conteúdos em

materiais consistentes, porém sucintos, que pudessem servir como entrada para as análises do Planejamento Estratégico e PDI. Ou ainda, determinar sistemas informatizados articulados e práticos, pois neste estudo, observou-se que nem todas as IES possuem softwares que organizam e transformam os dados coletados das autoavaliações em informações consistentes para a análise e tomada de decisão (p. 100).

Oportuno dizer que o PDI foi caracterizado pela autora como de grande importância não só para o planejamento institucional, mas também para a autoavaliação. Apesar de a elaboração desse plano ser obrigatória, pode vir a ser mais que um documento para mero cumprimento legal e se tornar um rico instrumento norteador das ações das IES, juntamente com os relatórios de autoavaliação. Por fim, Bruschi (2015) propõe um fluxo de articulação entre os processos de avaliação e planejamento, para ser utilizado por IES diversas.

As pesquisas que analisaram o uso dos resultados da avaliação institucional interna apresentaram olhares diversos, em que o processo de autorreflexão, de fato, acontece, culminando em ações para a transformação da realidade institucional. Por outro lado, há pesquisas que afirmam que os resultados dos processos avaliativos sequer são apresentados para a comunidade acadêmica, gerando certa descrença quanto às ações de melhoria institucional e pedagógica. Nesse sentido, as autoavaliações são realizadas somente para cumprimento de normas do Estado.

Já na categoria *C-4, autoavaliação como política pública*, estão inseridos os trabalhos de Retz (2007), Dotta (2009), Carvalho (2009), Martins (2010), Silva (2015), Ferronato (2016), Fernandes (2017) e outros.

A pesquisa de Dotta (2009) é voltada aos membros das CPAs, no intuito de verificar a “natureza e das condições gerais de realização da avaliação conduzida CPA no âmbito da política pública de avaliação da educação superior no Brasil, notadamente o SINAES” [sic] (p. 141). A amostra dessa pesquisa foi composta por 11 (onze) instituições, sendo 09 (nove) faculdades (uma pública e oito privadas); 01 (um) centro universitário privado e 01 (uma) universidade pública. O autor observou que, entre as IES pesquisadas, não obstante algumas praticarem a avaliação interna mesmo antes do Sinaes, a CPA inexistente, assim como a autoavaliação, embora ambas sejam uma obrigação legal. Enquanto algumas IES elegem os membros da CPA democraticamente com eleição pelos pares, em outras, os representantes são nomeados diretamente pela alta direção da instituição de ensino, fato esse que também foi constatado por Silva (2015), ao destacar que as autoavaliações transitam entre “o gerencialismo puro, o burocrático e possibilidades democráticas” (p. 95).

Percebemos que a autoavaliação institucional está envolta em uma série de contradições, a começar pela constatação do autor sobre a inexistência em algumas IES, embora haja uma legislação que disponha sobre obrigatoriedade de criação da CPA e realização da autoavaliação. Por um lado, apresenta possibilidades democráticas podendo fornecer interessantes direcionamentos para a autorreflexão e melhoria institucional, por outro, é uma avaliação regulatória que é realizada por muitas IES unicamente para atendimento da legislação. Mesmo tendo a composição da comissão imposta pela alta direção, deve atuar com autonomia em relação aos demais conselhos e órgãos colegiados e promover uma avaliação emancipatória.

Embora a CPA proponha ações de melhoria institucional, baseadas nos dados coletados, não há o acompanhamento do Estado se, de fato, essas ações são efetivadas, ressalta Dotta (2009). Conclui-se que o relatório anual, enviado ao Ministério da Educação, via e-MEC, não deve ter um fim em si mesmo. Ademais, a avaliação feita no ano não pode ser analisada isoladamente, sem se considerarem os anos anteriores. A autoavaliação deve estar embasada na globalidade e continuidade, em que as avaliações de cada ano são comparadas com as dos anos anteriores, pois, somente assim, a IES poderá reconhecer que a avaliação cumpriu o seu objetivo. Devem-se comparar os resultados das avaliações, a fim de perceber a evolução da instituição.

Partindo dos levantamentos de Teixeira Júnior (2015) e Teixeira Júnior e Rios (2017) e dos apresentados por esta pesquisadora, foi realizada uma busca mais direcionada por trabalhos que tratam das relações entre a avaliação institucional interna e externa para se conhecer até que ponto as pesquisas abordaram a temática, de forma a localizar pontos que ainda podem avançar no debate da avaliação institucional. Nessa vereda, foram encontradas somente as dissertações de Silva (2015) e Ferreira (2012).

A pesquisa de Silva (2015) teve como objetivo “descrever a articulação entre avaliação interna e externa a partir da perspectiva tecnológica, política e cultural e como essa articulação condiciona ou provoca mudanças na concepção de avaliação institucional no AVALIES [sic]” (p. 10). O estudo foi embasado no modelo teórico das perspectivas de inovação educativa, em que se propõe a tridimensionalidade da avaliação, utilizando-se como categorias empíricas a imagem de produção, a imagem de negociação e a imagem de comunidade. O autor pesquisou três universidades federais – a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Universidade Federal da Bahia. Foram feitas entrevistas com membros das CPAs dessas instituições, assim como com membros da Conaes e do Inep. Os resultados dessa pesquisa demonstraram que

[...] o formato gerencial que o AVALIES [sic] assume em seu arcabouço normativo e em seu processo de implementação altera a concepção de avaliação institucional, pois nesse âmbito o desenho da avaliação inibe a ampliação das formas de participação e o envolvimento democrático dos agentes/segmentos da comunidade universitária nas IES e da sociedade civil, bem como restringe a adoção de procedimentos metodológicos que viabilizem o diálogo e a articulação entre as IES, a sociedade e o Estado, revelando a cultura do silenciamento, da neutralidade, da burocratização e do formalismo em torno dos processos de avaliação interna e externa (p. 348).

Embora o estudo mencione a articulação entre a avaliação interna e externa, observou-se que, nas conclusões, foram demonstradas características das duas modalidades de avaliações de forma separada e comparando-as, desconsiderando o movimento dialético entre duas partes da totalidade que compõe a avaliação institucional e o Sinaes.

Outro trabalho que trata das avaliações internas e externas é o de Ferreira (2012), cujo objetivo foi avaliar a qualidade da autoavaliação realizada pela Universidade Gama Filho, à luz do seu papel nos processos regulatórios e perante padrões internacionais de qualidade. Nesse estudo, foi avaliada a qualidade da autoavaliação realizada no âmbito do Sinaes pela IES carioca, tanto à luz de seu papel nos processos regulatórios de credenciamento institucional e de renovação de reconhecimento dos cursos de graduação quanto perante padrões internacionais de qualidade para a avaliação. A autora elaborou um instrumento de meta-avaliação utilizado para a análise documental pertinente àquela IES, tendo em vista os indicadores das dimensões 1 (A missão e o plano de desenvolvimento institucional) e 8 (Planejamento e avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional) do instrumento de avaliação institucional externa. O resultado da meta-avaliação revelou que a autoavaliação institucional da IES pesquisada é coerente com os preceitos do Sinaes e bem situada perante padrões internacionais de avaliação. A pesquisa não considerou aspectos empíricos das avaliações, restringindo-se, apenas à análise documental. Além disso, embora tenha anunciado avaliar o papel da autoavaliação em relação às avaliações externas, a articulação foi feita apenas trazendo indicadores do instrumento de credenciamento como aporte para a análise da avaliação interna.

Tendo em vista os estudos abordados, o estado do conhecimento teve a finalidade de fornecer um panorama quantitativo e qualitativo, da produção acadêmica acerca da avaliação interna na esfera do Sinaes. Em linhas gerais, é possível verificar a tendência da produção de pesquisas na área da autoavaliação da educação superior, ponderando que a maior ênfase dos pesquisadores está na análise da implementação dos processos avaliativos nas IES,

considerando aspectos como composição da CPA; participação e engajamento da comunidade acadêmica; autonomia de atuação; relação entre a CPA e setores responsáveis pelo planejamento institucional; relatórios, dimensões e critérios avaliativos; regimento da CPA; e divulgação e uso dos resultados.

Fica evidente a importância atribuída aos processos de autoavaliação para o direcionamento de ações de melhoria das IES. Tendo como referência o estado do conhecimento apresentado, conclui-se que algumas instituições dão grande ênfase aos dados coletados por meio das pesquisas realizadas pelas CPAs, mas sem evidenciar o devido e esperado destaque para os significados que envolvem a avaliação interna, não somente para a instituição em seu processo de melhoria, mas também para toda a comunidade. Entretanto, muito embora a autoavaliação institucional tenha, em sua concepção, uma proposta formativa comprovada em alguns estudos, em outros constatou-se o afastamento dessa proposta que pode levar as IES a realizarem os procedimentos avaliativos apenas para cumprimento normativo, imposto pela regulação.

Outra percepção, a partir do levantamento feito, revela que as produções acadêmicas sobre a relação entre a autoavaliação e a avaliação externa são quase inexistentes. A articulação entre as avaliações institucionais internas e externas carece de mais reflexões, considerando que pesquisas a respeito dessa temática podem contribuir e gerar conhecimento mais sistematizado, inclusive para auxiliar as IES no desenvolvimento e aperfeiçoamento dos projetos e processos de avaliação institucional.

Importante considerar que a legislação e normas estabelecidas para avaliação da educação superior preveem a integração entre as avaliações institucionais interna e externa, conforme registrado no documento “Roteiro de Auto-Avaliação Institucional: orientações gerais”:

[...] os resultados da auto-avaliação [sic] precisam ser submetidos ao olhar externo de especialistas na perspectiva de proceder a uma avaliação externa das práticas desenvolvidas. Uma visão externa à IES pode corrigir eventuais erros de percepção produzidos pela dos agentes internos, atuando como um instrumento cognitivo, crítico e organizador das ações da instituição e do MEC. A avaliação externa exige a organização, a sistematização e o inter-relacionamento do conjunto de informações quantitativas e qualitativas, além de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e da produção teórica de toda a instituição. (BRASIL, 2004, p. 12).

Nos preceitos do Sinaes, as duas modalidades de avaliações institucionais se articulariam e seriam complementares. O desempenho da CPA está intimamente relacionado à

eficácia e à eficiência da avaliação interna que, por sua vez, é termômetro para a avaliação externa que resultará em conceitos para a exposição pública da qualidade da IES. A relação da CPA, a partir das avaliações internas, com as avaliações externas pode ter fundamento ao se considerar que as IES utilizam as notas obtidas nas avaliações *in loco*, institucional e de cursos, para divulgação à sociedade e consequente criação de uma imagem para *marketing* institucional que se traduza em qualidade dos serviços ofertados (SOUSA, 2008).

Pensando no aprimoramento das autoavaliações das instituições de educação superior, propõe-se uma pesquisa tanto teórica quanto empírica para entender as articulações entre a autoavaliação e a avaliação externa, tendo em vista o desempenho das CPAs e a qualidade da autoavaliação realizada. Esse estudo é pertinente ao considerar o atual contexto em que o Sinaes e a autoavaliação institucional se encontram, podendo-se contribuir, de maneira relevante, para o campo da avaliação da educação superior e das políticas públicas, propiciando elementos de reflexão sobre a temática, sobretudo a autorreflexão por parte das CPAs.

Inserindo-se nas lacunas verificadas, merece destaque o desenvolvimento dessa pesquisa no âmbito da Faculdade de Educação da UnB, uma vez que, como já demonstrado no estado do conhecimento, essa instituição aparece como a que mais teve trabalhos orientados, de mestrado e doutorado, sobre o Sinaes. Considera-se como ganho para a pesquisa proposta a possibilidade de ser realizada no âmbito desse programa de pós-graduação, que já possui relevantes conhecimentos produzidos acerca do objeto de estudos desta tese.

Embora posta a relevância do estudo realizado, a temática não se esgotou com as análises feitas, com as perspectivas e escolhas adotadas. Daí a importância da continuidade de pesquisas na área para avançar o conhecimento acerca das avaliações institucionais internas e externas como subsídio para o Estado na (re) formulação de políticas públicas e para as instituições de educação superior na transformação da prática e realidade institucional.

CAPÍTULO 1 – EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: A RELAÇÃO ENTRE EXPANSÃO, REGULAÇÃO E AVALIAÇÃO

Este capítulo apresenta o cenário em que a avaliação da educação superior é criada como política pública e para fins de contextualização, optamos por apresentar a relação entre a expansão do número de matrículas a partir da Reforma Universitária de 1968, que visava à racionalização, à flexibilidade e à formação de recursos humanos para atendimento das demandas do mercado de trabalho. O capítulo traz os desafios da expansão da educação superior, principalmente no que se refere à qualidade.

Sem perder de vista as questões sociais, políticas e econômicas que fazem mediação com o objeto de estudo dessa tese, a reconfiguração do papel do Estado e surgimento do Estado-avaliador, a partir da década de 1980 e a adoção da nova gestão pública no Brasil a partir do ano de 1995 e o são analisados como propulsores da implantação de uma política de controle, baseada na avaliação.

O que se pretende neste capítulo é, portanto, refletir sobre a nova configuração do Estado e os modos de regulação voltados para o campo educacional, a partir da classificação de Barroso (2004, 2005, 2006), para se chegar à regulação da educação superior brasileira. A função regulatória e avaliativa do poder público brasileiro foi abordada de maneira a entender seu histórico para, mais à frente, articular essa discussão à regulação no âmbito do Sinaes.

1.1 Reforma Universitária de 1968 e expansão da educação superior brasileira: a avaliação em questão

A expansão da educação superior e a implementação de políticas e propostas avaliativas, a partir da década de 1960, estão intrinsecamente relacionadas à Reforma Universitária de 1968, instituída pela Lei nº 5.540/68 (BRASIL, 1968), e a seus desdobramentos. Por isso, faz-se relevante lembrar essa reforma para verificar sua ressonância na avaliação da educação superior. A avaliação precisa ser analisada à luz do processo histórico de sua construção, dos fatores determinantes de sua evolução e dos sujeitos históricos envolvidos.

Primeiramente, destacamos que as reformas educacionais possuem diferentes características se implementadas em governos autoritários ou democráticos, segundo afirma Vieira L. (2008). Em governos democráticos, há a influência de diversos sujeitos e as reformas podem refletir interesses diversos. Já em governos autoritários, elas possuem maior coerência

interna e organicidade, refletindo, mais explicitamente, aspectos político-ideológicos do governo vigente. Muitas reformas da educação superior, feitas no Brasil, visavam ao atendimento de interesses sociais e políticos da minoria e eram envoltas de intencionalidades, sejam políticas, econômicas, sociais e/ou ideológicas, refletindo o contexto histórico em que o País se encontrava.

Assim como a avaliação, a educação superior foi se construindo e consolidando-se com base na contradição entre as ações voltadas aos interesses individuais, justificadas como interesses coletivos. A fim de compreender a criação de sistemas de avaliação como política pública é necessário conhecer as reformas educacionais, suas intenções e reflexos na educação superior e, para esse entendimento, trazemos o pensamento de Marx (1997). Segundo o autor, “o homem faz sua própria história, todavia, não de acordo com sua vontade, mas sob influência do passado” (p. 21) e, dessa forma, as relações são pautadas no material e na produção que, por sua vez, apoiam-se em aspectos históricos, contraditórios e dialéticos que, inevitavelmente, permeiam e estão inter-relacionados ao materialismo.

Nesse sentido, é importante ter em vista que a expansão do ensino superior, a partir da década de 1960 e a implementação de políticas e propostas avaliativas, em meados de 1970, estão intrinsecamente relacionadas à Reforma Universitária de 1968 e a seus desdobramentos, assim como essa tem conexão com a qualidade, a avaliação e a regulação. Consoante Real (2008), essa reforma é um marco no referencial das diversas concepções de qualidade que permearam a educação superior.

O expoente crescimento da economia (1969–1973) marcou o período ditatorial brasileiro. Registra-se, nessa época, a expansão industrial, aumento das exportações e, conseqüentemente, a elevação do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Bresser-Pereira (2016) afirma que, nesse período, ocorreu uma estimável concentração de renda e acrescenta que

[...] em princípio, dado que o consumo é determinado, sobretudo, pelos salários, é necessário que seu aumento seja proporcional à taxa de produtividade para que a demanda seja sustentada. Isso não ocorreu nessa época (nos anos 1960, os salários cresceram claramente menos que a produtividade e ocorreu forte concentração da renda), mas o capitalismo sempre encontrou formas de contornar essa restrição. [...] No Brasil, nos anos 1970, a forma encontrada para compatibilizar crescimento com salários crescendo menos que a produtividade foi incluir a classe média entre os beneficiados do desenvolvimento econômico (p. 231).

É mister afirmar que o desenvolvimento econômico de um país está diretamente ligado ao desenvolvimento educacional, seja como causa, seja como consequência, ou, ainda, com essa dupla relação. A educação superior e a qualificação de recursos humanos são primordiais para que um país possa se desenvolver e se modernizar, mas, ao mesmo tempo, para tanto, é necessário o investimento na educação, o que depende diretamente da condição econômica em que se encontra o país. Note-se uma relação contraditória que envolve a educação e a economia em que ambas possuem relação intrínseca de interdependência, em que um, ora é causa, ora é consequência. Nesse contexto, tornou-se premente a necessidade de uma reforma no sistema do ensino superior, para atendimento das necessidades desenvolvimentistas do Brasil.

A partir da década de 1960, o movimento em prol da reforma universitária já era considerado uma pauta de sabida necessidade em torno das mudanças na educação superior e no ambiente acadêmico. No bojo das tensões político-ideológicas pelas quais a sociedade passava, legitimava-se uma luta para fundamentar a modernização da universidade. De acordo com Fávero (1977), por meio da União Nacional dos Estudantes (UNE) os discentes tiveram papel relevante no movimento de reforma universitária. Criada em 1937, no I Conselho Nacional de Estudantes, como entidade máxima representativa dos estudantes, a UNE se organizava em congressos anuais e buscava articulação com instâncias sociais que somassem força pela causa educacional / universitária, entre eles o 1º Seminário Nacional de Reforma Universitária (1961) que deu origem à “Declaração da Bahia”. Nesse documento, a UNE (1961) propunha-se, então, a aliar-se à classe proletária do país, com as diversas perspectivas¹⁸ para o setor educacional.

Nessa declaração foram registradas as diretrizes nas quais se embasariam as mudanças ali reivindicadas para a Reforma Universitária de 1968: a) a democratização do ensino; b) a aproximação da universidade com a sociedade, por meio de programas de extensão e cursos, além da oferta de atendimentos gratuitos, em diversas áreas, à sociedade; c) a aproximação da universidade e do Estado, este do conhecimento produzido em diversas áreas, nas universidades, para criar planos e estratégias de superação de diversos problemas do país.

O Decreto 62.937/1968 instituiu um Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU) para “acelerar a reforma da Universidade brasileira, visando à sua eficiência,

¹⁸ São elas: rejeição total do Projeto de Diretrizes e Bases da Educação, atualmente em tramitação no Senado; aumento das verbas destinadas à educação; necessidade de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação, diferente do atual projeto que venha atender concretamente às exigências e necessidades do povo brasileiro, aproveitando-se dos estudos efetuados por entidades estudantis, por professores e técnicos; erradicação do analfabetismo; formação da consciência política do povo brasileiro. (FÁVERO, 1977, p. 17)

modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País” (BRASIL, 1968a). Como resultado dos estudos realizados, foram apresentados o relatório e os anteprojetos de leis e decretos. As bases e diretrizes para a reforma eram diversos entre os segmentos e arenas de poder, inclusive no interior do próprio GTRU, formando indivíduos com ideologias e objetivos diversos. Segundo Vieira (1980),

[...] a proposta elaborada pelo GT apresentava um projeto reformista de reestruturação do ensino superior, que visava atender a interesses do Estado em promover um tipo de reforma universitária que não oferecesse perigos de comprometer um projeto político em andamento. Ao mesmo tempo, a reforma deveria receber um tratamento "específico", o que, em outras palavras, significava dizer que deveria ser acentuada a sua dimensão técnica, pois, a reforma não constituía, segundo a perspectiva enfatizada pelo GT, uma questão política (p. 60).

A autora considera que o que está implícito ao texto do grupo de trabalho revela que a reforma tinha, sim, evidências suficientes de que a crise da universidade era, sobretudo, um problema político que abrangia a necessidade de atendimento à crescente demanda por ensino superior no País, o descompasso da universidade em relação ao desenvolvimento econômico e atendimento do mercado de trabalho. Na leitura de Vieira (1980), o projeto da reforma foi embasado nos princípios da racionalização, expansão, flexibilidade, integração e autonomia. A racionalização dizia respeito à expansão e à absorção da demanda pelo ensino superior com maior racionalidade de recursos e maior eficiência e produtividade. A flexibilidade era necessária para que a universidade se adequasse ao processo de desenvolvimento econômico e às necessidades do mercado para a absorção de mão de obra. Somente uma instituição flexível poderia passar pela reforma e por ajustes propostos para a modernização do ensino superior. A integração revelava a necessidade de articulação da universidade com a comunidade para possibilitar o desenvolvimento nos mais diversos campos e em maior amplitude, numa perspectiva integradora de sujeitos, níveis de ensino, conhecimentos, saberes, funções, vocações. Já a autonomia seria fixada dentro de parâmetros definidos pelo próprio Estado, que detinha o controle sobre as universidades, configurando, dessa forma, uma autonomia relativa, como ressaltado pela autora.

A reforma universitária foi efetivada pela promulgação da Lei nº 5.540/1968 que fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior, que, sob o ponto de vista de Vieira (1980), o confronto entre o previsto em lei e o de fato colocado em prática revela uma distância entre o proclamado e o implementado.

Por esse dispositivo legal, a oferta do ensino superior foi concedida, excepcionalmente, aos estabelecimentos isolados públicos ou privados. Essa excepcionalidade teve como consequência a grande abertura do ensino superior à iniciativa privada e, por conseguinte, o número de matrículas cresceu indiscriminadamente, conforme mostra tabela a seguir.

Tabela 2 – Evolução do número de instituições de ensino superior públicas e privadas (Brasil, 1968 - 1978)

Ano	Públicas	Particulares	Total
1968	129	243	372
1969	142	291	433
1970	162	354	516
1971	175	420	595
1972	188	523	711
1973	204	569	773
1974	217	631	848
1975	239	638	877
1976	222	663	885
1977	219	644	863
1978	218	644	862

Fonte: Sousa (1980).

Antes mesmo da promulgação da lei que estabeleceu a reforma universitária, no ano de 1967, foi criada a Comissão Especial para Execução do Plano de Melhoramento e Expansão do Ensino Superior (Cepes). A finalidade era prestar assistência técnica para elaboração de um contrato que seria firmado entre o União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento para melhorias relativas a obras e a equipamentos e para a expansão do ensino em nove universidade públicas¹⁹ (BRASIL, 1967).

No ano seguinte, foi publicado o Decreto nº 63.341/1968 que, ao mesmo tempo, que fixava critérios mais rígidos para a expansão de vagas e criação de novas universidades e estabelecimentos isolados, enrijecia a fiscalização sobre a racionalização de bens e recursos para a oferta educacional. Embora tenha sido revogado somente no ano de 1990, esse dispositivo legal não conseguiu conter o exponencial crescimento do número de instituições do País.

¹⁹ As nove universidades públicas que seriam beneficiadas com o contrato eram a Universidade Federal do Rio de Janeiro, na Universidade de São Paulo, na Universidade de Brasília, na Universidade Federal de Minas Gerais, na Universidade Rural de Minas Gerais, na Universidade Federal do Ceará, na Universidade Federal de Pernambuco, na Universidade Federal da Bahia e na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

De acordo com a tabela apresentada, no ano da instalação da Reforma Universitária, havia, no Brasil, 372 (trezentos e setenta e dois) estabelecimentos de ensino superior, que, nos próximos dez anos, aumentou mais de 130%. A participação das instituições particulares nessa expansão foi bastante expressiva, passando de 243 (duzentos e quarenta e três) estabelecimentos para 644 (seiscentos e quarenta e quatro), que correspondeu a um aumento de aproximadamente 170% em apenas uma década. As instituições públicas cresceram pouco mais que 60% e, a partir do ano de 1975, não houve crescimento, pelo contrário, o número de estabelecimentos foi reduzindo. Acreditamos que a estabilização no número de instituições particulares pode ser justificada em decorrência das políticas voltadas à contenção de novas autorizações. Já a redução do número de instituições públicas pode ser atribuída à incorporação de instituições isoladas às universidades ou da fusão dos estabelecimentos isolados na mesma localidade ou das proximidades, conforme previsto na Lei nº 5.540/1968. Nota-se que, no ano de 1978, o número total de instituições particulares somava quase três vezes mais que as públicas.

O momento permitiu o acesso a esse nível de ensino a uma parte da população que, até então, não tinha nele ingressado. A contradição se vê presente nesse processo de expansão da educação superior, quando se observa que o enfraquecimento da educação pública em detrimento da expansão da educação privada. De um lado, a educação superior se expandiu, representando mais oportunidades de ingresso para as diversas classes sociais e, de outro, significou também um instrumento do capital, seja no seu caráter de mercadorização do ensino, seja na imposição de uma educação para o trabalho, em lugar da educação para a emancipação humana.

Para Vieira, L. (2008), existem dois grandes tipos de reforma quanto às suas finalidades: uma voltada ao acesso e outra, à qualidade, que contribuem diretamente para o sucesso ou fracasso na implementação das reformas. No entendimento da autora, a reforma universitária em questão respondeu tanto às demandas de acesso quanto às de modernização, observando “o duplo caráter de uma reforma, na qual estão presentes orientações que visam a atender às exigências simultâneas de quantidade e qualidade” (p. 14).

A discussão que Real (2008) faz sobre a construção histórica da relação entre a avaliação e a qualidade é muito pertinente para o entendimento da hegemonia que se construiu em torno da premissa de que a avaliação necessariamente promove a qualidade. A autora considera a existência de três períodos: (i) *qualidade como controle de quantidade* (1968-1985); (ii) *qualidade na discussão entre o público e o privado* (1985-1995) e (iii) *qualidade com quantidade* (1995-2002). Para essa seção, a reflexão será direcionada somente ao primeiro período, que está relacionado aos efeitos da Reforma Universitária de 1968.

Na caracterização do primeiro período²⁰, como observa por Real (2008), o referencial de qualidade estava diretamente relacionado ao controle de quantidade, denominando-se “quantidade qualificada” (p. 39), uma vez que as políticas de regulação da qualidade, nesse período, envolviam a contenção da expansão, acreditando assim que refrear a abertura de novas IES faria com que a educação superior tivesse uma melhor qualidade. Sendo assim, é plausível afirmar que a reforma de 1968 não teve compromisso com a garantia da qualidade da educação superior.

As primeiras discussões de qualidade no ensino superior se inserem no cenário de expansão e massificação desse nível de ensino. Dias Sobrinho (2003) nos lembra que movimento foi paradoxal quando o Estado, ao mesmo tempo, promoveu grande abertura do ensino superior à iniciativa privada, mas estabeleceu pesado controle às universidades públicas.

Observando a significativa expansão do ensino superior pós-reforma universitária de 1968, é relevante refletir sobre a relação entre a qualidade e a reforma, embora não seja tratada no texto do dispositivo legal. Tendo em vista que, no período ditatorial brasileiro, contexto em que foi promulgada a lei da reforma universitária, a política desenvolvimentista era bastante arraigada e objetivo principal do governo, a reforma visava à expansão e à ampliação do acesso ao ensino superior, para formação de mais mão de obra, buscando o desenvolvimento econômico do país.

Outro fator que corroborou para que a reforma de 1968 fosse orientada para a ampliação de acesso e não para a melhoria da qualidade foi a “ascensão de um novo tipo de pensador da educação no país, como, de resto, em todas as áreas da administração pública: o economista” (CUNHA, 2007, p. 234). A reforma visava à expansão e à ampliação do acesso ao ensino superior, para formação de mais mão de obra, visando ao desenvolvimento econômico do país, pouco importando a qualidade fundada nos referências universais.

Real (2008) ressalta que a avaliação passou, com efeito, a se “configurar como o mecanismo de gestão da qualidade de instituições e cursos a partir dos embates entre o MEC e o CFE na busca de melhoria da qualidade de ensino, como medida de contenção da expansão dos cursos e das instituições” (p. 41). Medidas que limitavam a criação de novos cursos e instituições foram tomadas e, segundo a autora, no ano de 1977 foi criada a possibilidade de diligências nos processos analisados pelo CFE como atitude que visava ao cumprimento e/ou à correção de situações apontadas por aquele conselho, como forma de deferir ou indeferir os

²⁰ A discussão dos demais períodos de qualidade serão tratados nos próximos capítulos de acordo com marco temporal em que se desenvolve essa tese

pedidos encaminhados. Como justificativa de indução e controle da qualidade, conselhos profissionais passaram a exigir a participação nos processos de avaliação realizados pelo CFE.

Nesse contexto, o processo educacional passou a ser entendido como a produção de uma mercadoria, baseada na eficácia e eficiência, o que poderia implicar, por exemplo, na redução de custos destinados à educação superior mesmo com aumento das taxas de ingresso. Cunha (2007) destaca que a reforma foi pautada na racionalização de recursos financeiros, de organização de atividades acadêmicas, da administração universitária, da expansão e da distribuição de vagas. Segundo o autor, “todas essas medidas levariam à expansão das matrículas no ensino superior com gastos relativamente menores do que estavam sendo feitos no período de 1967-1968 e dos previstos para 1969” (p. 237).

A expansão do ensino superior e o crescimento acelerado das matrículas preocuparam o Ministério da Educação, conforme afirma Sousa (1980), então diretor do Departamento de Assuntos Universitários (DAU) desse ministério:

[...] tendo atingido, em tempo recorde, a etapa do ensino de massas, para a qual não estava adequadamente preparado em termos de estrutura e formas de atuação, o sistema de ensino superior do País vive, agora, o momento dramático em que, sem poder estancar repentinamente o processo de expansão, deve, simultaneamente, cuidar para que essa expansão não se faça em detrimento do indispensável aperfeiçoamento e modernização das estruturas organizacionais, tanto administrativas quanto acadêmicas, e dos procedimentos didático-pedagógicos (p. 43).

Segundo o autor, a política nacional de ensino superior seria pautada no fortalecimento do sistema universitário que viria por meio da expansão do sistema de ensino. No entanto, essa ampliação deveria ser assistida e direcionada. Para tanto, o DAU fixou diretrizes de ação que contemplavam, entre outras:

[...] a) consolidação de um esquema de planejamento, acompanhamento, avaliação e controle da política de ensino superior objetivando, a nível de execução, uma maximização de resultados; m) consolidação de diretrizes de autorização de funcionamento de novas instituições de ensino superior e de criação de novos cursos em instituições oficiais ou privadas; revisão periódica de currículos, introdução de novas metodologias e modernização universitária (p. 35).

No ano de 1974, por meio do Decreto nº 73.857/1974, a Cepes passou a denominar-se Programa de Expansão e Melhoramento das Instalações do Ensino Superior (Premesu), em que

o escopo das atividades da comissão anterior foi ampliado de forma a resultar em um programa de expansão por meio de projetos e melhorias físicas para as universidades, inclusive financiados por acordos e convênios com organismos nacionais e internacionais. Contraditoriamente, medidas restritivas do número de instituições particulares foram tomadas, a partir de 1975, por meio de publicação de normas regulatórias de expansão do setor, como o Aviso Ministerial nº 138/1977, que decretou a suspensão temporária de criação de novos cursos de graduação. Segundo Real (2008), nesse período, embates e rupturas ocorreram entre o CFE e o MEC, quanto aos interesses conflitantes voltados à expansão e à retração no campo da educação superior. Podemos assimilar a essa observação, o estudo desenvolvido por Fonseca (1992) em que analisou o CFE entre os anos de 1962 a 1989, incluindo documentos e perfil dos membros. A autora afirma que

[...] no Conselho Federal de Educação, a manifestação dos interesses privatistas pode ser observada, primeiro, pelo próprio amparo legal do Estado, que garante a presença desse segmento no seu colegiado, e, segundo, por meio dos pontos em comum com os interesses privados que o Conselho defende, quanto à condução política educacional, bem como pela própria composição do Conselho Federal de Educação (p. 105).

Nessa relação, o Estado, por meio do CFE, é representado por interessados no setor educacional privado, posição em que não defendem as causas da sociedade de modo geral, mas atuam em prol das predileções próprias. Como bem afirma Bourdieu (2014), “os agentes do Estado servem aos dominantes econômica e simbolicamente e, servindo, se servem” (p. 33).

Mediante os embates, quanto ao cenário de abertura da educação superior à iniciativa privada, que resultou na intensa expansão nas matrículas, o MEC via a necessidade de conhecer e avaliar para expandir com qualidade. A ideia de implementação de um sistema de avaliação e controle se tornou cada vez mais presente no planejamento do governamental, visto que a LDB, Lei nº 4.024/61 (BRASIL, 1961) atribuiu ao então Ministério da Educação e do Desporto a tarefa de zelar pela qualidade do ensino e pelo cumprimento das leis.

Segundo Enguita (1997), a busca pela melhoria da qualidade tornou-se premente em razão da grande expansão da escolarização universal, que assegurou acesso da população a níveis de ensino mais elevados, até então reservados a uma minoria. Essa ampliação foi feita nos moldes da educação superior já existente, pois não houve muito tempo ou dados disponíveis para o planejamento da expansão, que moldada para outro público e não à diversidade da população que, a partir de então, chegava às universidades. Nesse contexto, a qualidade torna-se legítima e necessária, para sanar os problemas deixados pela desenfreada expansão. Gentili

(1997) lembra que a retórica hegemônica acerca da qualidade se instaurou no campo produtivo, assumindo um caráter mercantil, embora direcionado ao campo das políticas educativas e dos processos acadêmicos.

A partir da preocupação com a qualidade em meio à expansão da educação superior, no ano de 1976, formularam-se diretrizes para a criação de um sistema de informação do ensino superior no âmbito da Coordenação de Avaliação e Controle (Codeac) do DAU. Na mesma época, foi feita a avaliação da pós-graduação, pela Capes, institucionalizada como a primeira experiência bem-sucedida de avaliação da educação superior do país.

A expansão da educação superior pela via privada continuou até meados da década de 1980, quando se percebeu uma retração, segundo Sousa (2011), em decorrência de aparatos legais que visavam conter a ampliação do número de matrículas nesse setor e da crise econômica que se instalava no País. Por meio do Decreto nº 86.000/1981, houve a suspensão temporária da criação de novos cursos de graduação nas universidades e nos estabelecimentos isolados de ensino superior federais. Na avaliação do autor, embora a reforma universitária tenha privilegiado a universidade como organização acadêmica principal do sistema de ensino superior, o número mais expressivo de matrículas ocorria nos estabelecimentos isolados do setor privado. Nesse sentido, observa-se a contradição envolvendo a educação superior nos processos de, ora expansão, ora retração de oferta, consequente das divisões políticas e ideológicas da sociedade, que, por um lado, queriam a contenção da expansão com justificativa de manutenção da qualidade e, por outro, via, na escolarização, um meio de ascensão e de pertencimento social.

Em decorrência da reforma universitária ocorrida ainda no governo militar, no ano de 1983, foi elaborado o documento Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru). Esse programa configurou-se como a primeira proposta de avaliação do ensino superior, que visava apreender o *ethos* de cada instituição, por meio da análise das realidades institucionais a partir da coleta de dados via questionários, a fim de avaliar a efetivação das medidas da reforma universitária instaurada pela Lei nº 5.540/68, como será abordado no próximo capítulo.

A expansão e diversificação institucional não foi somente consequência da referida reforma, como afirmam Morosini, Franco e Segenreich (2011) e Sousa (2011), mas também da flexibilização de oferta da educação superior dada pela LDB de 1961, diferente da lei da reforma universitária que previa um modelo de universidade a ser seguido pelas demais, a lei permitiu a criação de instituições com diversas filosofias, missões e valores.

No período em que o Estado era provedor dos serviços educacionais, a qualidade estava inerentemente relacionada à questão financeira: mais recursos materiais e humanos

pressupunham maior qualidade. Em outro momento, com ao início da reconfiguração do papel do Estado, a partir da década de 1980, a qualidade teve seu foco deslocado para a conjugação da eficiência e eficácia do processo educacional, considerando que a educação passou a ser tratada como uma mercadoria, alunos como clientes e IES como empresa.

A educação superior é complexa e heterogênea, revelando, em seu interior, contradições que fazem com que esse nível educacional deva ser analisado em sua totalidade, tendo em vista, inclusive, as mediações que estabelece com as partes do seu todo. Assim, deve-se refletir que, embora a implantação de novas instituições tenha sido, principalmente, pela via privada, a expansão da educação superior não deve ser necessariamente vinculada à queda na qualidade de oferta, mas a qualidade em uma concepção distinta, aplicável aos interesses da época.

Na concepção de Real (2008), “é nesse contexto que tem origem a discussão de qualidade no Brasil, de forma a atender aos interesses da elite que via a perda de seu espaço social, com a proliferação de cursos e instituições de ensino superior” (p. 42). Essa fase, de 1968 a 1985, portanto, foi marcada pela grande abertura do ensino superior à oferta da iniciativa privada, pesada intervenção nas universidades públicas e preocupação com a quantidade em detrimento da qualidade, momentos de oscilação entre a retração e a expansão do ensino superior. Nesse primeiro período de configuração da qualidade do ensino superior, proposto por Real (2008), a qualidade esteve vinculada à contenção da abertura de novas vagas e instituições e à imitação da emissão de diplomas, que, na época em questão, eram privilégio de poucos.

A partir da reforma universitária analisada nesta seção, a retórica da qualidade será vista nos atos normativos, como objetivo principal das ações do Estado, seja na regulação, seja na avaliação, como será mostrado ao longo deste estudo.

1.2 A reconfiguração do papel do Estado e o surgimento do Estado-avaliador

Após a problematização da expansão da educação superior e sua relação com a avaliação e qualidade, essa seção procura situar a discussão sobre a regulação e o papel que essa assumiu perante a nova gestão pública. O aprofundamento de elementos que constituem o processo de regulação adotado na educação superior é de interesse para este estudo, uma vez que a avaliação e regulação coexistem no sistema avaliativo vigente, como processos que ora se confundem, ora se complementam.

Para entender as contradições que tencionam essa relação é necessário olhar para os condicionantes históricos, políticos e econômicos desses processos, entendendo o

desenvolvimento da regulação governamental desde sua origem e sua função nas diversas áreas, a fim de se estabelecerem uma analogia e uma aplicabilidade dos conceitos, principalmente no campo da educação superior.

Ao tratar da regulação estatal é necessário um olhar sobre o Estado: objetivos e papel que assume em cada contexto, em relação às políticas educacionais. Para Marx e Engels (1996), o desenvolvimento do Estado está diretamente relacionado com a concomitante evolução das formas de propriedade. A partir da ascensão da burguesia como classe social e da forma mais desenvolvida de divisão do trabalho, vê-se no Estado uma forma de organização para garantir a hegemonia e os interesses da outra classe. Os autores definem Estado como “a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, segue-se que todas as instituições comuns são mediadas pelo Estado e adquirem através dele uma forma política” (p. 98). Para eles, o Estado representa uma “coletividade ilusória”, marcada pelas contradições entre os interesses particulares e coletivos, em que a classe dominante faz as demais classes acreditarem que o Estado representa os interesses comuns da sociedade. No entanto,

[...] as ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes; isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios de produção material dispõe, ao mesmo tempo, dos meios de produção espiritual, o que faz com que a ela sejam submetidas, ao mesmo tempo e em média, as ideias daquelas aos quais faltam os meios de produção espiritual. As ideias dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, as relações materiais dominantes concebidas como ideias; portanto, a expressão das relações que tornam uma classe a classe dominante; portanto, as ideias de sua dominação. (MARX; ENGELS, 1996, p. 72).

Tendo em vista que os interesses e as ideias mudam e acompanham as classes dominantes, Rocha (2017) ressalta que, nessa configuração, a sociedade passa a ser embasada não mais pelas relações naturais, mas por normas e regras registradas em documentos escritos, razão pela qual a regulação estatal, no campo educacional, é resultado da ação do Estado de base material e capitalista. Assim, é necessária a compreensão do Estado por meio dos instrumentos que utiliza para efetivar suas ações que, no caso aqui tratado, é a regulação.

Derivada do latim, a palavra regulação significa régua, regra, reta. Ao ser utilizada em diversas áreas, como na sociologia, na economia, na administração, na ciência política e nas ciências biológicas, o termo adquiriu definição polissêmica, não perdendo sua essência que, de

acordo com o dicionário, constitui-se no “ato de regular; o que está de acordo com as regras, as normas, o costume; normal; de conformação harmoniosa” (MICHAELIS, 2018, n.p).

A noção de regulação é originária da fisiologia e da tradição médica ocidental. Desde Hipócrates, esclarece D’Hombres (2008), a observação clínica do paciente era basicamente a observação da cura espontânea, sem intervenção do médico, mas *vis medicatrix naturae* (por meio da natureza). Para o autor, haveria, pois, uma regulação interna ou autorregulação e uma externa ou corretiva, que se manifesta a partir de práticas e normativas sociais e econômicas. Para entender a regulação da economia e os demais campos aos quais foi se aplicando, é interessante se reportar ao conceito de regulação herdado da área médica, em que o autor explica

[...] a sobreposição semântica é real em relação a uma das duas determinações essenciais que é a ideia moderna de regulação fisiológica: a noção de que o organismo tem seus padrões operacionais próprios, ou seja, não precisamos inventar o que é desejável para ele e que ele tem dentro de si os mecanismos de preservação e manutenção de seus padrões (p. 29).

Nesse caso, por analogia semântica, a regulação é o retorno ao equilíbrio, em que existem mecanismos naturais, espontâneos e internos ao corpo social que regulam, sem a necessidade de intervenção de autoridades, o que leva à noção moderna de autorregulação. Contudo, há, ainda, uma regulação externa, de controle, que leva à estabilidade por meio de normas e regulamentos, como é percebido na educação superior que é regulada externamente pelo Estado, com a elaboração do aparato legal e controle quanto ao seu cumprimento e internamente, pelas normas e pelos regulamentos estabelecidos pela própria instituição, baseados nas normas estatais.

A regulação é exercida classicamente mediante leis e princípios hierárquicos e, desse modo, é assimilada a regulamentação” (MAROY, 2011, p. 689). A regulação, como ato de regular, está associada ao ajuste de uma ação para determinada finalidade, embasada por normas e regras predefinidas pelo Estado. Já para Aglietta (1998, 1999), a regulação vai além da presença ou intervenção do Estado na economia; ela constitui um conjunto de mediações para a coesão social, que visam à limitação das distorções causadas pelo acúmulo de capital.

Pode-se inferir que a regulação é consideravelmente polissêmica, aplicável a uma infinidade de áreas de estudos e assume uma variedade de definições e funções, de acordo com o contexto no qual é aplicada, que convém mencionar: (i) controle do equilíbrio; (ii) mecanismo para assegurar o desenvolvimento de um sistema; (iii) ajuste de ações e de seus efeitos; (iv)

processo social e produção de regras coordenação; (v) controle e influência; (vi) alcance do correto funcionamento; (vii) manutenção da harmonia e estabilização.

Para além dos aspectos lexicais e semânticos, a regulação é constantemente utilizada para o controle da ação e políticas públicas e pode ser entendida como um mecanismo de equilíbrio, de ajuste, por meio de leis e princípios. A regulação política pode ser considerada “como um conjunto de arranjos institucionais e de mecanismos de controle e enquadramento das ações por uma autoridade política reconhecida” (MAROY, 2011, p. 689). Como ato de regular, a regulação está associada ao ajuste de uma ação para determinada finalidade, embasada por normas e regras predefinidas pelo Estado.

Os modos de regulação vão se modificando e adequando-se ao Estado e às instituições do capitalismo. A evolução da regulação acompanhou o capitalismo no seu processo histórico e as formas de regulação foram se moldando. Os modos de regulação considerados como contemporâneos, a partir dos anos 1960, segundo Boyer (2009), sofreram influência da globalização e internacionalização, que promoveram a abertura do mercado internacional, acirrando ainda mais a concorrência, que passou a ser uma forma institucional dominante do capitalismo.

A partir dos anos 1970, a regulação passou por uma reconceituação em que foram agregados outros elementos do papel do Estado, mediante a crise do Estado-providência²¹. O Estado adota diversos mecanismos de intervenção social, como descentralização, avaliação, parceria público-privada, liberalização, privatização e outros, para exercer seu papel regulador em detrimento do de provedor. Nesse contexto, surgem outros sujeitos públicos e privados que passarão a fazer parte da ação pública, em que o *status* teórico da regulação adquire outra roupagem. Maroy (2011) assinala que a ação pública passa a considerar os outros papéis assumidos pelo Estado e, conseqüentemente, outras formas de intervenção no contexto da governança.

As transformações do Estado estão relacionadas à globalização e à transnacionalização do capitalismo, que exigem incorporação de um outro papel nas funções de regulação e controle para a manutenção do Estado descentralizado. Os modos e instrumento de regulação e a política de avaliação da educação superior brasileira devem ser entendidos sobre a influência da globalização na definição do papel que o Estado assume perante a educação como direito social. Essa atuação influencia diretamente no modelo de política adotado, seja para a oferta

²¹ Estado-providência, também conhecido como Estado do Bem-estar (*Welfare state*), pode ser considerado o Estado que garante à população, como direito social, serviços básicos como saúde, educação, alimentação, habitação, entre outros (REGONINI, 2010).

educacional, seja para fiscalização da oferta terceirizada à iniciativa privada, pelo poder público.

Podemos entender esse movimento de influências do contexto e da historicidade na realidade ou objeto de estudo, a partir do pensamento de Marx (1965) sobre as categorias não serem eternas, pois

[...] como se vê, as formas econômicas sob as quais os homens produzem, consomem, comerciam, são transitórias e históricas. À medida que adquirem novas forças produtivas, os homens modificam seu modo de produção; e, como o modo de produção, modificam também todas as relações econômicas, as quais nada mais eram que as relações necessárias àquele momento de produção (p. 246).

As relações formam uma teia de acontecimentos que estão necessariamente inter-relacionados. O entendimento de que as categorias são transitórias e de que fazem parte de uma totalidade justifica a constante transformação da realidade, das contradições e das mediações que são feitas em diversos movimentos dialéticos, que também passam por transformações. Nesse sentido, as definições do termo *globalização* são importantes para que se possam entender as relações a que estão sujeitas a avaliação, como política pública, e os fatores determinantes que a fazem ser *prioridade* na agenda governamental.

Santos (2003) define globalização como “um fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo” (p. 26). Assim, para o autor, há que se considerar a existência de globalizações (no plural), por não ser um processo consensual, coerente, que aponta somente em uma direção. Na verdade, é um processo envolto em tensões e contradições, com objetivos, interesses e ideologias diversas, que não pode ser considerado único.

Diversas teorias envolvem a globalização e as transformações nas macros e, conseqüentemente, micropolíticas educacionais. Pondera-se relevante considerar a globalização como partícipe da transnacionalização da educação superior que, conseqüentemente, causou mudanças na função, missão e modelo das universidades, fazendo-as se adequarem ao modelo global da educação superior, adaptando-se também às macropolíticas desse nível de ensino. Essas transformações também influenciaram no modelo de regulação e avaliação adotados para esse nível educacional, que perpassa por influências de organismos internacionais na concepção das políticas voltadas ao setor.

Dale (2004) acredita que o Estado passou por diversas alterações, mas a maior mudança foi na aproximação do Estado ao mercado, ao mundo dos negócios, que ficou conhecido como

nova gestão pública. Para o autor, “o Estado tornou-se um Estado competitivo e organizou-se competitivamente, e colocou escolas, por exemplo, e outras coisas, em competição entre si. Isto representa um grande golpe do capital; ele cessa seu trabalho em oposição ao Estado e passa a trabalhar através do Estado” (p. 7). O Estado tornou-se instrumento do capital. Ele rompe com a homogeneidade das suas funções de financiar, prover e regular a educação e tende a descentralizar, a delegar certas funções em determinados setores da economia.

As transformações do capitalismo e da democracia permitiram o surgimento do neoliberalismo, cujos princípios eram de um “Estado forte e uma economia livre” (AFONSO, 2010, p. 1143) e expansão da economia global, o que levou à insuficiência do Estado na gestão e no controle de seus componentes de política nacional. O Estado vê dificuldade em garantir as demandas sociais, a comunidade se vê mais ativa no outro papel relativo aos assuntos políticos e sociais e há a crescente participação de organismos internacionais na definição e controle de políticas nacionais.

Afonso (2010) chama a atenção para o fato de que, no contexto neoliberal, a concepção de sociedade civil

[...] consoante as nuances político-ideológicas ou as delimitações mais pragmáticas, ora significa mercado, ora significa comunidade, ora significa a mobilização simultânea e a interação dos dois – agora chamados a ser parceiros, mediadores ou mesmo protagonistas em processos (supostamente não conflituais) de articulação com o Estado (p. 1142).

Nesse sentido, o autor ressalta a instabilidade dos atores – Estado, comunidade e mercado – na regulação social, assim como os consensos, os princípios, os protagonismos, os interesses e as articulações também são provisórios, a depender da conjuntura política e econômica.

A regulação ganhou outra conceituação e aplicação em função das transformações da lógica de ação estatal na condução das políticas públicas. As novas formas de regulação são inerentes à nova gestão pública (*new public management*), que, segundo Barroso (2005), pode ser entendida como a “modernização, desburocratização e o combate à ineficiência do Estado” (p. 726), e, conseqüentemente, ao projeto neoliberal de privatização de setores da sociedade e economia que eram de responsabilidade do Estado. Essa modernização da administração

pública reflete nas outras formas de intervenção e controle das políticas públicas por normas e regulamentos²².

No contexto da nova gestão pública, o Estado afasta-se, mas não se retira da educação, assumindo outro papel, o de Estado-avaliador (AFONSO, 2009; NEAVE, 2004). Para Almeida (2015) “Estado-avaliador é a denominação que responde pela relação do Estado e das políticas educativas no marco do neoliberalismo” (p. 94). A autora acrescenta que “essa designação sugere a competitividade, a educação direcionada para o mercado, por meio de reproduções da gestão de empresas privadas, bem como na ênfase em produtos, que são os resultados nas avaliações externas” (p. 91). O controle do Estado passa a ser feito por meio da criação de sistemas de avaliação e monitoramento dos resultados educacionais, acentuando a responsabilização sobre os sujeitos envolvidos com o campo educacional. Nesse sentido, instituições passam a se conformarem com os modelos impostos e reorientar objetivos e metas da educação para atendimento dos indicadores de qualidade e um bom posicionamento nos *rankings* nacionais e internacionais.

Afonso (2013) considera que o Estado-avaliador, desde seu surgimento na década de 80, passou por modificações que fizeram considerar a existência de duas fases, com características que podem coexistir, não necessariamente uma sendo a superação da outra, já que, no movimento dialético, a realidade se transforma. O entendimento das transformações do Estado-avaliador possibilita o aprofundamento na análise da avaliação da educação superior brasileira em sua trajetória de consolidação como política pública. As características da avaliação, concepções, mediações e mesmo as contradições que lhe são intrínsecas, possuem relação com o modelo de governança e estágio de desenvolvimento do Estado-avaliador.

A primeira fase compreende entre os anos de 1980 e meados de 1990, em que ainda não havia tanta expressividade nos efeitos da globalização, o que o autor denomina de “globalização de baixa intensidade”. A política avaliativa ainda se moldava e permitia expressiva autonomia das unidades da federação, no âmbito administrativo, financeiro e pedagógico.

[...] A primeira fase do Estado-avaliador foi claramente conotada, em termos político-ideológicos, com o neoconservadorismo e o neoliberalismo emergentes, sendo igualmente a expressão de uma agenda (já) marcadamente preocupada com a afirmação e manutenção, mais explícitas, da supremacia educacional de alguns países face a outros, reforçando (internamente) a

²² Barroso (2005) ressalta a distinção entre regulação e regulamentação em que aquela é flexível nos processos adotados, mas rígida no que concerne ao controle da eficácia e eficiência dos resultados das políticas e está relacionada ao controle *a priori* dos procedimentos, no sentido norteador das políticas. A regulamentação pode ser tida como uma forma de regulação, pois o conjunto normativo pode ter um fim em si mesmo, independentemente do seu uso

identidade nacional e (externamente) a procura de vantagens competitivas, num mundo em que o processo de globalização se iria tornar crescentemente perceptível. (AFONSO, 2013, p. 272)

Em um contexto mundial, o período foi marcado pelo intenso controle do Estado sobre a educação por meio de mecanismos de *accountability* baseados em testes de larga escala e na criação de *rankings* como formas de prestação de contas, não somente impostos às instituições, mas também aos sujeitos envolvidos no processo educacional, como os docentes. A contradição permeia o processo de atuação do Estado-avaliador que é marcado pela centralização e pelo alto controle do desempenho é, pois, fundamentado na descentralização da oferta. Nesse modelo de política, a meritocracia e a avaliação para punição- baseada nos resultados- fazem-se presentes e embasa a lógica regulatória. Houve início a transferência de políticas por meio dos mecanismos de empréstimo e aprendizagem²³

No Brasil, segundo Schneider e Rostirola (2015), a primeira experiência de avaliação em larga escala que caracteriza o início da nova fase da gestão pública brasileira foi realizada no ano de 1976, sob coordenação da Capes, cujo objetivo era monitorar a qualidade do trabalho dos professores das instituições de educação superior. Para as autoras, a política avaliativa, baseada na *accountability*, passou a fazer parte da realidade brasileira somente no segundo ciclo de avaliações em larga escala.

Na Constituição Federal de 1988, a avaliação já foi vinculada à educação que, por sua vez, foi relacionada à qualidade, a exemplo do artigo 209, que diz que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que tenha qualidade avaliada pelo poder público. Percebe-se a conjugação da lógica neoliberal de abertura do campo educacional com o Estado-avaliador que se afasta da oferta, mas, em contrapartida, exerce o controle, sob as mais diversas formas, principalmente, por meio da avaliação.

No cenário do primeiro momento do Estado-avaliador no Brasil, em uma alteração da LDB de 1961, a Lei nº 9.131/1995, introduziu a avaliação periódica, por meio de exames para

²³ Em consequência da globalização, transformações políticas, sociais, culturais e econômicas se processaram em todo o mundo. Não foi diferente com os modelos de governança das políticas educacionais que, com o surgimento de novas demandas para esse setor, passam a ser exportados de uns países para outros. Essa transferência de políticas, segundo concepção de Barroso (2007), a transnacionalização possibilita a disseminação de modelos de regulação por meio de empréstimo, que se refere à transposição da política de uma realidade para outra. Como são modelos s referenciados em países, geralmente, mais desenvolvidos, não são feitos questionamentos sobre a legitimidade da política a ser implantada, sem levar em conta o contexto em que será inserida. Fatores estruturais, políticos, sociais e ideológicos podem impactar nas condições da recepção das políticas, em contrapartida, a (re) interpretação e (re) contextualização podem favorecer a adequação dessas políticas em contextos diversos. (BARROSO, 2007)

avaliação da qualidade e eficiência das IES²⁴. Expressões como “avaliações periódicas”, “determinam a qualidade”, “eficiência”, “conteúdos mínimos estabelecidos”, “desempenho”, “orientar suas ações” e “fomentar” revelam o tom do Estado-avaliador alicerçado na política neoliberal de oferta da educação superior. Nesse cenário, o controle sobre o desempenho e eficiência e o uso dos resultados norteiam o fomento de ações e investimentos.

Ainda nessa primeira fase do Estado-avaliador, foi criado o Setor Educacional do Mercosul, no ano de 1991, cuja missão é formar um espaço educacional comum, com a criação de políticas articuladas capazes de gerar integração entre os países que compõem o bloco econômico. Essa política foi formulada a fim de estimular as ações de internacionalização, como mobilidade discente e docente, intercâmbios e outros. Para tanto, a avaliação seria um elemento essencial nesse processo.

A segunda fase que, de acordo com Afonso (2013), teve seu início a partir do final da década de 1990, revela crescente influência dos organismos internacionais, como Banco Mundial (BM), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outros, nas políticas educacionais em contrapartida à redução da autonomia do Estado-nação. Nesse período, a globalização já estava mais intensa, aumentando, dessa forma, o consenso sobre a necessidade de implantação de políticas de avaliação e a participação de vários países nas avaliações comparativas internacionais, como o *Programme for International Student Assessment* (PISA). Os mecanismos de transferência de políticas passam a ser a harmonização, disseminação, standardização e imposição, com adoção da regulação por meio de indicadores, resultados e evidências (AFONSO, 2013).

Para Schneider e Rostirola (2015), diferente do que aconteceu em outros países, onde as avaliações standardizadas internacionais ganharam visibilidade somente após a implantação dos sistemas nacionais de avaliação, no Brasil, as avaliações internacionais que serviram de referência para a criação do próprio sistema de avaliação. E complementam: “por conta disso,

²⁴ [...] art. 3º Com vistas ao disposto na letra e do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 1961, com a redação dada pela presente Lei, o Ministério da Educação e do Desporto fará 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. § 1º Os procedimentos a serem adotados para as avaliações a que se refere o caput incluirão, necessariamente, a realização, a cada ano, de 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. § 2º O Ministério da Educação e do Desporto divulgará, anualmente, o resultado das avaliações referidas no caput deste artigo, inclusive dos exames previstos no parágrafo anterior, informando o desempenho de cada curso, sem identificar nominalmente os alunos avaliados. Art. 4º Os resultados das avaliações referidas no § 1º do art. 2º serão, também, utilizados pelo Ministério da Educação e do Desporto para orientar suas ações no sentido de estimular e fomentar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, principalmente as que visem a elevação da qualificação dos docentes. (BRASIL, 1995)

consideramos que, no Brasil, o segundo estágio do Estado-avaliador desenvolveu-se *pari passu* ao primeiro, confundindo-se ou mesmo, em alguns momentos, antecipando-se a este” (p. 502).

No contexto da educação superior, Afonso (2013) menciona a consolidação de agências de acreditação, como a *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), no cenário Europeu, podendo-se acrescentar, no âmbito do Brasil, a criação de um sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários Mercosul (Arcu-Sul), no ano de 2008. Esse sistema tem como objetivo realizar a avaliação e acreditação de cursos de graduação, sob gerenciamento da Rede de Agências Nacionais de Acreditação (Rana), instituídos no âmbito do Setor Educacional do Mercosul.

Registra-se que, nessa época, no ano de 1997, por meio do parecer CNE nº 776/1997, começou o movimento de elaboração das diretrizes curriculares nacionais, fixadores de uma base mínima comum de conteúdos para os cursos de graduação, que foram consolidadas e publicadas por volta dos anos 2000. Foram, também, criados, entre os anos de 1998 e 1999, os Padrões de Qualidade para os cursos de graduação, os quais embasavam as avaliações das Condições de Oferta (ACO) e das Condições de Ensino (ACE), que serão tratadas no histórico da avaliação da educação superior, no capítulo 2 desta tese.

Com efeito, a ascensão do Estado-avaliador processou algumas mudanças com relação ao tempo, processo e lugar ocupado pela avaliação na formulação de políticas. A autoavaliação e o planejamento estratégicos passaram a fazer parte das atribuições do Estado, reconfigurando-se, assim, a avaliação de rotina e avaliação exploratória. No bojo das mudanças do papel do Estado, surge a avaliação *a posteriori*, uma vez que o controle é deslocado do processo para o resultado. Barroso (2005) corrobora este fato, sublinhando que a nova gestão pública “substitui um controle directo e *a priori* sobre os processos, por um controle remoto, e *a posteriori* baseado nos resultados” (p. 732).

A reforma e reestruturação do Estado, a partir da década de 1980, afetou a administração pública e conseqüentemente a educação. A regulação dos sistemas educacionais pode ser entendida como um “[...] um conjunto de mecanismos de orientação, coordenação, de controle e de equilíbrio do sistema que contribuem para orientar e coordenar a ação dos estabelecimentos de ensino, dos profissionais, das famílias, pela distribuição de recursos e obrigações” (MAROY, 2011, p. 690).

Afonso (2017) já considera a existência de uma terceira fase do Estado-avaliador, denominada pós-Estado-avaliador em que, por meio da ação de organizações internacionais, como OCDE e Organização Mundial do Comércio (OMC), impõem o eurocentrismo aos demais países, no sentido da privatização e da mercantilização da educação. Nesse cenário, a

ênfase é dada a provas e a testes standardizados, por se considerar a educação com alto valor mercadológico, passível de contribuição à acumulação do capital. Na realidade brasileira, vemos a abertura de capital de grandes grupos educacionais privados a partir do ano de 2007, com consequências, não somente para o modelo de gestão financeira e administrativa, mas também para a gestão acadêmica, com a padronização de matrizes curriculares e projetos pedagógicos, independente das particularidades regionais e sociais de cada IES.

Entende-se que, desde o surgimento do Estado-avaliador, a educação superior tem sido objeto de disputas nas arenas de poder interessadas nesse nível educacional, o que reflete no comportamento de outros elementos que lhe fazem mediação, como a avaliação, qualidade. A regulação pelo mercado e por resultados, por meio da avaliação, passam a fazer parte do aparato utilizado pelo Estado para o controle da educação superior, como será discutido nas próximas seções.

1.3 A configuração da regulação no campo educacional

Como visto na seção anterior, a definição de regulação do campo econômico passou a ser amplamente aplicada em outras áreas de estudos e análises. De acordo com Barroso (2005, 2006), o termo regulação tem uma diversidade de aplicações a depender do campo, no entanto, na educação, é utilizado para caracterizar duas situações: “os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a acção dos actores e os modos como esses mesmos actores se apropriam delas e a transformam” (p. 12). Esse processo diz respeito à ação normativa e de controle do Estado que possui autoridade legítima e que, por meio do aparato legal, orienta e fiscaliza as ações de sujeitos históricos, sobre os quais exerce a autoridade. A regulação adquire autonomia na medida em que há o (re) ajuste das normas e das regras por parte dos sujeitos que as utilizam.

Assim como os modos de regulação na área econômica passaram por transformações, a regulação educacional também veio se moldando, atendendo a interesses distintos, tendo em vista o tempo e as condições sociais, políticas e econômicas do momento²⁵. Embora a aplicabilidade da regulação seja diferenciada entre as áreas e possa ter seus fatores de mediação distintos, a regulação sempre está relacionada à intervenção do Estado ou do mercado, ao cumprimento de regras e ao controle.

²⁵ A compreensão das evoluções históricas, sociais, econômicas, políticas e sociais, se relacionam com a educação superior em um processo dialético e, conseqüentemente, com os modos de regulação e suas transformações ao longo dos anos, como será apresentado no próximo capítulo.

Barroso (2005) observou que os países possuíam, até a década de 1980, um modelo de regulação burocrático-profissional, combinado com a regulação estatal burocrática e com a regulação profissional, corporativa e pedagógica, e, na atualidade, o modelo de regulação pós-burocrático, que tem como principais componentes o Estado-avaliador e o quase-mercado. O modelo de regulação pós-burocrático caracteriza-se pela maior autonomia das instituições de ensino, pela diversificação na oferta educacional, equilíbrio entre a centralização e a descentralização, indução da livre escolha na oferta e a avaliação externa.

O autor apresenta cinco dimensões do processo de regulação das políticas públicas voltadas à educação: (i) regulação transnacional, (ii) regulação nacional, (iii) regulação local, (iv) metarregulação (BARROSO, 2004).

A *regulação transnacional*, efeito da globalização, diz respeito ao conjunto de regras, orientações, procedimentos e instrumentos oriundos de outros países, principalmente os centrais, que são tomados como obrigatórios e legítimos de implementação em outros contextos de outros países, principalmente os periféricos ou semiperiféricos. Pode-se considerar que essa dimensão da regulação, um efeito ou componente da globalização, aproxima os países, possibilitando a criação de macropolíticas que são implementadas transnacionalmente.

Esse tipo de regulação pode, ainda, ser oriunda de organismos internacionais e blocos econômicos, como União Europeia (UE), BM, OCDE, Unesco e outros, que não intervêm diretamente na regulação das políticas educacionais, mas, sim, por meio do controle das regras dos sistemas de financiamento, desenvolvimento de projetos e programas para diagnosticar a educação e propor metodologias, técnicas, instrumentos e procedimentos a serem implementados no sistema educacional. Barroso (2004) se refere a esse nível de regulação como tendo efeitos de empréstimo de políticas ou contaminação internacional de conceitos e políticas que são postas em prática em escala mundial. Esse efeito contaminação consiste na adoção de soluções adotadas e transferidas de um determinado país para serem aplicadas em outros.

A *regulação nacional ou institucional* está relacionada ao modo institucionalizado como a administração pública exerce seu papel no controle e influência sobre as políticas educacionais, por meio de instituição de normas que orientam a ação dos sujeitos envolvidos na educação e seus resultados. Para Barroso (2006), esse modo de regulação combina burocracia e profissionalismo numa ação de controle da escola, mas também dos resultados do trabalho docente. Os conflitos gerados pela tomada da escola, como organização profissional, reduziram o poder da gestão participativa em que a comunidade, alunos e família compunham de alguma forma a gestão da instituição. O hibridismo é o efeito que está presente nesse modo de regulação, que sofre influências da regulação transnacional e, ainda, em nível nacional, as

políticas são adequadas às diferentes localidades e regiões do País, observadas as realidades e especificidades. Há, dessa forma, “a sedimentação normativa resulta da sobreposição de novas regras, orientações e reformas [...] às práticas e estruturas antigas que na maior parte dos casos, acabam por substituir ainda que ‘travestidas’ de uma pretensa modernidade” (p. 53). Por outro lado, pode acontecer a adoção de modelos advindos da regulação transnacional, mas moldadas a partir do contexto nacional.

A regulação local ou a microrregulação se refere ao resultado do reajustamento que as normas e regras passam localmente, antes de serem implementadas. Essa regulação pode ser considerada como inerente à administração pública local ou ainda mais se tratar de uma organização educativa individualmente. Pode-se falar, destarte, em múltiplos espaços de microrregulação local que produzem o efeito mosaico do sistema educativo, com sua infinidade de ações implementadas pela releitura de normas, regras, processos e procedimentos, além da influência; de um lado, pela regulação do Estado e, por outro, da regulação do mercado. Esse efeito da política de regulação no campo educacional, além da diversidade, pode intensificar a desigualdade. Há uma diversidade de modos e fontes de regulação que acarreta esse efeito, isso garante o equilíbrio do sistema educacional, porém, sob a influência da uma diversidade de dispositivos reguladores.

A metarregulação apoia-se em um sistema educativo que possui coordenações e co-coordenações, sujeitos e co-sujeitos que representam diferentes níveis e instâncias complementares de atuação, e não em uma macrorregulação, controladora de tudo, segundo sua vontade. Esse modo de regulação configura-se no Estado regulador da regulação, que a esse propósito, Barroso (2006) afirma que “a regulação do sistema educativo não é um processo único, automático e previsível, mas sim um processo compositório que resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre accção dos ‘regulados’” (p. 64). É o que podemos perceber acerca do controle do Estado sobre a regulação do próprio mercado na educação superior brasileira. Embora haja a regulação do mercado, por meio da concorrência, o Estado regula a ação do mercado por meio do aparato regulatório com normas, regras e verificações de cumprimento do que está posto na legislação.

A educação superior foi assumida, em grande parte, por atores privados que visam unicamente ao lucro. O Estado não é a única fonte de regulação, mas compartilha essa função com o setor privado (BARROSO, 2005). Nesse caso, parte da função regulatória passou do Estado ao mercado, em que a acirrada concorrência se incumbem de regular a oferta. Na perspectiva de Dale (2014), a privatização tem um impacto relevante na justiça social,

aumentando-se a exclusão social e dificultando o acesso das classes menos favorecidas à educação superior.

A concatenação de inúmeras normas e legislação na política de regulação do campo educacional, além da diversidade, pode intensificar a desigualdade. Há uma diversidade de modos e fontes de regulação que acarretam esse efeito, o que garante o equilíbrio do sistema educacional, porém, sob a influência da uma diversidade de dispositivos reguladores. Segundo Barroso (2004), “as acções que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por um feixe de dispositivos reguladores que muitas vezes se anulam entre si ou, pelo menos, relativizam a relação causal entre princípios, objetivos, processos e resultados” (p. 25). O autor completa, ao afirmar

[...] os ajustamentos e reajustamentos a que esses processos de regulação são lugar não resultam de um qualquer imperativo (político, ideológico, ético) definido *a priori*, mas, sim, dos interesses, estratégias e lógicas de acção de diferentes grupos de actores, por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes (p. 26).

Na leitura de Barroso (2004, 2005), dois grandes desafios são inerentes a esse cenário da regulação da política educacional, que não é um processo único e previsível. O primeiro é a gestão das múltiplas regulações para que não haja um incremento das desigualdades a favor de uma minoria política e economicamente privilegiada. O segundo desafio está em o Estado assumir a função de regulador das múltiplas regulações às quais o sistema educacional está submetido. Em meio ao complexo sistema de regulação da educação, o Estado deve encontrar o equilíbrio para o respeito à diversidade, mas também à individualidade dos cidadãos diretamente atingidos pelas normas educacionais.

Maroy e Voisin (2013) observam a crescente autonomia concedida às instituições de ensino, contudo, sem perder de vista o monitoramento e o controle da qualidade dos sistemas de ensino, por meio da criação de políticas de avaliação de desempenho e indicadores nacionais. A instalação de mecanismos de responsabilização, inspirados pela ideia da nova gestão pública, configuram como um outro modo de regulação instaurado nas políticas educacionais. Sob a alegação de busca da eficiência, eficácia, redução das desigualdades de desempenho dos estudantes, as escolas ficam sujeitas aos resultados das avaliações e indicadores e suas consequências, sejam elas positivas ou negativas.

A avaliação da educação superior é um espaço de disputa de poder cujos resultados têm um significado político para o Estado de efetivação e de êxito das normas e diretrizes

reguladoras. Por possuir diversos grupos envolvidos na política avaliativa, como sociedade, mídia, Estado, instituições de educação superior, comunidade acadêmica, a regulação não é linear e blindada de ajustes, de acordo com os interesses de cada grupo, mas (re) modela-se, conforme a correlação de forças de cada grupo.

Santos (2003) salienta que, nos velhos modos de regulação, o Estado, o mercado e a comunidade eram os principais atores, com protagonismo para o primeiro, que mantinha os demais subordinados, consoante os contextos históricos, culturais, sociais, políticos e econômicos, afirmação essa corroborada por Afonso (2010). Com a transição das funções do Estado, aquele autor considera o protagonismo de novos modos de regulação, agora a níveis, além de nacional, também internacional e transnacional. Nessa vertente, as interfaces público-privado e o deslocamento da educação como uma mercadoria em mercados ou quase-mercados²⁶ educacionais constituem o pano de fundo dessa outra regulação.

Podemos analisar essas mediações sob o prisma dos ensinamentos de Marx (1996), pois este ressalta que um acontecimento histórico não tem repercussões somente locais, mas extrapolam fronteiras, reafirmando a transitoriedade da realidade e a mutabilidade das categorias e relações. Dessa forma, o movimento dialético e as mediações entre o Estado, sociedade, mercado e demais componentes internos e externos a essa totalidade produzem efeitos e (re) arranjos em todos os níveis e dimensões.

Com efeito, a avaliação de processos educacionais ganhou relevância como medida para se garantir a qualidade por meio da eficiência e eficácia dos sistemas de ensino. Passou, ainda, a ser utilizada como ação de sustentação para tomadas de decisões políticas e como forma de manter o controle do Estado em um momento de descentralização de suas funções, conforme afirmam Oliveira, Fonseca e Amaral (2006):

[...] para evitar qualquer risco de enfraquecimento institucional do Estado em decorrência da transferência de suas funções, foram adotadas medidas reguladoras, capazes de impedir que a exacerbação da autonomia no processo de descentralização conflitasse com as metas governamentais. No plano diretor da reforma do aparelho de Estado, justificou-se a avaliação externa como instrumento para garantir a capacidade de o Estado implementar de forma eficiente as políticas públicas descentralizadas, ou seja, a governança (p. 73).

²⁶ Afonso (2010) utiliza a expressão quase-mercado “como referência genérica que inclui todas as formas possíveis em que esteja em desenvolvimento uma qualquer alteração, mais ou menos radical, nas lógicas públicas e estatais de provisão, financiamento e organização da educação escolar, sendo de admitir graus e procedimentos muito diferenciados que apenas excluem a privatização total dos serviços educativos. Neste sentido, a expressão quase-mercado (ou semi mercado) referir-se-á à introdução de lógicas e valores de mercado no interior do sistema público estatal” (p. 1144).

A educação é um bem público, dever do Estado e direito de todos os cidadãos. Destarte, o processo avaliativo assume relevante importância no contexto educacional como um instrumento político e social. Assim, a avaliação interessa à sociedade e ao Estado, sobretudo para a melhoria da qualidade da educação, orientação de expansão da oferta e para direcionamento e reformulação dos processos e políticas públicas da área educacional.

Vários dispositivos de regulação- com diferentes finalidades- podem coexistir em um mesmo sistema, o qual pode comportar, ainda, uma regulação tripla, que, de acordo com Barroso (2005), são a (i) pré-regulação, (ii) pós-regulação e (iii) multi ou corregulação. Embora o autor se refira a um contexto global, pode-se inferir que a educação superior brasileira comporta os mencionados tipos de regulação.

A *pré-regulação* é verificada em regimes políticos nos quais a ação do Estado na oferta de bens e serviços é mais centralizada. Quando há abertura para a descentralização e liberalização, a pós-regulação é mais utilizada para a adaptação e correção dos eventuais desequilíbrios no sistema. Para a regulação da educação superior brasileira, o poder público adota tanto a regulação prévia, por meio da autorização de curso ou credenciamento institucional, considerados ato de entrada no sistema federal de ensino, por instituições que não gozem da prerrogativa de autonomia universitária. Embora livre à iniciativa privada, as instituições estão sujeitas às normas e às condições do Estado e à autorização de funcionamento e à avaliação da qualidade (BRASIL, 1996).

A *pós-regulação* é praticada por outros atos normativos como reconhecimento e renovações de reconhecimento de cursos, além de recredenciamentos institucionais. Essas ações regulatórias consistem na avaliação periódica para validar e mensurar a qualidade acadêmica e institucional, garantindo a continuidade do funcionamento das IES e cursos.

Já a *multirregulação* ou *corregulação* trata das múltiplas regulações advindas de Estados, setores, subsetores, agências internas e externas, em consequência das descentralizações. A forma de gestão das ações públicas define, assim, o tipo de regulação a ser adotado, conforme nível de liberalização dessas ações. Como exemplo da pluralidade de controle e atores envolvidos na regulação dos cursos superiores, podemos citar a regulação envidada pelos conselhos profissionais que criam diversas normas inerentes à formação dos estudantes, para a garantia da inscrição no conselho. A participação de alguns desses órgãos na regulação estatal efetivada pelas avaliações externas de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento desses cursos exemplifica a multirregulação aplicada à educação superior brasileira. Segundo o autor, as distintas instâncias de regulação da educação podem

causar contradições e conflitos de interesse, visto que são diferentes as esferas da sociedade que têm interesses na educação e interesses distintos, que vão desde a formação humana de indivíduos à lucratividade financeira.

Na seara dos dispositivos reguladores da educação superior, estão as avaliações externas e o Enade, realizadas pelo Inep, a autoavaliação institucional, realizada pela própria instituição, os organismos internacionais, como o Banco Mundial e a Unesco, o mercado, os docentes, os discentes e a sociedade de um modo geral, que regulam a oferta educacional. Consoante Barroso (2005),

[...] a diversidade de fontes e modos de regulação faz com que a coordenação, equilíbrio ou transformação do funcionamento do sistema educativo resultem mais da interacção dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político. [...] Os ajustamentos e reajustamentos a que estes processos de regulação dão lugar não resultam de um qualquer imperativo (político, ideológico, ético) definido *a priori*, mas sim dos interesses, estratégias e lógicas de acção de diferentes grupos de actores, por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objectivos e poderes (p. 734).

Destaca-se que essa coexistência de normas e regulações pode estar envolta de múltiplas contradições, estas se manifestam na instauração de ações e dispositivos regulatórios na educação superior, como é percebido no âmbito do sistema avaliativo brasileiro. A lei do Sinaes, Lei nº 10.864/2014 (BRASIL, 2014), é o normativo macro, no entanto, há uma vasta legislação complementar que normatiza a avaliação da educação superior, por meio de portarias, instruções normativas, resoluções e notas técnicas e, muitas vezes, não vão de encontro ao que define a regra mor.

A visão global dos modos de regulação, aplicados a diversos países, contribui para o entendimento do sistema regulatório da educação superior brasileira. Mesmo que haja convergência nos modos de regulação entre diferentes realidades, deve-se atentar ao contexto de criação e implementação da regulação, assim como aos sujeitos e componentes históricos políticos, sociais, econômicos e culturais envolvidos.

1.4 Elementos históricos da função regulatória na educação superior brasileira

Como afirma Marx (1997), “os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob as circunstâncias de sua escolha e sim sob àquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado” (p. 21). O decurso da história está

sempre ligado aos acontecimentos passados, como observou Marx (1982) em seus estudos sobre o modo de produção capitalista e as relações sociais. O autor destaca que as relações são pautadas no material e nas relações de produção que, por sua vez, apoiam-se em aspectos históricos, contraditórios e dialéticos que inevitavelmente permeiam e estão inter-relacionados ao materialismo. A análise da realidade, em sua totalidade histórica, possibilita desvelar, por meio do movimento dialético, mediações e contradições que mostram o objeto para além da sua aparência, mas a sua essência. O olhar superficial e desprovido da sua totalidade capta somente o que está posto, o que se quer que seja visto e, por isso, a ação regulatória do Estado deve ser analisada ao longo da história para que possa ser entendida em suas mediações, contradições e sínteses feitas até chegar ao seu modelo atual.

A regulação da educação superior não é recente, assim como a constituição da avaliação como política pública. No Brasil, segundo Queiroz (2014), ela tem sua origem a partir da Inspeção Geral, no período colonial, e *Inspecção Científica*²⁷ no período imperial, entre os anos de 1853 a 1889. A necessidade de regulação acompanhou a criação das escolas autônomas, as quais eram criadas por iniciativa da Coroa portuguesa, para formação dos profissionais liberais a fim de suprir as necessidades do aparato burocrático, com a vinda da família real para o Brasil. Embora a regulação da educação superior brasileira tenha se iniciado ainda no período colonial, optou-se, nesta tese, por abordar a regulação somente a partir da Primeira República, pois foi na Constituição de 1891 que a expansão da educação superior começou a acontecer pela iniciativa privada e a regulação tornou-se parte da ação do Estado para controle do formato de educação superior que passara a existir.

Segundo Martins (2002), até o ano de 1822 a educação superior no Brasil não sofreu alterações em seu modelo, desde a época colonial. Após o ano de 1850, houve certa expansão do número de instituições, mas pouco significativa; até o final do século XIX existiam somente 24 estabelecimentos públicos isolados de ensino. Para o autor, o período de relevância que marcou o início da expansão da educação superior pela via privada foi o da Primeira República (1889-1930). Desde então, a regulação e o controle do Estado passaram a ser condicionantes para a oferta da educação superior pelo setor privado, iniciando-se os processos de equiparação das instituições privadas às públicas, conforme será mencionado adiante.

²⁷ A *Inspecção Científica*, de acordo com Queiroz (2014), foi a primeira política regulatória da educação superior no Brasil Império, criada para as Faculdades de Direito e Escolas de Medicina, em que era tarefa da Congregação dessas instituições realizar as inspeções dos cursos. Eram inspecionados o espaço físico, equipamentos, os gabinetes de professores, laboratórios, sistemas de estudos, metodologia de ensino. A Congregação, exercia a função de órgão regulador a serviço do Governo, identificando pontos de atenção e propondo melhorias. A inspeção culminava em um relatório em que era utilizado como subsídio para tomadas de decisão do Império.

Entre os anos de 1890-1891, ocorreu a chamada Reforma Benjamim Constant (então ministro da Instrução Pública, Correios e Telégrafos) que, de acordo com Delaneze (2007), foi a primeira reforma educacional da república brasileira, composta por 21 (vinte e um) decretos. Tinha como proposta a implantação de métodos e conteúdos voltados às ideias liberais, positivistas e elitistas. A relação do Estado com a Igreja viu-se abalada com os termos da reforma, que suprimia do currículo dos cursos os conteúdos que ainda eram inerentes a essa relação. A reforma foi marcada pela notória expansão do ensino superior dada à facilidade de acesso e à criação de diversas faculdades livres e, conseqüentemente, ao aumento na procura pela formação superior, visto que o país passava por relevantes transformações econômicas. Nesse período, foram criadas as escolas livres, empreendidas por particulares, sem qualquer dependência do Estado, ao qual coube o controle e fiscalização dos estabelecimentos e dos conteúdos ministrados.

Em decorrência da reforma, foram criadas 27 (vinte e sete) escolas superiores particulares que passaram a ter seus diplomas reconhecidos com a mesma validade dos diplomas emitidos por escolas superiores federais. Consoante Cunha (2007), “à medida que o ensino superior se transformava pela facilitação do acesso, através da multiplicação de escolas e da modificação das condições de ingresso, cresciam as resistências a esse processo. Elas vieram determinar outra reforma de ensino, em 1911” (p. 159). Nesse ano, foi criada, pelo Decreto nº 8.659/1911, a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental, que durou até 1915, também conhecida como Reforma Rivadávia Corrêa, que, entre outros, criou o Conselho Superior de Ensino que veio a substituir a função fiscal do Estado, no que diz respeito a uma série de atribuições que lhe foram concedidas. A livre diplomação e a liberdade profissional encontraram resistência de diversos grupos, inclusive dentro do próprio Estado. A implementação da lei orgânica estava sendo boicotada dentro da própria burocracia do Estado. No entanto, cumpre ressaltar que

[...] além da função de produzir (em parte) e dissimular a discriminação social o ensino, em particular o ensino superior, é o processo de produzir agentes dotados do saber dominante, em diversos campos, capazes de produzir e reproduzir as práticas que correspondem aos interesses (materiais e ideológicos) das classes dominantes. Daí os privilégios ocupacionais. Mas, para que esses agentes sejam capazes de produzir e reproduzir aquelas práticas, é necessário que o ensino seja eficaz. Não só que seja capaz de selecionar os destinatários dotados da formação prévia que se assegure um aprendizado satisfatório, mas também, e principalmente, que o ensino seja capaz de produzir nos destinatários as transformações esperadas. (CUNHA, 2007, p. 167).

Com a liberdade de criação das escolas livres equiparadas com as mesmas prerrogativas de validade de diplomas que as instituições públicas, nasceu a política regulatória da educação superior, que foi se delineando e se aprimorando com o passar do tempo, de acordo com as arenas de poder e interesses em jogo.

O Decreto nº 11.530/1915, conhecido também como Reforma Carlos Maximiliano, reorganizou o ensino secundário e superior; criou, entre outros, a figura do inspetor para avaliação de instituições de ensino superior que quisessem ter os diplomas registrados e se tornassem equiparadas às instituições federais; criou a cota de fiscalização a ser paga pelas instituições para que os inspetores pudessem avaliá-las e atribuiu ao Conselho Superior a função de fiscalizar as instituições equiparadas às federais. Destaca-se, nessa reforma, a criação do inspetor para a inspeção das instituições de ensino superior que quisessem ter os diplomas equiparados aos das instituições federais. Os itens a serem avaliados pelos inspetores estão registrados no artigo 14, do referido decreto²⁸.

Apesar de chamado de inspetor e o trabalho realizado chamado de inspeção, não se pode dizer que seria uma espécie de supervisão, como visto na educação superior no marco do Sinaes. O procedimento pode ser equiparado a uma avaliação, pois a inspeção não era para fins de supervisionar algum desvio na conduta da instituição, mas para atestar que essa se adequa aos parâmetros fixados pelo Estado para fazer jus a se equiparar com uma instituição federal e obter reconhecimento e registro dos seus diplomas. Realizada como forma de regular o funcionamento de instituições livres, tal prática acontece em razão de as faculdades não terem autonomia para registrar os próprios diplomas, sendo necessária a chancela de uma universidade, seja pública ou privada, para validá-los. Em uma relação um tanto contraditória, o Estado passa, então, a atribuição de controle do registro dos diplomas, em certa medida, de umas IES para outras IES, como ainda observado na educação superior. Nessa época, apesar de não se falar em inspeção com vistas à qualidade, o Estado já havia fixado uma série de parâmetros que deveriam ser seguidos pelas IES federais e pelas que quisessem ser equiparadas.

²⁸ Art. 14. O inspetor inquirirá, por todos os meios ao seu alcance, inclusive o exame de toda a escripta do instituto: a) se este funciona regularmente há mais de cinco annos; b) se há moralidade nas distribuições de notas de exames; c) se os professores mantem cursos particulares frequentados pelos alumnos da academia; d) se as materias constantes dos programmas são sufficientes para os cursos de Engenharia, Direito, Medicina ou Pharmacia; e) se, pelo menos, tres quartas partes do programma de cada materia são effectivamente explicadas pelo respectivo professor; f) se há exame vestibular e se é este rigoroso; g) se a academia possui os laboratorios indispensaveis e se estes são utilizados convenientemente; h) se o corpo docente é escolhido pelo processo de concurso de provas estabelecido na presente lei; i) se as rendas da academia são sufficientes para o custeio de um ensino integral, das materias do curso, ministrado por professores sufficientemente remunerados; j) se a quota de fiscalização é depositada na época legal. (BRASIL, 1915).

Por meio do movimento dialético e mediação com elementos históricos, a regulação, assim como a avaliação, veio se construindo e se (re) moldando, negando e agregando elementos. Percebe-se que o avaliador *ad hoc* das avaliações externas que integra o Banco de Avaliadores do Sinaes (BASis)²⁹ no âmbito do Sinaes não surgiu de uma inovação, mas traz consigo elementos de momentos históricos anteriores.

Por isso, a importância de se conhecer o movimento histórico para analisar e compreender a realidade, como afirma Marx (1985) sobre a análise da economia política:

[...] os economistas exprimem as relações da produção burguesa, a divisão do trabalho, o crédito, a moeda, etc., como categorias fixas, imutáveis, eternas. O sr. Proudhon, que tem à sua frente estas categorias já formadas, quer nos explicar o ato de formação, a geração destas categorias, princípios, leis, idéias, pensamentos. Os economistas nos explicam como se produz nestas relações dadas, mas não nos explicam como se produzem estas relações, isto é, o movimento histórico que as engendra (p. 102).

É importante conhecer historicamente a educação superior e perceber que as categorias e sua totalidade não são imutáveis, mas passíveis de mediações com elementos internos e externos a ela, em um constante movimento de devir, que produz ideias e pensamentos a partir de elementos pré-existentes, da sua negação e da reafirmação. Assim, figuras como os inspetores no ensino superior, as normativas fixados pelo Estado, o pagamento de taxas para ser a instituição ser inspecionada, entre outros, possibilitam visualizar e entender a origem histórica e a lógica das avaliações institucionais externas no marco do Sinaes.

Na sequência, no ano de 1925, a Reforma Rocha Vaz foi empreendida pelo Decreto nº 16.782-A/1925 e apresentou alterações significativas para o ensino superior, como importantes modificações na configuração organizacional do Estado, no que se refere aos órgãos ligados à educação. Foi criado, por exemplo, o Departamento Nacional de Ensino (DNE) que, diretamente ligado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, atuaria no âmbito do estudo de todos os assuntos ligados às instituições de ensino federais ou equiparadas e, ainda, na fiscalização das instituições particulares. Além disso, o Conselho Superior de Ensino foi substituído pelo Conselho Nacional de Ensino, composto por três subconselhos: (i) conselho de ensino secundário e superior; (ii) conselho do ensino artístico; e (iii) conselho do ensino primário e profissional, cuja competência era discutir, propor e emitir opinião sobre as questões relativas ao ensino. O decreto fixou os conteúdos de cada curso superior, aprimorou o

²⁹ De acordo com a Portaria nº 1.027/2006, “o BASis constitui-se em cadastro nacional e único de avaliadores selecionados pelo INEP para a constituição das comissões de avaliação *in loco*” (BRASIL, 2006).

funcionamento do vestibular com a criação de limite de vagas para ingressos nas faculdades, e, conseqüentemente, a entrada por ordem de classificação, e aumentou a rigidez dos processos de equiparação de faculdades particulares. Sobre essa reforma, Cunha (2007) salienta que ela “objetivou o reforço do controle do Estado, particularmente do governo federal, sobre o aparelho escola, numa tentativa de estabelecer o controle ideológico das crises políticas e sociais que vieram a desembocar na revolução que pôs fim ao regime, em 1930” (p. 170).

Outra reforma relevante para entender e localizar historicamente a regulação da educação superior é a Reforma Francisco Campos, que teve três decretos formando sua base: o Decreto nº 19.850/1931, criador do Conselho Nacional de Educação e fixou suas atribuições; o Decreto nº 19.851/1931, que dispôs sobre a organização técnica e administrativa das universidades por meio da criação do estatuto das universidades, conhecido como o Estatuto das Universidades Brasileiras; e o Decreto nº 19.852/1931, que discorreu sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro, todos assinados no mesmo dia. Por meio dessa reforma, o ensino superior universitário adotou como finalidade

[...] elevar o nível da cultura geral, estimular a investigação científica em quaesquer dominios dos conhecimentos humanos; habilitar ao exercicio de actividades que requerem preparo tecnico e scientifico superior; concorrer, emfim, pela educação do individuo e da collectividade, pela harmonia de objectivos entre professores e estudantes e pelo aproveitamento de todas as actividades universitarias, para a grandeza na Nação e para o aperfeiçoamento da Humanidade (BRASIL, 1931b).

Embora as finalidades fossem amplas e abrangentes – da cultura geral ao preparo técnico, do indivíduo à coletividade, da nação à humanidade –, o ensino superior permaneceu, por longos anos, voltado à formação meramente profissional da classe dominante. Além disso, os dispositivos legais da reforma registraram a possibilidade de existência de três tipos de instituições, no que tange à sua mantença: (i) federal, mantida pela União; (ii) estadual, mantida pelos estados e (iii) livre, mantida por fundações ou associações compostas por particulares.

O estatuto das universidades, considerado por Rothen (2008) como marco da regulação legislativa da educação superior brasileira, prescrevia regras do sistema universitário e exigências para a constituição e funcionamento das universidades brasileiras. O documento visava à criação de um modelo de universidade a ser seguido, admitindo-se variantes regionais relacionadas à administração e aos modelos didáticos. O documento apresenta elementos contraditórios ao proclamar a autonomia universitária administrativa, didática e disciplinar, mas, ao mesmo tempo, dissipá-la ao impor um modelo universitário com normas a serem

seguidas nessas mesmas áreas. Além disso, o capítulo II do decreto registrava a equiparação das universidades estaduais ou livres às universidades federais, por meio da fiscalização do Departamento Nacional de Ensino ouvindo o Conselho Nacional de Educação, afinal, todas as instituições deveriam seguir o modelo de universidade que estava sendo imposto.

A segunda constituição brasileira foi promulgada em 16 de julho de 1934 e tratou, como competência da União, traçar diretrizes para a educação nacional e fixar o plano nacional de educação para todos os níveis de ensino, além de coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o país. A função de elaborar do plano nacional de educação ficaria a cargo do Conselho Nacional de Educação. Por essa Constituição, seria, ainda, dever do Estado manter, no Distrito Federal, o ensino superior e universitário, assim como determinar as normas para fiscalização dos institutos de ensino superior. O CNE, criado em 1931 e reorganizado em 1936, atendeu ao previsto em lei com a elaboração do documento “Plano de Educação Nacional”, que não foi aprovado e que, com o Estado Novo (1937), foi engavetado. Durante o Estado Novo, algumas reformas educacionais foram feitas, no entanto a retomada da primazia de um plano para a educação somente aconteceu quando da promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), a Lei nº 4.024/1961. As fiscalizações das instituições de educação superior figuraram nesse dispositivo legal que criou o CFE, com fins deliberativo, normativo e decisório, cuja função era inspecionar os estabelecimentos de ensino superior. As inspeções seriam norteadas por critérios de qualidade, verificados pela Diretoria de Ensino Superior.

Pelo Decreto nº 63.338/1968, a comissão responsável pela inspeção passou a ser chamada de comissões de especialistas. Já a partir de 1972, os dispositivos legais passaram a se referir às inspeções como verificações, feitas por comissões verificadoras, conforme comprova-se pela redação do art. 6º, que registra que “as Comissões Verificadoras, designadas pelo Presidente do Conselho, serão constituídas, no mínimo de dois professores de disciplinas constante do currículo do curso em via de autorização, sempre que possível, portadores de diploma do mesmo curso” (BRASIL, 1972).

A fiscalização e a equiparação de instituições de educação superior é a gênese da ação regulatória do Estado percebida ainda na Primeira República, que veio se consolidando e ganhando outras designações, instrumentos, sujeitos e procedimentos. O controle da atividade acadêmica e institucional, para verificação de cumprimento de regras e normas estabelecidas pelo Estado, era feito por meio da ação de fiscalizadores, comissários, inspetores, delegados, delegados fiscais, como eram chamados os agentes representantes oficiais do Estado para essa tarefa (BATISTA; OLIVEIRA, 2013). Desde então, a política regulatória vem se aprimorando,

assumindo outros papéis, tomando outras proporções na educação superior, mas sempre apresentando mediações e contradições com momentos históricos e características assumidas no passado.

No que se refere à reconfiguração do papel do Estado no contexto brasileiro, Chauí (1999) afirma que o modelo de Estado descentralizador surgiu a partir da crise do capitalismo, no início da década de 1970, quando as taxas da inflação eram bem altas e o crescimento econômico sem expressividade. Diante desse cenário, foi proposta uma solução por um grupo de economistas que, entre outros, propunha

[...] um Estado que se afastasse da regulação da economia, deixando que o próprio mercado, com sua racionalidade própria, operasse a desregulação; em outras palavras, a abolição do controle estatal sobre o fluxo financeiro, drástica legislação anti-greve [sic] e vasto programa de privatização (p. 3).

A reconfiguração do papel estatal, em parte, em decorrência do processo de globalização, resultou em perda do controle e de poder, mas não da sua influência sobre os componentes de políticas. Esse distanciamento na oferta fez com que o Estado intensificasse e diversificasse as formas de controle sobre a oferta dos serviços, por meio da regulação.

Com o ajuste neoliberal da economia e direcionamento de recursos da educação superior para o ensino fundamental, a partir da década de 1990, houve o incentivo à expansão das instituições privadas. Outrossim, a mercantilização da educação superior foi evidente, e esse nível educacional passa a ser regido por regras de mercado e lógica da concorrência, sob o argumento de que a “competição de mercado induz à inovação e à adaptação dos sistemas às novas necessidades” (BERTOLIN, 2009, p. 353). Neste contexto, em que a implementação da educação superior passou prioritariamente para a iniciativa privada, a avaliação tornou-se premente para direcionar a expansão e para garantir a qualidade dos serviços ofertados. Barroso (2005) acrescenta que a regulação é um modo de intervenção do Estado em que a centralidade está na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados.

As transformações políticas, sociais, ideológicas e econômicas contribuíram para a passagem da universidade, de instituição social a organização prestadora de serviços à sociedade. Mediante o Estado mínimo³⁰ e a autorregulação do mercado, as IES tiveram que se

³⁰ Estado mínimo corresponde ao deslocamento do papel do Estado mediante a economia e a sociedade, que se pauta pela redução na intervenção estatal na oferta dos serviços, passando de executor à avaliador. Peroni (2000) ressalta uma contradição nesse modelo “em que Estado mínimo proposto é mínimo apenas para as políticas sociais, pois, na realidade, o Estado é máximo para o capital” (p. 5), uma vez que passa a não executar os serviços

adaptar às regras do mercado regulador, alterando toda sua estrutura didático-pedagógica para os alunos para atender às exigências do mercado de trabalho, além das regras impostas pelo Estado. Nessa perspectiva, a autora mencionada conclui que de universidade clássica passou à universidade funcional e, mais recentemente, à universidade operacional³¹.

Mediante crescente expansão de acesso de diversos grupos sociais na educação superior e o rápido crescimento do setor pela iniciativa privada, a exemplo do cenário global, o Estado brasileiro passou a atuar na regulação e na avaliação dos serviços cuja oferta, até então, eram de sua responsabilidade. Esse contexto de emersão do Estado-avaliador é propulsor de um outro modo de regulação, que se articula à avaliação, como já discutido em seção anterior. Neave (2004) ressalta que a avaliação é uma característica central da educação superior, em que o Estado avalia as universidades de diversas formas e com vários instrumentos, em prol da qualidade desse nível educacional, sob o pretexto da coletividade ou interesse da sociedade. O autor destaca o modelo de avaliação de rotina adotado na Europa continental, que, entre outros, supervisiona o currículo das instituições, define diretrizes curriculares alinhadas com os interesses mercadológicos. “Esse modo de avaliação cumpriu dois propósitos. Assegurou o comportamento institucional a manter-se amplamente de acordo com a legislação vigente e, portanto, parte do que pode ser visto como uma boa "criação" dos recursos da nação e o uso para o qual ensino superior coloca-os” (tradução livre) (p. 13).

No caso da educação superior, o Estado afastou-se ainda mais do papel de provedor, com a liberalização da criação de IES e cursos pela iniciativa privada. Nessa perspectiva, Peixoto *et al.* (2016) ressaltam que “novas estruturas e funções da gestão educacional enfatizam políticas, auditoria, regulação e unidades de prestação de serviço separadas, e refletem o papel de controle a distância pelo Estado mínimo” (p. 722).

Mecanismos de regulação, por meio da avaliação, foram implantados no País, como ENC, ACO e ACE, que serão analisados mais detalhadamente no próximo capítulo. A partir do ano de 2004, na educação superior brasileira, a regulação passou a corresponder à verificação de conformidade entre a norma estabelecida e o que é implementado pelas IES, por meio das avaliações *in loco* e da autoavaliação institucional, além do exame de desempenho de estudantes, no âmbito do Sinaes. Nesse entendimento, Peixoto (2017) ressalta que

essenciais, como educação, mas deve atrair o capital corporativo, já que a oferta dos serviços é feita pela via privada.

³¹ Segundo definições de Chauí (1999) a “universidade clássica era voltada para o conhecimento e a universidade funcional estava voltada diretamente para o mercado de trabalho, a nova universidade ou universidade operacional, por ser uma organização, está voltada para si mesma enquanto estrutura de gestão e de arbitragem de contratos” (p. 7).

[...] a avaliação é, portanto, instrumento essencial para os processos regulatórios. Nesse sentido, tem sido utilizada como mecanismo para o planejamento, viabilizando o controle dos recursos investidos e os resultados alcançados na gestão educacional, na perspectiva de responsabilização e prestação de contas pelas instituições de Ensino Superior, voltada para aprimorar a formação dos indivíduos de acordo com as demandas do mercado de trabalho e para obter uma relação custo/benefício mais eficiente dos investimentos (p. 73).

Os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e credenciamento e reconhecimentos são atos regulatórios existentes no marco do Sinaes, além de aditamentos como alteração de endereço e número de vagas, que são também considerados como atos regulatórios efetivados pela Seres.

O quadro a seguir é apresentado a fim de demonstrar a realidade atual da regulação da educação superior brasileira no contexto do Sinaes, partindo do pressuposto de que o sistema avaliativo agrega a avaliação e a regulação como componentes complementares.

Quadro 4 – Elementos caracterizadores do Estado avaliador no contexto da educação superior brasileira

Elementos de análise	Estado avaliador
Principal função	Manter o controle da qualidade das instituições de educação superior por meio da avaliação.
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aparato legal (leis, decretos, portarias, resoluções, instruções normativas, notas técnicas) ▪ Documentos institucionais ▪ Documentos dos conselhos profissionais
Arena de conflito	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisão e controle da formulação de regras ▪ Uso dos resultados das avaliações e dos indicadores de qualidade; ▪ Concepção de qualidade ▪ Avaliação formativa e avaliação regulatória ▪ Setor público e privado ▪ Responsabilização e <i>accountability</i>
Instituições	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organismos internacionais ▪ Congresso Nacional ▪ Tribunais e autarquias ▪ MEC / Seres / SESu ▪ CES/CNE ▪ Inep ▪ Conselho Consultivo do programa de aperfeiçoamento dos processos de regulação e supervisão da educação superior (CC-Pares)

Elementos de análise	Estado avaliador
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA) ▪ Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) ▪ Conselhos profissionais ▪ Agências, associações e comissões independentes ▪ Empresas privadas
Sujeitos sociais envolvidos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestores das instituições públicas e privadas envolvidas ▪ Avaliadores ad hoc do Inep ▪ Membros da Comissão Própria de Avaliação (CPA) ▪ Procuradores e pesquisadores institucionais (PI) ▪ Gestores acadêmicos

Fonte: Baseado em Majone (1999), Brasil (2004), Brasil (2017).

Percebe-se que as funções, instrumentos, sujeitos e instituições envolvidas nos processos de avaliação e regulação se misturam e, muitas vezes, confundem-se. As normas legais que regem o sistema avaliativo brasileiro vigente, por sua vez, constituem os instrumentos de regulação da educação superior. Apresentam-se como instituições importantes nesse processo, além dos atores governamentais envolvidos com a criação das leis, órgãos diretamente relacionados à avaliação e à regulação, com o CNE, o Inep, o MEC, por meio da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), Conaes e os conselhos profissionais que têm poder de manifestação nos processos avaliativos.

Como principais sujeitos do processo da regulação da educação superior, estão os avaliadores ad hoc, que fazem as visitas às IES; que atuam nos recursos contra as decisões das avaliações; as CPAs, que efetivam a autoavaliação institucional e, em âmbito local, promovem a autorregulação; e os procuradores institucionais, promotores da interlocução das instituições, nos processos avaliativos e regulatórios, junto ao MEC.

Essa intrínseca relação entre a avaliação e a regulação se desenvolveu a partir das mudanças ocorridas no papel do Estado e no surgimento do Estado-avaliador, que impactaram na tensão entre diferentes concepções de avaliação e qualidade, objeto de disputas no processo histórico de consolidação da avaliação educação superior, conforme é apresentado no próximo capítulo.

1.5 Síntese parcial

Nesse capítulo, analisamos a expressiva expansão do ensino superior a partir da Reforma Universitária de 1968 e sua relação com a política de avaliação que, tempos depois, instaurou-se e consolidou-se como política pública. Esse pode ser considerado o ponto de partida para as disputas entre as concepções de qualidade que ainda permeiam a educação superior. Não perdendo de vista as questões sociais, políticas e econômicas que fazem mediação com o nosso objeto de estudos, a partir da década de 1960, para atendimento às demandas desenvolvimentistas do Brasil, a Reforma visava à racionalização, à modernização, à flexibilidade e à formação de recursos de alto nível para atendimento do mercado de trabalho.

O Estado, concebendo a educação superior como um fator de desenvolvimento econômico e progresso social à nação, abriu e incentivou a participação da iniciativa privada na oferta educacional. A excepcionalidade de oferta do ensino superior concedida às faculdades isoladas públicas e privadas teve importante consequência no incremento do número de estabelecimentos e matrículas no setor privado.

Essa relação contraditória entre a expansão e o acesso revela que, embora o ensino superior tenha se expandido, por outro lado, representou um instrumento do capital, seja no seu caráter de mercadorização do ensino, seja na imposição de uma educação para o trabalho, em lugar da educação para a emancipação humana. Nesse cenário, consideramos que a Reforma Universitária de 1968 não teve compromisso com a qualidade do ensino ofertado, mesmo porque a racionalidade financeira, acadêmica, administrativa orientava a expansão naquele momento. Nesse período, a concepção de qualidade denominava-se quantidade qualificada, já que as políticas de qualificação do ensino superior eram voltadas à quantidade de matrículas para a formação de mão de obra. A contradição da política que se instaurava é evidente, ora induz a expansão, ora a retração, iniciando as discussões da relação entre expansão, qualidade e avaliação, a partir do momento que o DAU sugeriu o planejamento, acompanhamento, avaliação e controle da política de ensino superior.

O período compreendido entre 1968 a 1985 foi marcado por uma preocupação com a quantidade em contrapartida à qualidade, em que a simples contenção de oferta era entendida como garantia de qualidade na educação superior. Esse é o ponto de partida para o desenvolvimento das concepções de qualidade assimiladas ao modelo de educação e contextos social, político, econômico de cada época. Mediante os embates quanto à expansão das matrículas no setor privado, o MEC viu a necessidade de implementar uma política de controle de criação de novas instituições. A ideia de implementação de um sistema de avaliação se

tornou cada vez mais presente no planejamento governamental, e a retórica da qualidade passou a ser vista nas normativas do Estado nos anos posteriores.

Os novos modos de regulação foram sendo implementados a partir da reconfiguração do papel do Estado e implementação da nova gestão pública. O Estado diminuiu sua atuação na provisão de políticas públicas, inclusive as educacionais, por isso foi preciso desempenhar maior controle sobre a oferta educacional, que passou a expandir, na educação superior, por meio de instituições privadas.

Nesse contexto, vários mecanismos contribuíram para a maior atuação do setor privado na oferta da educação superior, como a Constituição de 1988 e a Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que asseguraram a iniciativa privada na oferta educacional, o expoente financiamento privado nas universidades públicas.

O Estado teve seu papel de provedor reconfigurado, passando a adotar mecanismos de intervenção social, como a descentralização, a avaliação, a liberalização e a privatização, assumindo o papel de Estado-avaliador. A regulação adquire outra roupagem e, especialmente na educação, a avaliação constituiu-se como instrumento da regulação.

Pela via privada, a educação ganhou *status* de mercadoria e instituições de ensino, de organização ou empresa. O lucro passou a ser o ponto crucial que comanda e norteia as ações relativas à educação superior em IES privadas, que mensuram o desempenho baseado em indicadores de eficácia, eficiência, produtividade, herdados do mundo econômico. Sob esse enfoque, registra-se o início da configuração e a consolidação da avaliação da educação superior como política pública.

Surgiu, então, o Estado-avaliador no marco do desenvolvimento da lógica neoliberal, em que o Estado, afastado da oferta da educação superior, estabelece o controle da qualidade por meio dos sistemas avaliativos, muitas vezes advindos de outros contextos, de países desenvolvidos. Nesse cenário, observaram-se o início da avaliação da educação superior e sua conformação com as fases do Estado-avaliador, caminho esse que levou à criação de um sistema nacional avaliativo que também passou por (re) configurações a partir do movimento dialético com a história, sujeitos, mercado e Estado, como será visto a partir do próximo capítulo.

O cenário exposto contribuiu para emergir a avaliação como instrumento de regulação e controle da qualidade de oferta educacional, a partir da década de 1990. Diversos são os níveis de regulação da educação superior, como a transnacional, com influência dos organismos internacionais nas políticas da educação superior, nacionais, locais e de instituições, que são desdobramentos das normas macro em regras mais focalizadas, visando ao cumprimento da burocracia legal do Estado.

Elementos históricos mostraram que a regulação da educação superior não é algo recente, mas visto na legislação educacional desde o período imperial do Brasil e que com o movimento histórico dialético se construiu a partir das contradições, considerando suas mediações para se configurar como se apresenta atualmente no âmbito do Sinaes, mais de dez anos após sua criação.

A educação superior passou, outrossim, a objeto de conflitos e disputa de interesse entre os agentes públicos e privados, contribuindo para que elementos subjacentes à avaliação também se tornassem focos de disputas, como qualidade e regulação.

CAPÍTULO 2 – CONSTRUÇÃO DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA: ENTRE CONSENSOS E DISSENSOS

O objetivo desse capítulo é analisar a avaliação da educação superior no Brasil, na sua dimensão como política pública, resgatando a trajetória histórica e as bases legais das várias propostas de avaliação registradas desde a avaliação da pós-graduação feita pela Capes, em 1976, e o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru) à política avaliativa que previa o Exame Nacional de Cursos (ENC) e Avaliação das Condições de Oferta (ACO) e Avaliação das Condições de Ensino (ACE) no ano de 2002.

Com o olhar dialético compreendeu-se as mediações entre a avaliação e a regulação, a avaliação interna e a externa, além das contradições que envolvem a avaliação na sua historicidade e sua interface com a qualidade e a regulação. Os princípios e pressupostos da avaliação em cada momento histórico são evidenciados para o melhor entendimento, mais adiante, da construção e consolidação da avaliação da educação superior como política pública – o Sinaes.

2.1 Avaliação da educação superior brasileira como política pública e instrumento de ação do Estado: finalidades, diretrizes e práticas

Em se tratando da investigação acerca das políticas educacionais brasileiras, independente da escolha das formas de estudo, Ball e Mainardes (2011) chamam a atenção para o fato de que é de extrema importância a análise das políticas locais em articulação ou em interface com as políticas globais. Destarte, essa conjugação favorece à produção do conhecimento em um panorama mais amplo, inclusive pelo fato de a produção das políticas atravessarem as fronteiras transnacionais.

Antes de abordar a avaliação, deve-se situá-la em um campo teórico mais amplo que lhe é inerente – o das políticas públicas. De acordo com Dias e Matos (2012) a definição de política pública pressupõe algo que não é destinado ao privado, ao individual, mas ao bem comum. Azevedo (2004) afirma que “são, pois, as políticas públicas que dão visibilidade e materialidade ao Estado e, por isto, são definidas como sendo o ‘Estado em ação’³²” (p. 60).

³² O termo *L'Etat en action* (Estado em ação) foi alcunhado por Jobert e Muller (1987).

Contudo, Boneti (2018) ressalta que política pública é muito mais que mera ação de governo e resultado da aplicação de recursos públicos, pois possui uma complexidade epistemológica, ideológica e política que vai além da operacionalização, mas envolve desde a origem da ideia, fundamentos teóricos, elaboração, contexto social, planejamento e diversos outros elementos que a torna um projeto de Estado. Desta forma, o autor define políticas públicas como sendo

[...] as ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulamentação administrativa. Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil (p. 18).

Como as políticas públicas estão relacionadas à tipologia de Estado é importante compreender que, com o neoliberalismo, houve mudanças nos padrões de relacionamento entre o Estado, a sociedade e o mercado e, ainda, na ordem de importância de cada um desses elementos, em que a regulação pela via do mercado ganhou força.

O neoliberalismo pressupõe menor intervenção estatal e maior atuação do mercado, embasada na liberdade individual que deve ser regida pelas normas e regras governamentais. O mercado seria capaz de regular o capital e o trabalho. Segundo Azevedo (2004), para os neoliberais, as políticas sociais são ameaçadoras ao bom funcionamento das relações entre o mercado, Estado e sociedade e afetam o equilíbrio do mercado de trabalho, uma vez que desestimulam a classe proletária que se vê acomodada com as políticas sociais e comprometem o equilíbrio orçamentário estatal.

Para Azevedo (2004), a educação ganhou centralidade com o ajuste neoliberal, visto que estão na base das propostas dessa filosofia política, o desenvolvimento científico e tecnológico e a transformação das forças produtivas. A autora ressalta que a reforma administrativa do Estado, com a nova gestão pública, tem influência nas políticas educacionais, no que se refere à autonomia das universidades, processos de competição para o acesso a recursos, a gestão participativa da comunidade nas instituições, a avaliação voltada à eficiência e eficácia. Essas mudanças na política educacionais são reflexo da gestão do Estado mínimo, que se volta ao acompanhamento e controle e não mais à execução. “Estado-mínimo não é sinônimo de Estado-fraco. No que se refere às estratégias de acumulação, ele é mais forte do que nunca, já que passa

a assumir o papel de gerir e de legitimar, no espaço nacional, as exigências do capitalismo global” (AZEVEDO, 2004, p. 12).

A política educacional é reflexo do projeto de sociedade que se pretende implantar e, ainda, das diretrizes políticas do Estado. Nessa vertente, a partir da década de 1990, a educação, como política social também passou por questionamentos e, embora continuasse como um dever e obrigação do Estado, acreditou-se que essa responsabilidade de oferta poderia ser compartilhada com o setor privado, desde que mantido o padrão de qualidade na oferta educacional. Isso corrobora com a premissa de liberdade do neoliberalismo, pois as famílias podem escolher que tipo de educação querem para seus filhos, completa Azevedo (2004). A descentralização, característica do neoliberalismo e desse novo estilo de gestão educacional, requereu que o Estado aumentasse seu poder regulador e, conseqüentemente, a avaliação passou a articular-se à regulação para oferecer subsídios para tomadas de decisão governamental.

Mediante a globalização econômica, as noções de Estado e nação foram se transformando, e com isso, também os contextos sociais, culturais, ideológicos, políticas também foram se (re) moldando. A nova configuração do papel do Estado resultou também em mudanças no relacionamento Estado – sociedade e, portanto, é

[...] impossível considerar que a formulação das políticas públicas é pensada unicamente a partir de uma determinação jurídica, fundamentada em lei, como se o Estado fosse uma instituição neutra, como pensam os funcionalistas. Neste caso, as políticas públicas seriam definidas tendo como parâmetro unicamente o bem comum, e este bem comum seria entendido como de interesse de todos os segmentos sociais” (BONETI, 2018, p. 12).

Diferente disso, a formulação das políticas públicas configura-se como um jogo de poder entre as classes e segmentos sociais, cada um com suas particularidades, ideologias e interesses, além da influência de organismos e agentes externos.

No campo das políticas há uma abordagem – o ciclo de políticas – formulada por Bowe e Ball (1992), utilizada em diversos contextos para analisar as políticas sociais e educacionais. Esse conjunto de orientações dá grande ênfase aos processos micropolíticos, à implementação das políticas no nível local e a articulação desses à macropolítica. Segundo Mainardes (2006) “os [referidos] autores indicam que o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática” (p. 50).

Nesse ciclo, a formulação das políticas públicas abrange os *contextos da influência, da produção de textos e da prática*. O primeiro é o contexto de construção de discursos e definição das políticas, em que há uma disputa entre aos grupos sociais, instituições e arenas de poder para conseguir influenciar o escopo, objetivos e finalidades da política. Segundo Mainardes (2006), nessa fase há articulações de influências que podem acontecer dentro da própria máquina estatal por meio de conselhos, comissões, associações e grupos representativos, e ressalta, ainda, a atuação de agências e organismos internacionais como OCDE, Unesco, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e outros. Assim como em relação às categorias econômicas, que Marx (1985) disse que “parecem engendrar-se umas às outras, encadear-se e entrelaçar-se umas às outras graças ao exclusivo trabalho do movimento dialético” (p. 105), influências nacionais e internacionais se transformam a partir desse mesmo movimento entre as políticas que se reconfiguram e se adaptam às realidades distintas.

O contexto da produção de textos é a tradução em textos dos discursos que definiram a política, geralmente com linguagem mais adequada ao “interesse público mais geral” (MAINARDES, 2006, p. 52). Constituem-se no próprio texto da política em si, materializados em legislação, textos, discursos, pronunciamentos oficiais, vídeos e outros.

No contexto da prática, a política, no seu processo de implementação, passa por reconfigurações dado às múltiplas interpretações que um texto pode permitir, podendo resultar em mudanças do proposto no papel ao realmente implementado. Pode ocorrer, destarte, a dissociação entre o ideal e o real, que sem dúvida tem influência no fenômeno a ser observado.

Outra proposta de análise da produção das políticas públicas no campo educacional é a chamada metodologia de rastreamento de processos, de Dale (2014), que acredita que o ciclo proposto por Bowe e Ball (1992) não funciona como amplamente é retratado – com os três momentos distribuídos igualmente. Para Dale (2014), o ciclo de políticas não tem ponto de partida definido, mas pode iniciar em qualquer um dos três momentos, podendo, inclusive, iniciar-se pela prática, que após a experiência empírica transforma-se em política pública. Essa interpretação da política pública está diretamente relacionada a fatores externos referentes a contextos locais, arenas políticas, influências diversas que contribuem para que a política proposta possa não ser a mesma política implantada.

Para além de qualquer tipo de abordagem, a análise da avaliação como política pública não se pode perder de vista a multiplicidade de concepções e definições que a avaliação comporta, que derivam das distintas concepções de educação superior, no bojo das suas finalidades e funções. Serão apresentadas a seguir, algumas definições de avaliação utilizadas

por alguns pesquisadores e estudiosos da área da avaliação para ampliar o entendimento acerca do objeto de estudo.

Na perspectiva de Dias Sobrinho (2008) “avaliação é um processo aberto à polissemia, mas não deve ser dispersiva” (p. 194). De fato, assim como a qualidade, a avaliação é um termo que possui uma diversidade de definições e aplicações, de acordo com o interesse, área e finalidade com que é aplicada.

Nas palavras de Scriven (2007), “avaliação é um processo de determinação de mérito, valor ou significado” (p. 2). Corroborando, Worthen; Sanders e Fitzpatrick (2004) afirmam que avaliação é a “identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliador em relação a esses critérios” (p. 35). A definição utilizada pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE)*³³ é de que a avaliação é a emissão sistemática de um juízo de valor ou mérito a um objeto. Nos sentidos apontados, a avaliação é entendida como diagnóstico da qualidade de algo mediante critérios estabelecidos para tal, que levarão a um julgamento de valor ou mérito. Nesses casos, há a emissão de juízo de valor ou valoração.

Segundo Stufflebeam e Schinkfield (1985), alguns autores se mostram contrários a esse posicionamento por acreditarem que a avaliação sob essa ótica produz um empoderamento não merecido ao avaliador, o que conduz a interpretações subjetivas e extremas que podem resultar em avaliações aparentemente contraditórias. Os autores ressaltam a complexidade do debate e reforçam: “deve-se ter muito cuidado, não apenas quando coletar as informações, que devem ser de qualidade, mas também, fornecerem uma base lógica que justifique as perspectivas de avaliação usadas para a interpretação dos resultados” (tradução nossa) (p.20).

Já na concepção de Belloni (1999) a avaliação institucional é “um processo sistemático de busca de subsídios para melhoria e aperfeiçoamento da qualidade da instituição” (p. 39). Sob esse prisma, pode-se dizer que a avaliação é um processo metódico de pesquisa, que deve ter rigor científico, pois busca o conhecimento para a solução de problemas e para a transformação institucional.

O pensamento de Dias Sobrinho (2008) nos leva a compreender a avaliação como “produção de sentidos, prática social, portanto intersubjetiva, relacional, aberta, polissêmica e

³³ Comitê Conjunto de Padrões para Avaliação Educacional, criado em 1975, por associações dos Estados Unidos (EUA) e Canadá, preocupadas com a qualidade da avaliação. A missão do comitê é promover avaliações de alta qualidade baseadas em boas práticas avaliativas e procedimentos, para atender às necessidades existentes e emergentes no campo da avaliação. Ele atua, ainda, na capacitação de formuladores de políticas, avaliadores e educadores, para uso de standards.

carregada de valores, que põe em questão os significados dos fenômenos. Deve articular em um processo global e compreensivo os diversos aspectos constitutivos da educação” (p. 193).

Para Ribeiro (2009) o desenvolvimento da avaliação deve fomentar a reflexão sobre o objeto avaliado, contribuindo para a mudança de concepções para a real melhoria, no caso, da educação superior. Partindo dessa perspectiva, a avaliação extrapola a dimensão puramente técnica e assume as dimensões política e ética, o que requer uma postura avaliativa democrática e participativa em todas suas fases de planejamento e implementação.

A função valorativa da avaliação não pode ser ignorada e precisa ser constituída e institucionalizada como um processo de formação e não somente mediação de indicadores e padrões, segundo Ristoff (2011), que complementa que

[...] avaliar tem a função de (a) firmar valores, estamos dizendo também que negamos a suposta neutralidade do instrumento e do processo de avaliação para admitir que eles são sempre resultado de uma concepção impregnada de valores, sejam eles científicos-técnicos, didático-pedagógico, atitudinais, éticos, políticos ou outro (p. 46).

Avaliar é atribuir valores e sentido sobre uma realidade, um acontecimento, um objeto, a fim de conhecê-lo nas suas especificidades, determinando pontos a serem transformados. Desta forma, a avaliação da educação superior deve emitir um juízo de valor para a produção de sentidos sobre o cumprimento da função social e pública, tendo a educação como bem público e direito social.

Os ensinamentos de Marx e Engels (1963) nos ajuda a entender o processo da produção de conhecimento e transformações na avaliação e a partir dela, quando afirmam que “não se pode conceber o mundo como um conjunto de coisas acabadas, mas como um conjunto de processos” (p. 195). A partir desse pensamento entende-se que a avaliação é produção de sentidos e, por ser reflexão, não encerra, não conclui, não explica definitivamente, não fecha as significações. A avaliação deve ser um processo contínuo de produção de significados, apreender o que está oculto, para além do visível, do que está evidente, do explícito. Assim como em qualquer realidade o processo de desenvolvimento é mediado pelo movimento dialético da totalidade que cerca a cerca como da totalidade de si mesma. Sendo um produto histórico, a avaliação não está isenta de conflitos e contradições, que só podem ser percebidas a partir, não somente de abstrações, como nos diz Marx (1985), mas da reflexão e compreensão da realidade em sua essência.

Ribeiro (2009) destaca dois tipos de avaliação institucional quanto à sua finalidade, em que a primeira é educativa ou formativa, cujo intuito principal é aprimorar o trabalho desenvolvido pela instituição por meio de uma análise qualitativa, com uma orientação mais participativa e democrática. A segunda é a avaliação de modelo regulatório que é voltada a garantir o cumprimento das normas e regras impostas às instituições, com ênfase quantitativa, tecnocrática e mais centralizadora. O autor julga importante mencionar a relação da qualidade com essas duas concepções de avaliação.

Dessa forma, duas tendências marcam a avaliação – uma voltada ao controle e outra voltada à mudança. A primeira procede da concepção de avaliação meritocrática, voltada à criação de *rankings* em que a classificação gera premiações e se orienta pela lógica da regulação. A segunda vem da concepção de avaliação emancipatória, guiada pela lógica da transformação social por meio da avaliação que visa à construção de uma educação de qualidade.

Dias Sobrinho (2003a) entende que a avaliação educativa tem uma lógica diferente da classificação, da comparação competitiva entre realidades distintas, bem como do controle que visa conformidade e a conservação. É muito mais que um retrato momentâneo de parte de uma realidade fixa. Ultrapassa largamente a simples medida e verificação. A avaliação educativa requer a construção coletiva de um pensamento sobre a filosofia educativa, em que emergem os questionamentos a respeito dos sentidos éticos, políticos, filosóficos, ou seja, profundamente humanos, que a instituição em seu conjunto está produzindo em suas ações sociais e educativas.

De acordo com os levantamentos do estado do conhecimento, apresentado na introdução desta tese, e outros estudos, há um dissenso entre as duas concepções de avaliação – uma voltada à formação e outra ao controle – distintas, mas complementares – que integram o Sinaes. Sob essa perspectiva, Freitas (2011, 2012) destaca que a avaliação se posiciona também com sentidos diferentes, mas complementares. De um lado, a avaliação como forma de identificação de fragilidades para correções e melhorias e, do outro, como instrumento para a comparação, levando em conta aspectos vindos das teorias administrativas e econômicas, como eficiência, eficácia e produtividade.

Por estar intrinsecamente associada ao tipo do Estado (BONETI, 2018), a política pública tem seus agentes definidores originados nas relações entre o Estado, classes sociais e sociedade civil. Desta forma, as contradições que envolvem esses três componentes influenciam também as políticas públicas, sua elaboração e operacionalização. O autor admite que não se deve pensar na política pública voltada somente a interesses da classe dominante. As propostas

e políticas avaliativas da educação superior refletiram o Estado e a política adotada em cada momento histórico.

Como política pública de avaliação, o Sinaes deve ser implementado pelo poder público em conjunto com outros sujeitos, e, no âmbito local, nas instituições de educação superior, são criadas outras normativas e regras internas para garantir o cumprimento das normas legais federais. As IES, por meio do PDI, regulamentos, regimentos, resoluções, notas técnicas, portarias, registram os objetivos, metas e regras para cumprir o disposto no Sinaes, inclusive no que se refere à autoavaliação institucional. A partir da microrregulação, as CPAs norteiam os trabalhos de avaliação por meio de projetos e regulamentos de forma a garantir o cumprimento da burocracia legal.

A competência para avaliar e regular as instituições de educação superior e seus cursos é de cada sistema de ensino. Cada qual cria seus dispositivos legais e instrumentos para avaliar suas IES. Assim, estão sujeitas às normativas do Sinaes todas as instituições públicas federais e privadas, que fazem parte do Sistema Federal de Ensino. Embora o Sinaes seja um sistema, ele não abrange a globalidade de instituições de educação superior do país. A participação nas avaliações do Sinaes, pelas instituições do sistema estadual e municipal de ensino, está condicionada à adesão ao sistema avaliativo federal. Quando da criação do Sinaes, a adesão dessas instituições acontecia sob o regime de cooperação entre o sistema de avaliação federal (por meio da Conaes) e os sistemas de avaliação estaduais e municipais.

Para o estabelecimento de cooperação técnica entre as partes, fixação de procedimentos e formas de cooperação para que a avaliação da educação superior fosse implementada em âmbito estadual, foram assinados alguns acordos entre a Conaes e os Conselhos Estaduais de Educação (CEEs). Segundo esses documentos, cabia à Conaes a promoção de estudos e debates, sob as diversas formas, para o aperfeiçoamento da avaliação, assim como a avaliação do regime de colaboração, com proposição de melhorias para que a cooperação atingisse ao proposto. E aos CEEs cabia assegurar a realização da avaliação nos moldes do Sinaes, no que tangia às avaliações externas, internas e de estudantes, incluindo apoio às CPAs e acompanhamento dos processos de autoavaliação nas instituições. Em consulta ao sistema e-MEC (2019) foi encontrado um total de 179 (cento e setenta e nove) instituições, sendo 137 (cento e trinta e sete) instituições públicas estaduais e 42 (quarenta e duas) instituições públicas municipais. Deste total, somente 05 (cinco) possuem conceitos CI presencial (recredenciamento) e 17 (dezessete) CI EAD (credenciamento ou recredenciamento para oferta de cursos a distância), o que se pode inferir que apenas 22 (vinte e duas) receberam avaliações institucionais *in loco*, no âmbito do Sinaes, entre os anos de 2011 e 2017 e as demais, provavelmente, são avaliadas pelos

respectivos CEEs. No tocante ao conceito ICG, o número aumenta. São 138 (cento e trinta e oito) instituições que têm o conceito registrados no e-MEC, o que leva a deduzir que essas instituições têm cursos avaliados pelo Enade, componente do Sinaes, uma vez que tal indicador é formado pelo CPC que, por sua vez, tem o conceito Enade na sua composição.

Constata-se que as IES estaduais e municipais, por não fazerem parte do Sistema Federal de Ensino não são submetidas obrigatoriamente à avaliação do Sinaes, que se constitui como um sistema nacional, o que demonstra certa contradição, uma vez que elas escolhem a que avaliações aderir. A maioria das IES não passam por avaliações externas, mas aderiram à avaliação de desempenho dos estudantes, o Enade, e até à autoavaliação.

A implantação da avaliação como política pública para a educação superior é considerada a partir da criação do Programa de Avaliação Institucional das Universidade Brasileiras (Paiub), em 1983, pois em anos anteriores constata-se que o Paru, CNRES e Geres não passaram de propostas, grupos de estudo e pesquisa, mas não uma política de Estado.

A construção histórica desse processo aconteceu mediante movimento dialético de disputas por concepções de avaliação e de qualidade. A política pública apresenta muitas nuances contraditórias na sua essência, que podem ser intencionais ou não, orgânicas ou não. Esses elementos interferem e geram consequências na adesão do público alvo da política, na implementação e no alcance de objetivos realmente coerentes com a política pública, como será demonstrado na seção a seguir na consolidação da avaliação como política de Estado.

2.2 Histórico da avaliação da educação superior: entre o controle e a formação

Historicamente, a avaliação da educação superior brasileira inicia sua trajetória na década de 1970, porém a primeira iniciativa não foi da graduação, mas, sim, da pós-graduação *stricto sensu*. A origem do sistema de avaliação empreendido pela Capes está na implementação do I Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG), que teve vigência de 1975 a 1979. Esse documento apresentou como diretrizes: (i) institucionalizar o sistema, consolidando-o como atividade regular no âmbito das universidades e garantindo-lhe financiamento estável; (ii) elevar os atuais padrões de desempenho e racionalizar a utilização de recursos; (iii) planejar a sua expansão, tendo em vista uma estrutura mais equilibrada entre áreas e regiões.

O plano trouxe o diagnóstico da pós-graduação do País e apresentou a necessidade de expansão do número de cursos a fim de promover a qualificação do corpo docente das universidades brasileiras. Contudo, a expansão deveria ser planejada e acompanhada de modo a garantir a qualidade dos novos cursos.

Consoante Martins (2011), em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Capes constituiu uma base de dados dos cursos de mestrado e doutorado existente que, embora de maneira rudimentar (envio de formulários), constituiu-se em uma valiosa base de informações. No ano de 1976, foram dados os primeiros passos para se traçar o perfil e as condições de oferta dos cursos e, a partir de então, o sistema de avaliação foi se consolidando.

No ano de 1977, ocorreu a primeira avaliação de maior dimensão em que seriam recomendados os melhores cursos, para os quais seriam direcionados os docentes contemplados com bolsa formação. Destaca-se que o sistema de avaliação da pós-graduação *stricto sensu* do País é um modelo de sucesso, que foi, sem dúvida alguma, espelho para as propostas de políticas de avaliação da graduação. A partir de 1980, foram realizadas reuniões com consultores científicos para discutir questões relacionadas ao funcionamento de alguns cursos. No ano de 1982, foi consolidado esse modelo e criou-se o Ciclo de Visitas, que consistia na avaliação *in situ* às instituições cujos cursos apresentavam alguma deficiência ou fragilidade e necessitavam de maior atenção. Nessa época, as instituições já recebiam comunicados oficiais sobre os resultados das avaliações.

Evoluções foram sendo percebidas na formulação inicial do processo avaliativo, como a criação de escala de conceitos que variava de A a E e a criação de um banco de consultores científicos para avaliação entre os pares. Foram estabelecidas normas para o credenciamento de novos programas de pós-graduação, fixação de uma periodicidade para as reavaliações; ampliação da divulgação dos resultados; modernização de um sistema de coleta de dados; aprimoramento dos resultados finais e outros (MARTINS, 2011).

Na leitura de Polidori *et al.* (2011), o processo de desenvolvimento da avaliação da educação superior pode ser dividido em quatro ciclos. O primeiro ciclo (1983-1992) foi marcado por iniciativa de avaliações isoladas, não chegando a se concretizarem como proposta de avaliação em âmbito nacional. O segundo (1993-1995) é denominado como “período de formulação de políticas” (p. 261) com a criação do Paiub. Já o terceiro (1996-2003) constituiu-se na “implementação e consolidação da proposta governamental” (p. 262) por meio do ENC, ACO e ACE. O País ainda estaria vivendo o quarto ciclo, que teve início em 2004 com a instituição do Sinaes.

A fim de resgatar a trajetória da avaliação da educação superior brasileira, contextualizamos cada uma das iniciativas, projetos e políticas, mostrando o movimento dialético entre os modelos avaliativos em disputa, assim como as tensões e contradições em torno dos embates entre as concepções de avaliação – formativa e regulatória. Para tanto, foram

analisados os documentos oficiais que tratam da avaliação da educação superior produzidos a partir de 1983, a saber: “Programa de Avaliação da Reforma Universitária” (1983); “Relatório da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior: uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira” (1985); “Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior” (1986). “Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras” (1993) e a legislação publicada referente às políticas de avaliação da educação superior.

a) Programa de Avaliação da Reforma Universitária – Paru

O Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru)³⁴ foi a primeira proposta de avaliação da educação superior implementada, no ano de 1983, por um Grupo Gestor composto por “pesquisadores com experiência em análise e acompanhamento de projetos” (BRASIL, 1983, p. 83). O grupo era coordenado por Edson Machado, diretor-geral da Capes, que assumiu tal função pela experiência anterior na avaliação da pós-graduação. Esse programa foi proposto pelo CFE, ainda no regime militar. Nessa época, Esther de Figueiredo Ferraz, primeira mulher a assumir o cargo de ministra no País, estava à frente do Ministério da Educação e Cultura. A então ministra já havia feito parte do CFE entre os anos de 1970 a 1982, e pertencia ao grupo político do ex-presidente Ernesto Geisel. Ela tomou posse em agosto de 1982 e, “apesar da ampla acolhida no meio oficial e educacional, Ester encontrou oposição entre alguns reitores de universidades federais, uma vez que uma de suas metas era o fim do ensino público superior gratuito” (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, s/d, n.p).

O Paru tinha como objetivo indicar alternativas para a reformulação da educação superior. Para tanto, seria necessário fazer uma avaliação para diagnosticar a real e atual situação para, a partir daí, serem propostas melhorias para esse nível educacional do País. Todavia, o programa não chegou a se efetivar como um sistema de avaliação, mas como um levantamento sistemático da realidade de instituições de educação superior por meio de pesquisas, estudos e debates, em que a participação das IES era por adesão. Considerava-se relevante o envolvimento da sociedade e da academia para a efetivação desse projeto, observando-se, dessa forma, o aspecto democrático impresso ao Paru.

Em análise do documento apresentado pelo Grupo Gestor da Pesquisa, destaca-se que o programa foi definido em duas grandes áreas temáticas, em que a primeira era a *Gestão das*

³⁴ Embora a LDB (1996) seja o marco de uso da nomenclatura “educação superior” como um nível educacional em substituição ao “ensino superior”, o Paru em seu documento original publicado em 1983 já utilizou a expressão, antes mesmo da terminologia utilizada na lei de diretrizes e bases da educação.

IES, que contemplava as seguintes subáreas: (i) poder e tomada de decisão; (ii) administração acadêmica; (iii) administração financeira e financiamento e (iv) política de pessoal. A segunda área tratava da *Produção e disseminação do conhecimento*, tendo como subáreas: (i) ensino e pesquisas nas IES e (ii) interação entre IES e comunidade.

O programa propunha uma pesquisa cuja centralidade seria um estudo base feito por meio de um questionário único de coleta de dados a ser aplicado por pesquisadores das próprias instituições pesquisadas. O uso de um instrumento padronizado para o levantamento de informações visava à comparabilidade dos resultados alcançados, possibilitando a identificação de aspectos comuns e peculiares a cada IES. Entrevistas poderiam ser consideradas, caso fosse necessário obter dados adicionais e aprofundar as temáticas da pesquisa. O Grupo Gestor (BRASIL, 1983) caracterizou o estudo nos seguintes termos:

[...] é geral, o que significa que seu conteúdo se aplica a todas as instituições em estudo; é abrangente, isto é, tenta cobrir todas as questões decorrentes das áreas temáticas já descritas, consideradas fundamentais em função do objetivo e da finalidade deste Programa; é amplo, por sua flexibilidade para captar as diferentes alternativas de tratamento daquelas questões, pelos diferentes tipos de IES (p. 90).

Juntamente com a pesquisa de base, seriam feitas outras mais específicas voltadas para as peculiaridades de cada IES, envolvendo estudos de casos; análises do estado do conhecimento sobre questões relevantes para as proposições acerca da educação superior e, por último, análises de dados secundários vindos de outras fontes que não das IES em estudo. Importante salientar que, o programa não só pretendia captar aspectos comuns, mas também particulares das IES, atribuindo importância para as experiências e trajetória de desenvolvimento de cada instituição. Esses poderiam se constituir como exemplos a serem implementados como política pública da educação superior. Destaca-se, ainda, o reconhecimento das diferenças e da diversidade do sistema educacional, decorrentes de diversos fatores, inclusive regionais, registrados no texto do Grupo Gestor (BRASIL, 1983).

Quanto ao desenvolvimento, o Paru previa ser implementado em quatro etapas. A primeira seria o levantamento de dados por meio do estudo base e estudos específicos, que também previam “avaliar a implantação e os efeitos da legislação formulada no período” (BRASIL, 1983, p. 88). A partir dos dados coletados essa fase, seriam feitos debates locais para a formulação de proposições para a educação superior, configurando-se, assim, a segunda etapa, que envolveria a comunidade acadêmica e alguns setores da sociedade. Já a terceira etapa,

previa o debate em âmbito nacional, a respeito dos achados das etapas anteriores, a fim de consolidar as informações que seriam utilizadas para o produto final, que seria formulado na última etapa, com vistas à apresentação de propostas para o desenvolvimento e melhorias da educação superior do país.

Essa primeira iniciativa de avaliação da educação superior possuía uma concepção formativa de avaliação, identificada por trechos do documento, tais como: “a comunidade acadêmica efetivará sua participação através do desenvolvimento de um processo de reflexão sobre sua própria prática” (BRASIL, 1983, p. 85). Essa indução ao autoconhecimento e à autorreflexão por meio da autoavaliação foi retomada em outras propostas de avaliação da educação superior como o Paiub e Sinaes.

Diferentemente dos outros momentos avaliativos do País, a avaliação do Paru não justificou ou registrou a melhoria da qualidade da educação superior como finalidade da avaliação, embora implícita no texto do grupo gestor. O termo “qualidade”, vinculado à educação superior, foi identificado somente uma vez no texto, se referindo como um dos objetivos do programa a averiguação da qualidade do ensino ofertado, embora não explicitasse o que seria o padrão ou parâmetro de qualidade da educação superior.

O programa de avaliação proposto teve suas iniciativas, princípios ou metodologia retomados em propostas e políticas avaliativas posteriores, como resultado do movimento dialético, mediações e contradições. Não apenas no que diz respeito à avaliação com fins formativos, mas também outros aspectos como: (i) a participação de docentes, discentes, funcionários e setores da sociedade na autoavaliação institucional, instâncias estas que são obrigatórias na composição das CPAs no âmbito do Sinaes; (ii) o reconhecimento e respeito à diversidade institucional, que compõe um dos oito princípios do Sinaes; (iii) o envolvimento da comunidade acadêmica em todas as etapas da autoavaliação, desde a coleta de dados até a análise dos resultados.

Segundo Barreyro e Rothen (2008), “o PARU, com a finalidade de realizar uma pesquisa de avaliação sistêmica, recorreu à avaliação institucional e considerou a avaliação interna como um procedimento privilegiado” (p. 135), assim como aconteceu em outros momentos e propostas de avaliação da educação superior, como Paiub e Sinaes, que serão abordados posteriormente.

Registra-se que o Paru teve adesão de pelo menos duzentas IES, mas, de acordo com os autores, o programa não chegou a apresentar seus resultados, pois foi desativado um ano depois de sua formação em razão de disputas internas no MEC sobre a quem competia a avaliação da educação superior. Ainda a respeito da não conclusão do Paru, Griboski (2014) adverte que, no

bojo dessas disputas, entendia-se que “a avaliação deveria ser um instrumento essencial de controle da educação superior” (p. 115).

Edson Machado de Souza, Isaura Belloni, Orlando Pilatti e Sergio da Costa Ribeiro, que fizeram parte da composição do grupo gestor do Paru, participaram posteriormente da elaboração ou execução de outras iniciativas de avaliação da educação superior.

b) Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior – CNRES

Somente após a redemocratização do país, no governo do presidente José Sarney (1985-1990), no mandato de Marco Maciel como ministro da educação, o país voltou a vislumbrar a ideia de implementação de um outro projeto de avaliação da educação superior. Por meio do Decreto nº 91.177/1985 foi criada a CNRES, conhecida como Comissão de Notáveis (ZAINKO, 2008) com a justificativa de que a educação superior estava em crise e de que seria necessária a formulação de uma outra política. A comissão, considerada de alto nível, era “composta por 24 membros³⁵, heterogênea quanto à formação, atuação e posições públicas assumidas.” (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 136) e tinha Caio Tácito como presidente e Simon Schwartzman como relator.

A comissão tinha como tarefa a produção de um relatório com diagnósticos e apontamentos para a reformulação da educação superior, que deu origem ao documento intitulado “Por uma nova política para a educação superior brasileira” (BRASIL, 1985). A primeira parte do documento apresentava uma contextualização sobre (i) a crise do ensino superior; (ii) os princípios da nova política; e (iii) as propostas para uma nova universidade. A segunda parte registrou as diversas recomendações dadas pela comissão, sobre os mais diversos assuntos concernentes à educação superior, entre eles a reformulação do CFE e a avaliação de

³⁵ A Comissão de Notáveis era composta por professores e gestores de IES públicas e privadas, estudante, membros de órgãos públicos de diferentes segmentos: “Caio T.S P. de Vasconcelos, Presidente, membro do Conselho Federal de Educação, Amílcar Tupiassu, professor da Universidade Federal do Pará, Bolívar Lamounier, professor da USP e PUC-SP, Carlos Nelson Coutinho, Prof. das Faculdades Integradas Benett, Edmar Lisboa Bacha, Professor na PUC_RJ e presidente do IBGE, Eduardo De Lamonica Freira, Reitor da UFMT, Fernando J.Lessa Samento, Pró-reitor da UFBA, Francisco Javier Alfaya, estudante; Guiomar Namó de Mello, Professora na PUC_SP e Secretária de Educação do Município de SP, Haroldo Tavares, Empresário, ex-Diretor da Escola de Engenharia da UEMaranhão, Jair Pereira dos Santos, Ex Diretor do DIEESE, sindicalista; José Leite Lopes, Professor na UFRJ e presidente do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas; José Arthur Gianotti, Professor da USP e presidente do CEBRAP; Dom Lourenço de Almeida Prado, Prof. de Filosofia e Teologia no Mosteiro de São Bento, RJ, Luiz Eduardo Wanderley, Reitor da PUC de São Paulo, Marly M.M. Silva Araújo, Secretária de Educação de MG, Paulo da Silveira Rosas, Professor da UFPe, Roberto Cardoso de Oliveira, Professor na UNICAMP, Romeu Ritter dos Reis, Presidente da Sociedade de Educação Ritter dos Reis, de Porto Alegre. Simon Schwartzmann (relator), Professor e diretor do IUPERJ, Ubiratan Borges de Macedo, membro do Conselho Federal da Cultura e professor na UFPR. Posteriormente, foi nomeado José Eduardo Campos de Oliveira Faria, assessor da Presidência do Banco Itaú” (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 136).

desempenho na academia. A CNRES entendia ser responsabilidade do Estado a contribuição para o aprimoramento da qualidade do ensino superior por meio do CFE. No documento, foi registrada necessidade de reformulação do CFE³⁶, pois considerava que havia uma sobrecarga de atribuições, distraíndo-o da sua principal função, que seria fiscalizar o desempenho das IES e induzir as IES a desenvolverem seus mecanismos de acompanhamento e avaliação, de modo a garantir a qualidade do ensino no país. A terceira parte registrou as declarações de voto de alguns membros do conselho que alegaram restrições e discordâncias dos votos³⁷ e de alguns outros elementos pontuados no documento. Por último, o relatório trouxe um anexo com medidas de emergência, consideradas de primeira importância na revitalização da universidade pública federal.

O relatório e a proposta para a política de educação superior foram embasados em alguns princípios, a saber: (i) responsabilidade do poder público; (ii) adequação à realidade do país; (iii) diversidade e pluralidade; (iv) autonomia e democracia interna; (v) democratização do acesso; (vi) valorização do desempenho; e (vii) eliminação dos aspectos corporativos e cartoriais. Embora o documento seja bastante rico para diversas análises, o enfoque aqui será sobre a proposta de avaliação sugerida pela comissão.

O discurso de que a avaliação possui uma relação de causa e efeito com a qualidade (SANTANA *et al.*, 2016) começou a se configurar desde então e já pudemos perceber no relatório elaborado pela CNRES (1985), a grande recorrência do termo “qualidade” – 73 (setenta e três) vezes das quais 48 (quarenta e oito) estão relacionadas ao controle de qualidade, padrões de qualidade, requisitos de qualidade, instituições de qualidade, qualidade do desempenho e cursos de qualidade. As outras 25 (vinte e cinco) estão relacionadas também a

³⁶ O CFE foi criado pela LDB nº 4.024/1961 como um órgão que deveria opinar e pronunciar-se sobre assuntos pertinentes ao ensino nos diferentes níveis, além de decidir sobre o funcionamento e reconhecimento de instituições isoladas de ensino superior, públicas e particulares, assim como decidir sobre o reconhecimento de universidades. De acordo com Nunes, Barroso e Fernandes (2011), “é razoável afirmar que o cartorialismo, a representatividade e o corporativismo causaram desgaste na imagem do CFE” (p. 8). O CFE foi extinto por meio da Medida Provisória nº 661/1994. O CNE voltou a figurar na legislação por meio da Lei nº 9.131/1995, que orientou uma outra vertente de atuação desse conselho. O funcionamento do outro CNE foi orientado pelo Regimento de 20/02/1996 que foi, posteriormente, substituído por outro regimento, criado por meio do Parecer MEC nº 1.306/1999.

³⁷ Destaca-se o voto em separado de Romeu Ritter dos Reis³⁷, que chama de infundada e inadequada a proposta de acreditação dos estabelecimentos isolados. O membro do conselho ressalta que as instituições isoladas se constituíam em resultado das “exigências de modernização e setorialização de potencialidades econômicas emergentes” (BRASIL, 1985, p. 54) e se demonstra contra o deslocamento do poder de controle do Estado para as universidades, que poderia, inclusive, haver confrontos e incompatibilidades de credos, filosofias e orientações, entre fiscalizadores e fiscalizados. Importante salientar que Romeu Ritter dos Reis foi fundador de instituições isoladas de ensino superior, a primeira foi a Faculdade de Direito no município de Canoas (RS), em 1971. A posição do membro do CNRES com relação às instituições isoladas e privadas reflete seu interesse em maior liberdade para as IES isoladas e privadas. Da evolução e unificações das faculdades isoladas Ritter originou o Centro Universitário Unirriter (CENTRO UNIVERSITÁRIO RITTER DOS REIS, 2017).

professores, pesquisa, demais níveis de ensino e material didático. Importante ressaltar que o documento menciona algumas vezes, que o padrão de excelência de uma IES está condicionado a um corpo docente, ensino, pesquisa e extensão de qualidade, mas o termo ainda permanece sem definição. Percebe-se a visão de qualidade economicista dadas às características que embasavam essa proposta, que será retomada pelo Geres.

Resgatando a classificação de Real (2008) explicitada na seção 1.1 desta tese, quanto à construção da concepção de qualidade, o segundo período foi compreendido entre 1985 a 1995, em que a qualidade estava situada na discussão entre o público e o privado. Para a autora, os mecanismos regulatórios de contenção da expansão do ensino superior deixam de existir, o que colocou em pauta críticas em relação ao CFE o qual necessitava estabelecer os critérios de qualidade para as instituições privadas. “A questão da falta de qualidade das instituições de ensino superior e do avanço das instituições privadas foi se acirrando no debate acadêmico, gerando discussões acerca de questões específicas como financiamento, descentralização e autonomia” (p. 47).

Nesse cenário, como proposta para a avaliação da educação superior, a CNRES sugeriu a associação da avaliação ao financiamento e alocação de recursos, em que a destinação de financiamentos e a concessão de recursos adicionais estivesse vinculada a mecanismos de avaliação externa em que o desempenho das instituições nortearia a ação governamental. O financiamento estaria condicionado aos padrões de qualidade e produtividade das IES. No relatório, chamaram essa prática de valorização do desempenho ou mérito acadêmico. Essa proposta, altamente regulatória, se aproxima do “bônus regulatório”, que consiste em um sistema de premiações ou regulação por indução ou incentivo, observado na política avaliativa brasileira.

A CNRES registrou no relatório a falta de padrões e informações sobre a qualidade das instituições como um dos problemas mais graves do ensino superior, que afetavam o governo, por não ter dados para a racional alocação de recursos. Acusou a comunidade acadêmica por não ter um norte sobre como melhorar as IES e, ainda, a sociedade, por não ter informações suficientes sobre o ensino ofertados nas IES para o direcionamento das escolhas, como explicitado em trecho a seguir.

Existe hoje, no Brasil, uma crescente consciência sobre a necessidade de desenvolver sistemas de avaliação do ensino superior. Esta necessidade é sentida pela administração federal, para a distribuição racional de seus recursos; pelas universidades públicas, que necessitam conhecer a si próprias, e confrontar com dados objetivos as críticas que freqüentemente [sic]

recebem; pelas IES privadas, que necessitam evidenciar a qualidade de seu desempenho e sua eficiência no uso de recursos; pelos estudantes e suas famílias, que não podem mais contar com resultados positivos de seus investimentos em educação superior, se mal direcionados. (BRASIL, 1985, p. 28)

Interessante observar que a finalidade para a implementação da avaliação da educação superior, relativa ao Estado, foca somente na alocação de recursos. Esse discurso é percebido em todo o documento em que a avaliação seria norteadora do financiamento, pelo sistema de merecimento. As instituições com elevado padrão de qualidade garantiriam, destarte, os recursos a elas destinados. Outro fato que merece destaque se refere à indicação de uso da avaliação pelas IES privadas (somente) para evidenciar a qualidade. Somente as IES privadas necessitariam ter e evidenciar a qualidade? O relatório da comissão, por diversas vezes, tratou o ensino das instituições privadas como sendo de qualidade “duvidosa” ou “variável”, mas sempre acrescentavam, após a afirmação, que o fato se estendia para as IES públicas também.

A comissão ressaltou a heterogeneidade das IES brasileiras e particularidades que não poderiam ser submetidas a um único padrão de avaliação. Reconheceu a diversidade e identidade institucionais, embora não tenha aprofundado em aspectos mais práticos sobre como os procedimentos avaliativos respeitariam as diferenças institucionais. De acordo com Griboski (2014), o CNRES criticava duramente a relevância dada a pesquisa na educação superior e a questão da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, podendo-se inferir o teor mais tecnicista da proposta da comissão.

Para a CNRES, “os cursos com mais candidatos, e candidatos mais qualificados, são superiores aos menos demandados, ou demandados por pessoal menos qualificado. Essa suposição só é realmente validade se o ‘mercado’ dispuser de melhores informações sobre o ‘produto’ que as IES oferecem” (BRASIL, 1985, p. 29). Seria a lógica de avaliar os cursos pela alta demanda, maior número de candidatos por vaga e, conseqüentemente, com candidatos mais qualificados, por se tratar de um curso de mais difícil ingresso. Esses poderiam ser considerados os cursos de maior qualidade e mais bem avaliados, como se a simples demanda por um curso houvesse necessariamente uma correlação com a sua qualidade, sem se considerar outros fatores externos. O fornecimento de informações ao mercado sobre o produto ofertado reforça o exposto por Chauí (1999) quando afirma que as instituições sociais passaram a organizações administrativas, e vai de encontro, ainda, à mercadorização da educação superior (GOMES, 2002; BERTOLIN, 2007, 2009; DIAS SOBRINHO, 2008; DIAS SOBRINHO; BRITO, 2008; LEITE, 2008; POLIDORI; MARINHO; BARREYRO, 2006).

Algumas avaliações propostas pela comissão foram retomadas de alguma forma em políticas avaliativas posteriores. A exemplo citamos a avaliação dos formandos que consistiria na aplicação de um teste amostral ou censitário aos alunos em vias de finalizar o curso de graduação para aferirem o quanto teriam de conhecimento. Ressalta-se que a CNRES (BRASIL, 1985, p. 29) destaca este como sendo um melhor indicador de desempenho dos cursos. A avaliação do estudante seria um indicativo de “qualidade” para os cursos, como adotado posteriormente pelo ENC, em 1994, e como vem acontecendo em política recente, com o Enade, que serão abordados em maior profundidade adiante.

Outro exemplo é a avaliação das oportunidades de trabalho, que se referia à relação entre a formação que o aluno recebia e a sua inserção no mercado de trabalho. Vale lembrar que o acompanhamento do egresso esteve presente nos manuais de condições de ensino, do ano de 2002, como um aspecto a ser avaliado no âmbito do indicador 1.1.3 – atenção aos discentes. Posteriormente, a política de acompanhamento dos egressos foi incluída como o indicador 3.11, no instrumento de avaliação institucional de fevereiro de 2006, no entanto, nem sempre esteve presente nos instrumentos subsequentes.

A avaliação institucional não constava no rol exposto pela comissão, pois considerava ser mais assertivo avaliar os cursos, já que a avaliação da instituição como um todo poderia mascarar cursos de baixa qualidade no seu interior.

No que se refere à avaliação das instituições isoladas (públicas ou privadas), a comissão sugere, ainda, que estas devessem obter um “mandato universitário” (BRASIL, 1985, p. 21) conseguido por meio de um processo de acreditação em duas possibilidades: (i) as instituições isoladas deveria passar pelo processo de reconhecimento ou acreditação por universidades geograficamente próximas e faria a supervisão dessas instituições; (ii) as instituições isoladas criariam redes nacionais ou regionais que contariam com órgãos normativos próprios, integrados por universidades, ministérios, secretarias de educação e conselhos profissionais que se encarregariam da supervisão e acreditação das IES isoladas. Essa proposta possui semelhança com a prática efetivada na época das faculdades livres que passavam por processo de equiparação às universidades.

Com efeito, a autonomia universitária seria fundamental para a superação da crise da educação superior. No entanto, a contradição é percebida, pois essa autonomia seria regulada por um modelo de avaliação que configuraria como um mecanismo de controle institucional, com adoção de uma política de alocação de recursos por meritocracia, fortalecendo as melhores instituições e incentivando as demais à melhoria da qualidade. Nesse modelo a avaliação se delinearía como um instrumento puramente de regulação, não considerando a aplicação

pedagógica, reflexiva e formativa do processo avaliativo. Esse documento assinalava a necessidade de instalação de mecanismos de avaliação contínua, com apoio de comissões de especialistas *ad hoc* e entre pares para garantir a legitimidade do processo, cuja responsabilidade ficaria a cargo do CFE.

As medidas recomendadas no relatório da CNRES eram pouco exequíveis naquele momento uma vez que, por sua natureza, acarretariam alterações substanciais na legislação educacional, sobretudo na LDB em vigor (MENEZES NETO, 2011). Assim, a comissão não teve continuidade e suas propostas não tiveram um desdobramento imediato, porém serviram de referencial para as propostas do Geres, que será analisado a seguir.

c) Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior – Geres

Em 1986, a CNRES deu lugar ao Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior, criado pela Portaria nº 100/1986 e instalado pela Portaria nº 170/1986. O grupo era composto por cinco integrantes que atuavam no MEC³⁸ e trabalhariam na elaboração de propostas para a estruturação de políticas da educação superior com base nas informações do relatório produzido pela comissão anterior, que, de acordo com o próprio Geres, seria a segunda etapa do trabalho iniciado pela comissão nacional. Esta etapa seria pautada na reflexão das propostas anteriores, para a sistematização de subsídio, convocação da comunidade ao debate e preparação de decisões jurídicas e administrativas necessárias à implantação de outra política. Para tanto, foram convidadas a diretoria da Sociedade Brasileira para o Progresso e Ciência (SBPC); da Academia Brasileira de Ciências e do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), além de outras quarenta sociedades científicas brasileiras; treze associações de ensino e pós-graduação; as associações de docentes, de servidores técnico-administrativos e de estudantes; Associação Brasileira de Mantenedoras e os reitores de todas as universidades públicas e privadas (BRASIL, 1986). O documento apresentado pelo Geres era composto de um texto introdutório e justificativo das proposições finais, com as seguintes partes: (i) introdução; (ii) sistema de educação superior; (iii) autonomia e avaliação; (iv) o conselho federal de educação; (v) carreira no âmbito da IES federal; (vi) gestão da universidade; e (vii) financiamento, além de dois anexos e dois anteprojetos de lei.

³⁸ O Geres era formado por membros do MEC, a saber: “Antônio Octávio Cintra, Secretário-Geral-Adjunto do MEC, como presidente; Getúlio Pereira de Carvalho, Secretário-Geral-Adjunto; Paulo Elpídio de Menezes Neto, Secretário da Educação Superior; Edson Machado de Sousa, Diretor-Geral da Capes; e Sérgio Christiano de Leers Costa Ribeiro, Coordenador do Programa de Estudos em Política da Educação Superior, da SESu” (MENEZES NETO, 2011, p. 311).

O grupo retomava a ideia principal do CNRES que se baseava no aumento da autonomia universitária mediante avaliação institucional externa. Griboski (2014) evidencia que “os principais pontos destacados pelo Geres foram o uso de instrumentos objetivos, indicadores de eficiência e de produtividade que orientasse a distribuição e a gestão dos recursos, avaliação dos cursos feita por especialistas e novos critérios para o credenciamento das IES” (p. 118). O aumento da autonomia faria com que a avaliação passasse a ser pautada no controle dos produtos ou controle finalístico das universidades, e não mais dos meios.

O documento propunha que o condutor do processo avaliativo fosse a SESu/MEC, com apoio de comissões de especialistas de ensino, fundamentando-se numa concepção de avaliação regulatória, com enfoque na avaliação do desempenho institucional e da avaliação da qualidade dos cursos oferecidos. Para o Geres, a avaliação de desempenho cumpriria importantes papéis como o controle social, a formulação de políticas e o estabelecimento de normas. Sendo assim, a alocação de recursos seria diretamente proporcional ao desempenho das instituições.

O grupo executivo divergia da CNRES quanto à total reformulação do CFE, principalmente no que se refere a este “executar atividades de natureza sistemática e continuada, como é o caso, por exemplo, de um processo permanente de avaliação da educação nacional” (GERES, 1986, p. 10). Assim, elaborou em separado um anteprojeto de lei que reformularia o CFE. De acordo com esse documento, o conselho teria por finalidade participar da formulação de políticas educacionais, desenvolver estudos e promover debates sobre o tema educacional e desempenhar a função normativa, complementar à legislação.

Ante o exposto, pode-se depreender que o fio condutor da proposta do Geres articulava autonomia, qualidade e avaliação, em que as IES com maior autonomia deveriam alcançar altos padrões de qualidade que seriam avaliados pelo poder público. Diferente do Paru que propunha um processo autoavaliativo de reflexão institucional, inclusive com troca de experiência entre as IES, o CNRES, assim como o Geres propunham uma avaliação para fins de regulação, em que pretendia-se o incremento da eficácia e produtividade das IES públicas, cuja contrapartida seria o maior repasse de recursos, assim como garantir a livre instalação e crescimento das instituições privadas, as quais seriam controladas pelo próprio mercado (GONÇALVES, 2016; GRIBOSKI, 2014; QUEIROZ, 2008; ZAINKO, 2008).

As propostas sublinhadas pelo Geres conflitavam em diversos pontos com a Lei nº 5.540/1968, lei da Reforma Universitária. Nesse sentido, o Geres, assim como a CNRES, questionava o modelo único de universidade, a autonomia e o financiamento. Esses posicionamentos fizeram com que houvesse questionamentos dos docentes e representações discentes contra a proposta, que acabou por não ser implementada (MENEZES NETO, 2011).

O Geres e os documentos por ele produzidos (um relatório com dois anexos e dois anteprojetos de lei) foram relevantes para a constituição de uma posterior política de avaliação da educação superior, que resultou na Lei nº 9.131/95, cujo desdobramento mais visível foi o ENC, mais conhecido como “Provão”, tema que será abordado no item “e” desta seção. O uso dos resultados da avaliação como critério para alocação de recursos, tratado nos documentos produzidos pelo CNRES e Geres, está se fortalecendo por meio do uso do CPC e IGC como indicadores para orientação das políticas de financiamento da educação superior.

Um dado relevante no cenário da consolidação da cultura avaliativa no país, ainda na década de 1980, a realização do “Encontro Internacional sobre Avaliação do Ensino Superior” em 1987, pelo ministério da Educação com apoio das Organizações dos Estados Americanos (OEA) – Cooperação técnica interinstitucional para a implementação de uma experiência avaliativa no país. Os anais do evento mostram que foram feitas exposições de representantes do Canadá, França, Inglaterra e Japão em que foram apresentados os sistemas avaliativos naqueles países (MEC/SESu, 1988). No entanto,

[...] percebe-se que na década de 1980 não há propriamente um consenso em torno da definição do conceito de avaliação e da escolha dos agentes avaliativos, o que nos indica que nesse período não há um discurso que seja hegemônico, mas o que temos é a construção de uma agenda para a avaliação da qualidade do ensino superior que reforça a ideia de que a avaliação era necessária para alcançar a qualidade deste nível de ensino. (SANTANA et al, 2019, p. 527)

Convém destacar que as mudanças nas configurações políticas e avaliativas não aconteceram no campo das ideias, pois todas as mudanças pressupõem a ação transformadora humana, histórica e socialmente constituída. A reestruturação das propostas e políticas avaliativas partiram do movimento dialético das contradições e mediações, influenciadas por fatores, sociais, econômicos e políticos, que favoreceram para que a política avaliativa fosse se desenvolvendo e se aperfeiçoando ao longo do seu percurso histórico, como está sendo discutido.

Assim como na CNRES, a qualidade era a finalidade da avaliação, proclamada nos documentos oficiais e configurou no documento associada à educação superior, ao corpo docente e à avaliação da qualidade. O documento elaborado por esse grupo propunha maior autonomia da universidade como condição para a melhoria da “qualidade” da educação. A visão de qualidade economicista tem continuidade nesse grupo.

As propostas de reformulação da educação superior e da implantação da avaliação, desde a tentativa da Ministra da Educação Esther de Figueiredo Ferraz, em 1983 com o Paru; passando pela CNRES, com Marco Maciel em 1985; chegando ao Geres em 1986 com Jorge Bornhausen, não chegaram a se transformar em instrumentos legais que permitissem a adoção de ações e normas mediante as recomendações dadas. Enquanto nos anos anteriores a preocupação com a qualidade estava voltada ao controle da quantidade e ao estabelecimento de critérios de qualidade para as IES privadas, a criação do Paiub significou a preocupação, não com a abertura de novas instituições e cursos, mas com a permanência desses de modo planejado e estruturado por meio avaliação institucional interna, como será visto a seguir.

d) Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – Paiub

Por meio da portaria SESu nº 130/1993, foi designada uma comissão com o objetivo de conduzir o processo de avaliação institucional, em articulação com as universidades. A comissão era coordenada pela SESu, reunindo diversas entidades representativas das universidades brasileiras, entre elas a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), que apresentou no ano de 1993 o “documento básico - avaliação da universidade brasileira: uma proposta nacional”. A avaliação proposta estava pautada nas seguintes diretrizes: “(a) um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; (b) uma ferramenta para o planejamento da gestão universitária; (c) um processo sistemático de prestação de contas à sociedade” (BRASIL, 1994, p. 12). Essas diretrizes já demonstravam indícios da presença da autonomia da universidade na outra proposta, como sublinha Botelho (2016).

A partir desse documento, foi instituído o Paiub, cuja construção foi alicerçada nos seguintes princípios: (i) globalidade; (ii) comparabilidade; (iii) respeito à identidade institucional; (iv) não punição ou punição; (v) adesão voluntária; (vi) legitimidade; e (vii) continuidade (BRASIL, 1994). Alguns desses princípios foram mais tarde recuperados para orientar a avaliação proposta pelo Sinaes, tema que devido à sua centralidade para a tese será discutido no capítulo 3. Sobre o quarto princípio, Botelho (2016) assinala que “a inserção de não punição ou punição leva a entender que foi uma forma de tentar minimizar uma herança negativa do conceito de avaliação que, no entanto, insiste em permanecer no meio acadêmico” (p. 119).

O programa propunha uma avaliação formativa, emancipatória, global, participativa, contínua e sistemática, com a articulação entre os procedimentos avaliativos internos e externos,

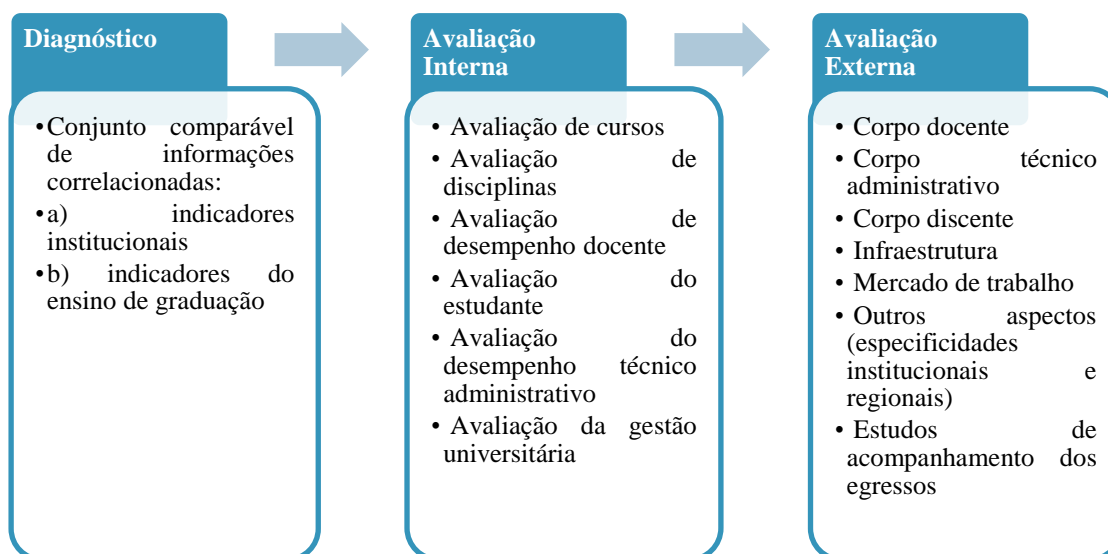
como forma de rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sociopolítico da universidade. A avaliação teria como finalidade a promoção de uma constante melhoria na qualidade das atividades desenvolvidas pelas universidades. Além desse, tinha outros objetivos, como instigar o processo autorreflexivo e autocrítico das universidades; impulsionar uma atitude diagnóstica a fim de detectar, propor e implementar mudanças e redirecionamentos nos objetivos sociais e científicos da universidade; reestabelecer compromissos com sociedade apresentando uma avaliação participativa e dotada de legitimidade. Todas as menções à qualidade, citadas no documento, estão relacionadas a curso, instituição, corpo docente, serviços, ação universitária e, ainda, a atividades, produtos e serviços. Contudo, diferente das propostas anteriores, a qualidade aqui buscada era voltada para a visão de equidade, em que a educação é entendida como um bem social.

A legitimidade política, colocada como indispensável à validade do processo avaliativo, perpassa pela utilização da avaliação como instrumento norteador para formulação de políticas, projetos, ações e programas governamentais. Já a legitimidade técnica, também mencionada no documento, decorre da metodologia adotada, pelos indicadores utilizados, pela indignidade das informações coletadas e pelos procedimentos analíticos e interpretativos apropriados.

Os indicadores institucionais de avaliação abrangeriam o ensino, a produção acadêmica, a extensão e a gestão universitária, que poderiam ser exploradas tanto do ponto de vista interno quanto externo, em maior ou menor profundidade, de acordo com os interesses e objetivos que avaliação assumisse. Cada IES teria a liberdade de complementar esse conjunto de indicadores com os quais considerasse pertinente.

Há uma grande convergência entre os aspectos norteadores do Paiub e o Sinaes, que adotou a concepção de avaliação formativa, a articulação da avaliação interna com a externa com destaque maior para a autoavaliação, os princípios norteadores, além de diversos indicadores que foram resgatados nos instrumentos avaliativos do Sinaes. A avaliação do Paiub deveria se efetivar em três etapas mostradas adiante, conforme Figura 2. Para operacionalizar a autoavaliação, cada universidade deveria constituir uma comissão de avaliação, a exemplo da CPA instituída pelo Sinaes, com composição diversificada, para coordenar os trabalhos internamente. E, assim como proposto no Geres e como acontece no Sinaes, a avaliação externa seria realizada por pares acadêmicos.

Figura 2 – Fluxograma de desenvolvimento da avaliação da educação superior proposta pelo Paiub (Brasil, 1994)



Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (1994).

O processo avaliativo seria feito inicialmente com o diagnóstico institucional, com a articulação de dados qualitativos e quantitativos, que resultariam em indicadores institucionais e de ensino de graduação. Na sequência se teria a autoavaliação em que seriam levantados dados qualitativos a respeito de toda a comunidade acadêmica, processos pedagógicos e gestão. Já a avaliação externa avaliaria também a comunidade acadêmica, assim como a infraestrutura, mercado de trabalho, egressos e outros aspectos peculiares a cada instituição. Assim como no Sinaes, afirma-se que a avaliação externa tinha papel de complementar a avaliação interna e, inclusive, seus resultados seriam utilizados como alicerce da avaliação feita pela comissão externa.

Foram relacionados como indicadores institucionais de avaliação no Paiub: aluno/docente; aluno/funcionário; funcionário/docente; diplomado na graduação/ingressante; tese (ou dissertação)/ingressantes; conceito do mestrado; conceito do doutorado; índice de titulação do corpo docente; produção acadêmica/docente; docente com dedicação exclusiva/docente; docente em 40h/docente, (substituto + visitantes) / docente; doutora / (titular + adjunto); (docente + funcionário) / (funções gratificadas + cargos de direção); área construída / (aluno + funcionário + docente); acervo bibliográfico / aluno; custo por aluno (BRASIL, 1994).

Já os indicadores acadêmicos poderiam ser considerados: taxa de sucesso na graduação; taxa de ociosidade; aluno tempo integral; grau de participação estudantil; taxa de retenção discente; taxa de participação em programas acadêmicos e custo por aluno de graduação.

No mesmo ano da instituição do Paiub, foi feito um chamamento público, por meio do edital, em que as universidades deveriam submeter seus projetos de avaliação institucional, a fim de serem selecionados e financiados pelo MEC. Ressalta-se que estavam habilitadas a apresentar as propostas de autoavaliação institucional, universidades públicas federais, estaduais, municipais e comunitárias. Para as universidades públicas não federais, o financiamento seria menor, alocado no item outras despesas. As universidades privadas também poderiam aderir ao Paiub, porém sem financiamento do Estado.

Relevante destacar que o MEC assumiu papel de articulador, viabilizador e financiador do processo avaliativo que seria coordenado por cada universidade, internamente. Registra-se que, no ano de 1993, foram apresentados quarenta projetos dos quais dezessete foram financiados pelo Estado. Já no ano de 1994, recursos superiores a R\$ 1.543.000,00 (um milhão quinhentos e quarenta e três mil reais) foram aprovados para cinquenta universidades federais (BRASIL, 1994).

Na leitura de Griboski (2014), o Paiub foi marcado por muitos acertos, como a proposta de uma avaliação com ampla participação, o não *ranqueamento* e punições; a não vinculação da avaliação ao controle; a proposição de princípios básicos; a articulação entre as avaliações externas e internas; destaque para o autoconhecimento; e definição de uma estrutura de avaliação com flexibilidade para adaptação à realidade das IES. Apesar disso, a autora destaca que o programa não foi favorecido pelo contexto de resistência encontrado no interior das instituições. Ainda sobre as consequências do Paiub, Leite (2012) ressalta a implantação da cultura de avaliação institucional no País, em que as IES assumiram a titularidade da avaliação, em um processo de autoavaliação e autorregulação que levava as IES à motivação para manterem-se sempre de acordo com as prerrogativas de melhorias do sistema de educação superior.

No ano de 1995, quando Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu a presidência do país, o projeto político de desestatização, iniciado no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), continuou e tornou-se dominante o projeto neoliberal em que o Estado tinha seu papel reduzido ao controle, além da diminuição da sua autonomia enquanto Estado-nação (BRESSER-PEREIRA, 2016). A partir desse momento histórico e político em que o país se encontrava,

[...] é demandada uma prática avaliativa que apresente mais afinidade com os pressupostos de redução do papel do Estado no provimento de ensino superior, que lhe possibilite, contudo, manter o controle último do sistema. Interessa a constituição de um sistema avaliativo que tenha como um de seus pilares a averiguação dos produtos educacionais, em especial daqueles relacionados ao

ensino, que possibilite constatar quais conhecimentos (e em que medida) são adquiridos pelos alunos ao longo do ensino superior e que possa ser organizado de forma que permita a comparabilidade entre as *performances* das diferentes instituições (ZAINKO, 2008, p. 830)

O Paiub não sobreviveu mediante essa política que se instalou no País, pois, além do vultoso orçamento para a implementação das autoavaliações, não era interesse do poder público manter uma avaliação que não gerasse uma classificação entre as instituições, O programa, então vigente, deu lugar a outro modelo de avaliação da educação superior, contrário à proposta formativa e emancipatória que o Brasil vinha implementando.

e) Exame Nacional de Cursos – ENC, Avaliação das Condições de Oferta (ACO) e Avaliação das Condições de Ensino (ACE)

O Exame Nacional de Cursos (ENC), mais conhecido como “Provão”, foi implantado logo no primeiro ano do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995), na gestão do então ministro da educação Paulo Renato, por meio da Lei nº 9.131/1995, e tomou uma dimensão pública até então nunca vista no histórico da avaliação da educação superior (GOUVEIA *et al.*, 2005).

Por meio do referido dispositivo legal, instituíram-se avaliações periódicas das instituições e cursos, a fim de determinar a qualidade e a eficiência das instituições de ensino superior. Entre os procedimentos fixados estava a realização de um exame nacional, anual, a ser aplicado aos estudantes dos cursos selecionados anualmente, com a finalidade de aferir os conhecimentos e competências desenvolvidas pelos estudantes. O desempenho dos estudantes seria entendido como o desempenho dos seus respectivos cursos, sendo publicados anualmente, pelo MEC, os resultados das avaliações, atribuindo um conceito aos cursos.

Além de alterar dispositivos da Lei nº 4.024/1961 – Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1961), o instrumento legal que criou o “Provão” instalou o Conselho Nacional de Educação (CNE) em substituição ao CFE, extinto no ano de 1994. O CNE foi de relevante importância no contexto da época, em que se implantava a outra política de avaliação da educação superior. O referido conselho assumiu atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento e por meio da Câmara de Educação Superior (CES) de liberaria sobre os atos regulatórios de cursos e instituições.

O ENC foi regulamentado, entre outros, pela Portaria nº 249/1996 que registrou que esse seria apenas um dos elementos necessários para a avaliação a das instituições e dos cursos.

No entanto, o art. 2º da mesma portaria, realçava que “para efeito da avaliação do curso, será considerado somente o resultado do Exame” (BRASIL, 1996).

O “Provão” era constituído da prova e dois questionários, o de pesquisa, para levantamento sociocultural do aluno e caracterização do curso; e o de impressões da prova. A prova era obrigatória para todos os estudantes em fase de conclusão da graduação e sua realização era condição *sine qua non* para a obtenção do diploma. Por meio da nota obtida pelo acadêmico, os cursos obtinham um conceito que variava numa escala de A a E, em que A era o maior e E o menor conceito (INEP, 2007).

O ENC constitui-se em uma modalidade de avaliação em que o uso dos resultados era *prioritariamente* para controle do desempenho e regulação, muito diferente do momento anterior em que as instituições estavam sendo estimuladas à autoavaliação, ao autoconhecimento e à autorreflexão para melhorias e reconfiguração das ações.

No mesmo ano, foi promulgada a LDB, que reforçou a liberdade de oferta do ensino à iniciativa privada, desde que autorizada e avaliada pelo Estado. Neste contexto o ENC ganhou a centralidade no processo avaliativo favorecendo a criação de *rankings* como forma de publicização dos resultados da avaliação das IES à sociedade. Para Calderón *et al.* (2010), “os *rankings* e a mídia são indissociáveis do Estado Avaliador, enquanto modelo estatal vigente no âmbito das políticas públicas” (p. 108).

Complementar ao “Provão”, outros procedimentos avaliativos foram regulamentados pelo Decreto nº 2.026/1996, criando-se, como instrumento complementar à ENC, as avaliações institucionais externas, implementadas pela SESu partir de 1998, com a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos (ACO) com a finalidade de autorizar curso e credenciar IES. A ACO não apresentava uma padronização de procedimentos e critérios, não levando em consideração a inserção do curso no seu contexto institucional, como parte de uma estrutura maior. A partir do credenciamento e autorizações, tornou-se premente a necessidade de reavaliar as IES e cursos, pois é tarefa do Estado renovar os atos autorizativos. Logo, pelo Decreto nº 3.860/2001 criou-se a Avaliação das Condições de Ensino (ACE), que seria organizada e executada pelo Inep. Para as avaliações externas, foi criado um formulário de verificação *in loco*, que contemplava três dimensões: (i) organização didático-pedagógica, (ii) corpo docente e (iii) as instalações, e cada dimensão possuía categorias de análise, estas, indicadores e estes aspectos a serem avaliados. Nessa lógica, A avaliação resultava em uma escala de cinco níveis de conceitos: muito fraco (MF), fraco (F), regular (R), bom (B), muito bom (MB). Essa classificação, ressalta Batista (2014) “não eram vinculados a um critério de análise, sendo a atribuição desses, impregnada da subjetividade dos avaliadores” (p. 44). A

autora considera que naquela época as avaliações externas eram passíveis de maior contribuição para a melhoria institucional, visto que os relatórios possuíam campo destinado ao registro das recomendações dos avaliadores.

Outros dispositivos legais foram publicados a fim de regulamentar e institucionalizar a avaliação e seus procedimentos. Entre eles destacam-se a Portaria nº 990/2002, que estabelecia as diretrizes para a organização e execução da avaliação das IES e das condições de ensino dos cursos de graduação, e a Portaria nº 323/2002, que instituiu o Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior (Sapiens), que era utilizado eletronicamente para a abertura, tramitação e acompanhamento dos processos de regulação. Além disso, foi criado o Sistema Integrado de Informações da Educação Superior (SIEDSup), que era utilizado para o cadastro de informações das IES para as avaliações.

Meneghel e Bertolin (2003) assinalam que, embora a ACE tenha contribuído para a melhoria dos cursos especialmente em questões materiais e operacionais, diversas críticas foram feitas a esse processo avaliativo, como a distinta operacionalização dos processos por serem realizados pela SESu (ACO) e Inep (ACE); e problemas relativos ao conteúdo e ao uso dos instrumentos de avaliação, com relação aos aspectos avaliados e aos pesos de cada item, entre outros. Para os autores, os procedimentos adotados para a ACE não possibilitavam ao avaliador “imprimir um ‘olhar’ formativo, pois a necessidade e preocupação em ‘checar’ os itens solicitados tornam-se maiores que a de buscar integrá-los de modo a produzir uma visão integral e integrada do curso” (MENEGHEL; BERTOLIN, 2003, p. 126).

Cumprir destacar que a ACO e ACE a política de avaliação de educação superior era embasada nos Padrões de Qualidade de cursos, que eram documentos elaborados por uma comissão de especialistas em cada área, sendo o documento utilizado para balizar as avaliações *in loco*. Os documentos não obedeciam a um padrão estrutural ou de qualidade universal, mas compilava indicadores específicos a cada uma das áreas.

Essa outra política de avaliação da educação superior estimulava a adoção de performances por parte das IES, para obtenção de melhores resultados nas avaliações, asseguravam a sobrevivência das instituições de ensino superior, inclusive por meio da utilização dos *rankings* para publicidade e *marketing* das IES privadas (SOUSA, 2008). A avaliação, nesta perspectiva, favorecia a concorrência e a regulação pelo mercado.

Conquanto apoiadores da ENC defendessem que essa era uma modalidade de avaliação para fins diagnósticos da realidade da educação superior, Dias Sobrinho (2010) o considera como modelo imposto pelo Estado, destituído de valores, de caráter social, ético e político.

Com efeito, o “Provão” foi criticado por diversas razões, entre elas a desarticulação com outras modalidades avaliativas; sua natureza mercadológica e reguladora; o relevo para o produto em lugar do processo; a indução à comparabilidade pelo *ranqueamento*; adoção de políticas de premiação; a insuficiência dos instrumentos para demonstrarem a real qualidade da educação superior (INEP, 2007). Muitos desses problemas apontados já eram percebidos na proposta do CNRES e do Geres, comprovando-se, pois, a constante mediação entre os modelos de avaliação no seu percurso histórico.

Apesar de todas as críticas e contradições que envolveram a sua implantação, Dias Sobrinho (2010) salienta que, pouco a pouco, o “Provão” passou a ser reconhecido, pela sociedade, como sinônimo de avaliação e legitimou-se como instrumento de regulação, uma vez que passou a ser reconhecido, como instrumento de informação da qualidade dos serviços ofertados, pelo mercado, pela mídia e pela sociedade. Por ser ter resultados objetivos o exame era tido como incontestável e de formulação indubitável, o que com o passar do tempo revelou o contrário.

Ao ser aceito como instrumento eficaz de regulação, mediatizado, e que revelava um posicionamento das IES perante o mercado e a sociedade, o ENC produziu diversos efeitos na educação superior. A organização e a prática pedagógica dos cursos passaram a ser modelados para bons resultados no exame, uma vez que o bom posicionamento dos *rankings* produzia vantagens competitivas que resultariam maior atratividade e maior retorno econômico para o setor privado. Era lucrativo moldar os currículos e ensinar aos alunos o que seria cobrado no “Provão”. Giolo (2008) afirma que essa prática favorecia o “planejamento estratégico perverso” (p. 852) que reforça questões já mencionadas anteriormente, sobre a adoção de performances para obter bons resultados. Esse assunto será retomado no capítulo 5 que discutirá as categorias *a posteriori* emergidas a partir da análise dos dados deste estudo.

Dessa forma, considera-se que o exame perdeu a legitimidade como um instrumento de avaliação que deveria aferir a qualidade dos cursos e instituições, uma vez que passou a instrumento de controle e que os alunos eram preparados para obterem bons resultados. Ao invés de a instituição se transformar em busca de qualidade, em decorrência dos resultados do ENC, elas enviavam os alunos vislumbrando o exame, o que não necessariamente resultava em melhoria da qualidade. Os resultados, destarte, eram mascarados e não revelavam a verdadeira condição das IES e cursos.

Muito embora o “Provão” tenha sido amplamente criticado, Rothen (2003) assinala que o exame induziu as instituições de péssima qualidade a se preocuparem com a busca da qualidade, pois com o *ranqueamento* e publicização das melhores e piores instituições

funcionariam a favor da regulação feita pelo mercado. Na leitura de Dias Sobrinho (2010), não só de erros viveu o “Provão”. O exame teve o mérito de colocar a avaliação da educação superior nas agendas do Estado e da sociedade, de uma vez por todas. Interessante observar a contradição que permeia o real, que, embora não tenha induzido a criação de *rankings* e comparação entre as instituições, tendendo à avaliação controladora, serviu para que o Estado olhasse com mais interesse a avaliação.

Analisando a historicidade da política de avaliação da educação superior e do movimento dialético, percebe-se que cada proposta procurava negar a anterior, mas também agregava em si proposições das avaliações anteriores, no constante movimento tese-antítese-síntese, dando origem a uma outra política de avaliação. Como afirma Kosik (1976), “a realidade é interpretada não mediante a redução a algo diverso de si mesma, mas explicando-a com base na própria realidade, mediante o desenvolvimento e a ilustração das suas fases, dos momentos do seu movimento” (p. 29).

O Sinaes, como o todo em que está situada a autoavaliação, não pode ser analisado isoladamente, mas deve ser visto situado no seu contexto histórico, político e econômico, não desconsiderando a historicidade de sua concepção e as influências externas a que está exposto. Assim, analisando o histórico de implantação e consolidação da avaliação da educação superior no Brasil, esteve evidente a constante tensão entre as concepções de avaliação educativa e de controle e entre os grupos de interesse e a que propósitos a avaliação era implementada. As mediações, sem dúvida, foram positivas no sentido de aprimorar cada vez mais as propostas avaliativas, culminando em uma avaliação sistêmica que reúne diversos instrumentos e sujeitos históricos – o Sinaes.

2.3 Qualidade no âmbito da educação superior: referenciais para análise

Assim como disputas em torno das concepções de avaliação, de suas características e finalidades, a visão de qualidade também acompanhou esse processo, visto que as duas estão atreladas em um consenso de que a avaliação promove a qualidade. A esse propósito Santana *et al.* (2016) e Rothen, Tavares e Santana (2015) afirmam que há um discurso hegemônico de que a avaliação promove a qualidade, construído desde a década de 1980 que, como vimos, foi o início do percurso histórico da avaliação da educação superior como política pública. Elas estão sempre juntas em se tratando da educação superior, pois é por meio das ações da avaliação e, conseqüentemente, de regulação e supervisão que o Estado assegura a melhoria da qualidade das instituições e cursos, daí a justificativa da relevância da discussão sobre a temática para o

entendimento do objeto de estudo dessa tese. Na concepção de Reis (2013), “o que se tem normalmente por ‘realidade’ não passa da imposição de uma determinada cosmovisão, que se tornou hegemônica” (p. 34). No Sinaes, toma-se como realidade a indissociável relação entre a avaliação e a qualidade como algo consolidado na política avaliativa.

O termo qualidade é bastante recorrente nos dispositivos legais, no entanto não foi encontrado, no extenso aparato legal da educação superior, a concepção ou definição desse construto. Para o Estado, o que configura como qualidade da educação superior? A constante mensuração e controle do cumprimento das exigências impostas garante, de fato, a qualidade acadêmica e institucional? As normas e regras colocadas pelo poder público, de fato promovem a qualidade? Afinal, o que é qualidade? Ela pode ser definida ou ter um padrão?

Em que pese a crescente importância que tem se dado à qualidade, Enguita (1997) ressalta que

[...] o predomínio de uma expressão nunca é ocioso ou neutro. A problemática da qualidade esteve sempre presente no mundo da educação e do ensino, mas nunca havia alcançado antes esse grau de centralidade. Ela vem substituir a problemática da igualdade e a da igualdade de oportunidades, que eram então coringas desse jogo (p. 96).

Nesses aspectos, Gentili (1997) reforça dizendo que a o discurso da qualidade emergiu nos anos 1980 em contraponto ao discurso da democratização de acesso à educação. A retórica hegemônica acerca da qualidade se instaurou no campo produtivo, assumindo um caráter mercantil, embora direcionado ao campo das políticas educativas e dos processos acadêmicos.

Até meados da década de 1990, período em que o Estado era *prioritariamente* provedor dos serviços educacionais, a qualidade estava inerentemente relacionada à questão financeira: mais recursos materiais e humanos pressupunham maior qualidade. Em outro momento, com a reconfiguração do papel do Estado, a qualidade teve seu foco deslocado para a conjugação da eficiência e eficácia do processo educacional, considerando que a educação passou a ser tratada como uma mercadoria, alunos como clientes e IES como empresa.

Os organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e Banco Mundial (BM), tiveram preponderante papel na difusão da temática da qualidade da educação superior (ENGUITA, 1997). A proposta de reforma educativa do Banco Mundial, que justificou a queda da qualidade com a intensa expansão da educação superior, dá origem ao modelo educacional implementado no governo neoliberal. A reforma proposta no ano de 1995, voltada para a maior contribuição da educação superior para

o desenvolvimento econômico e social, tinha quatro pilares: o fomento de outros tipos de instituições públicas e privadas; o incentivo à diversificação de fontes de financiamento para as instituições públicas; a redefinição do papel do Estado e, por último, a adoção de políticas que enfatizassem a qualidade e a equidade.

O debate sobre qualidade é complexo, o tema é polissêmico e, muitas vezes, com significados ocultos ao discurso. Como discorre o autor, o tema é contraditório, pois ao mesmo tempo em que se sabe o que é, não se sabe. É possível afirmar que algo tem qualidade, porém sem saber defini-la. É algo muito amplo e relativo para ter uma definição engessada e isolada de outros elementos. Por isso a qualidade de algo só pode ser mensurada quando se tem um parâmetro, seja um outro objeto, o mesmo em tempos diferentes ou um documento que fixe esses parâmetros.

Ao serem questionados sobre o que é qualidade na educação superior, alguns coordenadores de CPA enfatizaram a relatividade do termo e dificuldade de definição e fixação de um parâmetro único:

[...] ou professor de Letras, então qualidade é muito subjetiva, às vezes o que é bom para mim não é bom para o outro, então assim, fica até meio difícil de responder o que é qualidade. Depende de onde você está, é quantitativo de aluno formando, ou é aluno formando e já tendo emprego? Ou indo para a pós-graduação? Isso mede qualidade? Então assim, qualidade é muito subjetivo né, então responder o que entendo como qualidade vai depender da realidade momentânea. (CCPA-InFPu2, informação verbal, 2019)

Para o entendimento da qualidade na educação superior brasileira, inicialmente, é necessário buscar na literatura as definições apresentadas por autores que pesquisam a temática. Na avaliação de Dias Sobrinho (2000), “a qualidade da educação é um juízo valorativo que se constrói socialmente. É um atributo ou um conjunto de propriedades que definem uma coisa e a distinguem das demais, de acordo com os julgamentos de valor praticados num determinado meio” (p. 212). Para o autor, a avaliação da qualidade requer um mínimo de requisitos comparativos, pois a qualidade, de uma IES ou curso, só é percebida tendo em vista outras IES ou cursos. Enguita (1997) complementa afirmando que a qualidade pode ser considerada como uma meta compartilhada que deve ser almejada e buscada por todos.

Para Davok (2007), a qualidade em educação envolve estrutura, processos e resultados. Logo, um objeto educacional só possui qualidade se ele tiver relevância efetividade, que traduzem o valor desse objeto; se tiver eficácia, eficiência, que constituem o mérito. Nessa vertente, Griboski (2014) analisa que a qualidade de um curso superior, por exemplo, é relativa

aos distintos sujeitos que estão envolvidos no processo, ou “muitas pessoas em um mesmo sistema”, como afirma a autora. Assim,

[...] i) para o estudante, mais do que um diploma, significa uma profissão; ii) para a IES, mais do que produzir conhecimento, significa informar como se faz pesquisa e disponibilizar a todos; e iii) para o Estado, mais do que autorizar o funcionamento dos cursos e registrar a expansão das matrículas, significa informar a sociedade e orientar formas de tomar conta dos problemas da educação superior no país (p. 224).

Demo (1990) destaca que é inegável que existe necessariamente uma relação entre educação e qualidade, no entanto, o que significa esse atributo é um tanto quanto polêmico. Não obstante, a educação também está relacionada com quantidade, tendo em vista a base material que constitui a sociedade. Qualidade e quantidade são complementares, faces do mesmo processo, afirma o autor.

Para melhor compreensão acerca do tema, importante retomar os conceitos de qualidade da educação reportados pelo autor. A qualidade formal está relacionada à produção e à aplicação de instrumentos, técnicas, procedimentos, resumindo, à competência técnica e profissional. A contribuição científica da qualidade técnica no âmbito educacional se manifesta no desempenho dos estudantes, no processo de construção do conhecimento, na competência profissional dos docentes, na modernidade do capital humano. A qualidade política da educação “refere-se à competência de projetar e realizar conteúdos históricos (sociedades), pelo menos mais toleráveis (desejáveis)” (DEMO, 1990, p. 12). Dessa forma, o indivíduo, por meio da educação de qualidade, pode fazer e transformar a história. Esse tipo de qualidade da educação lembra o postulado por Marx e Engels (1996), quando se referem ao materialismo utópico de Feuerbach.

Pode-se afirmar, pois, que a educação, para ter qualidade política, deve conseguir produzir nos indivíduos uma emancipação que os levem a modificar e alterar sua história, a sociedade e a realidade por meio da prática transformadora.

Na visão de Morosini (2014b), há três noções que balizam a qualidade na educação superior: a qualidade isomórfica, a qualidade da especificidade e a qualidade da equidade, que convergem às três visões de qualidade postas por Bertolin (2007), conforme quadro 5 e que serão abordadas nessa seção.

Quadro 5 – Fatores associados às visões de qualidade em educação superior sob a perspectiva de Bertolin (2007) e Morosini (2014)

Visão de qualidade para Bertolin (2007)	Noções de qualidade para Morosini (2014)	Termos associados	Grupos de Interesse	Propósitos da Educação Superior
Visão economicista	Qualidade isomórfica	Empregabilidade e eficiência	Setor privado, OCDE e setor governamental	Ênfase nos aspectos de potencialização do crescimento, da economia e da empregabilidade
Visão pluralista	Qualidade da especificidade	Diferenciação, pertinência e relevância	Unesco, Europeia e setor educativo e União	Diversidade de aspectos relevantes (economia sociocultural, democracia etc.) com ênfase na emergência das especificidades locais
Visão de equidade	Qualidade da equidade	Equidade	Unesco e setor educativo	Ênfase nos aspectos de contribuição para coesão social

Fonte: Bertolin (2007, p. 134) e Morosini (2014b)

A *qualidade isomórfica* considerada como qualidade de modelo único, segundo a autora, é a concepção fundamentada nos preceitos do Banco Mundial e a que possui maior relevância em processos avaliativos. Segundo a autora, “a qualidade isomórfica é a voz mais forte em processos avaliativos. Em tempos de modernização e racionalidade a comparação e a busca de *standards* se consolidam” (MOROSINI, 2014, p. 390). A qualidade isomórfica corresponde à visão economicista de qualidade, em analogia à concepção de Bertolin (2007), em que esta tem relação direta com a formação acadêmica voltada à empregabilidade e à potencialização do crescimento econômico. É fundamentada na concepção de educação do Banco Mundial, que exerce forte influência na macropolítica econômica e, conseqüentemente, política educacional do país, em que as IES têm a responsabilidade de formar e entregar profissionais com conhecimentos suficientes para desempenhar cargos nos mais diversos setores econômicos, públicos e privados. Nessa visão, o desenvolvimento da educação superior de um país está intrinsecamente relacionado ao desenvolvimento econômico, sendo interessante, desta forma, o suporte no investimento financeiro aplicado à educação. Quanto à qualidade do tipo isomórfica, Morosini (2014) conclui que o processo avaliativo é um fim e não um meio para se garantir a qualidade.

A *qualidade da especificidade* é a noção de qualidade que tem como característica a existência de indicadores específicos para cada realidade, além dos indicadores padronizados. Como já mencionado nessa tese, essa concepção de qualidade se assemelha com a referenciais

particulares e específicos de qualidade adotados juntamente com os referenciais universais. A autora saliente que esse é o modelo adotado na União Europeia, em que se leva em conta as particularidades de cada país, partindo-se do pressuposto de que não há um padrão único de qualidade. Esse deveria ser o entendimento da qualidade na educação superior em um país com um sistema federal de ensino tão diverso e heterogêneo como o Brasil.

Por último, a *qualidade da equidade* está centrada na noção de tratamento diferenciado em respeito às diversidades e à heterogeneidade dos sistemas educacionais, respeitando-se as diferenças. Indicadores quantitativos são utilizados a fim de identificar as disparidades e promover ações de equidade. Essa concepção corresponde à visão de equidade tratada por Bertolin (2007), em que a educação superior é instrumento para o desenvolvimento humano e igualdade social. Com essa classificação de tipos de qualidade, entende-se que a noção de qualidade está relacionada à compreensão de sociedade e ao entendimento de que as relações sociais, inclusive no âmbito da educação superior, estão alicerçadas nas relações materiais.

Peixoto *et al.* (2016) atribuem a polissemia do conceito de qualidade às múltiplas percepções que as iniciativas públicas e privadas têm das normas, regras e diretrizes, além dos interesses que cada arena de poder de órgãos da administração pública direta ou indiretamente responsáveis pela regulação da qualidade. Tendo em vista o gerencialismo em que a educação passou a ser um setor econômico, a qualidade está cada vez mais associada à eficácia e à eficiência, herdadas da cultura empresarial em que as IES se situam.

A avaliação é utilizada para orientação da expansão da educação superior e como ação central do Estado na nova gestão pública. Por meio da análise dos principais dispositivos legais relacionados à educação superior e, sobretudo, à avaliação, notou-se que a garantia da qualidade aparece de maneira recursivamente nesses documentos, e figura como finalidade dos diversos momentos avaliativos da educação superior do país.

Na LDB de 1996, no seu artigo 3º, um dos princípios-base da oferta do ensino é a garantia do padrão de qualidade. O mesmo dispositivo legal traz também um artigo em que reafirma o já disposto na Carta Magna, que o ensino é livre à iniciativa privada mediante “o cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino e mediante a autorização de funcionamento e avaliação da qualidade pelo poder público” (BRASIL, 1996). Nessa lei, ainda vigente, o termo qualidade é associado ao ensino e à educação, muito embora não apresente a definição desse construto, que é polissêmico e relativo.

Como discutido anteriormente, a instauração de um sistema de avaliação da educação superior, para fins de melhoria da qualidade e que englobasse as avaliações interna e externa voltada às IES, públicas e privadas, foi previsto no PNE de 2001. Pode-se dizer que a

materialização dessa meta do PNE aconteceu por meio da instituição do Sinaes, no ano de 2004, que apresenta como finalidade a melhoria da qualidade da educação superior, entre outras.

Percebe-se que a qualidade passou a ser indissociável da avaliação e, também, da regulação, sendo possível identificá-la nos diferentes momentos históricos de construção da avaliação como política pública. Embora a qualidade seja sempre a finalidade e o objetivo do controle do Estado, na sua polissemia e relatividade vai se delineando e se apresentando de acordo com o contexto e as mediações que faz com os elementos históricos, materiais, ideológicos e sociais de cada tempo.

Após exposição das propostas, das políticas de avaliação da educação superior e das concepções de qualidade em diferentes contextos, podemos assimilar a consolidação da avaliação como política pública e as tensões entre os interesses diversos em torno das finalidades, tipos, processos, instrumentos, sujeitos e qualidade adotados em cada tempo, como será abordado na próxima seção.

2.4 Consolidação da avaliação da educação superior como política pública

Como já abordado nessa tese, o movimento de consolidação da avaliação da educação superior brasileira, assim como o de concepção de qualidade adotada, é visto como um processo de construção histórica mediada por sujeitos sociais, interesses, disputas, consensos e dissensos. A ideia de Marx (1996) auxilia nesse entendimento pois, para o autor, “o que se designa com as palavras ‘destinação’, ‘finalidade’, ‘núcleo’, ‘ideia’, da história anterior nada mais é do que uma abstração da história posterior, uma abstração da influência ativa que a história anterior exerce sobre a posterior (p. 70-71).

A avaliação da educação superior vinha sendo mencionada e prevista em diversos dispositivos legais. Na Constituição Federal de 1988, o artigo 209 fixou o ensino livre à iniciativa privada, desde que haja o cumprimento das normas gerais da educação nacional e que autorizada e avaliada a sua qualidade pelo poder público. A LDB nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996) trouxe como dever do Estado assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino, acrescentando que a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, tivessem que ser renovados, periodicamente. Necessitava-se, pois, de modelo avaliativo processual, sistêmico e contínuo para que a União conseguisse atender a esses dispositivos legais. No ano de 2001, após três anos de tramitação no Congresso Nacional e duzentas e doze emendas, foi sancionada a Lei nº

10.172/2001 que aprovou o Plano Nacional de Educação, com vigência de dez anos. O plano fixou objetivos e metas nos diferentes níveis e modalidades de ensino, e, com relação à avaliação, estabeleceu que à União caberia instituir um sistema nacional de avaliação. Trouxe como meta da educação superior “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” (BRASIL, 2001).

A consolidação de uma política de avaliação da educação superior, consoante Meneghel, Robl e Silva (2006), se deu com o “Provão”. Uma diversidade de normas, leis, decretos e portarias foi publicada a fim de regulamentar a política de avaliação que os próprios documentos legais não conseguiam distinguir ou diferenciar a avaliação ora instaurada como regulatória/classificatória ou formativa/emancipatória.

Contudo, consideramos, nesse estudo, o Paiub como marco do início da política avaliativa da educação superior no País, pois a partir de então a avaliação não saiu mais do radar dos governos, passando por um longo caminho até sua consolidação em um sistema nacional. Destinado às universidades do País, principalmente as federais, embora não tenha sido um programa de adesão compulsória consideramos como a primeira política pública de avaliação, visto que houve uma ação de iniciativa estatal para intervenção no meio social, com chamadas por meio de editais e destinação de verba pública para desenvolvimento do programa nas IES selecionadas. Além disso, a concepção de avaliação proposta pelo programa ganhou força no meio acadêmico, centralizando na autoavaliação o poder de transformar da educação superior, começando internamente em cada IES.

Na visão de Barreyro e Rothen (2011) duas posições em disputa fundamentam as políticas de avaliação da educação superior, que dizem respeito à função que avaliação deve cumprir, se controle ou formação, e disputa de quem deve realizá-la, se as instituições, agências internas ou externas ao Estado. Os autores acrescentam que a escolha de uma dessas concepções de avaliação implica na escolha de concepções de educação superior em que “uma defende o modelo de universidade da Reforma de 1968 (a universidade de ensino e pesquisa) e a outra, o questiona, propondo a diversificação de formatos institucionais, o que viria, mais tarde, a ser efetivado no governo FHC” (p. 77).

De fato, a definição dos objetivos, público alvo, instrumentos, sujeitos e arranjos institucionais e metas de uma política pública implica em negociações e entendimentos quanto do agentes e instituições interessados nesse processo (IPEA, 2018) No caso da avaliação temos esse processo de debate e acordos que envolve os pesquisadores, a sociedade, a comunidade acadêmica, as mantenedoras de instituições, entidades representativas que defendem interesses

da classe à qual representa e, muitas vezes agentes de diferentes órgãos públicos de diferentes atuações e interesses.

A avaliação formativa ou regulatória foi objeto de tensões e disputa de hegemonia ao longo da consolidação da avaliação como política pública e, conseqüentemente, as finalidades, instrumentos e concepções de qualidade também se modificavam, como mostra o quadro a seguir.

Quadro 6 – Comparativo entre as propostas e políticas de avaliação da educação superior brasileira – Paru, CNRES, Geres, Paiub e ENC, ACO e ACE (1983 a 1995)

	Paru (1983)	CNRES (1985)	Geres (1986)	Paiub (1993)	ENC, ACO, ACE (1995)
Concepção de Avaliação	Avaliação formativa	Avaliação regulatória	Avaliação regulatória	Avaliação formativa	Avaliação regulatória
Concepção de qualidade (Bertolin, 2007)	Visão de equidade	Visão economicista	Visão economicista	Visão de equidade	Visão economicista
Tipo de avaliação	Avaliação de processo	Avaliação da produtividade	Avaliação da produtividade	Avaliação de processo	Avaliação de resultados
Finalidade da Avaliação	Instrumento para mudanças institucionais	Mérito acadêmico	Mérito acadêmico	Instrumento para mudanças institucionais	Mérito acadêmico

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (1983; 1985; 1986; 1993; 1995).

Nesse movimento dialético, percebemos que as finalidades e concepções que alicerçavam as propostas de avaliação oscilavam de acordo o momento histórico; conjuntura social política e econômica; sujeitos envolvidos. A avaliação proposta no Paru era formativa e sistêmica e tinha como unidade de análise a instituição, com entendimento da universidade de ensino e pesquisa, sob a perspectiva da autoavaliação. No Geres, cuja proposta de lei embasou-se no relatório do CNRES, a avaliação seria estritamente para regulação e controle, como forma de orientar o financiamento das instituições sob a lógica da avaliação de produtividade e mérito acadêmico. A unidade de análise era a instituição, porém com a atuação de agentes externos. No Paiub a avaliação era formativa e, a avaliação externa prevista não tinha como finalidade o direcionamento na alocação de recursos, como na proposta anterior, mas complementar a avaliação interna que seria realizada pelas instituições. Paulatinamente, este modelo de avaliação foi dando lugar ao ENC que retomava o controle e a regulação por meio de uma avaliação classificatória e centrada no estudante. Partia-se da ideia de que a competição entre as instituições elevaria a qualidade da educação superior (BARREYRO; ROTHEN, 2011).

Já o Sinaes, que será discutido no próximo capítulo, adotou a avaliação para fins avaliativos e relatórios como processos distintos, mas complementares. Em uma visão sistêmica e global propôs a articulação entre a avaliação externa e interna (de IES e cursos) e do desempenho dos estudantes.

No processo de implantação de uma política pública, segundo Boneti (2018), pode haver um distanciamento entre o resultado esperado e o resultado obtido, que podem se configurar de duas maneiras. A primeira pode ocorrer nos casos em que a política pública não é benéfica a todos os segmentos da população e, por isso, o pretendido restringe-se a proclamar a justificativa da ação, mas não de fato aos resultados e impactos que a política poderá causar, que podem ser negativos. A segunda forma é inerente à própria natureza da política pública instituída, tende a beneficiar alguns segmentos sociais e, detrimento a outro. Pode-se dizer que um tipo de discrepância é intencional e outra é característica da política pública. A diferença entre o discurso em relação ao resultado e a real meta de uma política pública se dá em virtude da busca da ‘legitimidade’ social em torno da sua elaboração e execução” (p. 61).

Utilizando essa classificação de Boneti (2018) entendemos que no estabelecimento da avaliação da educação superior, os resultados previstos foram suprimidos pela justificativa da ação, que foi a orientação da expansão da oferta e melhoria da qualidade, mascarando as práticas ou resultados negativos que poderiam ocorrer nos modelos adotados. O ENC, por exemplo, não explicitou no seu escopo o uso da classificação como forma de controle, estímulo à concorrência e indução da regulação pelo mercado.

Em um movimento dialético da sua totalidade e resultado das suas próprias contradições, a política de avaliação foi se moldando e se reestruturando, refletindo as ideologias e elementos históricos e sociais determinantes, desde a primeira política avaliativa – Paiub –, passando pelo Exame Nacional de Cursos (ENC), a Avaliação das Condições e Oferta (ACO) e Avaliação das Condições de Ensino (ACE) no governo neoliberal Fernando Henrique Cardoso (1995), até o Sinaes, criado no primeiro mandato do governo do Luiz Inácio Lula da Silva (2004). Esse sistema, veio se modificando a partir de sua proposta original e ainda passa, no atual governo do Jair Messias Bolsonaro (2019), por transformações significativas no seu embasamento legal, como será pontuado ao longo desta tese.

2.5 Síntese parcial

Nesse capítulo foi abordada a construção da avaliação da educação superior como política pública, entendida como um instrumento de ação do Estado-avaliador e, como toda política pública é sugestionada por ideologias, princípios e interesses diversos. As influências podem na construção da política são inevitáveis podendo ser nacionais ou globais, que em um movimento dialético se conformam e se adaptam ao contexto. A política pública também sofre influências no contexto da prática, em que os sujeitos materializam a política a partir de interpretações individuais, que podem ser diferentes entre grupos, organizações e instituições distintas. Nesse cenário, destacamos o processo de formulação de uma política de avaliação como um lugar de embates políticos e ideológicos, em que o jogo de influências e poder é marcadamente expressivo, tendo em vista o atendimento de interesses do Estado, das mantenedoras das instituições privadas de educação superior, da sociedade e da comunidade acadêmica.

A avaliação para fins regulatórios e a avaliação para fins formativos e emancipatórios, uma voltada ao controle e classificação e outra voltada à reflexão e transformação, disputam lugar desde o ano de 1983 com a proposta do Paru. Esse programa previa a avaliação da reforma universitária de 1968 com objetivo de reformular a educação superior por meio do diagnóstico proveniente da avaliação. A qualidade como objetivo da avaliação não teve destaque nessa proposta, que consistia em uma autoavaliação que seria realizada pela própria instituição para autoconhecimento e autorreflexão em uma visão de qualidade voltada para equidade. Começava-se a delinear uma ideia de autoavaliação para a educação superior, que seria aperfeiçoada e retomada mais à frente. A concepção de avaliação, assim como a metodologia e princípios adotados por essa proposta foram revistos e incorporados ao Paiub e Sinaes mais à frente.

No ano de 1985, a CNRES, formada por professores e gestores de instituições públicas e privadas, estudantes e membros de órgãos públicos de diferentes segmentos, negou a essência da proposta anterior e ao produzir o relatório com a diagnóstico e propostas para a reformulação da educação superior. A diversidade na composição da própria comissão gerou conflitos de interesses que resultaram na proposição de uma avaliação de desempenho, vinculada ao financiamento e alocação de recursos, enaltecendo a concepção de avaliação regulatória, com vistas à verificação da produtividade institucional, baseada, prioritariamente na avaliação externa em que as instituições isoladas passariam por um processo de acreditação feita por universidades.

O Geres, no ano de 1986, retoma a proposta do CNRES para sugerir uma outra política norteadora da educação superior brasileira, vinculada à avaliação regulatória como instrumento de garantia da qualidade. A proposta tinha como fio condutor a articulação da autonomia, qualidade e avaliação em que aumento da autonomia universitária se daria mediante avaliação institucional externa da qualidade baseada nos resultados, mantendo a visão economicista da qualidade registrada no CNRES. A essência da proposta do Geres apresentava muitas contradições e divergências com relação à reforma universitária de 1968, pois questionava o modelo único de universidade, a autonomia e o financiamento, o que suscitou embates e tensões entre docentes e representações discentes com o Estado.

A proposta do Geres, não implementada, deu lugar, no ano de 1993, ao Paiub que consideramos ser início do estabelecimento da avaliação como política pública. Com uma proposta centrada na autoavaliação com caráter formativo, o programa era de adesão voluntária e inaugurava um novo olhar para a avaliação, como autorreflexão necessária para implementação de melhorias institucionais.

Com a implementação do projeto neoliberal para a nova configuração do papel do Estado, a partir do ano de 1995 foi instaurada outra política avaliativa no País com a criação da ENC e, na sequência, ACO e ACE. Esse modelo foi altamente classificatório acirrando a concorrência entre as instituições que utilizavam os resultados das avaliações para gerar *rankings* e utilizá-los para visibilidade em meio à sociedade. O olhar formativo da avaliação ora instaurada no Paiub deu lugar à avaliação meramente regulatória.

Na construção da avaliação como política pública, muitas tensões, mediações e contradições foram verificadas, sobre tudo com relação ao jogo de interesse entre os sujeitos envolvidos no processo, que ora adotavam a concepção formativa, como no Paru, Paiub e Sinaes, ora a concepção regulatória de avaliação, como no CNRES, Geres e ENC, ACO e ACE. Conseqüentemente, os objetos, objetivos, instrumentos e modalidades de avaliação também se alternavam, de acordo com a concepção adotada, ficando entre a avaliação institucional externa *versus* autoavaliação; avaliação de resultados *versus* de avaliação de processos, avaliação para controle *versus* avaliação para transformação.

Assim como as disputas em torno das concepções de avaliação, a qualidade também esteve como centro das tensões nesse processo. O discurso da qualidade como finalidade da avaliação foi crescendo e tornando-se hegemônico nas políticas propostas, porém com concepções diferenciadas. A qualidade aparece como assunto recorrente nas propostas e políticas de avaliação da educação superior, implementadas ao longo dos anos. O CNRES, Geres e ENC, por exemplo, que tinham características regulatórias, meritocráticas e de

avaliação de resultados, falavam bastante em qualidade na visão economicista, uma qualidade característica do neoliberalismo. Já o Paiub preconizava autoavaliação institucional como elemento formativo e instrumento social de melhorias. Nessa perspectiva a qualidade buscada por meio do processo avaliativo seria na visão da equidade. Contudo, com a criação da ENC, ACO e ACE a visão economicista de qualidade retornou à educação superior, sobretudo, em razão da reconfiguração do Estado.

Esse movimento dialético entre as concepções de qualidade e avaliação contribuíram para a formação e consolidação da avaliação como política pública, culminou na criação do Sinaes, sistema avaliativo criado em 2004 que possui maior tempo de vigência e que será analisado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 – POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: O SINAES EM FOCO

O presente capítulo situa o objeto de estudo dessa tese – Sinaes –, abordando-o como a política de avaliação da educação superior que abriga a avaliação institucional interna e externa. A discussão aborda a criação e o desenvolvimento da proposta do sistema e a sua evolução, que divide opiniões sobre o caminho formativo e/ou regulatório que seguiu a partir das diversas mudanças que foi sofrendo ao longo desses anos (2004-2019).

Como a política pública de avaliação da educação superior vigente desde o ano de 2004, o Sinaes é resultado de um processo de desenvolvimento de outras propostas e políticas de avaliação e, por isso, são discutidas aqui as mediações e contradições que contribuíram para a formatação da filosofia do sistema.

Para a compreensão da totalidade da avaliação problematizamos a regulação da educação superior no contexto do Sinaes, a sua e sua relação com a qualidade, por meio da implementação do CPC e IGC e suas implicações para configuração atual do sistema.

3.1 Concepção e desenho do Sinaes

No ano de 2003, com o início do governo Lula (2003-2006), avançou-se no atendimento ao aparato legal vigente no que se refere aos processos avaliativos da educação superior, que até então tinham caráter meramente gerencialista. Designou-se, por meio da Portaria MEC/SESu nº 11, de 28 de abril de 2003, e Portaria nº 19, de 27 de maio de 2003, a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA)³⁹ cujo objetivo era propor avanços nos processos e nas políticas de avaliação da educação superior, a partir das críticas ao modelo de avaliação regulatória e classificatória até então vigente, em que o “Provão” ocupava sua

³⁹ A CEA foi presidida pelo professor José Dias Sobrinho (UNICAMP), esta Comissão Especial de Avaliação foi integrada pelos seguintes membros: professores Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Héglio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (CAPES), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Junior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (Inep), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (UNISINOS), Maria José Jackson Costa UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (INEP), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (FURB) e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a União Nacional de Estudantes (UNE). Daniel Ximenes foi o coordenador executivo, assessorado por Adalberto Carvalho, ambos da Sesu e contou ainda com a colaboração especial de Teofilo Bacha Filho do Conselho Estadual de Educação do Paraná. (MEC, 2003).

centralidade. Contestava-se o exame por não dar conta da complexidade do sistema de educação superior, e ainda, pela sua confiabilidade que era duvidosa, do ponto de vista técnico.

Refletindo sobre esse processo de elaboração de uma política de avaliação que fosse diferente da ENC, faz-se uma analogia ao pensamento de Mészáros (2008), que ressalta que a intervenção no processo histórico deve ser consciente e não somente uma negação, “pois na visão de Marx, todas as formas de negação permanecem condicionadas pelo objeto da sua negação” (p. 60). O Sinaes representou a negação do “Provão” como política pública de avaliação, em uma tentativa de superar a avaliação regulatória e classificatória que orientava a educação superior. Contudo, com o passar dos anos, há o retorno das velhas práticas de avaliação regulatória negada pelo Sinaes na sua gênese.

O intuito de criação do sistema era transformar a avaliação em um processo formativo, educativo, norteador de ações e melhorias com vistas à garantia da qualidade. A partir de discussões da CEA com a comunidade acadêmica e sociedade civil, chegou-se ao documento “Sinaes: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior” (BRASIL, 2003). Foi apresentada uma proposta de sistema avaliativo da educação superior, pelo então ministro da educação Cristovam Buarque, que não refletia o sistema avaliativo proposto pela CEA, mas era uma compilação de ideias da avaliação formativa e emancipatória, com a manutenção dos *rankings* para classificação das instituições. Propunha-se a criação do Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (Sinapes), que seria desenvolvido em cooperação com os Sistemas Estaduais de Ensino e teria seus fundamentos dispostos em quatro pilares: (i) capacidade institucional; (ii) o processo de ensino e produção do conhecimento; (iii) o processo de aprendizagem; e (iv) responsabilidade social das instituições de ensino superior avaliadas (BARREYRO; ROTHEN, 2006).

Nesse contexto, propunha uma avaliação sistêmica, transparente e participativa que considerasse a instituição na sua totalidade e não somente o aluno. No entanto, o ministro assinalou que a avaliação forneceria insumos para que o MEC pudesse regular de maneira efetiva, inclusive descredenciando cursos e instituições de má qualidade. Embora no texto da MP não constasse, a exposição de motivos mencionava a criação do Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior (Ides), que seria o resultado final da avaliação a partir da combinação de quatro indicadores parciais: (i) a avaliação do ensino; (ii) a avaliação da aprendizagem, (iii) a avaliação da capacidade institucional; e (iv) a avaliação da responsabilidade social. A avaliação da aprendizagem seria por meio do Exame Nacional de Desempenho do Corpo Discente (Enadd), uma outra roupagem para o “Provão”, contrapondo-se à proposta da CEA de criação do Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área

(Paideia) que seria aplicado aos estudantes, mas seus resultados seriam articulados aos processos de avaliação interna e externa. Destaca-se que, após 13 (treze) dias de tramitação, foi editada a MP nº 147, de 16 de dezembro de 2003.

Ainda segundo o conteúdo da MP, seriam criadas duas comissões que estariam diretamente ligadas ao gabinete do ministro da educação: Comissão Nacional de Orientação da Avaliação (Conav), que deveria estabelecer linhas acadêmicas de avaliação; e a Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (Conapes)⁴⁰, que deveria deliberar sobre critérios, métodos e procedimentos da avaliação.

No que diz respeito à avaliação das IES e de cursos, a referida MP, no seu artigo 11, menciona avaliação de cursos das instituições que teriam como resultados uma escala em três níveis: qualidade institucional satisfatória; qualidade institucional regular; qualidade institucional insatisfatória. Ainda que se referissem à avaliação de cursos, os resultados seriam relativos à qualidade institucional, que leva a crer que a avaliação do curso seria tomada como institucional, assim como no ENC, em que a avaliação do estudante era tomada como conceito do curso. Sobre a autoavaliação, a MP mencionava que as IES públicas e privadas estariam obrigadas a constituir a CPA no prazo máximo de 90 dias e essa comissão teria interface de atuação e prestação de contas à Conapes.

Ao mesmo tempo que a avaliação proposta salientava finalidades formativas, dada a relevante importância dos processos em detrimento dos resultados, justificava-se a utilização da avaliação, pelo Estado, para mera regulação e supervisão, como instrumento punitivo, visto a proposição de criação de índices que passariam a nortear as ações do MEC, assim como fornecer *rankings* para a sociedade, a exemplo do “Provão”. O antagonismo entre as concepções de avaliação formativa e punitiva não se dava somente entre os momentos e elementos que compunham sua totalidade histórica, mas também dentro de si mesma, dentro de uma mesma política a contradição também estava presente.

Em apenas quatro meses de tramitação da medida provisória no Congresso Nacional, o Sinaes foi instituído pela Lei nº 10.861/2004, com substantivas alterações do texto original da MP editada no ano anterior. O Sinaes apresenta como finalidade melhorar a qualidade da educação superior; orientar a expansão da sua oferta; aumentar a sua eficácia e efetividade institucional, acadêmica e social e, especialmente, promover a ampliação dos compromissos e responsabilidades sociais das IES, valorizando-se a sua missão pública, os seus valores democráticos, o respeito à diferença e à diversidade, sua autonomia e identidade institucional.

⁴⁰ A Conapes passou a denominar-se Conaes com a promulgação da lei do Sinaes nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004).

A política de avaliação ora instaurada prevê a coexistência e a integração de diferentes momentos avaliativos, diversos instrumentos e agentes. O entendimento de Marx (1996) de que “a história torna-se uma história mundial” (p. 71), prevendo a expansão dos círculos de atuação de desenvolvimento e do capital e, conseqüente, inter-relação entre os acontecimentos e influência entre nações, no auxilia na compreensão das mediações feitas na criação do Sinaes. No campo das políticas públicas, quando elaboradas sofrem influência do contexto global em que o país está inserido, e com o Sinaes não foi diferente. Assim como outras propostas avaliativas anteriores, a política da educação superior se inspirou no modelo de avaliação holandês e francês que se pode classificar como misto, ao combinar dimensões qualitativas e quantitativas, mas enfatizando a avaliação institucional e a análise (INEP, 2009).

Percebe-se que, do texto da CEA até a edição da Lei do Sinaes, houve idas e vindas a respeito da concepção de avaliação que seria adotada, dos atores governamentais que seriam responsáveis pela avaliação, do foco da avaliação, da função do exame que seria aplicado aos estudantes, da forma de divulgação dos resultados (BARREYRO; ROTHEN, 2006). Destaca-se que o texto legal até sua publicação foi se configurando a partir dos interesses e ideologias dos envolvidos no processo. De um lado, a CEA formada propriamente por nomes do meio acadêmico, que veem na avaliação uma forma de fortalecimento da função social da universidade, de outro, representantes do poder público que eram a favor da manutenção da lógica de avaliação neoliberal com a criação de *rankings* e relação pelo mercado. Do mesmo modo, esse jogo de poder era percebido no MEC, que tinha, como já ressaltado, Cristovam Buarque como ministro (2003-2004) quando apresentou a MP, mas, quando da promulgação da lei, já havia sido substituído por Tarso Genro, que assumiu o ministério em janeiro de 2004 e esteve no mandato até 2005. De acordo com Cunha, Limeira e Veiga (2016), a reforma ministerial foi consequência do início do apoio político do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) ao governo Lula.

Criado a partir de contradições e mediações construídas ao longo do processo histórico de consolidação da política pública de avaliação, o sistema está alicerçado em oito princípios e visa à articulação de três modalidades distintas, mas complementares de avaliação: a Avalies, que compreende a avaliação institucional interna e externa, a ACG e o Enade. Embora declarados, os princípios que compõem a totalidade do Sinaes, nas suas múltiplas determinações, apresentam incoerências, tensões e elementos contraditórios, entre a teoria e a prática, o real e o ideal, o particular e o geral, a aparência e a essência (BATISTA, 2014).

A Conaes é o órgão responsável pela coordenação e supervisão do Sinaes, com o estabelecimento de diretrizes e avaliação dos procedimentos adotados. Ao Inep destinou-se a

responsabilidade por realizar as avaliações, produzindo conceitos e informações que subsidiam o processo de regulação, exercido pelo MEC. Essas avaliações são articuladas aos seguintes atos regulatórios: autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, credenciamento e credenciamento institucionais (BRASIL, 2004). Juntamente com essa comissão, o Inep atua na implementação do Sinaes e na operacionalização dos processos avaliativos que lhe forem designados.

As avaliações externas institucionais e de curso são realizadas por avaliadores *ad hoc* designados pelo Inep, e são balizadas por instrumentos de avaliação, compostos por dimensões, indicadores e critérios de análise. Ressalta-se que a avaliação de cursos já vinha sendo feita na época do “Provão”, sob a denominação de Avaliação das Condições de Ensino (ACE), mas com o Sinaes, ganhou outra roupagem, outros indicadores e outros instrumentos.

Essas avaliações são realizadas *in loco* com a finalidade de fornecer subsídios para os atos autorizativos institucionais e de curso, conforme estabelece o artigo 2º da lei do Sinaes:

[...] os resultados da avaliação referida no caput deste artigo 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 (BRASIL, 2004).

Os atos autorizativos⁴¹ são institucionais e de curso com as características listas no quadro a seguir.

Quadro 7 – Tipos de processos autorizativos institucional e de curso baseados em avaliações *in loco* (Brasil, 2004)

Tipo de ato	Tipo de processo	Característica
Ato autorizativo institucional	Credenciamento	Para iniciar suas atividades, as instituições privadas de educação superior devem solicitar credenciamento junto ao MEC.
	Recredenciamento	Ao final da vigência do ato autorizativo anterior, as instituições do sistema federal de ensino, submetidas ao Sinaes, devem solicitar a renovação de seu credenciamento junto ao MEC.

⁴¹ No atual *modus operandi* do Sinaes, no ano de 2019, as avaliações *in loco* para autorização e renovação de reconhecimento de cursos podem ser dispensadas em razão de conceitos do IGC, CPC e CI, de acordo com o normatizado pela legislação vigente. Já as avaliações para credenciamento e credenciamento institucional e reconhecimento de curso são obrigatórias, sem possibilidade de dispensa por meio de notas de indicadores de qualidade.

Tipo de ato	Tipo de processo	Característica
Ato autorizativo de curso	Autorização	Avaliação realizada para a permissão de funcionamento de um curso novo em uma IES sem autonomia.
	Reconhecimento	Avaliação realizada a partir da metade do tempo integralização do curso. Essa segunda avaliação tem a finalidade de verificar o cumprimento da proposta inicial do curso, apresentada na autorização.
	Renovação de reconhecimento	Avaliação feita de acordo com ciclo do Sinaes, a cada 03 anos, ocorrendo assim a revalidação do reconhecimento do curso.

Fonte: Brasil (2004) e Inep (2009)

Como visto, em alguns processos podem ser dispensadas as avaliações *in loco*, em decorrência de conceitos obtidos como CI, CC e, ainda, pelos indicadores de qualidade como IGC e CPC. A contradição está presente nessa prerrogativa, uma vez que as avaliações periódicas realizadas pelos avaliadores *ad hoc* do Inep, estão previstas na Lei nº 10.861/2004 como condição *sine qua non* para concessão dos atos autorizativos. O Decreto nº 9.235/2017 registra que “ os atos autorizativos serão renovados periodicamente, conforme o art. 46 da Lei nº 9.394, de 1996 , e o processo poderá ser **simplificado** de acordo com os resultados da avaliação, conforme regulamento a ser editado pelo Ministério da Educação” (grifo nosso) (BRASIL, 2017). Ao declarar que o processo de renovação do ato autorizativo poder é ser simplificado, o texto legal do decreto usa um eufemismo para caracterizar o procedimento que contraria a lei do Sinaes.

Ao lado das avaliações institucionais externas estão as autoavaliações, realizadas pelas instituições de ensino e constituídas no âmbito de cada IES, cabendo à CPA a atribuição de coordenar, conduzir, sistematizar e prestar contas ao Inep a respeito das informações levantadas pelos processos avaliativos internos. A autoavaliação realizada pela CPA tem por finalidade fazer um diagnóstico institucional, baseado em dez dimensões avaliativas. Esse diagnóstico resulta na elaboração de um relatório que é utilizado como aporte à gestão da IES para ações de melhoria da qualidade institucional, constituindo-se, desta forma, como um dos elementos formativos do Sinaes.

Após a promulgação do sistema nacional de avaliação, um grande aparato legal passou a ser publicado a fim de regulamentar os dispositivos da lei. Ainda no ano de 2004, a Portaria nº 2.051/2004 regulamentou os procedimentos avaliativos do Sinaes e sistematizou o funcionamento das avaliações. Embora a CPA fosse o órgão responsável por conduzir o processo autoavaliativo nas IES, a autoavaliação, em sua essência, tem caráter participativo,

formativo e democrático, sendo este um processo que deve ser desenvolvido por toda a comunidade acadêmica, e não somente por essa comissão.

Fixou-se que as CPAs teriam atuação autônoma com relação aos demais conselhos e órgão colegiados das IES, deveriam ser constituídas por todos os segmentos da comunidade acadêmica (docente, discente e técnico-administrativo) e por representante da sociedade civil organizada, não sendo permitida a existência de maioria absoluta de um dos segmentos. A IES teria autonomia em normatizar seu funcionamento, mandato e demais especificações relacionadas a essa comissão. No entanto, percebe-se a contradição que permeia a autoavaliação institucional, pois a CPA muitas vezes não é, de fato, autônoma para avaliar a instituição, tampouco para registrar tudo no relatório que será disponibilizado ao MEC. Em algumas IES, embora seja obrigatório pela legislação vigente, a comissão para realizar a avaliação interna inexistente, conforme mencionado por CeUniPr1, CCPA-FacPr1. Em outras instituições as comissões são indicadas pela direção da instituição, que embora proclame-se pelas normas que ela tem autonomia de atuação, há portarias, notas técnicas, instruções normativas que indicam os segmentos que obrigatoriamente tem que compor a CPA e dizem como ela deve apresentar os relatórios. Observa-se uma autonomia regulada, uma liberdade dentro dos limites e regras estabelecidas.

Os processos de avaliação de curso e IES são diretamente relacionados aos processos de regulação da educação superior, visto que servem de referencial básico para os atos autorizativos para funcionamentos de cursos (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento) e de instituições (credenciamento e credenciamento). A respeito da articulação entre a avaliação e a regulação, o documento produzido pela CEA, que originou o Sinaes, ressaltava que

[...] esse sistema deve articular duas dimensões importantes: a) avaliação educativa propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, credenciamento, descredenciamento, transformação institucional etc., funções próprias do Estado (BRASIL, 2003, p. 62).

Por último, o Enade, o terceiro componente de avaliação proposto pelo Sinaes, tem como objetivo avaliar o desempenho dos estudantes com relação às competências e habilidades relativas a cada curso de graduação. O exame já foi aplicado a 537.260 (quinhentos e trinta e sete mil duzentos e sessenta) alunos concluintes de 10.570 (dez mil quinhentos e setenta) cursos nas áreas do ciclo II do Sinaes, sendo avaliadas 44 áreas distintas (INEP, 2018). Os resultados

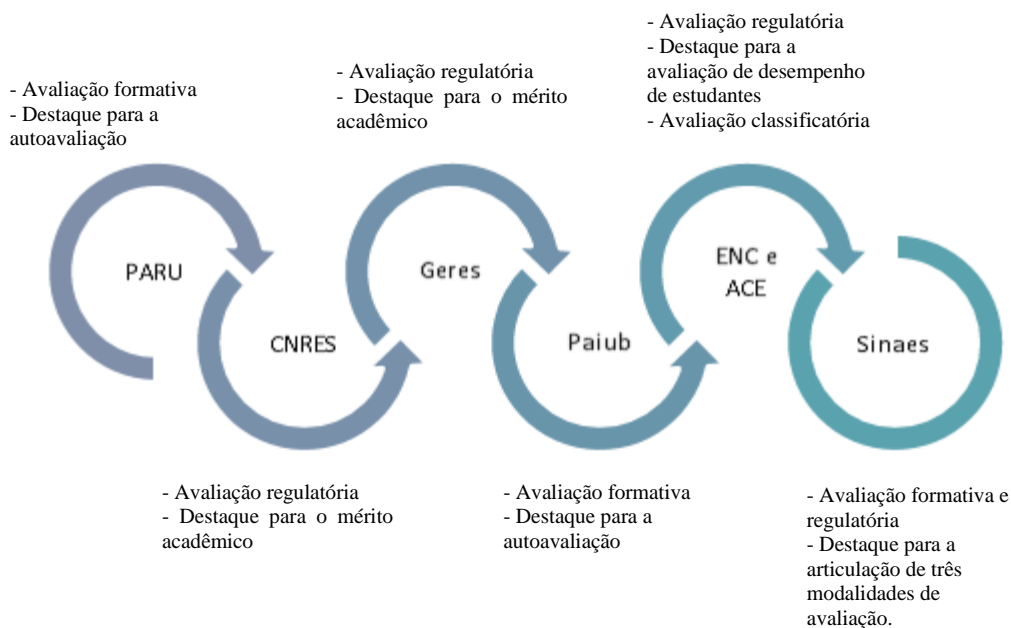
do Enade subsidiam a construção de indicadores de qualidade de cursos e instituições, como o IGC e CPC.

O histórico de construção da avaliação da educação superior, assim como a história a que se referem Marx e Engels (1996) e Marx (1985), não possui fim, pois é um processo cíclico e em permanente movimento, feito e transformado pelos homens e suas representações sociais. As representações sociais estão imbricadas no sistema de avaliação, uma vez que se constrói um conhecimento, alicerçado nas relações sociais inerentes aos processos avaliativos, levando-se à interpretação do real. Pode-se dizer que a implementação do Sinaes é um processo colaborativo, que envolve diversos sujeitos históricos, como representantes governamentais; docentes que fazem parte do banco de avaliadores para as visitas às IES e, ainda, participam do processo de autoavaliação, juntamente com o corpo discente, corpo técnico-administrativo e sociedade civil que compõem as CPAs.

A implantação e implementação do Sinaes não foram desprovidas de tensões e desafios. Foi criado a fim de superar o momento avaliativo anterior, que por meio de prova aplicada aos estudantes, qualificava os cursos de graduação e as instituições. Em sua evolução, a política avaliativa, por meio do Enade, foi se aproximando cada vez mais do formato e objetivos do ENC, até que no ano de 2008 passou a ser um dos componentes de regulação da educação superior, objeto de *rankings* e performatividade. O exame consiste em um instrumento de avaliação aplicado a apenas uma dimensão (estudantes) e que não deve ser utilizado isoladamente para a avaliação das instituições e cursos ou para balizar ações regulatórias, visto que produz uma visão parcial e fragmentada da realidade, conforme era a crítica do Sinaes ao “Provão”. A crítica feita por Polidori *et al.* (2011) ao ENC, por utilizar resultados do desempenho dos estudantes para conceituar as IES com a geração de *rankings*, pode ser tomada também à concepção que o Enade veio assumindo, em que passou, também, a ser a centralidade do processo avaliativo do Sinaes.

Em sua constituição, o Sinaes fundamenta-se na contradição, intrínseca às relações sociais e à avaliação da educação superior, e veio construindo seu modelo sistêmico por meio do constante movimento dialético das contradições e incorporações de características de outras propostas e políticas avaliativas anteriores, como mostra a figura a seguir.

Figura 3 – Mediações entre as propostas e políticas na consolidação da avaliação da educação superior brasileira – Paru, CNRES, Geres, Paiub, ENC, ACE e Sinaes (1983 – 2004)



Fonte: Elaborado pela autora.

Trazendo o pensamento de Marx (1985) para essa análise, a realidade se forma a partir de mediações com o contexto histórico anterior e, no movimento tese-antítese-síntese, se transforma em outra realidade, muitas vezes, com traços e características de momentos anteriores. Assim aconteceu com o processo de construção da política avaliativa da educação superior. Os elementos contraditórios entre as propostas e programas de avaliação, se contrapunham e se fundiam em uma outra categoria, que dava forma a uma outra política. A esse propósito, o autor afirma que

[...] a força de abstrair assim de todo o objeto todos os pretensos acidentes, animados ou inanimados, homens ou coisa, temos razão de dizer que, em último grau de abstração, chegamos às categorias lógicas como substância. Mas o que é esse método absoluto? A abstração do movimento. E o que é a abstração do movimento? O movimento em estado abstrato. O que é o movimento em estado abstrato? A fórmula puramente lógica do movimento ou o movimento da razão pura. Em que consiste o movimento da razão pura? Consiste em se pôr, se opor, se contrapor, formular-se como tese, antítese, síntese ou, ainda, afirmar-se, negar-se, negar sua negação (p. 104-105).

Dessa forma, o movimento da dialética materialista não se caracteriza pela produção do conhecimento em um processo circular, mas em espiral. Esse processo ocorre a partir das contradições de seus próprios elementos, dando origem a uma síntese, que produz um novo

pensamento e retorna ao ponto de partida, passando novamente pelo processo de negação da negação, porém produzindo novos pensamentos a cada ciclo, avançando na produção do conhecimento.

Nessa perspectiva, de um constante movimento dialético, como apresentado na figura, o Sinaes herdou diversas características de modelos avaliativos anteriores modificando, negando, incorporando elementos diversos como as concepções de avaliação e qualidade, instrumentos, sujeitos e finalidades. A articulação entre a avaliação e a regulação em processo de coexistência no mesmo sistema não havia sido vista antes. Do Paiub e do Paru aprimorou a autoavaliação, proposta de estrutura e procedimentos bem consolidados, como fixação de regularidade nas avaliações e a criação da CPA para se responsabilizar por tal. A avaliação à época do Paiub foi pensada sob influência de uma concepção de regulação da educação superior diferente do visto após a emergência do Estado-avaliador. Dessa forma, Silva (2015) observa que a experiência avaliativa do Sinaes “é diferente da experiência do Paiub cujos parâmetros estabelecidos estavam circunscritos a cada IES; em outras palavras, as dimensões eram definidas ao nível das IES; no Sinaes são no âmbito do Sistema” (p. 224).

Da experiência do ENC, foi aperfeiçoado o modelo de avaliação de desempenho do estudante, formatando-o como um modelo de avaliação, não com fins classificatórios ou que atribuísse ao estudante todo o peso da avaliação de um curso. Elevou-se essa modalidade à condição de uma avaliação formativa para se repensar o ensino nas IES e todos os demais aspectos que concorrem para colaborar com a qualidade acadêmica.

O Sinaes é o sistema avaliativo mais completo visto na história da avaliação da educação superior brasileira, afirma Jesus (2012). Isso porque sua articulação de instrumentos, tipos e objetos permite uma visão global da educação superior, porém não é perfeito e necessita de ajustes, principalmente no que tange ao desempenho dos estudantes. Leite (2012) o considera como um sistema de avaliação híbrido com as articulações entre a avaliação interna, do Paiub, avaliação externa (de IES e de cursos), avaliação de estudantes como uma inspiração evoluída do modelo do ENC. Ao mesmo tempo, para institucionalizar a autoavaliação, introduziu a necessidade de criação de uma comissão local – a CPA, e a Conaes. Até a avaliação da Capes, da pós-graduação, entrou nesse rol e passou a fazer parte da composição do IGC⁴². Na

⁴² O IGC é um indicador de qualidade de instituições de educação superior cujo cálculo congrega a média ponderada dos CPCs do último triênio dos cursos, levando-se em consideração o número de matrículas; a média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* existentes nas IES, atribuídos pela Capes na última avaliação trienal, ponderada pelo número de matrículas; e distribuição dos estudantes entre os diferentes níveis de ensino, graduação ou pós-graduação *stricto sensu*.

concepção da autora, a avaliação institucionalizou-se e se tornou complexa de tal forma, nunca visto anteriormente.

Embora o Sinaes tenha conciliado aspectos das experiências anteriores de avaliação, a proposta avaliativa lançou-se em um grande desafio – a articulação entre a avaliação de natureza educativa e formativa e os processos de regulação, não perdendo de vista os princípios que fundamentam norteiam o sistema avaliativo (VERHINE, 2010). Esse autor observa que após a aprovação da lei do Sinaes, o Enade começou a ser operacionalizado no mesmo ano, 2004, assim como as autoavaliações que tiveram as CPAs constituídas rapidamente, conforme exigia a legislação acerca da matéria. Por outro lado, as avaliações institucionais externas demoraram a iniciar, visto que se exigia grande esforço e tempo no sentido de capacitar avaliadores; criar instrumentos; fixar procedimentos e logística. Acrescenta que, nesse ínterim, as instituições continuavam aguardando o *feedback* de seus relatórios e autoavaliação que nunca chegava, tendo em vista que em um primeiro momento, as IES tiveram um retorno direto sobre a aprovação ou não dos projetos de autoavaliação.

Na leitura de Ristoff (2004), o Sinaes deveria “evitar a sua transformação em um processo meramente burocrático; seu compromisso é com a criação permanente de condições objetivas para a produção sistemática de elementos de reflexão crítica” (p. 181). Com efeito, o mero cumprimento legal e o tratamento *prioritariamente* regulatório das modalidades avaliativas são cada vez mais percebidos nas IES. Neste momento, é importante retomar o que diz Mészáros (2008) a respeito do pensamento de Marx no tocante à negação da história. O autor afirma que

[...] com a amarga experiência histórica nos demonstrou amplamente também no passado recente, a inércia condicionadora do objeto negado tende a crescer com o passar do tempo, impondo primeiro a busca de uma “linha de menor resistência” e subsequentemente – com uma cada vez maior intensidade – a “racionalidade” de regressar às “práticas testadas” do *status quo ante*, que certamente sobreviverão nas dimensões não reestruturadas da ordem anterior (p. 60-61).

Analogamente pode-se aplicar a assertiva à política de avaliação, pois percebe-se que embora o Sinaes tenha negado a avaliação classificatória e meramente regulatória do ENC, passou a incorporar características de tal política na sua evolução. Não obstante o Sinaes proclamar uma avaliação formativa e emancipatória, autores como Barreyro; Rothen (2006,

2014), Zainko (2008), Dias Sobrinho (2008, 2010, 2011), Polidori *et al.* (2011), Batista (2014); Sousa; Fernandes (2015); Sousa (2011); Sousa; Seiffert; Fernandes (2016), Fernandes (2017) afirmam que o sistema estimula a preocupação com performances, resultados e prestação de contas à sociedade. Essas são características de um modelo avaliativo inerente à política neoliberal instalada no País, podendo-se perceber que, mesmo que não declarada, há uma autonomia regulada, oculta na avaliação.

Em decorrência da mudança da concepção da avaliação adotada na criação do Sinaes, os pilares propostos para o sistema estão ficando em segundo plano e estão sendo adotados critérios, conceitos e procedimentos estranhos à sua própria filosofia, cujos motivos serão aprofundados ao longo desta tese.

Zainko (2008) acredita que o Sinaes, na finalização do seu primeiro ciclo, já foi acometido por vícios presentes na sua origem, como a ausência e dificuldade de implantar uma cultura avaliativa; insuficiência de pessoas capacitadas seja no âmbito da IES quanto do MEC, inclusive para a análise dos relatórios de autoavaliação. Na leitura da autora, os princípios do Sinaes foram ignorados a partir da criação dos indicadores de avaliação.

O Sinaes passou por profundas mudanças, a partir do ano de 2008, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), quando foram regulamentados os indicadores de qualidade, geradores de *rankings* que acirram a autorregulação do mercado, a concorrência e a mercadorização da educação superior. Dias Sobrinho (2008) acrescenta que o sistema passou “da produção de significados e reflexão sobre os valores do conhecimento e da formação, para o controle, a seleção, a classificação em escalas numéricas” (p. 821).

Pode-se afirmar que a implantação do Sinaes aconteceu na sua totalidade somente no ano de 2008, já que em 2007 institui-se o sistema e-MEC e fixou-se o calendário do ciclo avaliativo, em que as avaliações institucionais externas aconteceriam nos anos de 2007 e 2008. Juntamente com essas mudanças outros componentes, que não fazem parte da proposta original do Sinaes, foram incorporados aos processos avaliativos.

Sobre o uso do CPC e IGC como indicadores de relevado destaque no Sinaes, ressalta-se que a realidade da educação superior vai além da mensuração quantitativa de elementos. Nesse sentido, “a medida é um elemento da avaliação, sem dúvida um elemento importante, mas insuficiente para traduzir todas as dimensões envolvidas num processo de avaliação” (RIBEIRO, 2009, p. 58).

A autoavaliação institucional ganhou lugar de destaque no tripé da avaliação proposta pelo Sinaes pela Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE). A meta 13, da referida lei, prevê a elevação da qualidade da educação

superior, que tem como estratégia 13.3 “induzir o processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente”. Além disso, propõe o aperfeiçoamento do Sinaes com o fortalecimento das ações de avaliação, regulação e supervisão (BRASIL, 2014). Acredita-se que, com intuito de atendimento ao disposto no PNE (2014), nova proposta do instrumento de avaliação institucional externa foi aprovado pela Portaria nº 92/2014 (BRASIL, 2014b), em que as dez dimensões do Sinaes foram agrupadas em cinco eixos temáticos e trouxeram importantes elementos até então pouco ou nada considerados no modelo vigente. Esse documento significou um avanço para o processo avaliativo da educação superior, especialmente no tocante ao papel da avaliação formativa para a produção de sentidos e reflexão no âmbito das IES, uma vez que deu destaque para autoavaliação institucional. O instrumento propôs a verificação da evolução da IES por meio dos processos de planejamento e avaliação, o que se pode considerar de grande importância já o que a avaliação deve ser dinâmica e

[...] não se trata de uma fotografia ou medida da retenção de conteúdos num momento dado, mas sim de compreender as mudanças que vão ocorrendo ou os valores que vão se agregando ao longo do percurso. Essa mesma lógica serve para a avaliação de programas, de cursos e assim por diante. Para além da fotografia estática, os movimentos. (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 203)

Destaca-se a inclusão de outros indicadores, principalmente que valorizam o processo da autoavaliação institucional como parte importante no processo de avaliação externa, aumentando assim a responsabilidade e relevância das CPAs nos procedimentos avaliativos no âmbito institucional.

Ainda sobre a evolução do Sinaes, ao longo dos anos, e os caminhos que foi tomando, ressaltam-se algumas modificações recentes. No ano de 2016, com o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff em seu segundo mandato, iniciado no ano de 2015, assumiu a presidência o seu vice, o Michel Temer (2016-2018). Essa mudança refletiu nos órgãos ligados à avaliação da educação superior, como MEC e Inep, este que passou a ter nova presidente – Maria Inês Fini (2016-2019). A partir daí o Sinaes passou por alterações diversas e o aparato legal de sua regulamentação foi profundamente alterado.

Um dos destaques de mudanças refere-se aos instrumentos das avaliações externas. Foi constituído, por meio da Portaria nº 670/2017, um Comitê Gestor, formado por representantes

do Inep, CNE, Conaes, Seres, SESu e Capes; e uma Comissão Consultiva composta por representações da Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed) e do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (Forum). Além disso, afirma-se que também contribuíram para a reformulação dos instrumentos, a CTAA e avaliadores do BASis. Ressalta-se que houve participação do Forum, representante das instituições particulares, mas não de uma associação ou entidade que representasse as instituições de educação superior públicas, também avaliadas pelos referidos instrumentos.

Os instrumentos de avaliação que eram matriciais, agregando em cada um deles – de curso e institucional – todos os atos autorizativos, modalidades e condição das instituições, voltou a ser separado por tipo de processo, sob a justificativa de possibilitar o uso dos instrumentos por avaliadores e avaliados de maneira mais precisa e específica. Houve, ainda, a alteração da escala de conceitos, que embora continuasse de um a cinco, passou de não existente, insuficiente, suficiente, muito bom e excelente para insatisfatório, parcialmente satisfatório, satisfatório, bom e muito bom. Os indicadores que tinham critérios objetivamente mensuráveis passaram por reformulação que, na fala do Inep, transformou-os em qualitativos. “Em vez de medidas diretas, mensura-se a qualidade esperada para a IES/curso quando o atributo estiver presente, considerando os níveis em que ele varia. Dessa forma, o foco passa a ser nos resultados positivos induzidos pela presença do objeto de avaliação para a IES/curso” (BRASIL, 2016).

Outra alteração significativa foi com relação aos pesos de cada dimensão, nos atos autorizativos de entrada (credenciamento institucional e autorização de curso), e nos de permanência (recredenciamento institucional e transformação de organização acadêmica, reconhecimento e renovação de reconhecimento de curso), conforme tabelas a seguir:

Tabela 3 – Comparativo dos pesos das dimensões da avaliação externa *in loco* de cursos de graduação – anos 2015 e 2017 (Brasil, 2015/2017)

Ato	Dimensão	Instrumento do ano de 2015	Instrumento do ano de 2017
Autorização	Dimensão 1 – Organização Didático-Pedagógica	30	40
	Dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial	30	20
	Dimensão 3 - Infraestrutura	40	40
Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento	Dimensão 1 – Organização Didático-Pedagógica	40	30
	Dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial	30	40
	Dimensão 3 - Infraestrutura	30	30

Fonte: Elaborado pela autora com base em Inep (2017a; 2017b).

Na alteração dos pesos entre as dimensões e eixos, pode-se inferir o tamanho da importância dada a cada um, em cada ato acadêmico, e entre os instrumentos de avaliação do ano de 2015 e do ano de 2017. O corpo docente passou a ser a dimensão mais valorizada nos atos de reconhecimento e renovação de reconhecimento e, em contrapartida, no ato de autorização passou a figurar como a dimensão com menor peso entre as demais. A Nota Técnica nº 16/2017/CGACGIES/DAES justifica que alterações foram feitas no instrumento, entre outros, com vistas a atender as metas 12 (doze) e 13 (treze) do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) que tratam do número de professores com pós-graduação *stricto sensu* e aumento do número de doutores. Muito embora tenham aumentado o peso do corpo docente no instrumento de atos de permanência, o indicador 2.5 chamado de “corpo docente: titulação”⁴³ não faz menção ao número mínimo de professores mestres e doutores um curso deve ter. Os critérios de análise são relativos à atuação do corpo docente, cabendo o avaliador, na sua subjetividade, inferir e conceituar o indicador com base no que verificou, independentemente da titulação do corpo docente.

Tabela 4 – Comparativo dos pesos das dimensões da avaliação institucional nos processos de credenciamento e credenciamento (Brasil, 2015/2017)

Ato	Eixo	Instrumento do ano de 2015	Instrumento do ano de 2017
Credenciamento	Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional	10	10
	Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional	20	30
	Eixo 3 – Políticas Acadêmicas	20	20
	Eixo 4 – Políticas de Gestão	20	20
	Eixo 5 - Infraestrutura	30	20
Recredenciamento	Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional	10	10
	Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional	20	30
	Eixo 3 – Políticas Acadêmicas	30	10
	Eixo 4 – Políticas de Gestão	20	20
	Eixo 5 - Infraestrutura	20	30

Fonte: Elaborado pela autora com base em Inep (2017c; 2017d).

⁴³ A saber, critério de análise do indicador para conceito cinco: “o corpo docente analisa os conteúdos dos componentes curriculares, abordando a sua relevância para a atuação profissional e acadêmica do discente, fomenta o raciocínio crítico com base em literatura atualizada, para além da bibliografia proposta, proporciona o acesso a conteúdo de pesquisa de ponta, relacionando-os aos objetivos das disciplinas e ao perfil do egresso, e incentiva a produção do conhecimento, por meio de grupos de estudo ou de pesquisa e da publicação.” (BRASIL, 2017, p. 23)

A avaliação é um campo em disputa e o embate entre os interessados nela produz contradições que são relacionadas aos interesses que cada setor tem no âmbito da educação superior. Pode-se inferir que o setor privado, por exemplo, ao passar pelo credenciamento de uma IES teria o interesse em que a infraestrutura tivesse um menor peso, afinal o investimento é bastante oneroso para um retorno a longo prazo, visto que o tempo de tramitação de um processo pode chegar a mais de dois anos até a publicação da portaria que autoriza o funcionamento da IES. Esse fato é observado na redução do peso do eixo 5, no credenciamento, de 30 (trinta) para 20 (vinte) e aumento do peso do eixo 2, de 20 (vinte) para 30 (trinta), este que trata de planejamento de políticas, criação de objetivos e metas institucionais. Em contrapartida, no credenciamento a infraestrutura pode ter um peso maior, visto o eixo 5 requer investimentos financeiros em espaço físico, biblioteca e bibliografia, e se a IES o fizer garante boa pontuação nos indicadores. Essas e outras contradições permeia o campo da avaliação em uma constante disputa de poder e influências, inclusive na formulação das políticas e aparato legal. Nesse movimento, muitas outras contradições emergem, visto que muitas notas-técnicas, instruções normativas e instrumentos de avaliação contrariam a legislação hierarquicamente superior, além de irem contra a própria filosofia e concepção de avaliação essenciais ao Sinaes.

Ainda nessa seara, chama atenção a maior redução de peso, ocorrida no eixo 3 no instrumento de credenciamento, de 30 para 10. Esse eixo contempla as políticas acadêmicas, representadas pelas dimensões 2 (política para ensino, pesquisa e extensão), 4 (comunicação com a sociedade) e 9 (política de atendimento aos discentes). Diminuiu-se de forma drástica a importância das políticas acadêmicas como fator de qualidade para as IES. Por fim, registra-se que o eixo com indicadores de planejamento e avaliação institucional permaneceu com peso 10, inalterado na atualização dos instrumentos de avaliação. Supõe-se que não interessaria às instituições privadas um peso muito alto no referido eixo, já que trata da implementação de ações que extrapolam o ensino e que não são seu foco de atuação, como pesquisa, extensão, programas de internacionalização e mobilidade acadêmica, programas de monitoria e de nivelamento, iniciação científica, inovação tecnológica.

O embate das arenas de poder realmente torna-se visível na materialização dos instrumentos que regem a regulação e a avaliação. Em se tratando disso, relevante evocar o conceito de campo em Bourdieu (2004; 2014) que o define como sendo um recorte do mundo social, um subuniverso dotado e regido por leis próprias, que possui certa autonomia em relação ao universo, porém está a ele submetido. Campo é um espaço social em que imperam as relações de poder, forças, conflitos e disputas de interesses específicos de determinada área e arranjos

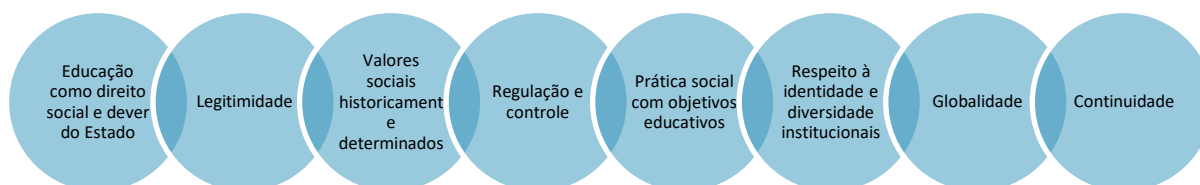
de posições dos sujeitos sociais, onde preexistem normas a serem seguidas. O embate pode ser para a manutenção ou para a transformação das regras desse campo, a fim de se atingir benefício individual ou de um grupo. Para o autor, “um campo é um jogo que se joga segundo regularidades que são suas regras, mas com cujas regras ou regularidades também podemos jogar para transformá-las” (BOURDIEU, 2014, p. 141). Nessa noção, cada agente ocupa um lugar nessa estrutura de relações objetivas, seja de dominante ou dominado e para se analisar um fenômeno é necessário compreender a posição de cada sujeito histórico, saber de onde ele fala, quem fala para quem e por que fala. A manipulação do campo é passível tendo em vista as possibilidades e impossibilidades inerente à posição de cada agente, que é definida a partir da distribuição do capital e do seu poder dentro da estrutura.

Assim, sugere-se que o campo da educação superior está em constante disputas de poder, sendo a avaliação um microcosmo ou um subcampo que possui regras internas, mas que está submetido às leis maiores do sistema educacional. Por meio da posição que ocupam, instituições e indivíduos exercem pressão sobre as normas estabelecidas ou até mesmo as ignora para que sejam formuladas outras regras. Diante das relações e mediações nesse campo de disputas, contradições vão surgindo, normas vão se (re) formulando e a história da avaliação da educação superior vai se (re) construindo. A avaliação institucional, seja interna ou externa, possui um caráter político imbricada de contradições, disputas e interesses. Por isso vemos a avaliação, no seu movimento dialético de construção como política pública, passando por diversas mediações e múltiplas determinações e se transformando de acordo com os condicionantes de cada época.

3.2. Princípios e pressupostos do Sinaes: a base do sistema

As diretrizes que embasam o sistema de avaliação da educação superior brasileiro se apoiam em oito princípios, conforme mostra figura a seguir

Figura 4 – Princípios norteadores da política do Sinaes



Fonte: Elaborado pela autora com base em Inep (2009).

Como representado na figura, os princípios do Sinaes compõem a base filosófica do sistema em um processo dialético de mediação entre si e com os demais elementos que compõem a totalidade da avaliação da educação superior. Os princípios se complementam, se fundem, se contradizem, convergem e divergem internamente, consigo mesmo, dentro da própria política e externamente com elementos que caracterizam a prática da avaliação, por exemplo, como será analisado a seguir.

Como consequência do movimento dialético e histórico que envolve a construção da avaliação como política pública, mediações entre os momentos e políticas avaliativas do País, o Sinaes trouxe do Paiub os princípios da legitimidade, respeito à identidade institucional, globalidade e continuidade.

Não é intuito deste estudo aprofundar a discussão desses princípios, mas entender a base conceitual e filosófica do sistema de avaliação para analisar o movimento dialético entre a política e a prática, o ideal e o real, além de possibilitar a percepção das contradições que envolvem as relações internas e externas dos componentes do Sinaes.

a) Educação como direito social e dever do Estado

A educação como direito social e dever do Estado é a premissa que embasa toda a política de avaliação da educação superior, pois, como já foi mencionado, é dever do Estado a oferta de educação de qualidade. A abertura da oferta desse nível de ensino a iniciativa privada reforça ainda mais a necessidade de prestação de contas à sociedade e demonstração do cumprimento da função social que as IES assumem na formação ética de indivíduos, profissionais e na produção do conhecimento. A sociedade dispõe de informações geradas a partir da coleta de dados do Censup, dos resultados do Enade, dos resultados das avaliações *in loco* institucionais e de curso, dos indicadores de qualidade (CPC e IGC) que são divulgados

no sistema e-MEC que compila as informações básicas de uma IES e seus cursos e nos sites oficiais do MEC e Inep.

Segundo o conselheiro do CNE entrevistado,

[...] a sociedade está mobilizada para exigir a qualidade. A produção de informações, faz com que essa chegue na casa da pessoa, da família que está discutindo o caminho para os filhos e possibilita que elas olhem essas questões. Nós temos que informar a sociedade, é papel do Estado, mas pode, também, ser papel das universidades informar as famílias, para que escolham em qual instituição querem que seus filhos estudem (R-CNE, informação verbal, 2019).

A avaliação, portando, serve também ao propósito de levar a informação sobre a qualidade das instituições à comunidade. Mas que tipo e qual a qualidade da informação que está sendo levada ao grande público? Contradições envolvem a comunicação e prestação de contas à sociedade, já que grande parte das instituições privadas não disponibilizam nos seus sites documentos básicos como regimento institucional, PDI e relatórios de autoavaliação para que a sociedade tenha conhecimento da efetivação da função social à qual a IES está engajada. Ressalta-se que neste estudo, como será tratado em capítulo posterior, entre as 16 (dezesesseis) IES pesquisadas, somente 6 (seis), sendo apenas 1 (uma) privada, possuem o PDI disponível na internet.

A publicação dos conceitos obtidos em avaliações *in loco*, CPC, IGC e Enade são muitas vezes utilizados pelas IES, mas não com finalidade de prestação de contas ou de levar conhecimento à sociedade, mas para marketing e autopromoção no mercado educacional. A esse propósito, Dias Sobrinho (2000) já alertava quanto ao risco de transformar a avaliação instrumento de controle, publicidade desviando-a de ser legítimo objetivo. É lamentável que a avaliação, com importantes dimensões políticas e pedagógicas, se reduza à objeto de autopromoção das IES.

Os baixos conceitos ou os mínimos de qualidade não são divulgados e mais, apesar de utilizar as notas 4 e 5 obtidas para propaganda, não disponibilizam os componentes dos resultados, tampouco os relatórios com observações dos avaliadores externos. Ora, se a instituição é de excelência porque não disponibilizar ao público externo e até mesmo à comunidade acadêmica, incluindo aí os discentes, os conceitos obtidos em cada uma das dimensões e os relatórios na íntegra? Em algumas entrevistas realizadas neste estudo, percebeu-se a necessidade de algumas instituições reafirmarem que são conceito 5 em diversas avaliações:

[...] como a nossa instituição já é conhecida na região pela sua qualidade, pelos bons resultados, nas avaliações externas sempre temos nota cinco. No último ano agora tivemos visitas de credenciamento de centro universitário, de EAD e de dois cursos novos de autorização, teve reconhecimento de cursos que foi Arquitetura e Engenharia Civil, e nós sempre trabalhamos para a nota cinco. [...]. Então, já temos esses resultados de avaliação externa e de reconhecimento da sociedade local, os dados de Enade, de aprovação em exame da Ordem, de aprovação do CFC do curso de contábeis, temos cinco selos OAB Recomenda. Tudo isso demonstra a qualidade da instituição e compromisso (CCPA-CeUniPr2, informação verbal, 2019).

Ao consultar aos sites também se constatou que *banners* são colocados e deixados inclusive por muito tempo, até mais de um ano após a atribuição do conceito institucional, como forma de atrair alunos e de se autopromover, mas a sociedade não conhece, de fato, como se chegou a esses conceitos, pois as IES só divulgam o que realmente interessa a elas.

Essas são contradições do jogo de interesses que envolve o campo educacional e, não somente o setor privado, mas as instituições públicas também, em sua grande maioria, não divulgam os relatórios de avaliações externas e utilizam os resultados para autopromoções, como verificado na fala do coordenador da CPA de um Instituto Federal: “Se você for pegar um reconhecimento de curso, é aquilo que vende para a comunidade – nossa, conceito 5 no Enade. Então assim, vende muito bem para comunidade externa, já tem um espaço consolidado junto do próprio MEC” (CCPA-InFPu2, informação verbal, 2019). Ao ser questionada se a publicização dos resultados para visibilidade institucional também ser usada pelas instituições públicas, assim como fazem as privadas, a coordenadora de outro Instituto Federal é enfática:

[...] na nossa também e eu até vejo essa prática como necessidade, porque se a instituição não faz isso, ela perde o aluno até para as instituições particulares, apesar de sermos uma instituição de qualidade e gratuita, mas perdemos. Isso é percebido pelo número de alunos que procuram a IES na hora do vestibular. Vimos que o IF não era uma instituição muito conhecida e qual é o meio de se tornar conhecida? É mostrar que somos melhores que outras instituições. Então, de alguma maneira esse ranqueamento serve, porque se a instituição não se adequa a ele, perde aluno (CCPA-InFPu1, informação verbal, 2019).

Os conceitos são publicados, mas os relatórios elaborados pelos avaliadores externos, onde são mencionadas fragilidades e potencialidades das instituições e onde se tem registrado os conceitos atribuídos não somente às dimensões, mas aos seus indicadores são disponibilizados pelo Inep somente às respectivas instituições. Além disso, a sociedade tem acesso. Esse fato também foi observado por Fernandes (2009), que destaca que “o que existe

de reclamação por parte das instituições é que as avaliações *in loco* nunca são divulgadas como são as do Enade, elas ficam esquecidas e não chegam ao grande público” (p. 12). A transparência do processo avaliativo, pois, fica comprometido e não favorece ao cumprimento do previsto no art. 2º da lei do Sinaes, que registra que o sistema deve assegurar “o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos” (BRASIL, 2004). Outro descumprimento desse princípio do Sinaes é relativo aos protocolos de compromisso que são celebrados pelas IES que tem resultados insatisfatórios e que, segundo a lei do Sinaes deve ser público e estar disponível a todos os interessados. Percebe-se a contradição entre o que está posto na legislação e o que de fato é praticado, o que não necessariamente é fato alheio à vontade de quem pensa e faz as normas e de quem coloca as normas em prática. Consoante Fonseca (1992) os empresários educacionais se formam em articulações política para exercer pressão sobre o aparato legal do Estado, sua formulação e/ou alteração e sua prática seja por meio “de suas associações, de sua própria força como atores políticos, influenciando na política educacional mais ampla, e através de seus representantes nos aparelhos do Estado” (p. 108). Sobre a questão da aparência e essência em relação à constituição e ao poder governamental Marx (2010) diz que

[...] a constituição é segundo a lei (a ilusão), mas vem-a-ser segundo a realidade (a verdade). Ela é inalterável de acordo com sua determinação, mas na realidade se modifica; esta modificação é inconsciente, não tem a forma da modificação. A aparência contradiz a essência (p. 74).

Em analogia à discussão da contradição da política de avaliação da educação superior consigo mesma, na aparência pode parecer uma contradição desinteressada, externa, não declarada, mas na essência é para atendimento dos interesses de setores específicos da educação superior.

A contradição entre os interesses coletivos e individuais remete ao pensamento de Marx e Engels (1996) que consideravam a coletividade ilusória. A educação superior, assim como a avaliação foi se construindo e se consolidando com base na contradição entre as ações voltadas aos interesses individuais justificadas como interesses coletivos.

Infere-se que a prestação de contas feita à sociedade, não somente pelas instituições, mas também pelo Estado são parciais e seletivas de acordo com o interesse das arenas de poder que envolvem a avaliação. Esse comportamento foge ao previsto na lei do Sinaes e podemos citar como exemplo a utilização de indicadores de qualidade que geram opiniões divergentes

entre os grupos de interesse da sociedade e que estão intimamente relacionados também com o princípio da legitimidade.

b) Legitimidade

A legitimidade do processo avaliativo, outro princípio do Sinaes no que tange à maneira com que se chega aos resultados, como eles são formados, como, por quem e em que condições são realizadas as avaliações. De acordo com o INEP (2009), “a avaliação não é só uma questão técnica. É também um forte instrumento de poder. Sua dimensão política e ética ultrapassa largamente a sua aparência técnica, muitas vezes apresentada como se fosse neutra” (p. 100). A legitimidade técnica é voltada para aspectos relativos aos procedimentos metodológicos, instrumentos e rigor científico da avaliação. A legitimidade ética e política concerne aos propósitos, à participação, aos avaliadores, ao respeito aos princípios éticos, plurais e democráticos.

Para a avaliação de políticas e programas de avaliação educacional, o *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE)*, considera fundamental a utilização de *standards* relativos a cinco atributos básicos: utilidade, viabilidade, propriedade, exatidão e prestação de contas da avaliação. Cada um desses atributos possui um conjunto de padrões educacionais que são de extrema relevância para que uma avaliação tenha legitimidade política e técnica e produza resultados válidos para atendimento dos objetivos e finalidades da ação proposta.

Por se tratar de uma política pública e de sua indissociável articulação à política de regulação da educação superior, a avaliação e sua legitimidade podem ser analisadas sob o que coloca Majone (1999) sobre as duas dimensões de legitimidade nas ações reguladoras: a procedimental e a substantiva. No que concerne à legitimidade procedimental, além das questões relativas às regras de ação, aos objetivos, aos sujeitos históricos responsáveis pela regulação, à participação pública, deve-se atentar que a melhor forma de transparência e responsabilização consiste em fornecer razões para as decisões e consequências regulatórias. “As regras devem ser acompanhadas de uma declaração geral concisa de sua base e de sua finalidade, e não podem ser arbitrárias, caprichosas, ou constituir abuso do poder discricionário” (MAJONE, 1999, p. 28). A legitimidade procedimental abrange, ainda, aspectos que envolvem os fatos e elementos que baseiam a criação de uma regra, a metodologia utilizada desde os dados até a normativa proposta, havendo um período para consulta e comentários públicos até a promulgação da regra. No que tange à legitimidade substantiva, esta está

relacionada ao conhecimento, experiência, isenção, profissionalismo, habilidade em solucionar problemas e definição de limites de atuação.

Nesses termos, a legitimidade da avaliação proposta pelo Sinaes e, sobretudo, praticada à luz das atuais diretrizes avaliativas, esbarra em alguns aspectos que evidenciam a contradição imanente a esse processo e aos elementos que constituem sua totalidade, como por exemplo as diversas formas e resultados que uma avaliação pode ter, tendo em vista o perfil do avaliador, como ressalta o CCPA-InFPu2: “tudo depende da banca, tem banca que vê a avaliação de uma forma de agregar valor, de contribuir, várias informações, e tem banca que está ali para ver se acontece isso ou aquilo, se não acontece, ok, que é muito engessado dentro do próprio regulamento” (informação verbal, 2019). Ainda evidenciando a sistemática de atuação dos avaliadores externos, outra coordenadora entrevistada afirma:

[...] acredito que o problema da visita *in loco* tem muito a ver com os avaliadores que vêm nos visitar. Se são pessoas que já têm experiência, nós nem sentimos, isso é verdade. Tivemos uma visita que realmente o avaliador perguntou se não tínhamos alguém do governo na CPA porque era obrigatório ter alguém do governo. Eu acho que nem é desejável, eu nem entendi o que ele quis dizer, eu achei que ele tinha um desconhecimento do que é a CPA. Então nós ficamos dependentes de quem vem nos avaliar, se ele tem experiência, do bom senso desse avaliador (CCPA- UniPu1, informação verbal, 2019).

A legitimidade está também intrinsecamente relacionada ao primeiro princípio mencionado, pois conforme salienta Schwartzman (2011) um dos componentes da legitimidade é a clareza com que os resultados são apresentados à sociedade e a sua inteligibilidade é fundamental para que a prestação de contas seja efetiva. Não é isso que se vê nos indicadores de qualidade, que são resultados de cálculos estatísticos que envolvem diversos componentes que não são devidamente veiculados. Limana (2008) corrobora com o primeiro autor nas observações sobre a forma de divulgação dos resultados dos indicadores, que precisam ser explicados por notas técnicas que, por sua vez, “não guardam coerência com os princípios originais do SINAES [sic], servindo apenas para a criação de equivocados *rankings* de excelência e conseqüente frustração da comunidade acadêmica que emana créditos para uma suposta nova cultura avaliativa a se consolidar” (BATISTA, 2014, p. 98).

c) Valores sociais historicamente determinados

Esse terceiro princípio do Sinaes está embasado no papel que as instituições educativas têm no desenvolvimento do País, e na formação de cidadãos éticos e comprometidos com o social. A educação deve ir além dos interesses da classe dominante e atender aos interesses dos indivíduos, assumindo sua verdadeira função social, que seria de formar cidadãos e não mão-de-obra e “instrumentos de produção”, deixando, dessa forma, de ser um meio, mas um fim em si mesmo, ressaltam Azevedo *et al* (2010). As IES devem cumprir sua missão cultural, profissional e social, e ensinar os estudantes a pensar criticamente por meio das pesquisas ou de metodologias que favorecessem uma aprendizagem baseada nas *práxis*, além de formar profissionais atentos e interessados nas necessidades coletivas.

Por meio de modalidades avaliativas, instrumentos de avaliação, processos e procedimentos adotados, o Sinaes possui a finalidade de avaliar, entre outros aspectos, se as instituições estão cumprindo o papel social a que são destinadas. Conforme salienta Batista (2014) “o sistema avaliativo foi orientado para a integração de instrumentos e processos, em dimensões, categorias e indicadores que abordam os aspectos inerentes aos valores sociais, formação e produção de conhecimento pelas IES” (p. 99). Nas avaliações institucionais externas, dimensões como “missão e desenvolvimento institucional”, a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão”, “a responsabilidade social da instituição”, “a comunicação com a sociedade”, “planejamento e avaliação” possuem indicadores que permitem verificar a contribuição da instituição com relação ao desenvolvimento social, econômico, científico, artístico e cultural e, inclusão social, direitos humanos e outros.

d) Regulação, controle e prática social com objetivos educativos

O Sinaes propõe a articulação da regulação e supervisão com a avaliação, em que esta fornece subsídios para aqueles outros dois processos. Segundo o Inep (2009), “o Estado supervisiona e regula a educação superior para efeitos de planejamento e garantia da qualidade do sistema. Para isso, precisa estabelecer clara e democraticamente a sua política e, para viabilizá-la, os seus aparatos normativos de controle, fiscalização, supervisão, bem como os meios para implantá-los” (p. 95). Contudo, afirma não ser esse o único papel do Estado, mas também fomentar a reflexão e análise crítica por meio das avaliações internas e externas. A ideia principal do sistema de avaliação, criado no ano de 2004, é superar a regulação como processo meramente burocrático, realizá-la com uma finalidade além de si mesma, mas como

um dos processos necessários à manutenção da qualidade da educação, juntamente com a avaliação e a supervisão.

Muito atrelada aos outros princípios, a avaliação como prática social com objetivos educativos está no cerne no Sinaes que propõe a avaliação educativa, em contrapartida à avaliação regulatória ou de controle. Para o Inep (2009),

[...] a avaliação educativa interliga duas ordens de ação. Uma é a de verificar, conhecer, organizar informações, constatar a realidade. Outra é a de questionar, submeter a julgamento, buscar a compreensão de conjunto, interpretar causalidades e potencialidades, construir socialmente os significados e práticas da filosofia, política e ética educativas, enfim, produzir sentidos (p. 96).

A avaliação com objetivos educativos é a concepção de avaliação adotada para o Sinaes, constituindo-se como elemento principal e norteador de todas as ações, instrumentos, procedimentos e, embora a regulação apresente-se, também, como um princípio, não teria essa centralidade, seria apenas coadjuvante no sistema.

Embora o Estado queira imprimir o consenso de que a avaliação e a regulação coexistem de maneira harmônica no âmbito da política avaliativa do Sinaes, estudos como o de Botelho (2016), Dias Sobrinho (2010), Griboski (2014), Hora (2019), Santos (2018), Silva (2015) e Sousa; Seiffert; Fernandes (2016) revelam que há um embate entre as duas concepções de avaliação – formativa e regulatória. Essa tensão acontece desde a sua concepção e ainda não foi superada, tendo em vista as diversas disputas de poder entre as esferas interessadas na educação superior. Essa discussão foi tema mencionado por alguns entrevistados, que não veem a avaliação externa como avaliação, mas como um ato regulatório de verificação de conformidade do que está posto na legislação com o que é praticado pela instituição.

Não obstante ao proposto na lei (BRASIL, 2004), a hegemonia da avaliação deu lugar à regulação, que ganhou lugar de destaque na atual política, principalmente pela criação dos indicadores de qualidade e *ranqueamento*, não somente pela mídia, mas pelas próprias instituições, para fins de visibilidade pública. A linha que separa esses dois processos é muito tênue e por diversas vezes a avaliação é tomada como regulação, como se pode perceber nas entrevistas feitas, em que ao serem questionados sobre a regulação a primeira coisa que veio à mente dos entrevistados foram as avaliações *in loco* e os instrumentos dessas avaliações, cuja análise será aprofundada no capítulo 4.

e) Respeito à identidade e diversidade institucionais

Esse princípio está relacionado ao entendimento da existência de parâmetros particulares e específicos de qualidade, já mencionado na introdução desta tese. Se o sistema prevê a contemplação de características próprias de cada instituição, com vistas ao contexto social, local e cultural em que está inserida, a qualidade direcionada com, não somente referenciais universais, mas também particulares, seria coerente.

Nesse sentido, a avaliação institucional externa deve partir da missão e vocação da instituição, embasada no PDI e autoavaliação para respeitar a identidade e a diversidade, não utilizando a mesma régua para todas as instituições. Os instrumentos de avaliação são os mesmos para instituições de todas as organizações acadêmicas e categorias administrativas, o que não favorece para o atendimento desse princípio. Essa responsabilidade ficaria a cargo do avaliador *ad hoc* do Inep, mas não há orientação suficiente sobre como realizar isso ou, muitas vezes, o avaliador não tem esse *feeling*.

As próprias instituições deveriam se perceber diversas e olhar para sua própria identidade para construir seus indicadores exclusivos e coerentes com suas características. Sobre esse fato o R-Assoc. salienta:

[...] falta voltarmos ao início, entender o que era a ideia do Sinaes e colocar em prática, sabendo que o MEC tem interesse que as instituições melhorem e que as avaliações sejam um retorno sobre o nível de melhoria em que a IES se encontra. Isso forçaria as instituições terem autoconsciência de que precisam de indicadores de qualidade formatados por elas mesmas, além dos elaborados pelo próprio MEC. Assim as instituições fariam a articulação das informações, que serviriam de subsídio para a CPA e para os avaliadores. Da mesma forma, o que os avaliadores produzem seriam subsídios para a CPA. Esse processo também teria impacto sobre a melhoria do Enade para a instituição, que, por sua vez devolveria indicadores para que a CPA trabalhe e as coisas funcionariam (R-Assoc., informação verbal, 2019).

Ocorre que as instituições estão muito preocupadas em olhar e cumprir a regulação e ficam presas ao que diz na normatização da avaliação, ficando até mesmo receosas de extrapolar o que está previsto, gerando alguma consequência negativa. Ou, ainda, não se interessam em ir além do estabelecido, visto que o interesse é somente cumprir a regulação. Isso é resultado das contradições e tensões estabelecidas a partir das mediações entre a política avaliativa e regulação.

f) Globalidade e continuidade

A globalidade como princípio do Sinaes pressupõe um sistema que articule diversos instrumentos, procedimentos, sujeitos, processos e modalidades de avaliação para que seja possível chegar a um diagnóstico completo, que abarque de fato todos os elementos constitutivos da educação superior.

A articulação entre as modalidades de avaliação previstas na política, que envolvem avaliação institucional (interna e externa), avaliação de curso e avaliação dos estudantes, assim como a articulação das dimensões do Sinaes, instrumentos e sujeitos possibilita a globalidade. O simples fato de haver diferentes componentes não significa que o sistema tem globalidade, pois os processos devem ser articulados nos seus objetivos e resultados. Essa é uma tarefa para o Estado, ao criar a política, legislação e avaliações e das instituições em âmbito local, a partir dos diagnósticos e resultados obtidos.

A avaliação na perspectiva da globalidade, deve considerar a educação superior em sua totalidade integrada e sua abrangência, em uma análise sistemática e global dos meios e fins educacionais, que envolva toda a comunidade acadêmica, pois como lembra Dias Sobrinho (2011) “a totalidade não está apenas no objeto, mas também no sujeito” (p. 63).

O princípio da continuidade, assim como a globalidade, foi herdado do Paiub e prevê que a avaliação proposta pelo Sinaes seja processual e contínua, constituindo-se como um processo permanente em todos os âmbitos e modalidades. A educação superior é um processo dinâmico e a avaliação precisa acompanhar esse movimento, estando sempre atenta às transformações, que, conseqüentemente, também deve sofrer.

Ela é contínua no sentido de consecução das diferentes modalidades, no caráter cíclico de renovações das avaliações e, ainda, dentro da sua própria totalidade, pois o processo avaliativo não deve finalizar com seus resultados ou com a elaboração de um relatório, mas é necessário acompanhar os encaminhamentos que sucedem a avaliação. No que se refere à autoavaliação, Dias Sobrinho (1995) ressalta que “é um processo e como tal deve inscrever-se na vida total da instituição, isto é, realizar-se como cultura” (p. 65). Ela deve ser incorporada aos demais processos em funcionamento na instituição como parte da sua natureza e da sua função. A continuidade permite a comparabilidade de resultados e dados obtidos em diferentes momentos avaliativos e por diferentes instrumentos.

As avaliações no Sinaes são cíclicas e periódicas. As autoavaliações são contínuas devendo ser realizadas a cada ano por todas as instituições do sistema federal de ensino e as

demais que aderiram ao Sinaes. Os relatórios são protocolados no sistema e-MEC até o prazo de 31 de março.

As instituições de educação superior, para começarem a funcionar, devem passar por uma primeira avaliação de credenciamento, que deve ser renovada periodicamente de acordo com os conceitos recebidos, podendo variar de três a dez anos. Após a criação das IES para a abertura de cursos, em IES sem autonomia, deve também haver uma avaliação de autorização que também é renovada periodicamente, primeiramente para reconhecimento que deve ser solicitado entre 50% a 75% do tempo de implantação do curso, e depois a cada ciclo de avaliação que acompanha o Enade.

Olhando para a filosofia do Sinaes, as avaliações foram muito bem pensadas para o atendimento do princípio da continuidade, no entanto, com a criação dos indicadores de qualidade, especialmente o CPC, as avaliações *in loco* para autorização se tornaram passíveis de dispensa a depender de alguns critérios impostos pela legislação. As renovações de reconhecimento passaram a ser completamente condicionadas a esse conceito, podendo também ser dispensadas caso o CPC seja maior ou igual a três. Esse procedimento, distanciado da política do Sinaes, foi adotado sob a justificativa de viabilizar e otimizar os processos internos do Inep, já que avaliações *in loco* estavam se tornando onerosas sob vários aspectos para o Estados, visto a dimensão e heterogeneidade da educação superior brasileira.

Barreyro (2008) salienta que, se de fato os indicadores de qualidade, especialmente o CPC, tivessem sido criados meramente para resolver problemas operacionais, internos à administração pública, não teriam ganhado ampla repercussão que têm na mídia e na sociedade. Corroborando o entendimento da autora, Schwartzman (2011) e Dias Sobrinho (2008, 2010) defendem que, se os indicadores realmente fossem para melhor operacionalizar o complexo e heterogêneo sistema avaliativo, os dados seriam utilizados internamente e não divulgados em forma de *rankings*, como se vê desde a criação. Com efeito, não foi somente a questão técnica que induziu a criação desses indicadores, mas também os significados políticos e sociais que envolvem a divulgação desses resultados classificatórios.

3.3 Avaliação e regulação no Sinaes: duas faces da mesma política?

A análise da avaliação e sua relação com a regulação só é possível a partir do entendimento de que a sociedade é contraditória, o que permite que haja um movimento de devir e faz com que outras ideias sejam constatadas. Para captar as contradições, é necessário ter em vista a totalidade, que, de acordo com Marx (1985), é a categoria fundante da realidade,

unidade concreta das contradições, condicionada pela relatividade histórica que envolve essa totalidade. O autor salienta que

[...] os mesmos homens que estabeleceram as relações sociais de acordo com a sua produtividade material, produzem, também, os princípios, as ideias, as categorias de acordo com as suas relações sociais. Assim, estas ideias, estas categorias são tão pouco eternas quanto as relações que exprimem. Elas são produtos históricos e transitórios (p. 106).

A produção e a aplicação de normas para a regulação educacional ocasionam disputas sociais, políticas, econômicas e ideológicas que proporcionam recorrentes embates e contradições que devem ser desvendados para a compreensão da política educacional e sua totalidade. Por conseguinte, o processo de aplicação de ações em função das normas impostas, também faz parte do processo regulatório. Há que se enfatizar que a educação superior, complexa e diversificada por natureza, exige também diferentes formas de regulação, assim como o envolvimento de diversos sujeitos sociais, com os mais diversos interesses e posições.

As mudanças para o modo regulador de governança trouxeram consequências para a educação superior, não só políticas, jurídicas e normativas, mas também institucionais. A regulação da educação superior, de acordo com Franco (2006), é função do Estado, que a implementa na dimensão normativa, verificadora e controladora. A regulação feita no Brasil por meio da supervisão e utiliza-se das normas e procedimentos de avaliação de instituições, cursos e estudantes, visando à garantia da qualidade, conforme visto nos dispositivos legais já expostos.

Na visão de Meneghel, Robl e Silva (2006), a distinção entre a regulação e avaliação nas políticas e ações praticadas por vezes não é compreendida “até mesmo pelos agentes governamentais envolvidos na sua elaboração e implementação” (p. 89). No âmbito da avaliação da educação superior, a linha que separa a avaliação da regulação é muito tênue e por diversas vezes se confundem e são utilizadas como sinônimos. Esse fato foi identificado na fala de alguns entrevistados, quando questionados sobre a política de regulação e mencionavam o instrumento de avaliação institucional externa como um elemento regulador, conforme trecho de entrevista feita com um dos interlocutores da pesquisa, transcrito a seguir:

[...] regulação hoje acontece no viés do curso e no viés institucional, cada um com instrumento próprio. No passado a gente tinha instrumento só que avaliava curso e instrumento só que avaliava instituição. Hoje tem um instrumento para cada ato regulatório, tem um instrumento para autorizar,

outro para reconhecer e renovar o reconhecimento, outro para credenciar e outro para recredenciar e transformar em centro universitário, que usa o instrumento do recredenciamento (R-Assoc., informação verbal, 2019).

Percebe-se que o R-Assoc. ao ser questionado sobre os modos de regulação da educação superior, menciona dos instrumentos de avaliação como o dispositivo regulatório no âmbito do curso e da instituição. O roteiro utilizado para avaliar a instituição é visto como documento de controle, que registra normas e regras a serem cumpridas.

Qual é, então, a finalidade de cada um dos processos separadamente? Supondo que a avaliação externa serve à regulação, qual o papel assumido pela avaliação como processo emancipatório, reflexivo e de mudança da realidade institucional? Os avaliadores externos, de fato, fazem uma avaliação do processo educacional, de suas funções, e finalidades ou apenas verificam e registram o cumprimento das normas e regras impostas pelo Estado? As IES efetivamente utilizam os resultados das avaliações externas e internas para fins de redirecionamento das atividades pedagógicas com vistas à qualidade institucional? A avaliação realizada como referencial básico para a regulação é de fato uma avaliação no sentido estrito da sua concepção? Esses são questionamentos pertinentes no processo de reflexão acerca das mediações entre a avaliação e a regulação.

Segundo Meneghel, Robl e Silva (2006), as dimensões normativa, verificadora e controladora fazem parte do processo regulatório. A normativa estabelece as regras sob as quais estarão sujeitas o sistema educacional que se constitui como ponto de partida para as demais dimensões, que por si só não são suficientes para garantir a qualidade da educação, tendo que, dessa forma, articular-se à avaliação. A avaliação, por seu turno, busca o conhecimento e o autoconhecimento institucional para sua transformação.

A distinção entre avaliação e regulação está diretamente relacionada ao tipo de avaliação adotada, uma vez que a avaliação punitiva e de controle estabelece intrínsecas relações com a regulação, não havendo margem para a avaliação educativa. Já pela avaliação reflexiva e emancipatória entende-se como dissociada da prática regulatória, sendo esse um processo que precede a avaliação, e, embora inter-relacionados têm usos e objetivos distintos. Pode-se dizer que a avaliação visa a captar a essência da educação superior, dos processos acadêmicos e institucionais, em contrapartida à regulação que não se importa com a essência, mas está limitada à aparência.

A avaliação da educação superior é indissociável do cenário em que se estruturam as outras formas de gestão, a governança regulatória, uma vez que o Estado deve autorizar o

funcionamento das instituições e garantir o padrão de qualidade, por meio da prática avaliativa para fins regulatórios. No âmbito do Sinaes, a regulação tem como referencial básico a avaliação para o credenciamento e recredenciamento de instituições; autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos – principais atos regulatórios da educação superior. Na visão de Verhine (2015), “por um lado a articulação entre a avaliação e a regulação é imprescindível, por outro, uma tensão entre elas é praticamente inevitável, pois são processos distintos, exigindo-se procedimentos, competências e posturas diferenciadas” (p. 604).

Em consonância à questão da diversidade e multiplicidade de sujeitos envolvidos no processo de regulação e avaliação, para Peixoto (2017), a educação superior deve ser avaliada sob a perspectiva da multirregulação, conceito cunhado por Barroso, uma vez que essa resulta da interação de múltiplas regras, normas, interesses e disputas de poder. Partindo-se que essa premissa, entende-se que a educação superior é regida por múltiplas regulações (internacionais, nacionais, locais e institucionais), por diversos instrumentos e sujeitos, sob a justificativa de garantir a qualidade. As orientações dos organismos internacionais são desdobradas em legislação nacional, que, por sua vez, dão origem à microrregulação que são as normas institucionais que devem ser cumpridas para que se tenha uma avaliação satisfatória a fim de garantir a manutenção da existência do curso e instituição.

Como exemplo da pluralidade de controle e sujeitos envolvidos na regulação dos cursos de graduação, pode-se citar a regulação envidada pelos conselhos profissionais, que criam diversas normas inerentes à formação dos estudantes, para a garantia da inscrição no conselho. A participação de alguns desses órgãos na regulação estatal efetivada pelas avaliações externas de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento desses cursos exemplifica a multirregulação aplicada à educação superior brasileira. Segundo Barroso (2005), as diferentes instâncias de regulação da educação podem causar contradições e conflitos de interesse, visto que são diferentes as esferas da sociedade que têm interesses na educação e interesses distintos, que vão desde a formação humana de indivíduos à lucratividade financeira.

Os instrumentos e procedimentos de regulação são variados. As avaliações externas, por exemplo, envolvem tanto os sujeitos públicos como a comunidade acadêmica, que têm como produto os relatórios das visitas. Já a avaliação de desempenho do estudante tem diversas ferramentas (provas e questionários para estudantes e coordenadores de curso). Exemplificando a regulação local no âmbito do Sinaes, essa é exercida por uma comissão própria, por meio da autoavaliação, cujos resultados compõem o aparato regulatório de prestação de contas ao Estado, não no que se refere ao seu conteúdo, mas somente em seu envio ao MEC.

Na seara dos dispositivos reguladores da educação superior estão os referencias das avaliações externas e do Enade, realizados pelo Inep, da autoavaliação institucional desenvolvida pela própria instituição; os organismos internacionais, como o Banco Mundial e a Unesco; o mercado; os docentes; os discentes e a sociedade de um modo geral, que regulam a oferta educacional.

Ribeiro (2009) classifica as avaliações de cursos de graduação realizadas pelo MEC como regulatórias, no formato em que elas acontecem, com visitas às IES, no âmbito do Sinaes. O autor completa que esse tipo de avaliação, em que há critérios a serem cumpridos, em uma escala de conceitos, faz com que essas instituições se assemelhem umas com as outras, contribuindo, desta forma, para uma padronização institucional, o que não se traduz em maior ou menor qualidade. De fato, alguns estudos mostram que a maioria das instituições e cursos avaliados ficam concentrados na nota três. A partir da fala do autor, pode-se afirmar que a contradição está presente no processo avaliativo, uma vez que o intuito da avaliação é suscitar a reflexão nas instituições para melhoria da qualidade, para alcance dos mais elevados patamares, no entanto, a adoção de escalas de conceitos acaba por induzir as instituições a permanecerem na faixa de nota três. O referencial mínimo de qualidade, que não gera consequências negativas, acabar por criar uma zona de conforto para as instituições. A tendência é que as instituições, ao chegar ao conceito três não se esforcem para aumentar o conceito, mas trabalhem para se manter na faixa minimamente aceitável.

Em se tratando da avaliação para fins regulatórios, Ribeiro (2009) chama atenção para a existência da avaliação para controle por parte do Estado e da avaliação para controle por parte do mercado. São duas perspectivas contraditórias, considerada por Afonso (2000) como “paradoxo do Estado Neoliberal”. Haveria, então, além das contradições entre avaliação formativa e a regulatória, uma contradição interna na segunda, em que ora a avaliação serve à regulação do Estado, ora à do mercado.

Nesse cenário de mercado e quase-mercado educacional, a regulação passa se configurar de maneira diferente, por fatores como o próprio sistema público estatal incorpora a lógica, conceitos e valores do mercado, a liberdade de escolha, tanto no setor privado quanto no público, na liberdade de concorrência no setor privado, objetivos políticos, sociais e educacionais. A escolha, inclusive, é fator preponderante para a manutenção do neoliberalismo no campo educacional, que garante e expande a educação superior pela via privada (AFONSO, 2010).

Cada dia que passa, a regulação vem ocupando o lugar de destaque no sistema avaliativo da educação superior brasileira, que se volta mais para controle e fiscalização do que para

autoconhecimento e melhoria institucional e pedagógica. Dias Sobrinho (2011) ressalta que essa é uma tendência mundial, inclusive por meio da acreditação⁴⁴.

Fazendo referência à regulação da educação superior da Holanda e Reino Unido, Neave (2004) destaca que o Estado-avaliador é responsável por *startar* outros dois processos. Um deles é o da “re-designação”, em que se dá mais poderes a instituições que até então eram somente interlocutoras privilegiadas no processo de regulação. O segundo processo envolve a potencialização de uma segunda instrumentalidade jurídica “que, por sua sofisticação, variedade de critérios e precisão ostensivos superaram de longe qualquer um dos procedimentos anteriores para avaliar o desempenho institucional que dependia apenas de um instrumento legal para orientar o curso do sistema de ensino superior da nação” (NEAVE, 2004, p.16).

Em analogia, no Brasil pode-se considerar que houve grande aumento do aparato legal a partir da descentralização do Estado. As IES passaram a ter seu funcionamento, atuação pedagógica e administrativa balizados por uma gama de documentos legais, desde leis a instruções técnicas, sendo avaliadas a partir de *standards* criados em escalas de conceitos que, por si só, já causam um efeito e uma tendência *rankeadora*.

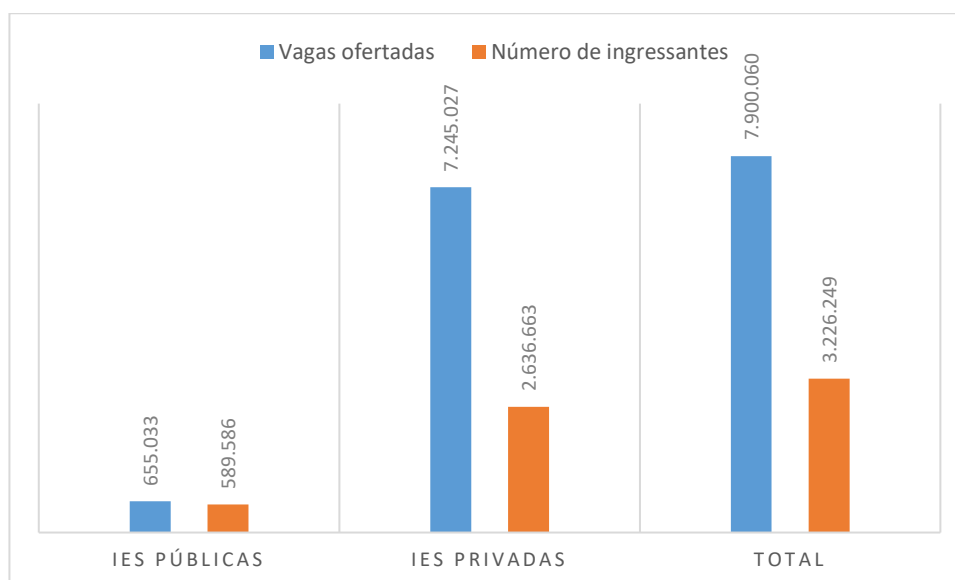
A lógica neoliberal e do quase-mercado favoreceu a criação de mecanismos de avaliação e controle, consequentemente de classificação amplamente divulgados e difundidos midiaticamente, por meio dos quais a sociedade consumidora pode orientar suas escolhas. Para Afonso (2010), os resultados das avaliações são indutores da concorrência, comparação e competição no sistema educacional. Nota-se tal fato no cenário brasileiro, com os resultados, seja do Enade ou de avaliações *in loco* (externas), são ansiosamente aguardados pelas IES que, por vezes, produzem seus próprios *rankings* locais e estaduais, para utilizar no processo de concorrência, *marketing* e atrair alunos. A necessidade midiática e de promoção entre os consumidores do quase-mercado educacional supera o objetivo maior da avaliação que deve estar direcionado para reconhecimento social como espaço de interação crítica, social, cultural e da produção de conhecimentos.

A expansão de matrículas pela desestatização da educação superior, além da mercantilização com vistas ao lucro e aumento de receita, não se resolveu a questão de acesso das minorias à educação superior. Observa-se que a oferta de vagas totais na educação

⁴⁴ Na definição de Dias Sobrinho (2011), a acreditação é um processo para legitimar a qualidade de uma instituição, curso ou programa, que garante publicamente as informações prestadas, de caráter oficial. Esse processo geralmente tem seus procedimentos e instrumentos fixados por agências externas, que privilegiam os dados objetivos, quantitativos e comparáveis. É um instrumento de regulação e controle da qualidade da educação superior.

superior⁴⁵ chega a 7.900.060 e o número de ingressantes totais⁴⁶ é de somente 3.226.249, segundo dados do Censo da Educação Superior (Censup) do ano de 2017.

Gráfico 4 – Comparativo de vagas *versus* número de ingressantes nas instituições públicas e privadas de educação superior (Brasil, 2017)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo da Educação Superior (2017, atualizado em 2018)

A partir dos dados do gráfico mostrado, se pode concluir que a oferta é maior que a procura, fato inerente, principalmente, à rede privada, o que faz com que as formas de ingresso sejam as mais facilitadas. Esse fato é observado no passado, pois as instituições privadas precisam de alunos para gerar receita, sob a pena de não se sustentarem e fecharem as portas. Nesse cenário, se manter no mercado educacional é uma briga acirrada, o que leva as IES buscarem artifícios para se autopromoverem e ganharem a confiança do seu público alvo a ponto de conseguirem angariar mais alunos. Por sua vez, os resultados das avaliações realizadas pelo MEC se transformam em um meio de transmitir a credibilidade necessária para a escolha da instituição para ser cursar a educação superior, entre tantos outros meios de concorrência entre as IES, como preço, localização, referências pessoais e outros.

Sobre a estimulação da competição na prestação de serviços educacionais públicos, Sousa (2009) ressalta que essa prática pode resultar no chamado “soma zero”, termo utilizado

⁴⁵ As vagas totais correspondem às vagas novas somadas às vagas remanescentes e às vagas de programas especiais, ofertadas no ano de 2016, de acordo com dados do Censo da Educação Superior (2016).

⁴⁶ De acordo com o Censo da Educação Superior (2016), o ingresso total à educação superior corresponde ao ingresso por processos seletivos (seleção para vagas novas por meio do vestibular, Enem, avaliação seriada e seleção simplificada), somado ao ingresso por seleção para vagas de programas especiais; ao ingresso por seleção para vagas remanescentes e às outras formas de ingresso.

na ciência política, em que as instituições com melhores resultados ganham incentivos para se manter em um patamar de qualidade, em detrimento da perda dos incentivos das que forem mal avaliadas. Corroborando a questão, Majone (1999) considera a redistribuição como jogo de soma zero, em detrimento da política reguladora voltada para o aumento da eficiência, que pode ser considerada um jogo de soma positiva, em que todos podem ganhar.

Ao contrário de autores que criticam e condenam a avaliação para fins regulatórios, para Leite (2012), as mudanças e transformações institucionais podem acontecer tanto por meio da avaliação com fins emancipatórios como por meio das avaliações com fins meramente regulatórios. A diferença é que as mudanças advindas da primeira situação são compulsórias, por meio de ameaças ou penalizações propriamente ditas e na segunda situação são consequências do livre arbítrio, da autonomia e da vontade de melhoria dos processos institucionais e acadêmicos.

Assinala-se a avaliação e a regulação por resultados como outras formas de regulação do Estado no campo educacional, recorrendo, inclusive, a dispositivos de mercado. Nesse modelo, as instituições de ensino, em busca da qualidade, devem se conformar à legislação vigente, no que tange aos meios e procedimentos previstos, e passam a ser avaliadas por agentes internos e externos, quanto aos seus resultados. A oferta educacional, concentrada em sua maior parte no setor privado, leva a outras formas de responsabilização e controle, como o bônus regulatório em que IES com melhores conceitos tem mais benefícios. A avaliação de resultados por si só não seria um problema, se os resultados das avaliações não estivessem condicionados a premiações e punições, em uma lógica de responsabilização e *accountability*, que podem levar até o fechamento dessas instituições.

No Brasil, a regulação por resultados tem, cada vez mais, ganhado força com o Enade ocupando a centralidade do sistema avaliativo, e, ainda, com a criação e força que os indicadores de qualidade possuem no Sinaes. A relevância dos indicadores aumentou a responsabilização e a política de prestação de contas, sobrepujando a regulação em detrimento da avaliação, embora as duas devessem ser articuladas e complementares no âmbito da política atual de avaliação.

Pode-se dizer que há na educação superior uma diversidade de arranjos institucionais para a implementação da regulação por resultados, tendo em vista o contexto, os sujeitos históricos, a diversidade das instituições de ensino, o tipo de prestação de contas e outros. Pode-se entender que a regulação que seria articulada ao Sinaes, na sua concepção, seria a reflexiva, com a adoção e valorização da autoavaliação, em que sujeitos acadêmicos seriam estimulados à reflexão e à autocrítica, para a melhoria da qualidade acadêmica e institucional.

Entende-se que a avaliação da educação superior brasileira, da proposta reflexiva, passou à regulação de alto risco, em decorrência do enorme destaque para o desempenho de estudantes e, sobretudo, em razão das punições às IES que não conseguem atingir os objetivos fixados pelas normativas educacionais. Esse tipo de regulação é caracterizado, ainda, quando os resultados de desempenho dos alunos são utilizados para avaliar também instituições e cursos, sobretudo em forma de índices e *rankings*.

Nessa vertente, Sguissardi (2008) considera o CPC e o IGC como um exemplo, entre os demais, do modelo de regulação adotado pelo Estado, que confronta os objetivos primordiais do Sinaes, que corresponde à gradual implementação da cultura de avaliação institucional nas IES. Destarte, os índices e sua divulgação classificatória constituem uma omissão ao Sinaes. De acordo com o autor, “supervalorização da competitividade mercantil, tomou conta do sistema de supervisão e regulação estatal da educação superior no Brasil, pretextando uma suposta avaliação de sua qualidade” (p. 858).

Tendo em vista que a regulação se constitui de normas e regulamentos para controlar e manter a estabilidade na oferta da educação, importante lembrar-se dos dispositivos legais publicados após a criação do Sinaes, como o Decreto nº 5.773/2006 (BRASIL, 2006), recentemente substituído pelo Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b), que dispõe sobre as funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior. Embora a regulação, a supervisão e a avaliação sejam tratadas, todas, no bojo Sinaes, há uma constante contradição em que uma se sobrepõe a outra, em que a autoavaliação não se materializa em autonomia, reflexão e aperfeiçoamento contínuo com vistas à melhoria da qualidade. Marx e Engels (1996) ressaltam, ainda, a importância de se conhecer para se transformar, de se considerar a história e todo o contexto em que o objeto de estudos se insere.

A dialética possui como essência as contradições da realidade e se torna adequada para o estudo da autoavaliação institucional e das tensões na sua estrutura interna e externa. O movimento de pesquisa com base no materialismo histórico dialético pressupõe relações sociais, em que se parte da realidade concreta e se faz abstrações para a percepção do fenômeno, e se volta novamente à realidade com outros elementos que agreguem ao objeto. As ideias de Kosik (1976) auxiliam na compreensão da totalidade do processo avaliativo, uma vez que o todo não é a simples junção de diversas partes, mas a mediação entre elementos numa visão de conjunto, como menciona o autor:

[...] a dialética não atinge o conhecimento de fora para dentro, nem de imediato, nem tampouco constitui uma de suas qualidades; o conhecimento é

a decomposição do todo. O “conceito” e a “abstração”, em uma concepção dialética, têm o significado de método que decompõe o todo para poder reproduzir espiritualmente a estrutura da coisa, e, portanto, compreender a coisa (p. 14).

Com efeito, o movimento dialético que faz com que as contradições sejam percebidas entres os elementos que constituem o funcionamento da política de avaliação da educação superior, permitindo a compreensão do objeto de estudo. Deve-se pensar o movimento entre regulação, supervisão, avaliação, qualidade e outros elementos que compõe essa totalidade.

A regulação da educação superior não consegue se articular com a avaliação, no âmbito do Sinaes, sem que aquela se sobressaia e tenha maior relevância que esta, uma vez que os resultados produzidos pela regulação têm finalidade classificatória de alimentar a meritocracia. Em se tratando de um sistema federal de ensino em que, segundo dados do Censup, 87,9% das instituições pertencem ao setor privado, já é o bastante atender minimamente aos requisitos burocráticos impostos pelo Estado para se manterem em funcionamento, adotando posturas performáticas para atingir conceitos mínimos de qualidade. Enquanto para algumas IES a avaliação institucional, seja interna ou externa, tem um significado social arraigado em suas origens, por entender que a educação é um direito humano fundamental, outras querem utilizar-se da avaliação para concorrência no mercado educacional e promoção da sua mercadoria ofertada – a educação.

Para Ribeiro (2009), as IES públicas não sofrem as consequências regulatórias do Sinaes, pois não tem a sobrevivência ameaçada por conceitos negativos em alguma das modalidades de avaliação do sistema. Na concepção do autor, as IES privadas de grande porte e de grandes grupos educacionais não se abalam muito com conceitos negativos, visto que são grupos estabelecidos no mercado e possuem recursos para a reconstrução da sua imagem. Ao passo que as IES privadas de pequeno e médio porte, que constituem 70% do sistema federal de ensino, são mais afetadas pelos efeitos regulatórios da avaliação, podendo até mesmo ser descredenciadas. Ao final desse raciocínio, o autor conclui que é por essa razão das IES de pequeno e médio porte que a função regulatória da avaliação se torna hegemônica em detrimento às demais. As instituições que são mais afetadas pelas consequências da regulação tendem a cumprir as determinações legais para que sofrerem sanções, pois tem mais a perder que as IES de grande porte.

Considera-se que a regulação pode constituir-se em um entrave para a implementação da cultura da avaliação institucional e para a formação das instituições, pois até mesmo a autoavaliação é objeto de controle e regulação. Esse fato pode restar na indução de um

comportamento inadequado das instituições, ao considerar a autoavaliação para fins de mero cumprimento burocrático e normativo da atividade.

Do exposto, pode-se concluir que a relação entre regulação estatal e cultura de avaliação institucional é problemática sob múltiplos aspectos que decorrem: da natureza do Estado (se predominantemente público ou privado/mercantil); da concepção de educação superior (se um direito e bem público ou um serviço e bem privado/mercantil); do modelo de expansão da educação superior (predominantemente pela via do estatal público ou do privado/mercantil); da natureza da regulação e do controle (se privilegia a competição, a eficiência e eficácia típica do mercado); finalmente, da questionável conciliação entre regulação e controle estatal e avaliação que privilegie a cultura de avaliação e auto-avaliação [sic] institucional (SGUISSARDI, 2008, p. 862).

A regulação da educação superior foi ganhando cada vez mais espaço na política de avaliação, podendo-se citar uma série de entes envolvidos nas ações regulatórias, como, por exemplo, o CNE; a Seres; o Inep, por meio da Daes; a CTAA; a Conaes, além dos conselhos profissionais como o Conselho Nacional de Saúde (CNS); Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Conselho Federal de Odontologia (CFO); Conselho Federal de Enfermagem (Cofen); Conselho Federal de Psicologia (CFP), entre outros.

Entre os órgãos, conselhos e comissões que participam da criação e implementação da política regulatória da educação superior, destaca-se além do MEC, por meio da Seres e o CNE, o Conselho Consultivo do Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior (CC-Pares)⁴⁷. O programa foi criado no ano de 2012 por ato do então ministro da educação, Aloizio Mercadante, com a finalidade de contribuir e orientar a atuação da Seres no que diz respeito à formulação e implementação de políticas de regulação e supervisão.

O CC-Pares possui regimento interno próprio e subdividiu-se em Câmaras Consultivas Temáticas de aprimoramento do sistema e-MEC, de revisão do marco regulatório da Educação

⁴⁷ O conselho é composto por representantes da Seres, da Secretaria de Educação Superior (SESu), do Inep, do CNE, da Conaes, de Institutos Federais de Educação Superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, da Capes, do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), de representantes de IES federais, de IES privadas com fins lucrativos, de IES privadas comunitárias e confessionais. Relevante salientar que, os representantes dos órgãos públicos são indicados pelos dirigentes das instituições e são escolhidos por lista tríplice enviada por entidades representativas das IES. As funções exercidas pelo conselho visam: (i) melhorar a eficiência e efetividade das atividades de regulação e supervisão de IES e cursos e assegurar oferta de uma educação de qualidade; (ii) fortalecer a capacidade institucional para a gestão dessas políticas; (iii) promover o alinhamento entre demais políticas setoriais com os processos regulatórios da educação superior; (iv) criar e aperfeiçoar mecanismos de controle social e transparência das ações de regulação e supervisão; e (v) aprimorar mecanismos de atendimento dos agentes regulados pelo MEC.

a Distância (EaD), de revisão da Portaria Normativa nº 40/2007⁴⁸, de política regulatória do ensino jurídico e de atualização do catálogo nacional de cursos tecnológicos. Desde sua criação, o CC-Pares realiza reuniões trimestrais, embora nem todas contêm atas e listas de presença disponíveis na página eletrônica do MEC.

De acordo com a Portaria Normativa nº 22/2017, as ações de supervisão da educação superior são preventivas e corretivas com finalidade de zelar pela regularidade e qualidade da oferta de cursos. Pelo dispositivo legal, entende-se por regularidade o “cumprimento das normas que regem a oferta da educação superior, entre elas, a observância aos atos autorizativos” e por qualidade os “resultados obtidos nos indicadores e conceitos atribuídos em avaliações de instituições e cursos de acordo com os padrões estabelecidos” pelo Sinaes.

Um dos grandes desafios da regulação é dar sentido às normas e regras, explicitando a sua coerência e legitimidade, como um conjunto de normas com sentido coletivo, não com um fim em si mesma, mas que tem uma finalidade legítima, que é a qualidade da educação superior. Da mesma forma a regulação e o emaranhado de dispositivos legais por si só não tem efeito sobre as instituições, pois, trazendo os conceitos de Marx (1996), a mudança de atitude depende da *práxis* do homem e do seu poder de mudar seu comportamento social e construir, em um processo contínuo e dialético, a história.

3.4 A qualidade no contexto do Sinaes: um olhar sob a legislação, os indicadores e os instrumentos de avaliação institucional externa

Como já explicitado, a qualidade e a avaliação são intrinsecamente relacionadas e indissociáveis, e figuram no aparato legal que rege a educação superior do país, sobretudo naqueles que se referem aos mecanismos avaliativos desse nível educacional.

A qualidade, embora seja amplamente proclamada pelo Estado, não apresenta uma definição, nos documentos legais, que possa embasar e justificar os instrumentos e ações avaliativas adotadas. Muito embora seja um termo polissêmico e relativo, muito se especula sobre sua interpretação. Então, afinal, em que se traduz a qualidade da educação superior brasileira pós-Sinaes?

Diferente das outras propostas e políticas de avaliação da educação superior anteriores, o termo qualidade foi utilizado somente no artigo 1º da Lei nº 10.861/2004 que instituiu o Sinaes, mas pelo exposto, a política avaliativa e todos os seus componentes, atores,

⁴⁸ A Portaria Normativa nº 40/2007 foi revogada pelas Portarias Normativas nº 11/2017, nº 21/2017, nº 22/2017 e nº 23/2017.

instrumentos, modalidades de avaliação concorrem para o alcance da qualidade. Por isso, não é possível analisar a avaliação da educação superior desprovida de um entendimento da concepção de qualidade adotada para esse campo.

Na Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação, a melhoria da qualidade da educação aparece como diretriz básica do plano, e se repete por mais trinta e oito vezes, se referindo a indicadores de qualidade, padrões de qualidade, qualidade da educação, avaliação da qualidade e outros. Embora esse construto não esteja claramente definido na legislação que se refere à educação superior e, inclusive, aos próprios indicadores de qualidade, ao analisá-los, percebem-se indícios do que possa ser a qualidade tão referenciada e buscada no contexto das IES. O PNE 2014 traz três metas voltadas à educação superior, entre elas a meta 13, que visa “elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores” (BRASIL, 2014). Para elevar a qualidade da educação superior, propõem-se as seguintes estratégias:

- (i) aperfeiçoar o Sinaes, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão;
- (ii) ampliar o quantitativo de estudantes e áreas avaliadas pelo Enade;
- (iii) induzir o processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação;
- (iv) substituir o Enade aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), utilizando-o para fins de medição do valor agregado dos cursos de graduação;
- (v) induzir a formação de consórcios entre instituições públicas de educação superior, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão;
- (vi) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais técnico-administrativos da educação superior.
- (vii) promover a melhoria da qualidade dos cursos de licenciatura;
- (viii) elevar o padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade, fortalecendo a pesquisa articulada a programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Em uma primeira análise, as estratégias fixadas para alcançar a meta de melhoria da qualidade levam a crer que a mensuração da qualidade está diretamente relacionada à avaliação, à supervisão e à regulação. Da mesma forma ocorre com os resultados dos estudantes nos

exames de desempenho. A qualidade também deverá ser elevada por meio do fortalecimento dos processos de autoavaliação.

Mais uma vez, percebemos o quão intrínseca é a relação entre a avaliação e a regulação com a qualidade que, por meio de mediações constantes, fazem com que a concepção de qualidade seja dinâmica e mutável de acordo com o contexto social e econômico e com a vontade política resultante das correlações de forças e interesses que envolvem a educação superior.

Continuando a análise do PNE 2014–2024 (BRASIL, 2014), as próximas estratégias propõem-se a apurar o valor agregado dos cursos de graduação, criar consórcios entre IES públicas e fortalecimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, além da ampliação de mestres e doutores e promoção da formação continuada para profissionais técnico-administrativos. Pode-se inferir que a educação superior de qualidade deve agregar conhecimentos à formação do estudante, as ações de ensino, pesquisa e extensão devem ter visibilidade nacional e internacional, além de ter corpo docente e técnico qualificados. Infere-se que esses podem ser alguns dos parâmetros de qualidade.

As estratégias 7 e 8 do Plano mencionam explicitamente que a qualidade da educação superior está atrelada à melhoria da qualidade dos cursos de licenciaturas e das universidades. A melhoria da qualidade é uma meta que tem como estratégia também a melhoria da qualidade. Mas o que é qualidade em cursos de licenciaturas? O que é qualidade de atividades de pesquisa na educação superior? Considerando que o termo qualidade continua indefinido e amplo, sem que possa dar um direcionamento maior para a própria busca da qualidade, como buscar e alcançar algo que não se sabe o que é? A avaliação é um instrumento para mensurar a qualidade isso é sabido e continua sendo posto nos documentos, mas qual é o referencial de qualidade que essas avaliações devem levar em conta? Esse construto não é claro e objetivamente definido na legislação da educação superior, que trata a avaliação como meio de se alcançar a qualidade.

Em outra análise, pode se depreender outros atributos como referência de qualidade para a educação superior. Esses indicadores foram mencionados, pela primeira vez, na Portaria Normativa nº 40/2007, e apareceram na recente Portaria nº 515/2018, em que o Inep definiu como indicadores de qualidade da educação superior, referentes ao ano de 2017 o conceito Enade; o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD); o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC). Embora os indicadores mencionados não sejam objeto de estudos desta tese, estão subjacentes à discussão sobre qualidade e são relevantes para o entendimento da definição desse construto

que embasa todas as ações avaliativas e regulatórias do poder público com relação à educação superior.

O CPC é um indicador de qualidade de curso, que possui escala de um a cinco, em que, para conceitos um e dois, os cursos são considerados de menor qualidade e, por isso, devem receber avaliação *in loco*, e, para conceitos três, quatro e cinco, é facultativa a solicitação da visita para a avaliação, mas, do contrário, a nota do CPC é mantida. A constituição desse indicador é feita a partir de dados do Censo, Enade e IDD e, desde sua implantação, vem passando por modificações na sua composição e peso dos seus componentes.

Já o IGC, instituído pela Portaria Normativa nº 12/2008, corresponde à média ponderada (pela distribuição dos alunos por curso) dos CPC dos cursos de graduação e dos conceitos dos cursos de pós-graduação, atribuídas pela Capes. Como finalidade, o IGC seria um referencial norteador das comissões de avaliação institucional, diferente do CPC que serviria, ainda, para dispensar avaliações *in loco*. Assim como o CPC, o IGC resultou em uma política de classificação das instituições com forte midiatização dos rankings para uso meramente mercadológico.

O CPC é um indicador de qualidade de curso, que possui escala de um a cinco, em que, para conceitos um e dois, os cursos são considerados de menor qualidade e, por isso, devem receber avaliação *in loco*, e, para conceitos três, quatro e cinco, é facultativa a solicitação da visita para a avaliação, mas, do contrário, a nota do CPC é mantida. A constituição desse indicador é feita a partir de dados do Censo, Enade e IDD e, desde sua implantação, vem passando por modificações na sua composição e peso dos seus componentes.

Já o IGC, instituído pela Portaria Normativa nº 12/2008, corresponde à média ponderada (pela distribuição dos alunos por curso) dos CPC dos cursos de graduação e dos conceitos dos cursos de pós-graduação, atribuídas pela Capes. Como finalidade, o IGC seria um referencial norteador das comissões de avaliação institucional, diferente do CPC que serviria, ainda, para dispensar avaliações *in loco*. Assim como o CPC, o IGC resultou em uma política de classificação das instituições com forte midiatização dos rankings para uso meramente mercadológico.

Fernandes *et al.* (2009) afirmam que os indicadores foram criados para racionalizar e viabilizar a operacionalização do sistema avaliativo, uma vez que o Inep não tinha estrutura para avaliar *in loco* todas as instituições e cursos que fazem parte do sistema federal de ensino. Segundo os autores, o então presidente do Inep revela que, com os indicadores que com os índices, passou-se a ter coerência entre os instrumentos, pois “o avaliador tem que saber que os

outros cursos da instituição têm nota dois ou um. Esse é um referencial importante para o trabalho dele, o que antes não era dado” (FERNANDES *et al.*, 2009, p.13).

Complementando a assertiva de que os indicadores eram necessários, Verhine (2010) aponta que IDD, CPC e IGC, que ele chama de “novo alfabeto do Sinaes” (p. 634), significaram um avanço para a exequibilidade do Sinaes. Os índices, além de serem abrangentes e fundamentais para a qualidade da educação superior, não ignoram o fato de que existem limitações e precisam ser aperfeiçoados.

Para o autor, o IDD contribuiu para aperfeiçoar o que o Enade, no início, não conseguiu captar – o valor agregado do curso – medindo a diferença de desempenho esperado e alcançado, muito embora coloque em questão a sua confiabilidade. Já sobre o CPC, este foi criado a partir da compilação de dados já existentes na base do Inep, identificando, desta forma, os cursos com funcionamento mais deficitário, para que estes fossem avaliados, pois de fato a operacionalização das avaliações *in loco*, de todas as IES e cursos, ficou inviável. Nesse entendimento, o CPC seria um instrumento para uso interno da administração pública, a fim de nortear as ações do Estado no que se refere às avaliações externas, mas não foi o que aconteceu. As avaliações *in loco* passaram a ser dispensadas mediante os conceitos de CPC dos cursos, como pode ser percebido na tabela a seguir que apresenta o quantitativo de entre os anos de 2004 a 2018.

Tabela 5 – Quantitativo de avaliações institucionais e de cursos, *in loco*, entre os anos de 2004 a 2018 nas instituições de educação superior brasileiras

Ano	Cursos de Graduação	Instituições de Educação Superior	Total
2004	1.908	11	1.919
2005	2.628	21	2.649
2006	3.134	109	3.243
2007	2.302	198	2.500
2008	2.287	422	2.709
2009	580	670	1.250
2010	3.191	909	4.100
2011	4.670	539	5.209
2012	4.317	243	4.560
2013	3.977	732	4.709
2014	5.019	628	5.647
2015	5.649	694	6.343
2016	-	-	4.023
2017	5.031	1.195	6.226
2018	-	-	5.560
Total Geral	44.693	6.371	60.647

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Relatórios de Gestão do Inep (INEP, 2016; 2017; 2018).

A despeito da criação do CPC e da dispensa das avaliações *in loco* que seus resultados possibilitam, percebe-se na tabela apresentada que no ano de 2009⁴⁹, posterior à regulamentação do uso do conceito preliminar, o número de instituições avaliadas apresenta discrepância evidente com relação aos demais anos, o que com relação à avaliação institucional não foi registrado. No ano de 2008, quando foi instituída a dispensa das avaliações em razão dos conceitos do CPC de três a cinco, não havia ainda uma clareza sobre como esse procedimento ocorreria, se a IES deveria solicitar a liberação da visita, se seria automático, se seria por meio do e-MEC ou de outra maneira. Assim, muitas IES aguardaram a publicação dos atos autorizativos dos cursos com CPC satisfatório, mas posteriormente foi divulgado que, para tal benefício, deveria ser aberto no sistema e-MEC um processo, para que a publicação da renovação do reconhecimento pudesse ser feita.

Em ciclos posteriores, o processo de dispensa de avaliações *in loco* foi aperfeiçoado e os atos autorizativos passaram a ser publicados de ofício pelo MEC, para os cursos com CPC de no mínimo 3. O número de avaliações *in loco* de cursos, no ano de 2010, atingiu número superior a 3.000 (três mil), aumento de aproximadamente 400% relativo ao ano anterior, que pode ser explicado pelas novas regras e melhor sistematização do processo, além da alteração no cálculo do CPC para os cursos que fizeram Enade no ano de 2008 e que seriam avaliados *in loco* no ano de 2010, como aumento do peso de doutores e de infraestrutura, conforme mostrado adiante.

Analisando as notas técnicas da Seres que sistematizam os parâmetros, procedimentos e padrões decisórios para a renovação de reconhecimento de cursos que tem como referência os resultados do CPC, verificou-se que, a partir da Nota Técnica nº 1.188/2014, começou-se a restringir a dispensa de avaliação *in loco* para cursos. Não poderiam ser dispensados da avaliação externa cursos que não recebiam visita desde o ano de 2007.

Depreende-se que reiterados conceitos positivos nesse indicador de qualidade, em seguidos ciclos avaliativos, fez com que cursos ficassem sem ser avaliados por longos anos. Somado a isso, Griboski (2014) enumera outros motivos que levaram, por exemplo, os cursos de Pedagogia a não serem avaliados por anos, que se podem estender aos demais cursos:

[...] i) a definição de prazos pode ser favorável à execução do Sinaes, com vistas a superar a descontinuidade dos processos avaliativos e melhorar a visão sistêmica da qualidade dos cursos e da IES; ii) o ordenamento pode ter a

⁴⁹ Ressalta-se que as avaliações *in loco* para renovação de reconhecimento de cursos, são relativas aos cursos de ciclo avaliativo anterior. Assim, os cursos que passaram ou passariam por avaliação no ano de 2009 são os que estavam no ciclo avaliativo do Enade de 2007, cujos resultados do exame e do CPC foram divulgados no ano de 2008.

intenção de impulsionar a visão regulatória, a partir do momento em que condiciona novos protocolos de cursos na IES à conclusão do ciclo avaliativo anterior satisfatório e em que pode ser interpretado como um ato de controle da expansão, haja vista que novos projetos não podem ser apresentados para análise (p. 422).

Embora a lei do Sinaes preveja a utilização de diversos procedimentos, instrumentos e modalidades avaliativas, a avaliação externa feita por comissões de especialistas, de acordo com o art. 4º, é obrigatória.

Giolo (2008) salienta que as avaliações *in loco* representam o crescimento das IES que se prepara, faz investimentos para as melhorias das dimensões que serão avaliadas, estuda profundamente a legislação educacional a fim de obter bons conceitos. Francisco (2012) afirma que a “avaliação *in loco* é o procedimento que culmina na consolidação da *expertise* institucional, tendo em vista a reflexão promovida por seus agentes com base nas atividades, desenvolvidas durante o ciclo estipulado” (p. 866), corroborando, dessa forma, a afirmação do autor mencionado. O autor conclui que as dispensas das avaliações *in loco* contribuem para a não promoção e garantia da qualidade da educação, principalmente considerando que

[...] (a) os cursos e instituições considerados de bom nível, ficando isentos da visita *in loco*, tenderão a acomodar-se no respectivo status quo; (b) não há nada que seja bom e que não possa, ainda assim, melhorar sob o impacto de estímulos e orientações adequados, e isso vale para os cursos de boa qualidade quando submetidos às visitas *in loco*; (c) a presença dos bons cursos e boas instituições na rede de ensino-aprendizagem que se criou em torno do banco de avaliadores é decisiva para o amadurecimento do sistema de educação superior (p. 855).

Analisando mais atentamente o que o poder público considera como qualidade da educação superior, partindo da premissa de que os indicadores propostos de fato são índices que traduzem a qualidade de uma IES ou curso, é necessário olhar para as suas composições.

Com base nas notas técnicas de cálculo do CPC, por exemplo, desde o ano de 2007, podem ser percebidas modificações nos componentes e nos pesos desses na composição do conceito final. As alterações ocorreram para os cursos dos ciclos avaliativos de 2008, 2011 e 2013, que o modelo de composição e cálculo permanece, como pode ser identificado na tabela que segue.

Tabela 6 – Evolução dos pesos das dimensões e dos componentes do CPC – Ciclos Avaliativos de 2007 - 2008 / 2011 / 2013 - 2017 (Brasil)

Dimensão ⁵⁰	Componentes	2007		2008		2011		Componentes	2013	
		Pesos		Pesos		Pesos			Pesos	
INSUMOS	Infraestrutura	3,1%	30%	5%	40%	7,5%	45%	Nota referente à infraestrutura e instalações físicas (NF)	5%	15%
	Questão Pedagógica	8,1%		5%		7,5%		Nota referente à organização didático-pedagógica (NO)	7,5%	
	-	-		-		-		Nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional (NA)	2,5	
	Docentes Doutores	11,7%		20%		15%		Nota de Proporção de Doutores (ND)	15%	30%
	Docentes Mestres	-		5%		7,5%		Nota de Proporção de Mestres (NM)	7,5%	
	Regime de tempo (parcial /integral)	7,1%		5%		7,5%		Nota de Regime de Trabalho (NR)	7,5%	
ENADE	Desempenho dos ingressantes	40%	70%	15%	60%	-	55%	-	-	55%
	Desempenho dos concluintes			15%		20%		Nota dos concluintes no Enade (NC)	20%	
	IDD			30%		30%		35%	Nota do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (NIDD)	

Fonte: Elaborado pela autora com base nas notas técnicas INEP/MEC

Em sua criação, o CPC foi dividido em duas grandes dimensões de composição da sua nota: insumos e Enade. Pelos insumos entendia-se a infraestrutura, a questão pedagógica, os doutores do corpo docente, o regime de tempo de trabalho dos professores. No Enade computava-se o desempenho dos ingressantes, dos concluintes e o IDD. Os dados que compõem o CPC são obtidos através do Censo da Educação Superior, da prova do Enade e do questionário que é respondido pelos estudantes. No ano de 2009, para os cursos do ciclo avaliativo de 2008, os docentes mestres passaram a ser computados e houve alteração no peso dos componentes de cálculo, como o aumento do percentual da infraestrutura e doutores e redução do percentual de

⁵⁰ A dimensão “insumos”, a partir do ano de 2013, deixou de ter essa denominação e se subdividiu em duas dimensões: (i) “corpo docente”, composta pela nota de proporção de mestres (NM); nota de proporção de doutores (ND) e nota de regime de trabalho (NR), e (ii) “percepção discente sobre as condições do processo formativo”, subdividida em: nota referente à organização didático-pedagógica (NO); nota referente à infraestrutura e instalações físicas (NF) e nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica (NA). A dimensão “Enade” se subdividiu em: (i) “desempenho dos estudantes” que inclui a nota dos concluintes no Enade (NC) e (ii) “valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso” que corresponde à nota do indicador de diferença entre os desempenhos observado e esperado (NIDD).

peso da questão didático-pedagógica e do regime de trabalho dos professores. Sim, redução do percentual de peso de questões de cunho pedagógico que o estudante responde acerca da formação recebida pela instituição de origem.

Já no ano de 2012, para os cursos do ciclo avaliativo de 2011, houve outra modificação na composição do CPC, uma vez que neste ano convencionou-se a utilização da nota do Enem em substituição ao exame para alunos ingressantes. Desta forma, houve um aumento no peso da nota dos concluintes e do IDD no cômputo geral do peso do Enade no CPC. Contudo, de forma geral, o peso do Enade reduziu para 55%, em contrapartida aos 70% de sua proposta inicial no ano de 2007. O peso da infraestrutura aumentou novamente e o peso de professores doutores diminuiu. Essa composição e seus respectivos pesos duraram até o ano de 2014, quando o CPC foi alterado, conforme mostra o Quadro 8.

O CPC que vigora no ano de 2019, é o do ano de 2014, formulado para ser aplicado aos cursos do ciclo avaliativo do ano de 2013. Os pesos se mantêm entre os componentes, mas as dimensões sofreram pequena alteração, dividindo-se os insumos em corpo docente e percepção discente sobre as condições do processo formativo. Além disso, foram modificados os itens do questionário do estudante que são utilizadas para os componentes de infraestrutura, organização didático-pedagógica. A inovação dessa última alteração do CPC se refere à incorporação de mais um componente no indicador de qualidade: oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional. Os insumos se subdividiram em “corpo docente” e “percepção discente sobre as condições do processo formativo”.

Tendo em vista as dimensões e componentes do CPC, suas alterações ao longo dos anos, e em se tratando de um indicador de qualidade considerado pelo Estado, a reflexão sobre o que vem a ser qualidade da educação superior é iminente. Sobre a tradução de qualidade no âmbito do Sinaes, Leite (2012) questiona,

[...] que qualidade possui o megasistema [sic] de educação superior brasileiro? A qualidade apontada pelas 40 perguntas do exame nacional anual do ENADE [sic]? A qualidade dos cursos que apresentaram seus relatórios de dados corretamente no sistema do e-MEC? Um megasistema [sic] de educação superior, cuja expansão se dá principalmente pela via privada, pelo mercado da educação, pode conhecer sua qualidade sem avaliar de forma regulatória? (p. 262).

Na perspectiva da composição do indicador de qualidade, que tem balizado diversas ações de regulação, supervisão e, agora, de bônus regulatório, supõe-se que, para o Estado, a qualidade da educação superior resume-se a desempenho dos estudantes em avaliação de larga

escala; professores mestres, doutores e de tempos parcial e integral; infraestrutura e instalações físicas; organização didático-pedagógica e oportunidades de formação acadêmica e profissional, estes baseados nas questões do questionário do Enade respondido pelos estudantes. E esses componentes de fato traduzem qualidade? Que tipo de qualidade se busca com essas dimensões e respectivos pesos? Possuem legitimidade? Essas são questões para uma discussão mais aprofundada que merecem atenção, porém não farão parte desta tese.

Não obstante a todo esforço analítico de se entender e caracterizar a qualidade da educação superior, percebe-se que as interlocuções entre os componentes do Sinaes e entre a avaliação e a regulação acabam por criar contradições na compreensão da qualidade. Face ao exposto, Campos e Soares Neto (2016) afirmam que “a qualidade, apresentada como mola propulsora e defensora das melhorias na educação superior, pode, eventualmente, ter se perdido no emaranhado das necessidades de execução e desenvolvimento da educação superior nacional ante a complexidade da tarefa” (p. 110).

3.5 O desenvolvimento da Avalies no Sinaes

Considerando a evolução histórica da avaliação da educação superior e o processo de construção da política de avaliação vigente, conclui-se que o Sinaes incorporou características das experiências anteriores, atribuindo outros significados às modalidades de avaliação propostas. Articula a avaliação formativa, autoavaliação como instrumento de mudanças institucionais e avaliação de processo do Paiub, à avaliação regulatória, avaliação externa, de produtividade e resultados baseada em mérito acadêmico do CNRES, Geres, ENC, ACO e ACE.

O Sinaes adotou como cerne de sua filosofia a avaliação formativa, assim como no Paru e Paiub, mas complementar à avaliação regulatória. Além disso, ampliou o foco da avaliação para diversas dimensões até então não exploradas, em uma proposta de avaliação global, sistêmica e participativa. Esse sistema propunha articular as dimensões internas e externas, avaliativas e regulatórias, particulares e globais, somativas e formativas, quantitativas e qualitativas, por meio da integração diversos atores, modalidades, instrumentos e procedimentos de avaliação. As palavras de ordem do Sinaes são articulação, integração e participação.

O ponto de partida da política avaliativa proposta é a avaliação institucional que seria composta centralmente pela autoavaliação, que complementaria a avaliação externa, numa perspectiva de integração e globalidade, e se articularia com outras formas de avaliação, como

a avaliação de estudantes, avaliação da pós-graduação, e outros instrumentos de informação, como Censo e cadastro de instituições. Dessa forma, a avaliação proposta chegaria à totalidade da realidade analisada – a educação superior.

Antes mesmo da publicação da lei do Sinaes, Ristoff (2004) já proclamava alguns desafios que o sistema iria enfrentar para o seu efetivo funcionamento, como, por exemplo:

[...] (1) o deslocamento do centro da avaliação de uma prova para um conjunto diversificado de instrumentos, (2) a integração dos instrumentos de avaliação e de informação e dos processos avaliativos desenvolvidos por diferentes órgãos do Ministério da Educação e dos sistemas estaduais, (3) a valorização dos aspectos qualitativos e interpretativos nos processos e instrumentos, (4) a institucionalização de programas permanentes de capacitação de avaliadores, (5) a criação e consolidação da cultura da auto-avaliação [sic] nas Instituições de Ensino Superior, e (6) a implantação de processos de meta-avaliação (p. 179).

Assim como esse autor, Polidori, Marinho-Araújo e Barreyro (2006), em poucos anos de implementação do Sinaes, já previam alguns obstáculos e problemas que o sistema teria pela frente. Alguns deles relacionados à realização de *rankings* como os resultados das avaliações; à grande quantidade de instituições e cursos para serem avaliados; à articulação entre as ações regulatórias e a construção da cultura avaliativa no país e à efetiva realização da autoavaliação institucional, sobretudo em IES privadas, sem autonomia. Essas previsões foram se materializando a partir de algumas mudanças sofridas pelo Sinaes no decorrer de sua implementação. Com a criação dos indicadores de qualidade – IGC e CPC – o Enade passou a ser a principal modalidade de avaliação no tripé do sistema, gerando *rankings* e classificações amplamente divulgados pela mídia e pelas próprias instituições.

A implementação do sistema avaliativo, assim como a Marx (1985) afirma sobre a realidade em constante movimento, passou por transformações significativas em sua estrutura. Desde a sua criação em 2004, o Sinaes já teve inúmeros de instrumentos de avaliação, notas técnicas, portarias, instruções normativas. O sistema vem passando por uma constante reformulação prática, técnica e conceitual, e, em alguns aspectos, afastando-se da sua essência de avaliação formativa e emancipatória para indução da qualidade da educação superior. A criação dos instrumentos de avaliação, assim como todo o aparato legal que envolve o sistema de avaliação, também configura um jogo de disputas das arenas de interesses e atores que estão envolvidos nesse processo.

Resgatando a ideia de avaliação formativa e participativa do Paiub, a autoavaliação foi pensada para ser a modalidade central do Sinaes em que, por meio da análise integrada às outras modalidades, agentes, técnicas e instrumentos, contribuiria para a indução da qualidade da educação superior. Importante ressaltar que, de acordo com Inep (2009), a autoavaliação estaria também vinculada à função de regulação e autorregulação, ao ser objeto de obrigatório de análise nas avaliações *in loco*, constituindo em parâmetro imprescindível para os processos de autorização de funcionamento de cursos e IES.

No Sinaes, diferentemente do Paiub, a autoavaliação não é por adesão, mas obrigatória a todas IES, e o relatório de avaliação deve ser postado no sistema e-MEC anualmente. Nesse sentido, estudos mostram que a autoavaliação está se delineando como um instrumento burocrático, realizado pelas IES somente para atender o preconizado na legislação. Queiroz (2008) ressalta que embora a instituição objeto de seus estudos tenha proclamado que a autoavaliação realizada é formativa, para reflexão e autoconhecimento, a preocupação com a regulação é bastante acentuada, o que tende a reduzir a autoavaliação a um instrumento meramente burocrático, perdendo, assim, sua função transformadora. Essa constatação é convergente com o pensamento de Leite (2008) quando afirma que as informações postadas nos relatórios são mais descritivas do que críticas ou analíticas.

Infere-se que a autoavaliação está inerentemente articulada, tanto à avaliação externa quanto às políticas e ações de regulação da educação superior. Consoante às orientações do Inep, a autoavaliação institucional somada às recomendações das comissões de avaliação externa⁵¹ constituiriam importante subsídio para que as IES se autorregulassem e elaborassem sua política interna de melhoria da qualidade. No entanto, segundo Batista (2014), houve uma notável alteração dos relatórios de avaliação, em que as escala de avaliação de muito fraco, fraco, regular, bom e muito bom, passou a uma escala numérica crescente de excelência de 01 (um) a 05 (cinco). Além disso, o relatório passou a não apresentar espaço para relato qualitativo

⁵¹ Nessa perspectiva, analisando as diretrizes e instrumento de avaliação externa do ano de 2006, é relevante lembrar que, ainda nos primeiros anos de implementação do Sinaes, nos relatórios das avaliações externas constavam campo específico para que os avaliadores registrassem recomendações às IES e aos cursos, conforme comprovado por trecho a seguir: “ao final de cada dimensão existem três campos a serem preenchidos: Forças/Potencialidades, Fragilidades/Pontos que requerem melhoria e Recomendações. Sugere-se ao avaliador que, com base nos itens relacionados no roteiro e nos conceitos atribuídos a cada indicador, teça considerações detalhadas. No primeiro campo, a respeito dos aspectos identificados como práticas bem-sucedidas nessa dimensão e, no segundo campo, dos aspectos identificados como omissões e equívocos. Com base nos dados dos dois campos já preenchidos, o avaliador deverá emitir sua opinião no espaço reservado para as Recomendações, buscando detalhar os aspectos que requerem empenho da instituição para transformar as fragilidades percebidas em potencialidades e subsidiar a tomada de decisões sobre ações a serem implementadas, de preferência a curto, médio e longo prazos” (BRASIL, 2006).

de cada indicador, mas somente por dimensão que constava dos campos “forças”; “fragilidades” e “recomendações do avaliador”.

Os relatórios de avaliação passaram a ser cada vez mais objeto de cumprimento da burocracia do Estado, e a autoavaliação deixou de ser o foco, de estar no centro do processo avaliativo para ficar à margem do Sinaes. Além do notável destaque que o Enade ganhou, em detrimento das demais modalidades do tripé avaliativo, a autoavaliação ainda enfrenta inúmeros entreves para a sua implementação e reconhecimento como um processo educativo, reflexivo de extrema importância para a qualidade da educação superior (BOTELHO, 2016; DOTA, 2009; GONÇALVES, 2016; LEITE, 2008; PEIXOTO, 2011; QUEIROZ, 2008; RETZ, 2007; SILVA, 2015, ROTHEN; BERNARDES, 2015).

No ano de 2014, a autoavaliação passou a ser objeto de atenção do Estado que, por meio da edição de alguns dispositivos legais objetivou atribuir maior relevância para essa modalidade no âmbito do Sinaes. Como já foi dito nessa tese, o PNE 2014 (BRASIL, 2014) trouxe como estratégia para cumprimento da meta 13, que objetiva de elevar a qualidade da educação superior, indução contínua do processo de autoavaliação das IES e fortalecimento da participação das CPAs.

Por conseguinte, foram publicadas pela Daes/Inep a Nota Técnica nº 62/2014 (BRASIL, 2014a), que definiu a estrutura do Relato Institucional, documento que tem por objetivo evidenciar como a gestão institucional se desenvolve a partir dos processos de avaliações externas e internas, e a Nota Técnica nº 65 (INEP, 2014b), que fixou o roteiro estrutural para o relatório de autoavaliação institucional e explicou as versões dos relatórios – parcial e integral. Nota-se que, tanto o Relato Institucional⁵² quanto o Relatório Integral têm o intuito de reforçar a apresentação e o uso dos resultados e das ações decorrentes dos processos avaliativos, conforme explicitado pelo próprio Inep em estudo anteriormente mencionado.

Acerca da maior visibilidade dada a autoavaliação, Griboski, Peixoto e Hora (2018) assinalam que a partir da criação do relato institucional “o trabalho da CPA adquire relevância no desenvolvimento dos processos de avaliação interna. As análises realizadas por essa comissão passam a compor o Relato Institucional, documento este que deve constar obrigatoriamente em todos os processos de avaliação institucional externa” (p. 187). Observa-

⁵² Considerado uma inovação nos processos de credenciamento e credenciamento, o Relato Institucional é um documento que deve ser elaborado das todas as IES submetidas ao Sinaes, registrando a análise do PDI, a síntese histórica dos resultados dos processos avaliativos internos e externos, além do planejamento de ações institucionais e acadêmicas a partir dos resultados dessas avaliações. Esse documento complementa a autoavaliação, evidenciando a interação entre os resultados das avaliações internas e externas como subsídio para a gestão institucional. (INEP, 2019)

se, nessa assertiva, que se intencionou uma maior integração entre as modalidades de avaliação institucional, além do envolvimento da CPA nos processos avaliativos externos, juntamente com as mencionadas notas técnicas e PNE.

Outro ponto relevante foi a criação de um instrumento de avaliação institucional externa, aprovado pela Portaria nº 92/2014⁵³, em que as 10 (dez) dimensões previstas na Lei do Sinaes foram agrupadas em 05 eixos temáticos. Considera-se que esse instrumento significou um avanço para o processo avaliativo da educação superior, principalmente no tocante ao papel da avaliação educativa para a produção de sentidos e reflexão no âmbito das IES, com uma avaliação mais efetiva da evolução da IES por meio dos processos de planejamento e avaliação, já o que a avaliação deve ser dinâmica e processual.

Assinala-se, ainda, a inclusão de outros indicadores, que contribuíram para valorizar o processo da autoavaliação institucional como parte indissociável ao processo de avaliação externa, aumentando assim a responsabilidade e relevância da CPAs nos procedimentos avaliativos no âmbito institucional.

Somada a esses aspectos apresentados, Griboski, Peixoto e Hora (2018) destacam a importância do PDI como ponto de partida e de chegada do processo de autoavaliação, uma vez que esse plano deve nortear e fornecer informações e diretrizes para o processo de autoconhecimento institucional e, por outro lado, a avaliação é indutora de atualização e reformulação de objetivos, metas e estratégias do PDI. No entendimento das autoras,

[...] quando da análise dos relatórios de autoavaliação institucional, as comissões externas devem verificar se a instituição de educação superior tem concentrado esforços para: (i) elaborar críticas às suas ações e aos resultados obtidos; (ii) conhecer e registrar as limitações e possibilidades do que foi avaliado; (iii) realizar um processo democrático, envolvendo a participação da comunidade acadêmica, em relação aos aspectos a serem avaliados; (iv) realizar um processo transparente e ético, no que se refere à utilização e divulgação dos seus resultados (p. 188).

Nessa perspectiva, a autoavaliação institucional retomaria seu lugar destaque no Sinaes, constituindo-se em instrumento de reflexão, ajustes e melhorias e referencial para compreensão da evolução da qualidade institucional. Cumpre assinalar que as avaliações institucionais

⁵³ A Portaria nº 92/2014 foi revogada pela Portaria nº 1382/2017 (BRASIL, 2017), que aprovou outro instrumento de avaliação institucional externa (presencial e a distância) para fins de recredenciamento e transformação de organização acadêmica. Em que pese essa alteração, o eixo planejamento e avaliação institucional continuam com cinco indicadores e o relato institucional se mantém como instrumento sintético e analítico da evolução institucional.

externas têm como um dos objetos de análise os relatórios das autoavaliações institucionais, sendo “a avaliação institucional [...] referencial básico para o processo de credenciamento e reconhecimento das instituições” (BRASIL, 2004). Haja vista a assertiva mencionada, parte-se do pressuposto de que os resultados das avaliações externas estão relacionados com as autoavaliações realizadas e com o trabalho desempenhado pela CPA.

Não obstante à maior atenção recebida, as normas e orientações relativas à autoavaliação institucional, como a Portaria nº 2.051/2004 (BRASIL, 2004) e os documentos “Orientações gerais para o roteiro da autoavaliação das instituições” e “Sugestão de roteiro para elaboração do relatório de autoavaliação”, passaram muitos anos para ser atualizadas, e ainda no ano de 2019, algumas ainda estão vigentes, sem atualizações. Felício e Possani (2010) ressaltam que “embora o Sinaes tenha reconhecido a importância da avaliação interna enquanto um procedimento que contribuiria para que as instituições olhassem para si mesmas, tal procedimento foi assumido, por muitas IES, como uma normatização externa, verticalizada, pontual” (p. 122).

Outro ponto importante refere-se à legitimidade do processo avaliativo, já que, ao se considerar as variáveis relativas à participação da comunidade acadêmica no processo de autoavaliação, o que prevalece é a superficialidade. A composição legalmente correta aparece nos documentos e situações legais, mas o trabalho é desenvolvido por outros, e assim “os princípios são ignorados em nome da eficiência do processo” (MARBACK NETO; FALCÃO, 2007, p. 148). Segundo os autores, “a cultura avaliativa, a qual pressupõe a efetividade da medida, perdeu-se no *ralo do desejo* e os relatórios empilharam-se nas estantes” (p. 144). As CPAs enfrentam grande dificuldade no que diz respeito à efetiva participação da comunidade acadêmica, seja como respondentes das pesquisas, seja na composição da comissão, tendo em vista que a participação é voluntária, mas a avaliação interna é obrigatória perante o Estado. Como os estudos já expostos anteriormente nesta tese apontam, há uma tendência de que a autoavaliação esteja apresentando as consequências da gestão de um Estado controlador.

Com efeito, as críticas ao caminho controverso pelo qual segue o Sinaes não param por aí. A autoavaliação deveria configurar-se como o ponto de partida dentre todos os procedimentos avaliativos propostos, considerando a avaliação na sua globalidade e continuidade, além de ser referencial imprescindível para as avaliações institucionais externas. Desde que foram criados os indicadores de qualidade, no ano de 2008, passou-se a observar o gradual distanciamento do Sinaes dos seus princípios norteadores, base da política proposta, aproximando-se mais da política regulatória o que para a avaliação formativa e emancipatória

(GRIBOSKI, 2014; PEIXOTO, 2011; POLIDORI, 2009; SOUSA; FERNANDES, 2016; ZAINKO, 2008).

3.6 Síntese parcial

Sob a perspectiva do materialismo histórico dialético quanto à influência da história anterior na história posterior, precisamos entender todo o cenário, influências, concepções, ideologias que mediaram a construção da avaliação da educação superior brasileira para entender o objeto de estudos dessa tese. Assim, analisamos a construção e consolidação da avaliação como política pública por meio do resgate histórico das propostas de avaliação da educação superior para entender a filosofia e essência do Sinaes, que em muito das avaliações propostas e implementadas anteriormente.

O movimento dialético e a produção de mediações entre os momentos de avaliação vistos na história da educação superior brasileira, produziram embates, contradições, articulações e interfaces, o que possibilitou a construção da avaliação como política pública. A disputa entre as concepções de avaliação e qualidade protagonizaram os embates em torno da avaliação da educação superior, mesmo quando ainda estava se delineando a proposta.

As concepções e interesses distintos no percurso histórico de construção de um sistema nacional de avaliação favoreceu a descontinuidade de políticas, alguns retrocessos, mas também avanços no debate da construção de um modelo de avaliação da educação superior que fosse capaz de abarcar da diversidade institucional. O constante movimento dialético na política avaliativa com constantes mudanças e adequações possibilitou a criação de um sistema de avaliação processual e dinâmico permeado de consensos e dissensos que foram evidenciados nesse capítulo.

No bojo do sistema avaliativo ora implantado está a autoavaliação institucional que ocuparia a centralidade do Sinaes e teria um importante papel no autoconhecimento e autorreflexão das instituições para melhoria da qualidade. A retroalimentação entre as modalidades avaliativas seria o ponto alto da política, permitindo uma articulação até então não vista nas propostas anteriores. Além disso, a combinação entre a avaliação e a regulação também seria uma realidade, assumindo papéis complementares, porém distintos.

Contudo, a criação do Sinaes não pôs fim às tensões e às contradições históricas no percurso da avaliação. É palco dos antagonismos no interior do próprio sistema, com a criação de indicadores de qualidade e *rankeamento* das instituições, resgatados de propostas avaliativas anteriores. O sistema foi se transformando a partir de interferências na essência e na filosofia

anteriormente instituídos, ficando a regulação como protagonista do Sinaes, assim como a avaliação institucional externa. Embora percebêssemos iniciativas de valorização e indução para a realização de processos avaliativos internos, por meio de alterações nos instrumentos de avaliação, publicação de notas técnicas e até mesmo do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014), essa constitui-se em aparência. Embora o Estado proclamasse as medidas para ressaltar a autoavaliação, na prática, na essência, esse processo manteve-se em importância secundária pelas IES. Assumiu lugar de regulação em detrimento da avaliação.

Da mesma forma, o descompasso entre a legislação e a prática abrange os princípios do Sinaes que, conforme discutido nesse capítulo, também se perderam ao longo do processo de implementação da avaliação, inclusive em decorrência da forte influência da regulação que o sistema sofre.

A regulação ganhou cada vez mais espaço na política avaliativa, chegando-se a, muitas vezes, se confundir com a avaliação. Diante do cenário exposto, o processo autoavaliativo transformou-se em mero cumprimento burocrático do que reza a legislação. Embora as IES postem anualmente o relatório de autoavaliação, muitas IES ainda não têm tanta clareza quanto ao *modus operandi* da autoavaliação. Isso contribui para que a avaliação seja, cada vez mais, feita para cumprimento das normas legais nacionais, do que propriamente para a transformação institucional.

A contradição, portanto, está presente na relação entre a regulação e a autoavaliação, que envolve autonomia e prescrição da norma, liberdade e obrigatoriedade, uso formativo e uso regulatório, autoconhecimento e autorregulação.

CAPÍTULO 4 – AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL, REGULAÇÃO E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: ELEMENTOS DE MEDIAÇÕES E CONTRADIÇÕES

O capítulo a seguir se dedica à análise e interpretação dos dados, que continuará no capítulo seguinte. Inicialmente, contextualiza e caracteriza as instituições, os órgãos públicos e a associação que fizeram parte desta pesquisa. Segue analisando as avaliações institucionais internas e externas das instituições públicas e privadas selecionadas para este estudo.

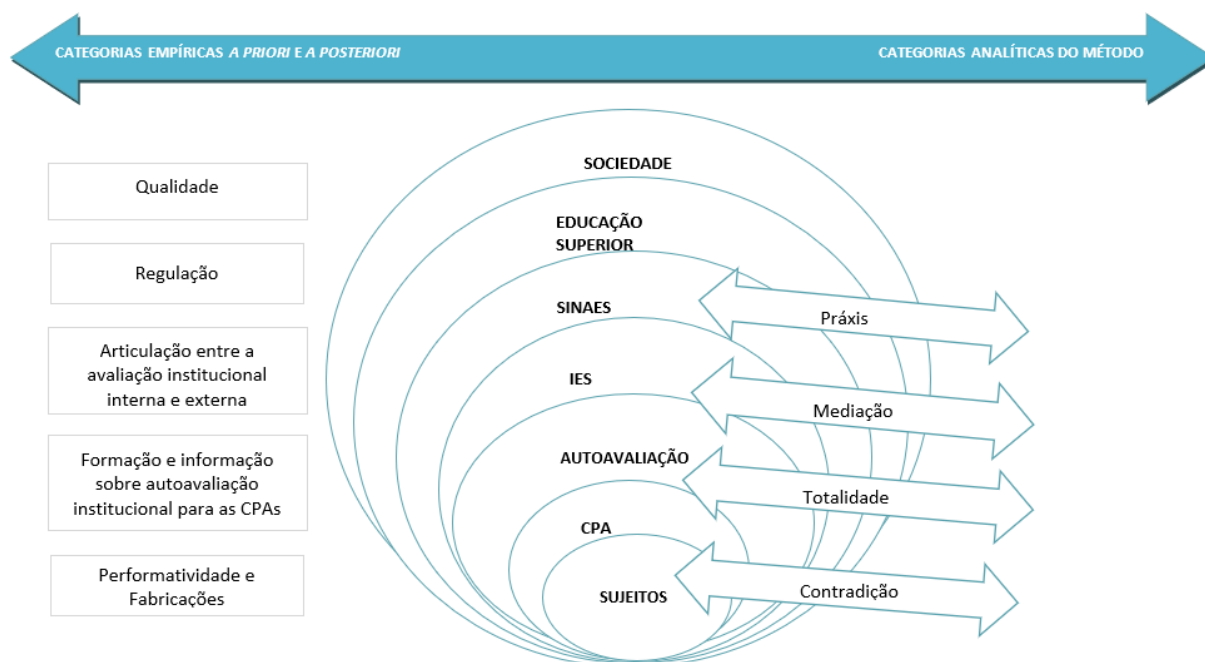
Os temas de discussão deste capítulo são as categorias empíricas, definidas *a priori*, relacionadas à interação entre a avaliação institucional, regulação e qualidade. Por meio da percepção dos interlocutores, analisamos as mediações entre a avaliação e a regulação e, ainda, entre a avaliação e a qualidade, constatando a contradição como fator inerente e indissociável da política pública avaliativa, corroborando o já problematizado no capítulo 1.

Em um movimento dialético de investigação, aspectos da política e da prática são discutidos nesse capítulo, com base nos documentos legais e institucionais e nas falas dos sujeitos entrevistados.

4.1 Perspectivas de análise e interpretação dos dados

Tendo em vista o objetivo desta pesquisa, a análise da avaliação institucional interna e externa, no marco do Sinaes, foi realizada a partir do contexto político, social e histórico em que o objeto está inserido. Essas análises subjacentes interagiram para compreender as possíveis relações, levando-se em consideração suas interlocuções. O materialismo histórico dialético foi adotado como método norteador para a investigação por ser o caminho epistemológico que melhor contribuiria para a análise da autoavaliação, apontando a dinamicidade do fenômeno e suas inter-relações da totalidade que a compõem, percebidas no movimento dialético da realidade. Visualizar a totalidade que envolve o real permite um entendimento mais completo e aprofundado do estudo, não apenas descrevendo-o ou analisando-o, mas criticando-o e propondo mudanças. A análise da autoavaliação institucional foi realizada partir de suas contradições, dos seus antagonismos, das suas relações internas e externas, das mediações entre as partes que compõem o seu todo, conforme a figura a seguir.

Figura 5 – Perspectiva de análise da autoavaliação institucional à luz do materialismo histórico dialético e das categorias analíticas e empíricas norteadoras da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora.

A imagem apresentada demonstra a nossa perspectiva de como ocorre o movimento dialético entre o todo que constitui a autoavaliação institucional, tanto entre os aspectos que estão no interior da política de avaliação da educação superior como a mediação com fatores externos. Esses fatores podem influenciar as relações do objeto com elementos intrínsecos e extrínsecos. Conforme já mencionado, categorias empíricas explicitadas foram definidas *a priori*, mas categorias emergiram *a posteriori* a partir do movimento da totalidade investigada.

A autoavaliação foi analisada sob a perspectiva de *práxis* dos sujeitos que colocam em prática a avaliação da educação superior. Do contrário, a representação da realidade fica limitada à aparência, sem se considerar a unidade teoria e prática, o seu movimento dialético e as novas sínteses produzidas em virtude da historicidade do objeto, de seu constante devir e de suas múltiplas determinações.

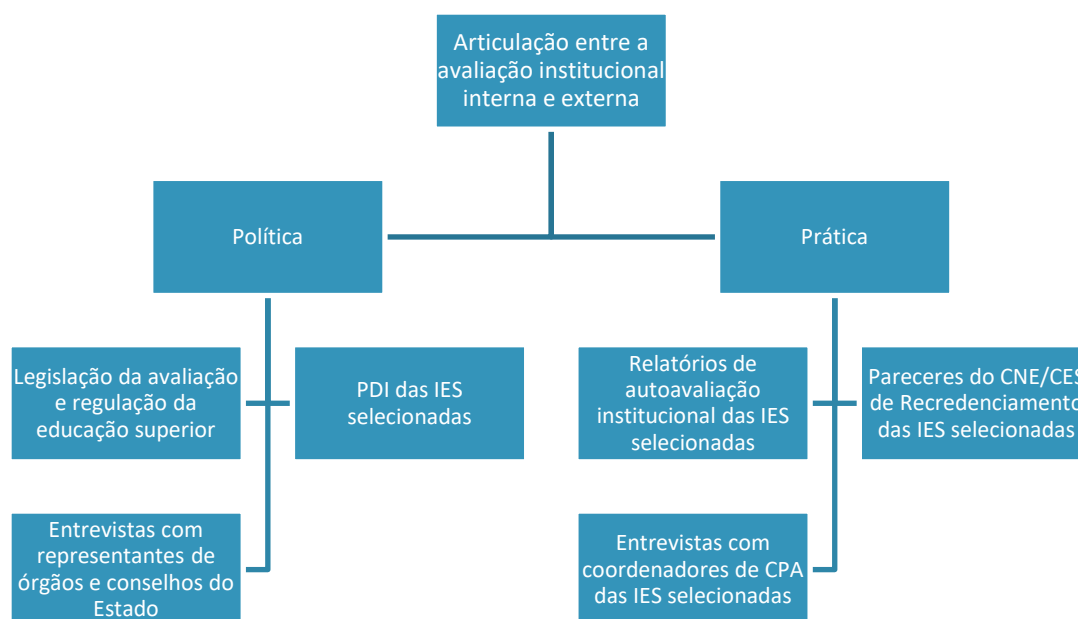
Para Marx e Engels (1996), a análise de um fenômeno não pode desconsiderar o concreto real, pois as abstrações sem a prática não possuem valor. Destarte, o movimento que deve ser feito parte do concreto real para o concreto pensado, que se entende como o resultado do conhecimento adquirido. Esse movimento dialético constante traduz com maior verossimilhança a realidade, além de favorecer ao pesquisador maior capacidade de

interpretação do fenômeno, levando-se em conta a totalidade, o contexto e a história que o permeiam.

A autoavaliação foi analisada como objeto inserido em um contexto histórico determinado pelas relações sociais e políticas, que se constroem e reconstroem em um movimento contínuo de suas contradições. Para tanto, verificamos de que forma se pratica o que é proposto, dando voz aos sujeitos que são os responsáveis por implementar o processo avaliativo internamente nas instituições.

O processo de coleta de dados aconteceu sob a perspectiva da política e da prática realizada pelas IES na articulação das avaliações institucionais internas e externas, conforme mostra figura a seguir.

Figura 6 – Fontes de coleta de dados para análise da política e da prática da articulação entre as avaliações institucionais internas e externas



Fonte: Elaborado pela autora

De um lado, está a política, a legislação macro acerca do tema e o que consta nos documentos e políticas institucionais internas. De outro, a prática dos sujeitos que fazem acontecer o processo de autoavaliação institucional, que é resultado do entendimento e da interpretação da norma em um processo particular e individual de internalização do que está prescrito. As duas frentes – a política e a prática – se produzem em um processo dialético entre o ideal e o real que deve ser entendido considerando-se suas mediações e contradições. O entendimento da política fundamentou-se na legislação da avaliação e regulação da educação

superior, nos PDIs e documentos institucionais que registram a política de avaliação interna e nas entrevistas com representantes de órgãos e conselhos ligados à avaliação e regulação no âmbito do Estado. Já a prática pôde ser captada por meio dos relatórios de autoavaliação institucional, das entrevistas com os coordenadores de CPA, dos relatórios de avaliação *in loco* e dos pareceres do CNE/CES de credenciamento das IES selecionadas.

No que se refere às entrevistas semiestruturadas, o quadro resumo, a seguir, apresenta os interlocutores participantes deste estudo.

Tabela 7 – Sujeitos selecionados para a pesquisa

Sujeitos da pesquisa	Quantidade
Coordenadores de CPA	16
Representante do CNE	1
Representante da Seres/MEC	1
Representante da Daes/Inep	1
Representante da Conaes	1
Representante da Associação de instituições privadas	1
Especialista em Educação Superior	1
Total	2

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

As instâncias governamentais envolvidas com a avaliação da educação superior não disponibilizam mecanismos para fornecer aos pesquisadores informações relativas às CPAs, como composição, relatórios e outros. Da mesma forma, não divulga os relatórios de credenciamento e credenciamento ou protocolos de compromisso firmados pelas instituições. Em face dessa limitação, todos esses documentos e dados foram buscados no *site* de cada instituição pesquisada. Por mais que se tenha desenhado o processo de coleta de dados de forma a atender aos objetivos do estudo, imprevistos são passíveis de ocorrer e limitar a proposta de pesquisa, o que aconteceu nesta tese com relação ao acesso aos documentos institucionais. Ressalta-se o fato de somente os PDIs das IES públicas estarem disponíveis para consulta, com exceção de uma universidade privada da Região Nordeste, que também foi localizado. O mesmo ocorreu com os documentos e relatórios das autoavaliações que não foram localizados de todas as IES selecionadas.

Seguindo a mesma problemática dos documentos internos às IES, alguns documentos produzidos no âmbito governamental também foram de difícil ou impossível acesso. Embora a

prestação de contas à sociedade seja preconizada pelo Sinaes, conforme a Lei nº 10.861/2004 que prevê o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos, os relatórios produzidos pelos avaliadores *ad hoc* do Inep, nas visitas às IES, não são publicizados pelo órgão, mas somente os conceitos obtidos, que ficam disponíveis no sistema e-MEC. A divulgação desses relatórios fica a critério de cada IES e nem mesmo nas instituições públicas essa transparência é uma política, visto que, em contato com a UniPu1 para solicitação do documento, a resposta foi de que este é de uso interno da instituição. Em buscas na internet, foram localizados os relatórios de credenciamento de somente três IES públicas, InFPu1, UniPu2, UniPu3, mesmo essa última IES possuindo CI 2. Nesse sentido, não há transparência dos processos, uma vez que a sociedade tem acesso ao conceito final, mas não sabe o que motivou tal conceito e nem as deficiências que foram identificadas e sanadas para atingi-lo.

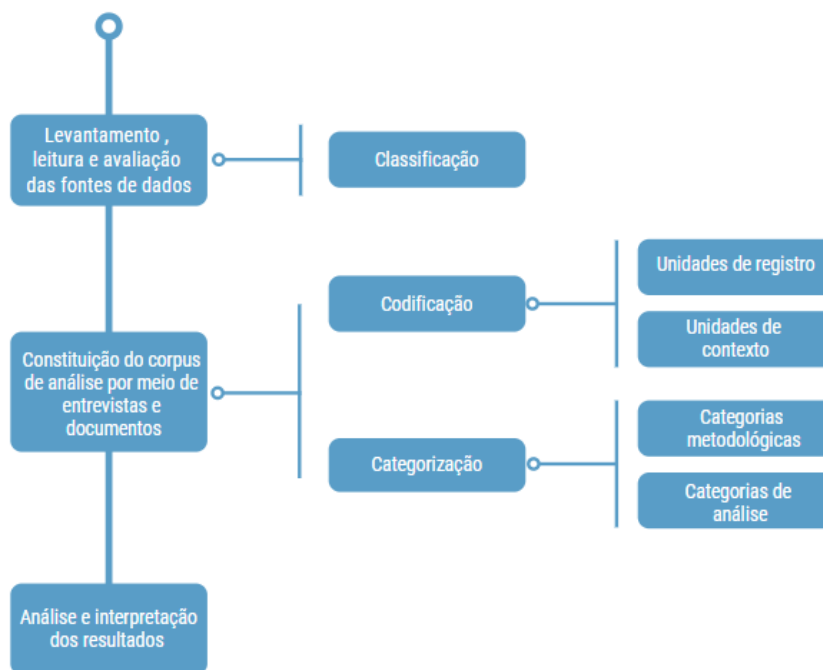
Devido à dificuldade de acesso aos relatórios de todas as IES, foram analisados os pareceres da CES/CNE que tratam de credenciamento e transformação de organização acadêmica do conjunto de IES pesquisadas. Os pareceres são públicos e estão disponíveis na página do CNE na internet, organizados por ano e acessíveis na íntegra. Foram localizados pareceres de 13 (treze) IES pesquisadas relativos ao último CI registrado no e-MEC. A UniPu3, CeUniPr3 e UniPr2 ainda não tiveram seus processos relatados naquele conselho, embora tenha sido localizado o relatório de avaliação da primeira IES. Assim, optamos por considerar, para as duas outras IES, o CI referente à avaliação cujo parecer está disponível.

O tratamento dos dados foi norteado por categorias analíticas e empíricas sob a perspectiva da análise de conteúdo. Como ressalta Marx (1985), não se criam categorias somente pelas ideias ou pelo pensamento, mas pela práxis, pelas relações reais. Assim, algumas categorias emergiram a partir da análise da autoavaliação, por meio dos relatos dos atores envolvidos direta ou indiretamente no processo, pois, conforme afirma o teórico, as relações sociais são estabelecidas de acordo com a produtividade material e são lócus de produção de princípios, ideias e categorias.

As relações sociais, bem como as categorias, são mutáveis e alteráveis. As categorias emergidas da análise empírica do fenômeno foram de grande relevância para o estudo, mas também são mutáveis, assim como a realidade em que o objeto está inserido. A realidade é dinâmica e, conseqüentemente, as relações e categorias também. As categorias definidas previamente tornaram-se insuficientes ao longo do processo de investigação, sendo necessário, dessa forma, permitir que novas categorias fossem evidenciadas nas análises feitas.

A análise de conteúdo foi a técnica utilizada para interpretar e analisar os dados coletados, cujo objetivo é compreender o fenômeno além do perceptível imediato, superando as incertezas, tornando a leitura válida e devidamente aplicável à realidade. Outro objetivo é o incremento da produtividade e pertinência que a análise mais aprofundada pode fornecer e que um olhar superficial não pode alcançar (FRANCO, 2008). As etapas propostas pela autora foram seguidas conforme mostra a figura 7.

Figura 7 – Roteiro norteador da análise de conteúdo adotada para a pesquisa (Franco, 2008)



Fonte: Elaborado pela autora com base em Franco (2008).

A primeira etapa ou pré-análise envolveu a identificação e o mapeamento dos documentos, dos estudos e das entrevistas, leitura flutuante para identificação dos mais relevantes e correlacionados à pesquisa. Para esse levantamento, foram considerados alguns aspectos registrados por Franco (2008), tais como a representatividade, a homogeneidade, a exaustividade e a pertinência, que levaram à seleção do maior número de dados possíveis, diretamente relativos ao objeto da pesquisa, tendo em vista a inter-relação e a adequação ao proposto.

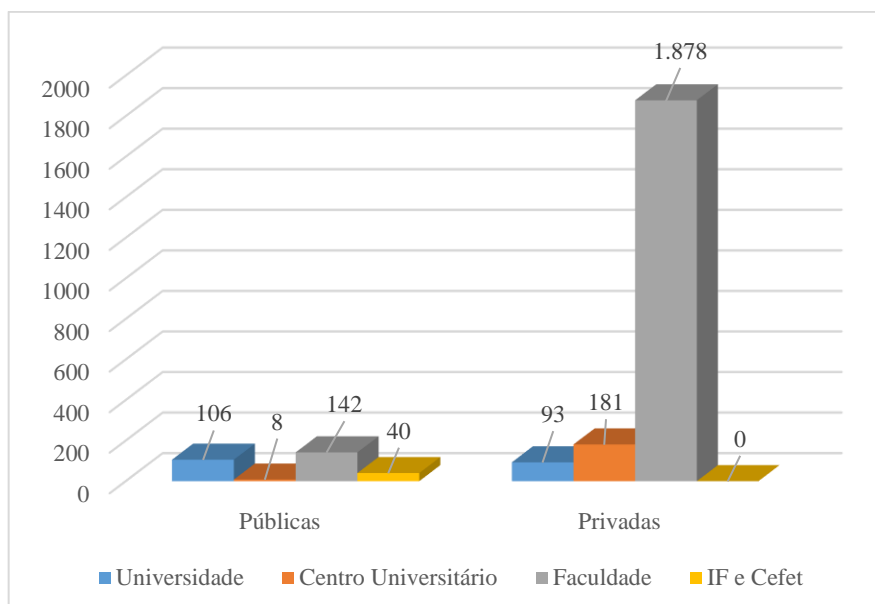
Após a exploração do material coletado na primeira etapa, o conteúdo foi transformado em unidades e classificado de acordo com a necessidade e as possibilidades de leitura. O material foi analisado à luz das categorias analíticas e empíricas, definidas para o estudo.

Por último, o tratamento e a interpretação dos resultados foi o momento em que foram feitas interpretações e inferências a partir das informações coletadas, considerando os objetivos propostos. Para a sistematização do *corpus* de análise, o *software* MaxQDA *The art of data analysis* possibilitou uma melhor organização dos documentos e das transcrições das entrevistas, de forma que as categorias e subcategorias criadas foram facilmente vinculadas aos trechos do material utilizado. A análise de conteúdo feita dessa forma oportunizou a comparabilidade, confronto e compilação dos dados, agrupamento por tipos e categorias, e outras ações que favoreceram o trabalho com os dados.

4.2 Caracterização das instituições de educação superior selecionadas para a pesquisa

O conjunto de instituições de educação superior do país constitui o universo da desta pesquisa, que estão classificadas, de acordo com o Censo da Educação Superior (INEP, 2018), conforme mostra o gráfico a seguir. Para Richardson (2015), “universo é um conjunto de elementos que possuem determinadas características” (p. 157), correspondendo à totalidade que compõe o objeto de estudo.

Gráfico 5 – Instituições de educação superior brasileiras por categoria administrativa e organização acadêmica (Brasil, 2018)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo da Educação Superior (2017, atualizado em 2018).

De acordo com dados do Censo da Educação Superior de 2017, o Brasil possui o total de 2.448 (duas mil quatrocentos e quarenta e oito) instituições de educação superior, sendo 296

(duzentas e noventa e seis) públicas e 2.152 (duas mil cento e cinquenta e duas) privadas, estas correspondem à fatia de 88% desse nível educacional (INEP, 2017). A maioria das instituições de educação superior estão concentradas na região Sudeste, seguidas das regiões Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Norte, respectivamente.

Com o intuito de analisar as articulações entre as avaliações institucionais internas e externas, levantou-se, como amostra para o presente estudo, instituições representativas das categorias administrativas – pública federal e privada – e das organizações acadêmicas – universidade, centro universitário, faculdade, instituto federal de educação, ciência e tecnologia (IF). Tendo em vista a representatividade das regiões no que diz respeito à oferta da educação superior, foram selecionadas 16 (dezesseis) IES, com representatividade das cinco regiões do país.

Ressalta-se que não foram consideradas as instituições públicas estaduais e municipais para compor este estudo, visto que muitas não são submetidas às avaliações *in loco* realizadas pelo Inep, mas pelos conselhos estaduais. A seleção dessas IES poderia criar um viés diferente na pesquisa, já que os instrumentos, processos e procedimentos de avaliação institucional externa são diferenciados.

Como requisito, as instituições selecionadas deveriam ter passado por, no mínimo, uma avaliação para credenciamento a partir de 2007, ano de criação do e-MEC. Os dados das instituições foram coletados nesse sistema (emec.mec.gov.br), base de dados oficial do MEC, em que há um módulo de consulta pública avançada sobre IES e cursos ofertados, em que se verificou a existência do conceito institucional, conforme segue.

Tabela 8 – CI e IGC das Instituições de Educação Superior selecionadas para a pesquisa

Categoria Administrativa	Organização Acadêmica	Código da IES	CI (ano)	IGC (ano)
Pública	Universidade	UniPu3	2 (2015)	3 (2017)
Privada	Faculdade	FacPr2	4 (2011)	3 (2017)
Privada	Faculdade	FacPr4	3 (2016)	3 (2017)
Privada	Centro Universitário	CeUniPr4	5 (2017)	4 (2017)
Privada	Universidade	UniPr2	3 (2012)	4 (2017)
Pública	Instituto Federal	InFPu2	5 (2017)	4 (2016)
Privada	Centro Universitário	CeUniPr1	4 (2018)	3 (2017)
Privada	Centro Universitário	CeUniPr2	5 (2018)	4 (2017)
Pública	Universidade	UniPu1	5 (2017)	5 (2016)
Pública	Universidade	UniPu2	3 (2018)	4 (2016)
Pública	Instituto Federal	InFPu1	3 (2015)	3 (2007)

Categoria Administrativa	Organização Acadêmica	Código da IES	CI (ano)	IGC (ano)
Privada	Faculdade	FacPr1	4 (2013)	3 (2017)
Privada	Centro Universitário	CeUniPr3	5 (2012)	4 (2017)
Privada	Universidade	UniPr1	4 (2012)	3 (2017)
Privada	Faculdade	FacPr3	4 (2017)	3 (2017)
Privada	Universidade	UniPr3	4 (2009)	4 (2017)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do sistema e-MEC (www.emec.mec.gov.br).

Foram selecionadas instituições com realidades e portes bem distintos a fim de coletar o máximo de informações diversificadas sobre o desenvolvimento da autoavaliação e sua articulação com a avaliação institucional externa. As IES selecionadas possuem conceito institucional de 2 a 5, obtidos entre os anos 2009 a 2018, sendo uma com conceito 2, três com conceito 3, seis com conceito 4 e seis com conceito 5. Identificou-se que algumas dessas IES responderam a diligências, assinou Protocolo de Compromisso (PC) ou Termo de Saneamento de Deficiências (TSD). Esses documentos, principalmente o protocolo, não foram localizados, embora a lei do Sinaes registre que os protocolos de compromisso celebrados pelas IES com resultados insatisfatórios serão públicos e disponíveis a todos os interessados. Na prática, esses protocolos são disponibilizados no sistema e-MEC com acesso restrito às instituições, constituindo-se como uma fase do processo avaliativo em tela.

4.2.1 Instituições públicas federais

Para este estudo foram escolhidas 5 (cinco) instituições públicas, cujas codificações constam no quadro a seguir.

Quadro 8 – Instituições públicas de educação superior selecionadas para a pesquisa (Brasil,2019)

Categoria administrativa	Organização acadêmica	Região	UF	Código da IES	CI (ano)
Pública	Instituto Federal	Sudeste	MG	InFPu1	3 (2015)
		Centro-Oeste	GO	InFPu2	5 (2017)
	Universidade	Sudeste	MG	UniPu1	5 (2017)
		Sudeste	RJ	UniPu2	3 (2018)
		Norte	AP	UniPu3	2 (2015)

Fonte: Elaborado pela autora

Os IF, criados no âmbito na Rede Federal de Educação Profissional pela Lei nº 11.892/2008, são “instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e *multicampi*, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino” (BRASIL, 2008). Assim como as universidades, os IF têm autonomia para criar e extinguir cursos e registrar os próprios diplomas, cuja vocação é atuar como acreditadores e certificadores de competências profissionais. Além disso, para essa organização acadêmica, incidem os mesmos dispositivos legais aplicáveis às universidades federais, para fins de avaliação, regulação e supervisão, embora, durante as entrevistas, essa tenha sido uma crítica feita pelos coordenadores de CPA, como será mostrado mais adiante.

O **InFPu1** possui 46 (quarenta e seis) cursos de graduação de tecnologia, bacharelados e licenciaturas e 9 (nove) *campi* (e-MEC, 2019). Assim como o outro IF pesquisado, este possui a composição de uma CPA central e subcomissões representadas por membros dos quatro segmentos, no entanto, percebeu-se que não há o correto cumprimento do §2º do art. 7º da Portaria nº 2.051/2004, havendo uma disparidade de número de membros de cada segmento. O relato da CCPA-InFPu1 evidenciou que cada subcomissão trabalha de forma independente com métodos e metodologias diferenciados e, somente recentemente, foi unificado o cronograma para aplicação dos questionários, respondido *online* com 97 (noventa e sete) questões, para todos os *campi*. No *site* da instituição, foram localizados o PDI, os relatórios de autoavaliação e o que chamou a atenção foi que estavam disponíveis todos os relatórios das avaliações *in loco* institucionais e de curso, situação coerente com a transparência que o processo de avaliação deve ter, na sua função, entre outras, de prestação de contas à sociedade.

O **InFPu2** possui 58 (cinquenta e oito) cursos de graduação, entre cursos de tecnologia, bacharelados e licenciatura (e-MEC, 2019), distribuídos entre os 13 (treze) *campi*, o que motivou a IES a se organizar com uma CPA central e CPAs locais, compostas por dois membros de cada segmento previsto na legislação, havendo em todas a figura de um presidente. Embora em outras IES normalmente não haja essa organização, o coordenador da CPA do InFPu2 relatou que esta foi uma necessidade percebida no ano de 2018: adequar a autoavaliação à realidade de uma instituição *multicampi*. A CPA central normatiza o processo de autoavaliação, configura os instrumentos, analisa dos resultados e responde ao Inep/MEC pelo processo e as CPAs locais fazem a sensibilização e um relatório local do *campus*, que ao final irá compor o relatório institucional para postagem no sistema e-MEC. Para este coordenador, a realidade dos IF e de avaliação dessa recente organização acadêmica é bem peculiar e isso reflete no *modus operandi* das avaliações internas:

[...] estamos nos adequando, porque temos uma realidade diferente. Os Institutos Federais, de modo geral, são *multicampi*, diferente das Universidade Federais que são uma unidade ou tem um *campus* pequeno fora da sede. Nós não, somos 12 de médio porte. É uma nova realidade até mesmo para o MEC (CCPA-InFPu2, informação verbal, 2019).

A coleta de dados para a autoavaliação acontece por meio da aplicação de questionário *online* com 62 (sessenta e duas) questões, aplicado para o corpo docente, técnico-administrativo e discente e, após, a CPA faz uma comparação com o relatório de gestão para elaboração do relatório final. Para CCPA-InFPu2, ainda há uma grande fragilidade na divulgação dos resultados, pois, da maneira que tem sido feita, “as pessoas não conseguem fazer uma ponte entre o serviço da CPA, o trabalho desempenhado por ela e a prática, o produto final e a melhoria da instituição” (CCPA-InFPu2, informação verbal, 2019).

A **UniPu1** possui 96 (noventa e seis) cursos de graduação ativos em 3 (três) *campi* (e-MEC, 2019). A instituição realiza a autoavaliação desde o ano de 1993 como integrante do Paiub e possui em sua organização a Diretoria de Avaliação Institucional, que é responsável por coordenar os processos de regulação e avaliação, o que inclui o Censo e os indicadores de qualidade, além das avaliações *in loco*, e dá suporte à CPA, que é ligada ao gabinete do reitor. Entretanto, há uma interface de atuação, uma vez que o gestor dessa diretoria é, necessariamente, o procurador institucional e coordenador da CPA, havendo, dessa forma, uma atuação mais ampla deste no tocante à avaliação no âmbito do Sinaes.

O *site* institucional traz inúmeras informações e disponibiliza uma série de documentos a respeito da autoavaliação institucional, o que permitiu acesso ao PDI, relatórios produzidos pela CPA, relato institucional, além da regulamentação e das portarias de nomeação da comissão, desde a sua criação. Não foi localizado qualquer relatório de avaliação *in loco* e, ao ser solicitado a IES, a não disponibilização foi justificada por ser um documento de uso interno da universidade. Um documento interessante encontrado diz respeito à uma agenda de eventos realizados, dos quais a CPA participaria nos anos de 2014/2015, como encontros e reuniões na própria instituição com colegiados e Núcleo Docente Estruturante (NDE), reuniões de trabalho para discussão da legislação atinente à avaliação da educação superior, e participação em eventos externos.

Quanto à composição, a CPA possui 14 (quatorze) membros, sendo 6 (seis) docentes, 5 (cinco) técnicos-administrativos, 2 (dois) discentes e 1 (um) membro externo, todos possuindo suplentes, além de 2 (dois) membros docentes da diretoria de avaliação, que são a presidente e

a vice-presidente da CPA, respectivamente, diretora e vice-diretora da diretoria e avaliação institucional, não havendo uma paridade no número de representantes de cada segmento.

A **UniPu2** possui 49 (quarenta e nove) cursos de graduação, presenciais e a distância (e-MEC, 2019), 1 *campus* e 9 (nove) unidades acadêmicas. Foram localizados no *site* institucional: o PDI, os relatórios de autoavaliação, o regimento interno da CPA, as portarias internas de nomeação dos membros e as atas das reuniões, que evidenciam a não efetiva participação dos membros da comissão nas reuniões. A CPA é composta por 14 (quatorze) membros, sendo 2 (dois) docentes, 2 (dois) técnicos-administrativos, 3 (três) discentes, 2 (dois) representantes da sociedade civil e, distintamente do visto em outras IES, 1 (um) representante do BASis e 4 (quatro) especialistas em avaliação.

A universidade possui uma diretoria de avaliação e informações institucionais que, no tocante à avaliação no âmbito do Sinaes, possuem a finalidade de apoiar a CPA, fazer o fechamento do Censup e atuar nas avaliações *in loco*, por meio da figura do Procurador Institucional (PI) que está vinculado a essa diretoria.

A **UniPu3** possui 53 (cinquenta e três) cursos de licenciatura e bacharelado, presenciais e a distância, cadastrados no sistema e-MEC (e-MEC, 2019). No *site* institucional, foram localizados o PDI da IES, o regimento da CPA, as portarias de nomeação e os relatórios de autoavaliação, exceto o mais recente, postado no e-MEC no ano de 2019 e o relatório de avaliação *in loco* para credenciamento institucional.

A instituição possui um departamento de avaliação institucional ao qual a CPA é ligada administrativamente. A CPA é formada por 16 (dezesesseis) membros, sendo 7 (sete) docentes, 3 técnicos-administrativos e 6 (seis) discentes, não havendo registrado na portaria de nomeação dos membros a existência de representante da sociedade civil organizada, conforme demanda a legislação. Consta, ainda, a existência de membros de CPA setorial dos demais *campus*, mas também sem representatividade de todos os segmentos e sem paridade na representatividade. A autoavaliação é feita, em determinado ano, no âmbito dos cursos, dando origem a relatórios distintos e, no outro ano, ela é feita institucionalmente, avaliando-se a IES como um todo.

Percebe-se que nem todas as instituições públicas apresentadas atendem à legislação de forma coerente, seja na periodicidade, na utilização das dimensões do Sinaes ou na composição da CPA. Além disso, a realização da autoavaliação em algumas dessas IES ainda é algo pró-forma, para cumprimento de uma formalidade, como será demonstrado mais adiante.

4.2.2 Instituições privadas

Também compõem esse estudo 11 (onze) instituições privadas, entre elas 4 (quatro) faculdades, 4 (quatro) centros universitários e 3 (três) universidades, divididas entre as regiões Sudeste, Nordeste Sul e Centro-Oeste do país, conforme tabela a seguir.

Quadro 9 – Instituições privadas de educação superior selecionadas para a pesquisa (Brasil,2019)

Categoria administrativa	Organização acadêmica	Região	UF	Código da IES	CI (ano)
Privada	Faculdade	Sudeste	MG	FacPr1	4 (2013)
		Nordeste	MA	FacPr2	4 (2011)
		Sul	PR	FacPr3	4 (2017)
		Nordeste	CE	FacPr4	3 (2016)
	Centro Universitário	Centro-Oeste	DF	CeUniPr1	4 (2018)
		Centro-Oeste	DF	CeUniPr2	5 (2018)
		Sudeste	SP	CeUniPr3	5 (2012)
		Nordeste	PI	CeUniPr4	5 (2017)
	Universidade	Sudeste	RJ	UniPr1	4 (2012)
		Nordeste	SE	UniPr2	3 (2012)
		Sul	RS	UniPr3	4 (2009)

Fonte: Elaborado pela autora

Ressalta-se a dificuldade de acesso aos documentos institucionais das IES privadas, principalmente no que se refere a PDI, relatórios de avaliações *in loco*, projetos, regulamentos e atas das CPAs. A única IES privada cujo PDI está disponível no *site* é a UniPr2.

A **FacPr1** é uma instituição com 14 (quatorze) curso de graduação (licenciatura, bacharelado e tecnologia) presenciais e a distância, em funcionamento em uma única unidade acadêmica (e-MEC, 2019). A instituição passou por avaliação de credenciamento no ano de 2009 e conseguiu atingir conceito final 3, entretanto, com conceito 2 nas dimensões que tratam da comunicação com a sociedade, políticas de pessoal e infraestrutura física e não cumprimento de alguns requisitos legais, conseqüentemente, foi necessária a adesão ao protocolo de compromisso. Nova avaliação foi feita no ano de 2013, que resultou em conceito final 4 para a IES, cuja portaria de credenciamento foi publicada no ano de 2017. O lapso temporal desse processo foi bastante significativo, levando aproximadamente dez anos a tramitação.

A CPA é composta por dois membros de cada segmento, conforme legislação, e o que chamou a atenção foi o fato de que a direção da IES participa das reuniões da CPA, conforme

relatado pela coordenadora. A CCPA-FacPr1 considera que a finalidade da autoavaliação na sua IES é melhorar a qualidade do ensino, além da gestão e relação aluno-professor e, apesar de estar institucionalizada, ainda falta engajamento do corpo docente e, principalmente, do técnico-administrativo no que se refere à resposta aos questionários. Ainda que a autoavaliação seja vista como um processo benéfico para a IES, a coordenadora afirmou que já houve momento em que a realização da autoavaliação era somente para cumprir a determinação de protocolo no sistema e-MEC e os estudantes chegavam a ganhar ponto nas disciplinas para responder aos questionários:

[...] nós estamos o ano inteiro pensando na CPA. Quando eu entrei, me sentia muito mais cobrada, hoje eu não sei se eu já incorporei bem. Hoje, acho que é mais uma tendência mesmo, uma preocupação interna do que propriamente uma resposta ao MEC, até porque nós entregamos os relatórios internos, passamos, conversamos, discutimos. Então não vejo mais, como era antes, que a autoavaliação era feita para responder ao MEC. Pelo menos para mim, não sei se para os outros anteriores a mim foi assim também (CCPA-FacPr1, informação verbal, 2019).

Essa prática de oferta de pontos aos estudantes não foi evidenciada em outras IES, mas é comum as instituições levarem os alunos, sala por sala, para laboratórios de informática para responderem à autoavaliação, garantindo, assim, a participação significativa do corpo discente.

A **FacPr2** possui 9 (nove) cursos de graduação, incluindo bacharelado, licenciatura e tecnologia, presenciais e a distância, ativos e cadastrados no sistema e-MEC, ofertados em uma única unidade acadêmica (e-MEC, 2019) e aproximadamente 1.200 (um mil e duzentos) estudantes matriculados. A CPA é composta por 11 (onze) membros sendo 3 (três) docentes e um deles é a coordenadora, 2 (dois) discente, 2 (dois) técnicos-administrativos, 2 (dois) representantes da sociedade civil e, não comum em outras IES, 2 (dois) egressos. Embora o fluxograma de trabalho da CPA, disponibilizado no *site* da IES, afirme que a coleta de dados é feita por diversas fontes, como análise de documentos institucionais, questionários, grupos focais, reuniões e observações, mediante análise dos dois últimos relatórios de autoavaliação (integral 2015-2017 e parcial 2018) não há menção ou indícios de coleta de dados a não ser pelo questionário aplicado à comunidade acadêmica.

A **FacPr3** possui 18 (dezoito) cursos de graduação ativos, bacharelado e licenciatura, somente presenciais (e-MEC, 2019) e 962 (novecentos e sessenta e dois) estudantes. A CPA possui 34 (trinta e quatro) membros, não apresentando cumprimento do inciso I do §2º do art. 7º da Portaria nº 2.051/2004 no que tange à vedação de maioria absoluta de um dos segmentos

representados. Chama a atenção o fato de que a CPA possui membro representante do corpo dirigente da IES, o que geralmente não é recorrente em outras instituições, dada a necessidade de autonomia que essa comissão deve possuir na sua atuação. A coordenadora ressaltou estar atenta para o cumprimento da legislação e exigências do MEC e ainda lamentou fragilidades e dificuldades de trabalhar na sensibilização dos acadêmicos como sendo um trabalho constante que a todo semestre começa do zero:

[...] tenho muito medo por sermos uma instituição pequena. Fazemos as coisas do nosso jeito. Claro que seguimos corretamente a legislação educacional, todas as resoluções, estou sempre atenta a isso. A minha formação é em Direito e isso me dá uma tranquilidade maior em trabalhar com isso tudo. Entretanto, ainda faltam muitas coisas, nós não chegamos lá ainda não. Acredito que, pessimistamente falando, nunca vamos alcançar a excelência na CPA, acredito que não. Os acadêmicos entram, estudam e vão embora, o que faz o trabalho ser permanentemente constante (CCPA- FacPr3, informação verbal, 2019).

A FacPr3 é a única faculdade que está entre as quatro instituições pesquisadas que ficaram com conceitos superiores a quatro na dimensão ou eixo que tratam da avaliação e do planejamento.

A **FacPr4** possui 12 (doze) cursos de graduação autorizados, entre eles bacharelado, licenciatura e de tecnologia, somente presenciais, ofertados em dois endereços (e-MEC, 2019) e com um número inferior a 1.000 estudantes matriculados. Não há no *site* da instituição nenhum documento ou informação relativa à CPA e à autoavaliação institucional. Conforme informações obtidas na entrevista, a CPA é composta por um membro de cada segmento e a presidente da CPA representa a direção da instituição, o que julgamos estar totalmente incoerente com o princípio da autonomia dessa comissão, pois o apoio institucional deve existir, mas não deve haver ingerências com relação a coordenação e condução dos processos autoavaliativos. A autoavaliação no recredenciamento institucional obteve conceito 3, mínimo de qualidade e consta que a IES passou, no ano de 2011, por protocolo de compromisso por não atendimento de alguns requisitos que constam nos padrões decisórios dos processos regulatórios.

O **CeUniPr1** possui 24 (vinte e quatro) cursos de graduação, incluindo bacharelado, licenciatura e de tecnologia, somente presenciais, ativos no sistema e-MEC, distribuídos em três unidades acadêmicas (e-MEC, 2019). A CPA nessa instituição possui 8 (oito) membros, entre eles 3 (três) docentes sendo uma a coordenadora, 1 (um) discente, 2 (dois) técnicos

administrativos e 2 (dois) representantes da sociedade civil. O relato da coordenadora da CPA foi bastante real, permitindo aprofundar na aparência do trabalho dessa comissão, registrada nos relatórios, levando-se a conhecer a essência e verdadeira realidade que envolve a autoavaliação institucional. A CCPA-CeUniPr1 relatou que encontrar pessoas que queiram participar da CPA é um grande desafio e por isso a IES dá benefícios seja em bolsas, patrocínios, algo que os motive a fazer partes da comissão. Ademais, a grande queixa está na falta de apoio da gestão e da mantenedora⁵⁴ da instituição e dessa forma a CPA trabalha para cumprir a legislação, conforme ressalta:

[...] ela está institucionalizada e todos sabem que é importante, mas só chamam a CPA na hora que o MEC vem avaliar. Por exemplo, o projeto de uma CPA diz que ela deve existir durante todo ano, todos trabalhando constantemente. Ela não existe. Ela só existe pontualmente quando o MEC vem e no período de avaliação, que é uma vez por ano, em outubro. É como se nós tivéssemos a necessidade de encontrarmos somente para fazer o questionário, fazer a análise, entregar o relatório e acabou! No outro ano, novamente vamos nos encontrar, fazer o questionário, fazer análise e entregar o relatório. Se o MEC vem, fazemos uma reunião extraordinária. Entendo que não deve ser assim, pois uma CPA [autoavaliação] é muito mais do que isso (CCPA-CeUniPr1, informação verbal, 2019).

O **CeUniPr2** possui 27 (vinte e sete) cursos de graduação cadastrados e ativos, entre eles bacharelados, licenciaturas e de tecnologia, presenciais e a distância, ofertados em dois endereços (e-MEC, 2019). A CPA é composta por 8 (oito) membros, sendo 2 (dois) representativos de cada um dos segmentos previstos na legislação. Instituição que ficou com o segundo maior conceito entre as IES pesquisadas, 4.8 no eixo 1 na avaliação para credenciamento institucional, o CeUniPr2, no credenciamento do ano de 2011, ficou com conceito 2, insatisfatório, na mesma dimensão que trata de planejamento e avaliação, o que ensejou na celebração de protocolo de compromisso para posterior reavaliação, notando-se um salto qualitativo nos conceitos obtidos. A autoavaliação é um processo bem desenvolvido e consolidado na instituição, embora, em algumas falas do coordenador da CPA, transpareça a preocupação com o que o MEC pensa e quer e com o cumprimento estrito das normas impostas pelo órgão regulador:

⁵⁴ Mantenedora é a pessoa jurídica de direito público ou privado que representa legalmente uma instituição de educação superior e responsável por fornecer recursos financeiros necessários ao funcionamento da mantida (IES). (BRASIL, 2017)

[...] eu acho que tem que ser feita uma sensibilização e nós fazemos isso todo o semestre, chamamos os representantes de turma, vamos nas salas de aulas, conversamos com os professores e nossos técnicos administrativos. Explicamos que a avaliação tem sentido de mostrar a realidade da faculdade naquele momento, como se fosse uma fotografia, fazemos a autoavaliação e de lá vamos extrair comentários, sugestões e fragilidades que a faculdade precisa olhar de maneira mais crítica, para que consigamos manter a qualidade do ensino dentro da nossa própria instituição. E o que o Ministério da Educação quer é ver isso, quer saber se esse conjunto de professores alunos, técnicos administrativos, comunidade externa, se todo esse pessoal está em sintonia (CCPA-CeUniPr2, informação verbal, 2019).

No *site* institucional, foram localizados documentos diversos, como regulamento, plano de ação e projeto da CPA, mas somente um relatório de autoavaliação, elaborado no ano de 2018. Este relatório, mais descritivo que analítico, não apresentou dados dos questionários ou análise crítico-comparativa entre os anos do triênio 2015-2017 por se tratar de relatório integral.

O **CeUniPr3** possui 13 (treze) cursos de graduação, bacharelados e de tecnologia, em uma unidade acadêmica (e-MEC, 2019). Em vista ao *site* institucional para consulta dos documentos institucionais, verificou-se que uma das visões do centro universitário é atingir notas máximas nos indicadores de qualidade, enfatiza-se que em nenhuma outra IES pesquisada há menção de indicadores na missão ou visão institucionais. A primeira avaliação institucional do CeUniPr3 é datada do ano de 1982, ainda na época do Paiub, no entanto, não existe nessa IES um órgão ligado à avaliação, tampouco a CPA consta no organograma institucional. A comissão é formada por 11 (onze) membros, sendo 4 (quatro) membros do corpo técnico-administrativo, em que um deles é a presidente da comissão, 3 (três) do corpo docente, 3 (três) do corpo discente e somente 1 (um) representante da sociedade civil, não havendo, portanto, paridade na quantidade de membros de cada segmento.

O **CeUniPr4** tem 20 (vinte) cursos, presenciais e a distância, em atividade cadastrados no sistema e-MEC, incluindo bacharelados e de tecnologia, em funcionamento em um único endereço (e-MEC, 2019). A CPA é um órgão de apoio situado entre a reitoria e as diretorias no organograma institucional e, diferente do que consta no regulamento, essa comissão é composta por dois membros de cada segmento, sendo uma docente a coordenadora da comissão e também procuradora institucional (PI) do CeUniPr4. A realização da autoavaliação nessa IES data do ano de 2002, ainda antes da instituição do Sinaes, porém no *site* constam somente os relatórios referentes aos anos de 2013 a 2016. A autoavaliação das dez dimensões do Sinaes é feita a partir de diversas metodologias, como análise documental, aplicação de questionários e observação por meio da participação em reuniões do NDE, dos conselhos da IES, e as questões utilizadas

como instrumentos de coleta de dados, de acordo com análise feita nos relatórios de autoavaliação, são inspiradas nos questionários do estudante do Enade e nos instrumentos de avaliações externas do Inep. Percebe-se aí a necessidade de a instituição, em tempos de regulação por responsabilização, se adequar ao exigido pelo órgão regulador, de tal forma que, muitas vezes, tem cerceada sua liberdade criativa e autonomia para se manter o foco do que o MEC quer, como destaca a CCPA-CeUniPr4:

[...] entender o que realmente o Ministério da Educação quer de nós, o que ele espera, pois, cada instituição trabalha de uma forma. Existe a lei dos Sinaes que é de 2004 e, de lá para cá, nada mudou. Trabalhamos com o que temos desde aquela época, há mais de dez anos. De lá para cá os outros referenciais que temos são os instrumentos de avaliação e não existe nenhum parâmetro a mais. Muitas vezes temos essa dificuldade, de saber realmente de que forma que o Ministério da Educação quer que as equipes trabalhem (CCPA-CeUniPr4, informação verbal, 2019).

Essa instituição, entre as demais selecionadas para este estudo, foi a única que obteve conceito 5 no eixo que avalia a autoavaliação institucional, durante a avaliação para credenciamento institucional.

A **UniPr1** possui 15 unidades acadêmicas somadas a polos de educação a distância onde estão distribuídos os 164 (cento e sessenta e quatro) cursos de graduação (bacharelados, licenciaturas e de tecnologia), presenciais e a distância, que compõem essa IES (e-MEC, 2019). Possui uma pró-reitoria de avaliação, regulação e estudos em educação superior, mas não há registro de como é a vinculação com a CPA, já que não foram localizados o PDI, organograma regimento interno ou outro documento com a estrutura organizacional no *site* institucional. Na avaliação de credenciamento, no ano de 2012, a IES obteve conceito mínimo de qualidade na dimensão 8 e teve seu credenciamento como universidade negado pela Seres e CNE, embora tenha ficado com conceito final quatro, por não satisfazer a todos os padrões decisórios necessários para esse tipo de processo.

A **UniPr2** é a única instituição privada desse estudo que possui o PDI disponibilizado no *site* institucional, porém os relatórios de autoavaliação não estão publicados para consulta. A IES possui 5 (cinco) *campi* no mesmo município, além de diversos polos de educação a distância, onde são ofertados 75 (setenta e cinco) cursos de graduação – bacharelados, licenciaturas e de tecnologia –, presenciais e a distância (e-MEC, 2019). A CPA está representada no organograma institucional e possui 18 (dezoito) membros, entre eles 6 (seis) docentes, 7 (sete) discentes, 4 (quatro) técnicos-administrativos e 1 (um) representante da

sociedade civil, havendo, pois, maioria absoluta de uma representação dos membros em detrimento aos demais. Destaca-se que o processo autoavaliativo nessa IES iniciou-se antes do Sinaes, no ano de 1998, adequando-se a partir do ano de 2004 à legislação do novo sistema nacional de avaliação. A avaliação dos docentes e das disciplinas é realizada semestralmente e a avaliação institucional, que envolve a IES como um todo é realizada bianualmente.

Foi verificado em consulta ao sistema e-MEC, na aba “ocorrências”, que foi instaurado em face da UniPr2 um Termo de Saneamento sem medida cautelar em julho de 2018, com base nos artigos 68 e 69 do Decreto nº 9.235/2017, bem como no artigo 16 da Portaria MEC nº 315/2018, porém a Nota Técnica com os fundamentos não foi localizada em consulta ao *site* do MEC ou ao diário oficial da união (DOU). O estabelecimento de termo de saneamento em face de um a IES ocorre em casos de identificação de deficiências ou irregularidades que precisam ser sanadas em prazo determinado, em que a instituição deverá comprovar o cumprimento por meio de diligência ou até mesmo por meio de uma nova avaliação *in loco*.

Por fim, a última instituição selecionada para este estudo, a **UniPr3**, possui 6 (seis) *campi* em quatro diferentes municípios e 71 (setenta e um) cursos presenciais e a distância de licenciaturas, bacharelados e de tecnologia, em atividade (e-MEC, 2019). Consta, no mesmo sistema, que a IES possuía um processo de supervisão com medida cautelar de sobrestamento do processo de credenciamento, instaurado em dezembro de 2015, que foi revogado no final do ano de 2017. Ressalta-se que, no sistema e-MEC, existe somente a informação sobre a revogação do processo de supervisão e não há documentos que revelem os motivos da sanção anexados. Como já problematizado no capítulo anterior, entende-se, portanto, que a divulgação e transparência desse processo é um tanto quanto opaca, já que não mantém o histórico de ocorrências das IES, tampouco disponibilizam documentos para que a sociedade usuária do direito à educação superior possa ter acesso às informações de forma completa e fidedigna.

A autoavaliação da UniPr3 é realizada desde o ano de 1994 e, a partir da criação do Sinaes, o processo foi reelaborado para atendimento à nova política. A CPA da consta no organograma institucional e é formada por 21 (vinte e um) membros, sendo 5 (cinco) docentes, 5 (cinco) discentes, 6 (seis) técnicos-administrativos e 5 (cinco) representantes da sociedade civil. O projeto de autoavaliação institucional é elaborado a cada triênio e prevê a realização de avaliação dos cursos de graduação e pós-graduação *lato* e *stricto sensu*, avaliação docente, autoavaliação docente, avaliação do comitê de gestão, avaliação de desempenho do corpo-técnico administrativo, avaliação da infraestrutura, pesquisa de imagem, avaliação das unidades. Além disso, a ouvidoria também integra o fluxograma de processos de avaliação institucional nessa instituição.

4.3 Caracterização dos Conselhos, Órgãos da Administração Pública e Associação selecionados para a pesquisa

Entendendo ser importante o contraponto da visão dos coordenadores de CPA, que se relacionam à avaliação da educação superior como avaliados, foram entrevistados representantes de conselhos, órgãos da administração pública e de associação de instituições de educação superior. Assim, seria possível analisar as percepções de quem coloca em prática as determinações observadas no Sinaes, mas também de quem está do outro lado, pensando e verificando o cumprimento dessas normas.

Conselho Nacional de Educação (CNE/MEC)

O CNE, instituído pela Lei nº 9.131/1995, possui o Conselho Pleno que é composto pelas Câmaras de Educação Básica (CEB) e de Educação Superior (CES), constituídas por 12 (doze) conselheiros, e cada uma delas possui funções normativas, deliberativas e de assessoramento ao ministro da educação. De acordo com o regimento interno do conselho⁵⁵, estão entre as atribuições da CES/CNE analisar e emitir parecer sobre os procedimentos e resultados dos processos de avaliação da educação superior, especialmente para credenciamentos de instituições sem autonomia, reconhecimentos e transformação de organização acadêmica; deliberar sobre as DCNs, para os cursos de graduação (BRASIL, 1999).

O CNE tem atuação relevante nos processos de avaliação e regulação da educação superior, o que nos levou a identificar a necessidade de ouvir um representante do órgão para o entendimento de como é vista a articulação entre a avaliação institucional externa e autoavaliação ao se debruçarem e debaterem sobre os pedidos de credenciamento e reconhecimentos institucionais. O conselheiro entrevistado é docente de uma universidade pública e é membro do CNE há cinco anos, com experiências anteriores no Inep, Conaes e como membro de CPA.

No que diz respeito à educação superior, o CNE atua diretamente na elaboração das DCNs para os cursos de graduação, na manifestação em processos de credenciamento e

⁵⁵ Consta um processo de revisão do regimento interno do CNE tramitando, cujo Parecer CNE/CP nº 6/2019 foi aprovado no dia 7 de maio de 2019 com a nova minuta do documento. As alterações mais significativas quanto às atribuições da CES são relativas à inclusão dos processos regulação e supervisão como objeto de análise e emissão de parecer da câmara, assim como a deliberação sobre os recursos contra as medidas cautelares instauradas pela Seres e sobre a convalidação de estudos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*.

recredenciamento e transformação de organização acadêmica e processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, além de credenciamentos, recredenciamentos e transformação de organização acadêmica, como instância recursal, após parecer desfavorável da Seres e/ou CES.

O fluxo processual regulatório na CES/CNE ocorre da seguinte forma: (i) os processos são distribuídos aos conselheiros relatores; (ii) os processos são analisados e pareceres são elaborados pelos relatores; (iii) publicação da previsão de relato de pareceres; (iv) relato dos pareceres com discussão, manifestação e votação dos demais conselheiros, em sessão pública; (v) publicação da súmula dos pareceres no Diário Oficial da União; (vi) envio dos processos para homologação do ministro da educação; (vii) homologação e publicação de despacho e portaria, se necessário, ou devolução do CNE para reexame. Já o Conselho Pleno atua como instância recursal, cujo fluxo acontece da mesma forma que na CES, com exceção de que, neste caso, houve de antemão o julgamento do processo aprovado com decisão de indeferimento.

Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC)

A Seres/MEC é uma secretaria do MEC, responsável pelos processos de regulação e superior de IES e cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu*. Dessa secretaria, foi entrevistado um representante da coordenação-geral de credenciamento das instituições de educação superior (CGCIES), subordinada à Diretoria de Regulação da Educação Superior (Direg). As principais atribuições da Direg são: estabelecer normas técnicas e fluxos processuais, com vistas a promover a sistematização e uniformização de procedimentos regulatórios; exarar pareceres no processo de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos superiores, presenciais e a distância; instruir e exarar pareceres referentes ao processo de credenciamento e recredenciamento de instituições de ensino superior no país; apoiar estudos sobre metodologias, instrumentos e indicadores para a avaliação e regulação dos cursos e instituições de educação superior, promover as diligências necessárias à completa instrução dos processos; estabelecer critérios, planejar e coordenar processos de chamamento público para cursos de Medicina (BRASIL, 2019).

A atuação dessa diretoria está diretamente relacionada aos processos de entrada e permanência de cursos e instituições, além de aditamentos como mudança de endereço e aumento de vagas. Entrevistar um representante da Seres permitiu conhecer as percepções de quem atua com processos regulatórios institucionais e a relação desses com a autoavaliação e a avaliação institucional externa.

Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes/Inep)

O Inep, autarquia federal vinculada ao MEC, tem como função operacionalizar as avaliações da educação superior, possuindo, destarte, papel fundamental na operação do Sinaes. A Daes/Inep também foi interesse de estudo para essa pesquisa, uma vez que atua na operacionalização das avaliações institucionais externas, fornecendo à Seres subsídios coletados nas avaliações para as decisões regulatórias da educação superior.

Nesse escopo, essa diretoria apresenta como principais funções: conceber, planejar, coordenar, operacionalizar e analisar as ações voltadas à avaliação de instituições de educação superior, cursos de graduação e estudantes; definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames e avaliações da educação superior; planejar, coordenar e operacionalizar ações relativas aos bancos de avaliadores dos sistemas de avaliação de educação superior; conceber, planejar, coordenar, operacionalizar e avaliar o processo de elaboração dos instrumentos de avaliação da educação superior; conceber, planejar, coordenar, realizar e divulgar estudos e pesquisas no âmbito da avaliação da educação superior; estruturar, conduzir e gerenciar os trabalhos da CTAA; propor, planejar e coordenar diretrizes e ações relacionadas a metodologias, cálculos e divulgação de indicadores da educação superior (INEP, 2017).

Toda a avaliação prevista no Sinaes é operacionalizada pelo Inep, possuindo interface de atuação com a Seres no fornecimento de informações coletadas nas avaliações *in loco* para a regularização do funcionamento dos cursos e IES.

Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes)

A Conaes⁵⁶ foi instituída juntamente com o Sinaes como órgão colegiado responsável pela coordenação e supervisão do sistema que estava sendo implantado. A comissão é composta por 13 (treze) membros, sendo 1 (um) representante do Inep, 1 (um) da Capes, 3 (três) do MEC, 1 (um) discente de IES, 1 (um) docente de IES e 5 (cinco) 5 (cinco) membros de reconhecida

⁵⁶ São atribuições da Conaes: “ 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 (BRASIL, 2004).

competência em avaliação ou gestão da educação superior. O entrevistado da Conaes é um dos membros de notório saber científico e está na comissão desde o ano de 2017.

De acordo com Francisco e Marback Neto (2016), a Conaes é pouco referenciada, nas produções científicas, como peça fundamental para avaliação da educação superior. Os autores consideram que Conaes atua de forma “propositiva, articulada e estratégica, fomentando discussões que fortalecem a avaliação institucional, e contribuem para a implantação da cultura avaliativa” (p. 13). Assim, destaca-se a relevância de contar com as percepções do membro da Conaes quanto ao objeto de estudo desta pesquisa.

Foi entrevistado, ainda, ex-membro da Conaes, professor universitário com mais de 15 anos de experiência em órgãos públicos ligados à educação superior, entre eles a SESu, Capes, MCTIC, entre outros.

Associação de Instituições Privadas de Educação Superior

A associação, fundada há mais de trinta anos, presta assessoria técnica, jurídica e pedagógica às mantenedoras de instituições privadas de todo o país. Para tanto, promove capacitações, cursos, seminários, pesquisas e publicações para formação e informação para as IES. Atua, ainda, no acompanhamento das políticas públicas e interlocução com o MEC e demais órgãos, participando de consultas públicas, debates, construção e revisão de normas, além ocupar cadeiras, por meio da sua equipe gestora, em comissões, órgãos e conselhos estaduais.

O papel dessa associação é de se aproximar dos órgãos do governo para contribuir na formatação das políticas, o que é feito por meio do relacionamento com os diversos setores do governo. Por outro lado, está também próxima das instituições para capacitá-las para essas (re)configurações do cenário da educação superior, avaliativos e regulatórios. A associação atua no sentido de unir os dois lados, especializando-se nas políticas que estão implementadas e tendo informações sobre as que virão a fim de capacitar as instituições para atender aquilo que for necessário para que se desenvolvam do ponto de vista da qualidade de gestão e atuação na educação superior.

Por exercer papel de influência na concepção e construção da política de avaliação da educação superior, e ainda na execução e cumprimento dessas apoiando as IES, a referida associação foi selecionada para a pesquisa. O representante entrevistado possui graduação em Direito, mestrado em Administração e experiência de mais de 15 anos na gestão da educação

superior, exercendo cargo de diretor de regulação e procurador institucional de uma IES privada.

4.4 Avaliações institucionais internas e externas nas instituições de educação superior selecionadas para a pesquisa

A partir da análise dos pareceres de credenciamento das IES pesquisadas foi possível verificar os conceitos, as características dos processos, a existência de diligências e até mesmo conhecer um pouco da visão dos avaliadores externos sobre a autoavaliação institucional dessas IES.

As avaliações aconteceram em períodos diversos, do ano de 2009 a 2018, percebendo-se que o tempo de trâmite do processo entre a abertura e a avaliação *in loco* houve variação de no mínimo 1 (um) ano e, no máximo, 9 (nove) anos e o tempo de tramitação entre a visita e o parecer do CES/CNE foi o mesmo em alguns casos, chegando a 9 (nove) anos em outros, conforme mostra tabela a seguir⁵⁷.

Tabela 9 – Dados dos processos de avaliação institucional externa das IES selecionadas para o estudo (Brasil, 2009 – 2018)

Código da IES	Ano do processo	Ano da avaliação <i>in loco</i>	Ano do parecer	Ano da portaria	Validade da portaria de credenciamento
InFPu1	2013	2014	2016	2016	5 anos
InFPu2	2013	2016	2017	2017	10 anos
UniPu1	2016	2018	2018	2019	10 anos
UniPu2	2008	2010/2017	2019	2019	5 anos
UniPu3	2012	2015	–	–	–
FacPr1	2007	2009 / 2013	2015	2017	5 anos
FacPr2	2011	2011	2015	2016	5 anos
FacPr3	2016	2017	2018	–	4 anos
FacPr4	2007	2016	2017	–	3 anos
CeUniPr1	2017	2018	2018	2019	4 anos
CeUniPr2	2016	2018	2018	2018	5 anos
CeUniPr3	2007	2009	2011	2011	5 anos
CeUniPr4	2015	2017	2017	2017	5 anos
UniPr1	2007	2012	2018	–	–

⁵⁷ A ausência dos dados completos das UniPu3, FacPr3, FacPr4 e UniPr1 é em razão da não tramitação completa dos processos avaliativos. A universidade pública ainda não teve o processo relatado no CNE e as outras três IES não tiveram o parecer homologado para a publicação da portaria de credenciamento.

Código da IES	Ano do processo	Ano da avaliação <i>in loco</i>	Ano do parecer	Ano da portaria	Validade da portaria de credenciamento
UniPr2	2007	2009	2012	2012	5 anos
UniPr3	2007	2009	2011	2012	10 anos

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do sistema e-MEC e dos Pareceres do CNE.

Observa-se que os processos mais antigos, abertos entre os anos de 2007 e 2008, demoraram mais para serem encaminhados para a avaliação *in loco*, em detrimento a processos abertos a partir de 2013, que apresentaram tramitação mais ágil. Grande parte das IES pesquisadas passaram somente por um credenciamento, e a tendência é que passem mesmo por poucas avaliações institucionais, pois, de acordo com a Portaria normativa nº 1/2017, o ato autorizativo institucional terá validade condicionada à organização acadêmica e ao conceito final obtido na avaliação *in loco*.

Mais uma vez percebemos contradições entre o que é proclamado e o que é executado, entre a essência e a aparência, tomando como parâmetro de análise o método proposto por Marx (1985) para entender as relações sociais centradas no trabalho. A sistemática do Sinaes e da sua regulamentação favorece que as avaliações *in loco* sejam cada vez mais reduzidas e que as IES passem cada vez menos por credenciamentos, visto que o prazo de validade do ato regulatório é contado a partir da sua expedição. No entanto, se observado o lapso temporal entre os marcos do processo, como é o caso, por exemplo, da UniPr3 que foi avaliada com conceito 5 no ano de 2009 e somente em 2012 teve a portaria expedida com validade de 10 anos, logo, terá de protocolar novo pedido no ano de 2022, terá nova visita talvez no ano de 2023, ou seja, quase 14 anos depois. A discrepância de tempo entre a avaliação *in loco* e a expedição da Portaria não favorece o processo de melhoria da qualidade institucional, pois, como afirmam Sousa e Fernandes (2015),

[...] o *delay* entre a avaliação presencial e a decisão regulatória desbota a fotografia retirada pela comissão *in loco*, de maneira que o Regulador decidirá sobre um retrato que já não reflete mais a realidade da IES, não só pela natural e desejável dinâmica acadêmica, mas pelo movimento que o “mercado educacional” impõe, no caso das IES privadas (p. 10).

Devido a diversas datas de protocolo dos processos e das avaliações *in loco*, as IES foram avaliadas por instrumentos diferentes, algumas com instrumentos organizados pelas 10

(dez) dimensões e outras por instrumentos organizados pelos 5 (cinco) eixos agrupadores das dimensões do Sinaes⁵⁸, cujos resultados são mostrados a seguir.

Tabela 10 – Conceitos atribuídos às dez dimensões do Sinaes nas avaliações institucionais externas das instituições pesquisadas (Brasil, 2009-2017)

IES	Dimensões do Sinaes										Conceito Institucional (CI)
	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	
UniPu2	3	4	4	4	2	3	1	3	4	3	3
FacPr1	4	3	4	4	4	4	3	4	4	3	4
FacPr2	4	3	3	4	4	4	5	3	3	4	4
FacPr4	3	3	4	3	3	3	4	3	4	3	3
CeUniPr3	5	4	5	4	5	4	5	4	4	5	5
UniPr1	3	5	4	4	2	3	3	3	4	2	4
UniPr2	4	3	5	4	2	4	4	4	4	4	3
UniPr3	3	4	4	3	4	3	3	3	3	3	4

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Pareceres do CNE e Relatórios de Avaliação das IES pesquisadas.

As 8 (oito) instituições mostradas na tabela anterior, 7 (sete) privadas e somente 1 (uma) pública, foram avaliadas entre os anos de 2009 a 2017 por instrumentos que ainda registravam indicadores por dimensões. É importante mencionar que a dimensão 8 (em destaque), relativa ao planejamento e à avaliação, especialmente no tocante a processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional, variou entre os conceitos 3 (três) e 4 (quatro), mesmo na instituição com conceito final 5 (cinco).

A partir do mês de agosto do ano de 2014, o instrumento de avaliação passou a configurar as dimensões agrupadas em eixos. As IES mostradas a seguir foram avaliadas entre os anos de 2014 a 2018 e obtiveram os resultados a seguir.

⁵⁸ Os instrumentos de avaliação utilizados para a análise desta seção são os de Avaliação Institucional Externa para fins de Recredenciamento. Não foram considerados e analisados os instrumentos para processo de credenciamento.

Tabela 11 – Conceitos atribuídos aos cinco eixos do Sinaes nas avaliações institucionais externas das instituições pesquisadas (Brasil, 2014-2018)

IES	Eixos do Sinaes					Conceito Institucional (CI)
	E1	E2	E3	E4	E5	
InFPu1	3,0	3,6	3,4	3,3	3,5	3
InFPu2	3,2	4,0	4,2	4,8	3,6	4
UniPu1	4,4	4,7	4,6	4,9	4,7	5
UniPu3	2,0	1,4	3,1	3,6	2,6	3
FacPr3	4,4	3,6	3,7	3,6	3,2	4
CeUniPr1	3,60	3,63	3,75	3,75	3,38	4
CeUniPr2	4,80	4,89	4,39	4,50	4,94	5
CeUniPr4	5,0	4,8	4,8	4,5	4,1	5

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Pareceres do CNE e Relatórios de Avaliação das IES pesquisadas.

No instrumento de avaliação do ano de 2014, a atribuição dos conceitos passou a considerar uma casa decimal, e duas casas decimais após a publicação de outro instrumento, o de 2017. O eixo 1 (em destaque) correspondente à dimensão 8, que trata do planejamento e avaliação das IES pesquisadas, foi avaliado com conceitos entre 2 (dois) e 5 (cinco), observando-se uma tendência entre as IES com CI 5 (cinco) de possuir conceitos acima de 4,4 no eixo 1, sendo elas uma universidade pública e dois centros universitários privados.

Na avaliação institucional externa, o conceito da dimensão ou eixo é atribuído pela média aritmética simples dos seus respectivos indicadores e o conceito final obtido por meio da média ponderada destes. Conforme já destacado, a dimensão 8 ou eixo 1 possui peso 10, no instrumento vigente, cujos eixos chegam a peso 30. No entanto, em relação a esse peso, embora baixo, houve um aumento em relação ao instrumento anterior, cuja dimensão possuía peso 5. Constatamos que, mesmo ainda pouco expressivo, o quesito passou a ser mais valorizado a partir do ano de 2014 corroborando o disposto no PNE quanto à valorização da autoavaliação institucional, conforme já mencionado nesta tese.

O movimento dialético pelo qual passa a política avaliativa resulta em transformações, entre outras, no aparato legal que rege o funcionamento da educação superior. Tomando o pensamento de Marx (2010) sobre aparência e essência, percebemos que, apesar de o instrumento de avaliação ter passado por alterações, essas são condicionadas às vontades políticas que envolvem o campo, com disputas de influências entre os setores interessados. Para alguns, a dimensão 8 ter sido alocada no eixo 1 do instrumento inspira maior preocupação do Estado em evidenciar a relevância da autoavaliação no Sinaes. Todavia, o que transparece ter

evoluído com maior valorização dessa modalidade avaliativa é uma “aparência ilusória” (p. 75), utilizando uma terminologia utilizada por Marx (2010).

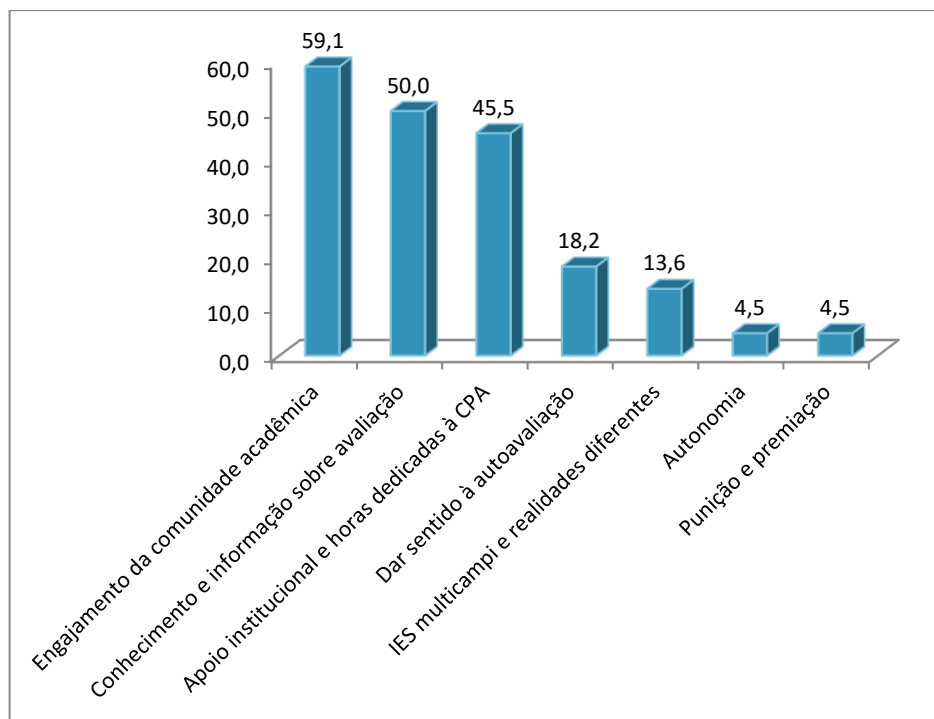
Com base nas entrevistas, nos dados coletados na página da CPA dos *sites* institucionais e nos demais documentos de autoavaliação, foram realizadas algumas observações sobre o processo autoavaliativo nessas instituições. A partir dos dados coletados nos documentos e das percepções dos interlocutores, apresentamos algumas inferências a respeito da organização e do desenvolvimento do trabalho da CPA nas IES pesquisadas

Desafios para o funcionamento e a sobrevivência da autoavaliação são explicitados por autores como Leite (2008), Peixoto (2009), Scremin e Dallacort (2014). Aspectos que envolvem a composição da CPA estão entre os mencionados, como “a escolha de seus membros; o equilíbrio dos segmentos da comunidade acadêmica e da sociedade civil organizada na sua composição; a autonomia da comissão e a dificuldade na construção de uma cultura avaliativa nas Instituições de Educação Superior” (SCREMIN; DELLACORT, 2014, p. 246).

Dessa seara, a partir do levantamento de informações sobre a composição das CPAs das IES pesquisadas, verificamos que algumas comissões possuem somente 3 (três) membros, enquanto outras 34 (trinta e quatro). No que diz respeito à composição da CPA, o nível de cumprimento da legislação é destacadamente baixo entre as instituições pesquisadas, sendo que nenhuma das 6 (seis) universidades atendem ao critério de não haver maioria absoluta entre os membros da comissão.

Prosseguindo com a caracterização do processo avaliativo nas IES, os sujeitos entrevistados foram questionados sobre os desafios para a implementação da cultura de autoavaliação. Assim como na compreensão dos autores supracitados, os interlocutores elegeram o engajamento da comunidade acadêmica, seja na posição de avaliador ou avaliado, como o principal entrave, como podemos observar no gráfico seguinte.

Gráfico 6 – Desafios para a implantação da cultura autoavaliativa nas instituições de educação superior selecionadas para o estudo na percepção dos sujeitos da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados na pesquisa

Assim como na percepção de Sousa e Gatti (2015) e Borba (2015), metade dos entrevistados considera que o conhecimento e a informação a respeito da autoavaliação são determinantes para a cultura avaliativa. Na opinião desses autores, é necessário que todos os envolvidos tenham informações e conhecimento, principalmente, sobre o que é avaliar, como ressaltado pela CCPA-CeUniPr1: “e para quê avaliar? As pessoas aqui não sabem avaliar. Eu acho que é uma questão cultural do Brasil de uma certa forma. Esse é o maior desafio” (CCPA-CeUniPr1, informação verbal, 2019). Os desafios indicados nas entrevistas se relacionam e interagem de forma que um possui impacto no outro, assim como em todas as relações, em que há um movimento de mediação entre as partes da totalidade. A partir da conscientização da comunidade acadêmica a respeito dos processos avaliativo, da função social e política da avaliação, o engajamento pode ser influenciado positivamente, pois, trazendo o pensamento de Marx (1996), a compreensão da totalidade é possibilitada a partir da compreensão das partes, que, por sua vez, conduz ao entendimento da completude da realidade.

Convém destacar a colocação da CCPA-CeUniPr3 no que diz respeito à visão da autoavaliação como um diagnóstico e não como *locus* de reclamações de problemas existentes:

[...] com a autoavaliação vamos percebendo os pontos que precisam ser melhorados e já vamos resolvendo aqueles problemas. Quando vem a avaliação externa tudo já foi minimizado, solucionado. Então a autoavaliação é extremamente importante, tanto pré quanto pós, porque às vezes a gente pensa na autoavaliação só como algo que detecta um problema que já aconteceu para solucioná-lo. Eu vejo que a autoavaliação serve exatamente ao contrário, como um diagnóstico, para se prever problemas futuros (CCPA-CeUniPr3, informação verbal, 2019).

Em 14 (quatorze) entrevistas, foi possível perceber que, mesmo naquelas IES que são bem avaliadas e possuem a autoavaliação mais bem estruturada, os relatos dos coordenadores estão muito voltados para a detecção de problemas e solução de reclamações dos discentes, principalmente, no que diz respeito a docentes e estrutura física. Esse comportamento leva a uma compreensão da CPA como sendo uma espécie de ouvidoria e canal de reclamações, termo muito usado pelos coordenadores, aparecendo 51 (cinquenta) vezes em 10 (dez) das 16 (dezesesseis) entrevistas, como ilustram trechos de duas delas:

[...] uma nota que é atribuída ou uma reclamação que é atribuída a um laboratório ou uma sala de aula ou a relação do professor que ele fica muito focado no discente, o professor também, nas suas reclamações falar de uma sala de tempo integral, de uma sala de convivência e que a gente na avaliação institucional identificou, é lógico que a correção vai ter impacto nesse nível da avaliação *in loco*, exemplo o espaço que a gente tem hoje, de convivência dos nossos técnicos administrativos, não havia um espaço, havia uma salinha aqui. Na reclamação foi transferido o espaço do lado, próximo à quadra e tem um espaço agora, a partir da reclamação que foi feito na autoavaliação, e evidente que isso é índice de avaliação na avaliação *in loco*, a correção saiu da autoavaliação, a avaliação *in loco* vai ter um resultado diferente (CCPA-UniPr2, informação verbal, 2019).

[...] a CPA inclusive é provocada pela direção para resultados mais rápidos, para que não se espere o semestre todo, para que toda reclamação que chegue a ouvidoria ou ao nosso serviço de atendimento ao aluno seja repassado de forma mais imediata, e a CPA trabalha para que isso aconteça, não só naquele momento formal, digamos assim, através do relatório, mas mesmo através dessa comunicação diária (CCPA-FacPr4, informação verbal, 2019).

Entre os relatos, além dos já expostos, estão a realização, pela CPA, de reuniões semestrais com os alunos; a colocação de caixas de sugestões da CPA na instituição, para avaliação de satisfação do aluno; a subordinação da ouvidoria à CPA; a existência de um canal de comunicação com a CPA no *site* institucional, no formato de uma ouvidoria, para envio de mensagens.

Somente a CCPA-UniPu1 não se manifestou dessa forma e se referiu à autoavaliação como um processo mais focado na reflexão e redirecionamento de políticas institucionais. Já a CCPA-UniPr1 realiza a autoavaliação somente para fins regulatórios e, por isso, não se manifestou com relação ao desenvolvimento do papel da CPA junto à comunidade acadêmica.

Outras duas coordenadoras, apesar de relatarem que a CPA funciona como uma ouvidoria, reconhecem que esse não é o papel da comissão: “hoje no *campus* a CPA funciona como uma ouvidoria. Existe um problema? Os alunos já sabem, procuram a CPA e ela dá um jeitinho de conversar e resolver, mas não é nosso papel funcionarmos como ouvidoria” (CCPA-InFPu1, informação verbal, 2019). Em outro relato, a CCPA-CeUniPr1 destaca: “os alunos descobriram a CPA como ferramenta para dizer que não estão gostando de alguma coisa. Ela não é uma ouvidoria, parte estratégica da instituição e, por isso, deveria participar de todos os processos” (CCPA-CeUniPr1, informação verbal, 2019).

A ouvidoria, no discurso de Braga (2011), está vinculada à avaliação institucional por figurar em uma das dimensões do Sinaes, que trata da comunicação com a sociedade e constitui-se como um elemento agregador de qualidade na IES. Porém, alertamos que a avaliação não pode ser personificada na figura da ouvidoria e, de fato, esse órgão não tem esse papel. Receber, analisar e encaminhar solicitações, reclamações, elogios e sugestões não é o mesmo que realizar um processo avaliativo, embora possa fornecer informações para tal.

Reforçando o discurso das duas coordenadoras de CPA, o R-Seres sugere que a avaliação interna “não pode ser o Reclame Aqui⁵⁹ da instituição” e, por analogia, comparou o trabalho que deve ser desenvolvido pela CPA com o do IPEA. Esse instituto desenvolve pesquisas e fornece suporte técnico e institucional para a (re)formulação de políticas públicas, programas e projetos governamentais, assessorando estrategicamente o Estado na tomada de decisão. No caso, a CPA teria esse mesmo papel, porém voltado a fornecer subsídios para a gestão institucional rever sua missão, seus objetivos, suas metas e suas políticas internas.

Entendemos que, como toda avaliação, a de natureza institucional necessita rigor conceitual e metodológico, conforme defendem autores como Dias Sobrinho (2000, 2011), Belloni (1999), Queiroz (2011), Sousa e Gatti (2015), Borba (2015). No entanto, na concepção de uma grande parcela dos coordenadores de CPA, ficou nítido o desconhecimento quanto a isso. Não quer dizer que a legitimação da avaliação deva se pautar somente na dimensão técnica, deixando de lado a dimensão política, mas uma não pode eliminar a outra.

⁵⁹ Reclame Aqui é uma página da internet de reclamações na qual o consumidor pode expor sua insatisfação ao realizar uma compra ou contratar um serviço. O *site* também é um canal de consulta sobre a reputação de empresas e marcas. Pode ser acessado pelo *link*: <https://www.reclameaqui.com.br/institucional/>.

Articulações da CPA com outros setores, bem como a utilização de outras fontes de informações são, de fato, importantes e recomendadas, mas o que se percebeu foi o trabalho da CPA reduzido a um canal para reclamações da comunidade acadêmica. O simples fato de coletar e compilar dados não é avaliar e, como lembra Dias Sobrinho (2000), autoavaliação institucional deve ter “maturidade científica, pedagógica e institucional” (p. 216) para que tenha credibilidade.

A avaliação interna é complexa e dinâmica, imbricada de instabilidades, contradições, embates ideológicos, políticos e de valores. “É um processo que assume os conflitos de interesses e as disputas de poder, as diferenças de valores e atitudes, as dificuldades de cooperação, os distintos graus de envolvimento e de compromisso” (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 81). Partindo desse entendimento, contradições foram percebidas entre o discurso, a legislação, os documentos institucionais e na própria fala dos entrevistados que deram pistas sobre o desencontro das concepções teórica e metodológicas com a prática da autoavaliação. Percebeu-se que, mesmo as instituições que proclamam a realização da avaliação interna como instrumento de mudanças institucionais, que qualificaram a avaliação como diagnóstico para proposição de melhorias; autoconhecimento; revisão da prática institucional; retroalimentação; prestação de contas à sociedade, demonstraram a realização da autoavaliação como um processo de mero levantamento de problemas a serem resolvidos, para que os alunos fiquem satisfeitos. Essa conclusão também foi mencionada pelo R-CNE, quando destacou que a avaliação não é coletar dados, mas é como esses dados serão utilizados:

[...] é importante separar duas coisas. Uma coisa é a coleta de dados. Isso não é avaliação. Isso é coleta de dados. Avaliação usa toda a informação coletada para gerar juízo de valor e verificar o que está indo no bom caminho e o que está ruim. O resultado dela deve mudar o caminho. Aí é avaliação. Avaliação tem a ver com juízo de valor. Muito do que chamamos de avaliação, na verdade, é coleta de dado de avaliação. Fazer o exame não é avaliação, é coletar dados sobre o aprendizado dos alunos. Agora, o que será feito usando essa informação para conhecer melhor o sistema, aí sim é o processo de avaliação (R-CNE, informação verbal, 2019).

Não é recente a percepção de que o simples fato de medir ou coletar dados, muitas vezes, é tomado como avaliação. A fala registrada apoia-se na mesma compreensão de Dias Sobrinho (2000) que alerta que “muitos dados e informações, quantitativos ou qualitativos, frequentemente são tratados mediante instrumentos de medição, que alguns confundem com a própria avaliação” (p. 123). Isso nos faz pensar sobre as contradições que se instalam no

processo avaliativo e o abismo que há entre o que é dito e o que é implementado. Nesse cenário, podemos inferir, a partir dos relatos já ilustrados, que muitas instituições não realizam a avaliação no seu sentido *strictu*, cujo levantamento de informações é acompanhando da atribuição de juízo de valor e significação para o *corpus* de análise. Essa visão do real processo de avaliação possui um potencial transformador para além do que um amontoado de dados pode possibilitar.

O processo avaliativo é muito mais que levantar insatisfações dos alunos e saná-las, deve analisar e refletir sobre as informações coletadas e atribuir sentido àquele movimento para transformações profundas na educação superior. Deve levar em conta a multidimensionalidade das instituições, da comunidade acadêmica, dos sujeitos envolvidos, da autonomia institucional e, sobretudo, da própria comissão. É um equívoco analisar uma parte desprendida do contexto, das mediações e das relações que se estabelecem na essência institucional. A autoavaliação deve ser entendida em sua função social e educativa, levando-se em conta a tessitura de relações que se estabelecem e a construção de significados do todo para as partes e, também, o contrário.

4.5 Relação qualidade, regulação e avaliação institucional da educação superior na percepção dos sujeitos da pesquisa

Segundo Santana *et al.* (2016), na educação superior “a qualidade é alcançada pelo binômio avaliação e regulação, tendo como base a concorrência mercantil entre as instituições, tal ideia se tornou hegemônica em nossa sociedade” (p. 522). A categoria qualidade foi definida *a priori* em razão da indissociabilidade entre esta e a avaliação da educação superior como política pública e, ainda, e da sua relação com a regulação.

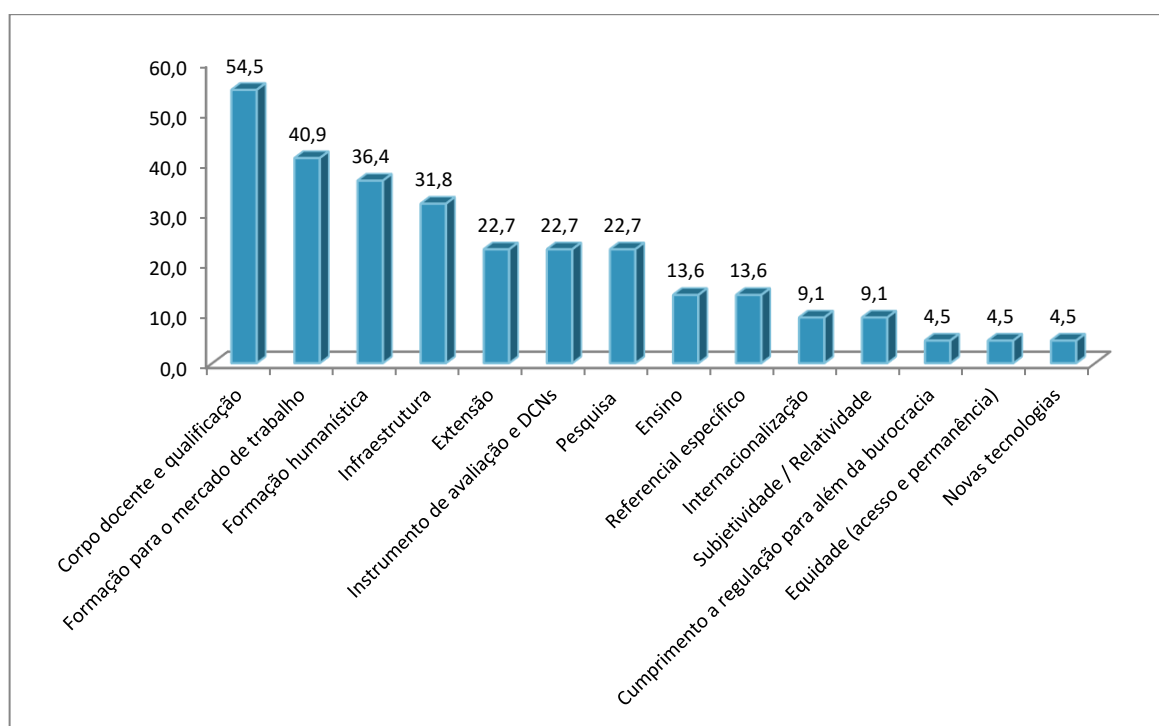
Como já discutido em capítulo anterior desta tese, a qualidade é polissêmica e relativa, motivo pelo qual pode ser vista sob diversos prismas e entendida sob vários enfoques. A palavra “qualidade” se repete 752 (setecentos e cinquenta e duas) vezes nas 22 (vinte e duas) entrevistas realizadas. Para introduzir o tema nas entrevistas realizadas, questionamos sobre o que é qualidade no âmbito da educação superior. Percebeu-se certa dificuldade na definição e o coordenador da CPA de um instituto federal chegou a expressar que é um conceito de difícil delimitação por sua polissemia e infinidade de aplicações:

[...] qualidade é muito subjetiva, às vezes o que é bom para mim não é bom para o outro, então fica até meio difícil de responder o que é qualidade. Depende de onde você está. É quantitativo de aluno formando ou é aluno formando e já tendo emprego? Ou indo para a pós-graduação? Isso mede

qualidade? Então, qualidade é muito subjetiva e para responder o que entendo como qualidade vai depender da realidade momentânea (CCPA-InFPr2, informação verbal, 2019).

Não obstante a toda a dificuldade em delimitar o significado, o corpo docente e sua qualificação apareceu com maior recorrência nas respostas, seguido da formação de profissionais para o mercado de trabalho e a formação humanística dos egressos. O gráfico a seguir mostra os elementos citados pelos entrevistados, que mencionaram livremente a quantidade de referências do que seria a qualidade na educação superior para eles.

Gráfico 7 – Fatores associados à qualidade na educação superior brasileira na percepção dos sujeitos da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados na pesquisa

O corpo docente, como sinônimo de qualidade, foi mencionado por 12 (doze) coordenadores de CPA, do total de 16 (dezesseis), fazendo-se referência à qualificação dos professores, o que não necessariamente pode ser entendida como titulação. Somente os coordenadores de CPA de duas universidades públicas, uma faculdade, um centro universitário e uma universidade privados não considerou o corpo docente ao fator preponderante de qualidade da educação superior.

Em estudo recente, Hora (2019) constatou que a qualidade dos cursos de Direito do DF está relacionada ao corpo docente, na percepção dos estudantes, docentes e coordenadores dos

curso selecionados. A pesquisadora afirma que essa constatação vai ao encontro do que é adotado como política pelo Estado, considerando o Questionário do Estudante do Enade que apresenta oito questões⁶⁰, as quais tratam da atuação dos docentes.

A qualidade está prevista nos principais dispositivos legais como finalidade da avaliação, porém a definição desse construto não é explicitada, contribuindo para que os entendimentos sejam os mais diversos. Avançando no que observou Hora (2019), ao debruçar sobre a legislação, os indicadores de qualidade e os instrumentos de avaliação institucional externa, constatamos que inferências podem ser feitas sobre o parâmetro de qualidade pretendido pelo Estado. O corpo docente figura com grande peso em toda a legislação educacional e essa percepção é corroborada pelos entrevistados, que consideraram este como elemento primordial que traduz a qualidade na educação superior. Além de estar presente no CPC por meio do questionário do estudante do Enade, possui um alto peso na composição desse indicador, levando em conta a titulação e o regime de trabalho, como mostra o quadro a seguir.

Quadro 10 – Pesos dos componentes do corpo docente e da percepção discente sobre as condições do processo formativo na composição do CPC (Brasil, 2018)

Dimensão	Componentes	Pesos
Corpo docente	Nota de proporção de mestres (NM)	7,5%
	Nota de proporção de doutores (ND)	15 %
	Nota de regime de trabalho (NR)	7,5%
Percepção discente sobre as condições do processo formativo	Nota referente à organização didático-pedagógica (NO)	15%
Total		45%

Fonte: Elaborado pela autora com base em Inep (2018).

De acordo com os dados apresentados, a dimensão corpo docente tem 30% de peso no CPC e, a nosso ver, acrescentaríamos os itens do questionário do estudante do Enade, sobre a percepção do discente quanto da organização didático-pedagógica, já que elas estão relacionadas também à atuação dos professores, mesmo que indiretamente, como, por exemplo, a contribuição da metodologia utilizada em sala de aula, do trabalho em equipe e da reflexão e crítica para o processo formativo do discente, entre outros. Dessa forma, o peso que se coloca no desempenho dos professores na composição do CPC aumenta para 45%, quase metade da nota do indicador de qualidade. Consequentemente, o IGC carrega bastante peso atribuído aos

⁶⁰ Para conhecimento, as questões citadas por Hora (2019) são as de número: 37, 38, 39, 54, 55, 56, 57 e 58

professores, já que no seu cálculo leva-se em consideração a média dos CPCs do último triênio, como um dos componentes⁶¹. Embora o peso do corpo docente aparente estar restrito à sua própria dimensão, como é proclamado pelo Estado, as demais dimensões carregam muitos indicadores que fazem mediação com os professores e, dessa forma, os pesos divulgados não são essencialmente o que se mostram aparentemente. A despeito da análise da aparência e da essência, Marx (2010) postula que “a aparência é a lei consciente da constituição e a essência é sua lei inconsciente, que contradiz a primeira. O que é da natureza da coisa não está na lei. É justamente o contrário que está na lei” (p. 74). Dessa forma, os elementos que compõem os indicadores de qualidade geram a contradição partir do movimento dialético que realizam com suas partes e com elementos externos, mas subjacentes à sua totalidade.

Segundo Inep (2006), “as dimensões do Sinaes devem ser utilizadas como referencial para análise crítica da qualidade” (p. 10). Logo, a própria existência da dimensão 5 do sistema avaliativo, que trata das políticas de pessoal dando ênfase à carreira docente, promoção de formação, capacitação e aperfeiçoamento como política, evidencia o foco na formação do docente como elemento de qualidade na educação superior. Além disso, a regulação e a avaliação também exigem o cumprimento de percentual mínimo de mestres e doutores e regime de trabalho de tempo parcial e integral para centros universitários e universidades, sejam públicas ou privadas. Segundo o Decreto nº 9.235/2017, para a transformação e manutenção como centro universitário, a IES deve possuir um quinto do corpo docente em regime de tempo integral e um terço de mestres e doutores. Já para universidades a exigência aumenta para um terço de professores em tempo integral e a mesma proporção com titulação *stricto sensu*.

Somado ao CPC, instrumento de avaliação externa e aspectos regulatórios para centros universitários e universidades, ao analisar o PNE 2014-2024, depreendemos que o Estado entende que a qualidade está relacionada à ampliação de professores mestres e doutores atuando na educação superior⁶². Parte-se, do mesmo modo, do pressuposto de que o corpo docente é um quesito de qualidade considerado pelo Estado, ao incluí-lo com peso demasiadamente elevado na regulação e na avaliação.

⁶¹ O cálculo do IGC leva em consideração: “(i) média dos CPCs do último triênio, relativos aos cursos avaliados da instituição, ponderada pelo número de matrículas em cada um dos cursos computados; (ii) média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* atribuídos pela CAPES na última avaliação trienal disponível, convertida para escala compatível e ponderada pelo número de matrículas em cada um dos programas de pós-graduação correspondentes; (iii) distribuição dos estudantes entre os diferentes níveis de ensino, graduação ou pós-graduação *stricto sensu*, excluindo as informações do item II para as instituições que não oferecerem pós-graduação *stricto sensu*.” (INEP, 2018)

⁶² Meta 13 – Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo do total, no mínimo 35% de doutores, até o ano de 2024. Segundo o observatório do PNE 2014, no ano de 2016 a meta já foi cumprida, registrando-se 78,2% de docentes com pós-graduação *stricto sensu*, sendo 39% doutores.

A perspectiva de qualidade na educação, concernente ao corpo docente, evoluiu, historicamente com a influência do contexto de cada época, como afirmam Cunha e Zanchet (2011). No final da década de 1970, com as mudanças no cenário nacional de abertura política, a pesquisa e a pós-graduação viram-se em progresso na academia, ascendendo o discurso de indissociabilidade do tripé ensino, pesquisa e extensão. Com efeito, o recrutamento docente passou a considerar elementos antes isentos nesse processo. “O peso das produções científicas e dos títulos acadêmicos assumiu maior expressão. Esse cenário explicita que o perfil de pesquisador passa a se constituir no vetor da qualidade da educação superior e, portanto, da condição docente” (p. 358).

Como mensurar a melhoria da qualidade da educação somente com a formação e qualificação do professor? O cumprimento da meta 13 em termos quantitativos pode acontecer, mas e o aumento da qualidade a partir desses números, como captá-lo? O número de professores com titulação, por si só, consegue elevar a qualidade da educação superior sem que outros elementos tenham que ser agregados às instituições? Esses questionamentos devem ser feitos ao se pensar que a qualidade da educação superior é iminentemente atribuída ao corpo docente. A parcimônia é necessária ao estabelecer essa relação. Como bem ressalta Hora (2019),

[...] é preciso um olhar cauteloso acerca da relação estabelecida entre o corpo docente e a qualidade do curso, no que diz respeito à compreensão dos elementos que influenciam nessa última categoria, que deve considerar a totalidade e as contradições que abrangem a discussão, pois, caso contrário, corre-se o risco de se fazer falsas representações sobre os fenômenos (p. 208).

A qualidade não pode ser atribuída com carga tão elevada aos professores, pois devem ser levados em conta os fatores associados ao desempenho docente, como a infraestrutura de laboratórios e biblioteca da instituição, apoio à extensão e pesquisa, projeto pedagógico incluindo a estrutura curricular, conteúdos, entre outros. Para se compreender algo, deve-se olhar a totalidade do objeto/fenômeno e as mediações que se estabelecem no movimento dialético que permeia as relações. Entende-se a totalidade como sendo a “realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classe de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido” (KOSIK, 1976, p. 35). A qualidade é multifacetada e multideterminada, configurando-se em uma combinação de elementos universais e, principalmente, particulares de cada instituição, em respeito à missão, à diversidade regional e à heterogeneidade do sistema federal de ensino.

Considerando a qualidade como a junção de parâmetros universais, aplicáveis a todas as IES e, particulares, específicos de cada realidade institucional, a percepção do R-Conaes é de que a definição desse construto é relativa e deve considerar a missão e finalidade da instituição, conforme trecho da entrevista:

[...] se eu estou fazendo formação para o mercado de trabalho a qualidade é a capacidade de as pessoas conseguirem um emprego. Se eu estou formando professor a qualidade é estar formando bons professores. Dessa forma, não existe um conceito único de qualidade, o conceito de qualidade depende um pouco dos objetivos e as universidades elas têm uma pluralidade de objetivos, que varia muito conforme o tipo de aluno que elas têm, a localização. Não se tem um padrão, critério único de qualidade que seja aplicado para todos (R-Conaes, informação verbal, 2019).

Esse entendimento remete aos referenciais particulares de qualidade que já foram apontados anteriormente nesta tese. A qualidade é relativa e diferenciada de acordo com a realidade de cada instituição. As palavras do R-Conaes corroboram o entendimento do Inep (2006) no início da política de avaliação da educação superior, de que a qualidade não pode ser engessada e definida *a priori* para todas as instituições, mas deve ser olhada, também, na sua particularidade, na sua especificidade, o que requer parâmetros diferenciados.

O R-Conaes complementa:

[...] a condição valorativa da qualidade nem sempre aponta para uma mesma direção, pois os parâmetros que a definem podem decorrer de projetos educativos e científicos diferenciados. Ou seja, a definição de padrões de qualidade está ligada aos objetivos que direcionam o processo educativo e ao projeto pedagógico e científico da IES. [...]. Então temos que ter uma clareza maior sobre qual é a variedade de funções e de objetivos e o ensino superior no mundo de hoje não tem uma função só, ele não tem um único critério de qualidade, mas tem uma pluralidade de funções e de critérios de qualidade. Essa é a grande falha do sistema (R-CONAES, informação verbal, 2019).

Nesse sentido, Griboski, Peixoto e Hora (2018) admitem que, para compreender o que é qualidade da educação superior brasileira, deve-se analisar o conceito que está registrado no PDI de cada instituição. Afinal, qual a missão, a visão, as metas e os objetivos da IES? Qual sua vocação? O que ela almeja como melhoria da qualidade?

Corroborando a essa compreensão, o R-Esp ressalta que o equívoco cometido pela política do Sinaes é justamente olhar para as instituições como se todas tivessem a mesma missão, como se qualidade tivesse uma única definição. Para o entrevistado,

[...] a qualidade está associada ao cumprimento da missão a que a IES se propôs. Se uma instituição é tipicamente de pesquisa não se pode definir qualidade ao número de formandos, pois ela se definiu tipicamente como uma instituição de pesquisa, portanto, devemos avaliá-la à luz do conhecimento que ela gerou (R-ESP., informação verbal, 2019).

Nessa vertente de pensamento, o R-Assoc. é enfático ao mencionar que as instituições devem estabelecer seus próprios parâmetros e indicadores de qualidade, para além daqueles previstos nos instrumentos de avaliação. Contudo, ele entende que, na atual política adotada, a qualidade se traduz pelos indicadores verificados nas avaliações *in loco*:

[...] o princípio básico é fomentar indicadores de qualidade para que a sua instituição e seus cursos se desenvolvam cada vez com mais qualidade dentro de um parâmetro ou gerado pela própria instituição, ou gerado pelo próprio Ministério da Educação como um indicador inicial. Não devemos nos ater somente aos indicadores que o SINAES trouxe. A instituição deve criar componentes fomentadores e indicadores de qualidade para que possa se localizar, entender a que distância está do referencial de qualidade que precisa alcançar ou ultrapassar e fazer esse caminho de alcançar as metas sempre se colocando em objetivos mais ambiciosos para melhoria (R-Assoc., informação verbal, 2019).

A contradição é evidenciada quando confrontamos o que é proclamado na legislação e nos princípios do Sinaes com o que é praticado na política avaliativa. Não há qualquer indução ou esclarecimento para que as IES estabeleçam seus indicadores particulares, assim como a avaliação, seja ela interna ou externa, não privilegia a qualidade inerente à cada instituição.

Os parâmetros de avaliação utilizados pelo Sinaes são universais, aplicáveis a todas as instituições, mas sem atender às particularidades. Observando somente os indicadores universais, não se capta a essência de cada instituição, que é construída historicamente e está sujeita a múltiplas determinações do espaço, tempo e sujeitos que com ela faz mediação.

As próprias instituições estão mais preocupadas em atender ao requisito de qualidade fixado pelo Estado, os quais constantemente sofrem alterações. Essa situação faz com que as IES tenham que recomeçar o processo de readequação aos novos referenciais sempre que modificados. Percebeu-se que, mesmo nos instrumentos utilizados para coleta de dados pela CPA, essa comissão opta por elaborar as perguntas embasadas nos indicadores dos instrumentos de avaliação institucional externa ou utilizam as mesmas questões do questionário do estudante do Enade, como foi explicitado pela CCPA-CeUniPr3, CCPA-CeUniPr4, CCPA-UniPu2 e pelo CCPAUniPr2. Esses coordenadores ressaltaram que, quando da elaboração dos questionários, precisam pensar até nas nomenclaturas que serão utilizadas nas avaliações internas, para não

ficarem diferentes das utilizadas nas avaliações externas. O sistema abandonou a visão das duas faces da qualidade (universal e particular) que estava na sua essência e, tampouco induz que as instituições tenham seus próprios indicadores.

Para além do corpo docente, outros elementos que traduzem qualidade em uma instituição de educação superior foram mencionados, como a formação profissional e humanística dos estudantes. Como demonstrado, os indicadores coletados nas falas dos entrevistados levam à qualidade nas mais diversas dimensões, mas com perceptível predominância da visão economicista, em que são valorizados aspectos voltados para a eficiência, desenvolvimento econômico, em uma perspectiva produtivista da educação superior. Embora essa seja uma visão prioritariamente atribuída ao setor privado, os representantes das instituições públicas também têm como parâmetro de qualidade elementos voltados à formação técnica profissional. Mencionaram fatores associados à qualidade como infraestrutura para desenvolvimento de pesquisa, estágios, intercâmbios e atividades práticas que levem o estudante a conhecer e se integrar ao mercado de trabalho.

A qualidade foi recorrentemente mencionada nos pareceres do CNE de credenciamento das instituições pesquisadas, principalmente, no campo de considerações do relator que, para justificar o voto favorável, registra que as IES possuem qualidade de alguma forma, com as seguintes expressões: “oferta ensino de qualidade”, “mostra a difusão da qualidade”, “mantém a qualidade”, “ampliação do padrão de qualidade”, “compromisso com a qualidade” e outros. Nesse contexto, os conselheiros destacaram alguns pontos dos relatórios de avaliação elaborados pelos avaliadores, os quais foram mais recorrentes: pesquisa, extensão, ensino e responsabilidade social.

Diferentemente dos coordenadores de CPA, não houve convergência no discurso dos representantes dos órgãos, comissões e conselhos entrevistados. Para o R-CNE, a qualidade está relacionada à equidade de acesso, permanência e oportunidades dos estudantes, além do desenvolvimento de habilidades e competências para formar o egresso um cidadão, mas também uma pessoa com capacidade estratégica de atuação em problemas.

A convergência no entendimento do R-Daes e R-Assoc. levou a definição da qualidade para o que é preconizado nos instrumentos de avaliação e, mais precisamente, a escala de conceitos de 1 a 5, determinada pelo documento. O conceito 3 seria a tradução do padrão mínimo de qualidade de um curso ou IES e essa qualidade vai aumentando à medida que a instituição vai alcançando melhores conceitos. Já o R-Seres entende que o conceito de qualidade está relacionado à questão das dimensões do Sinaes e dos instrumentos de avaliação, mas não deve ficar preso somente a isso.

Fato relevante observado foi que, embora o Estado tenha criado indicadores de qualidade para a educação superior, traduzidos pelo CPC e IGC, nenhum dos entrevistados relacionou os indicadores ao conceito de qualidade, quando indagados. A contradição se faz presente, pois, embora tenha-se institucionalizados indicadores, eles não estão internalizados pelos sujeitos, tanto institucionais quanto do Estado, como sinônimo de qualidade da educação superior. Como afirmado pelo R-CNE, os indicadores já tiveram mais notoriedade na sociedade em tempos anteriores, sendo que no ano de 2019 o CI e CC assumiram maior relevância nos resultados das avaliações *in loco*.

Muito embora os entrevistados tenham se expressado de forma diferenciada, as respostas convergem para o que está explicitado nos instrumentos de avaliação que congregam indicadores relacionados ao corpo docente, à pesquisa, à extensão, ao ensino, à infraestrutura, aos egressos, à internacionalização e outros. Infere-se que, dessa forma, o entendimento da qualidade é convergente entre os sujeitos que estão *in loco* nas instituições de educação superior, os que estão na burocracia de órgãos e colegiados, o que representa a associação de IES privadas e com as próprias políticas de regulação e avaliação postas.

A convergência do entendimento de qualidade como os indicadores dos instrumentos de avaliação nos leva a refletir sobre a ideia de consenso, utilizada por Gramsci (2001), que produz o discurso hegemônico que é instrumento de dominação. Se há consenso, há um discurso hegemônico traduzido na supremacia de ideias ou no modo de agir que permeiam as relações sociais. De acordo com o autor, a estrutura ideológica de uma classe ou ideia dominante é “voltada para manter, defender e desenvolver a ‘frente’ teórica ou ideológica” e “influi ou pode influir sobre a opinião pública, direta ou indiretamente”, como por exemplo, os meios de comunicação, revistas, imprensa (GRAMSCI, 2001, p. 78).

Esse pensamento se adequa às conclusões de Bortolin e Rothen (2019) quando analisam a concepção de qualidade em uma revista voltada às instituições de educação superior privadas. Os autores identificaram que qualidade se traduz por bons docentes, uso de metodologias de ensino apoiadas em novas tecnologias, forma de gestão, seleção de melhores alunos e atualização dos cursos conforme exigências do mercado. Chegaram à conclusão de que a revista entende que a qualidade da educação superior está vinculada aos instrumentos de avaliação. O mesmo foi constatado no discurso dos entrevistados CCPA-UniPu1, CCPA-FacPr4, R-Inep, R-Seres, R-Assoc., que reafirmam o consenso de que qualidade é o que está posto nos instrumentos de avaliação, discurso esse disseminado pelo Estado e reforçado pelos meios de comunicação, como a Revista Educação Superior analisa no estudo dos autores acima mencionados. Esses entrevistados que relacionam a qualidade aos instrumentos de avaliação,

quando indagados sobre a relação entre a qualidade e as avaliações institucionais internas e externas, reproduziram o discurso hegemônico de que a avaliação induz à qualidade.

A relação entre avaliação e qualidade foi institucionalizada na política do Sinaes ao preconizar a melhoria da qualidade da educação superior. A criação e reforço desse consenso é observado por Santana *et al.* (2016) ao afirmarem que “atrelar a avaliação à qualidade tornou-se algo natural na nossa sociedade, por isso é possível afirmar que há um consenso de que a avaliação promove a qualidade da educação, tal como uma relação de causa e efeito” (p. 523). Para os autores, essa ideia tornou-se hegemônica na década de 1990 por uma tendência neoliberal de diversos países e não somente no Brasil.

Com base nos dados coletados, chegamos ao seguinte fluxo de relação entre essas duas categorias.

Figura 8 – Relação entre avaliação institucional interna e externa com a qualidade na educação superior na percepção dos entrevistados (Brasil, 2019)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados na pesquisa.

O esquema representa as percepções dos sujeitos da pesquisa quanto à relação entre a avaliação institucional, tanto interna como externa, e a melhoria da qualidade. Também foram

identificadas respostas de coordenadores de CPA e representantes do MEC e associação, de que a autoavaliação é feita somente para fins regulatórios e que os conceitos gerados a partir das avaliações *in loco* não traduzem a real qualidade das instituições. Contradições foram identificadas nas falas de alguns entrevistados, sobretudo os das instituições privadas, com relação ao posicionamento quanto ao que é previsto na macropolítica do Estado e na micropolítica interna às IES. As ideias de Marx (1985) nos ajudam a compreender essa relação, quando lembra que “a razão humana não cria a verdade, oculta nas profundezas da razão absoluta, eterna; pode apenas desvelá-la. Mas as verdades que ela desvelou, até hoje, são incompletas, insuficientes e, por isso mesmo, contraditórias” (p. 112). A contradição está no cerne das relações e no interior da própria avaliação, como será evidenciado a partir de agora, por meio das falas dos entrevistados, que, ao mesmo tempo que reproduzem o discurso hegemônico imposto pelo Estado, emitem percepções contrárias.

Sobre o impacto das avaliações internas e externas na qualidade institucional, 11 (onze) entrevistados, sendo 2 (dois) de IES públicas e 9 (nove) de privadas, afirmam que essa é uma realidade nas IES e que de fato há um impacto positivo, mas somente 7 (sete), mencionaram que as avaliações *in loco* induzem à qualidade. Não obstante, o discurso proclamado pelo Estado estivesse presente na fala dos entrevistados, percebeu-se que o cumprimento da regulação, o envio anual do relatório, a elaboração de um relatório para o MEC e um para a IES com linguagens diferentes é uma preocupação das IES e que, em alguns casos, foi mencionado logo no início das entrevistas como demonstram os trechos a seguir: “a nossa CPA entende deve sim se adequar à regulação” (CCPA-UniPu1, informação verbal, 2019); “nós fazemos um relatório para a direção da instituição” (CCPA-FacPr2, informação verbal, 2019); “nós estamos com a postagem dos relatórios em dia, que deve ser feita até dia 31 de março, que é o prazo que o MEC dá [...] foi um relatório muito bem construído apontando realmente as fragilidades dentro da faculdade, e as soluções para aquilo que foi colocado” (CCPA-CeUniPr2, informação verbal, 2019), “nós temos que elaborar os relatórios todos os anos e mandar para o MEC (CCPA-CeUniPr4, informação verbal, 2019). Além desses sujeitos, somente a R-Daes manifestou concordância de que a avaliação induz a melhoria da qualidade, ao assimilar a definição desse termo à escala de conceitos, traduzida em indicadores, dos instrumentos de avaliação externa realizada *in loco*. Logo, para a interlocutora, a avaliação possui relação com a qualidade, fazendo com que as IES cumpram além do normativo, ao atingir conceitos maiores que três.

Por mais que esses sujeitos mencionados considerem que a finalidade da avaliação é a qualidade, a primeira referência que vem à cabeça é o cumprimento da regulação. “O

atendimento burocrático de certos requisitos nem sempre significa que os produtos esperados serão obtidos” (SCHWARTZMAN, 2011, p. 6), todavia, a regulação é o ponto de partida para a realização, principalmente, da autoavaliação, pois sem essa obrigatoriedade algumas instituições não teriam todo um trabalho para implementar a comissão e um processo de avaliação interna que, além de tudo, demanda recursos para sua sobrevivência. Entretanto, o que se vê é que cabe às instituições transformarem essa obrigatoriedade em algo positivo, ir além do mero cumprimento burocrático, mas entender a autoavaliação com um poderoso elemento de transformação institucional, para efetiva melhoria da qualidade.

Na fala da maioria dos coordenadores de CPA das instituições privadas, as questões de infraestrutura e avaliação do corpo docente se sobressaíram bastante, mas não mencionaram avaliação das políticas. De modo geral os coordenadores de CPA se referiram à melhoria da qualidade relacionada ao atendimento do que os alunos reclamam nos questionários, ao saneamento de problemas estruturais, de docentes e outros. Somente duas instituições, UniPu1 e UniPr3, afirmaram que nas suas IES a avaliação estimula a reflexão sobre as políticas institucionais e a melhoria delas. Infere-se que sanear problemas não é tomar um outro rumo, mas resolver momentaneamente uma ocorrência que pode ser desencadeada novamente. Essa situação nos remete ao Born (2011), que postula sobre a aplicação dos conceitos de *marketing* na educação superior. O autor afirma que, nesse cenário, a estratégia institucional assumida por diversas IES é a satisfação das necessidades do seu cliente (aluno) e, para tanto,

[...] realizam levantamentos frequentes, inquirindo os alunos acerca da maneira como percebem uma série de quesitos referentes ao curso que realizam, bem como a outros aspectos da organização. Assim, de tempo em tempo, os estudantes são convidados a responderem sobre sua avaliação de atributos como a relevância dos conteúdos, a didática do professor, as tecnologias utilizadas em aula, o conforto de instalações, o atendimento na secretaria, a tradição da instituição, etc. O resultado desse trabalho serve como base para a gestão da qualidade do serviço prestado, permitindo um adequado planejamento das medidas a serem tomadas (p. 21).

Com o comportamento das instituições pesquisadas, verificado na fala dos interlocutores, podemos fazer uma comparação com o pensamento reportado pelo autor. As IES estariam desenvolvendo a autoavaliação com um olhar mercantil e capitalista, próprio de uma instituição privada, a fim de atender as reivindicações dos seus alunos, vistos como clientes. A satisfação do corpo discente é refletida em uma estratégia de *marketing* para fidelização e reforço de uma imagem no mercado educacional.

Contudo, as instituições devem atuar no cerne do problema, na origem, nas políticas institucionais e, nesse sentido, o pensamento de Marx (2010) sobre a crítica radical pode auxiliar reflexão, quando afirma que

[...] a arma da crítica não pode, é claro, substituir a crítica da arma, o poder material tem de ser derrubado pelo poder material, mas a teoria também se torna força material quando se apodera das massas. A teoria é capaz de se apoderar das massas tão logo demonstra *ad hominem*, e demonstra *ad hominem* tão logo se torna radical. Ser radical é agarrar a coisa pela raiz (p. 151).

Para o autor, a mediação entre a teoria e a prática é feita pelos homens, mas por si só não se traduz em uma verdadeira práxis transformadora da realidade. Para tanto, a crítica deve ser radical, o que se refere à sua raiz. O trabalho desenvolvido pelas CPAs deve ser, justamente, agente desse processo, pois “a teoria que por si só não transforma o mundo real, torna-se prática quando penetra na consciência dos homens” (VÁZQUEZ, 2007, p. 116).

A autoavaliação, com vistas ao impacto na melhoria da qualidade, resultando de fato em uma mudança na raiz, na essência institucional, deve ser feita tendo em vista que a ação humana por si só não revela uma transformação, uma atividade transformadora. Atuar sobre problemas estruturais, demitir docentes, colocar ar-condicionado nas salas de aula não impactará de forma relevante sobre a melhoria da qualidade, pois as políticas institucionais continuarão as mesmas e é sobre elas que deve haver uma reflexão. Não será apenas com a aplicação de questionário com a percepção da comunidade acadêmica que a CPA conseguirá refletir sobre as políticas institucionais, mas avaliando também o PDI e todos os outros documentos que nele se apoiam. Relativamente a esse fato, percebeu-se que o PDI foi pouquíssimo reportado nas entrevistas com os coordenadores de CPA. Em uma pesquisa lexical, verificou-se que o termo foi mencionado apenas 27 (vinte e sete) vezes e somente por 8 (oito) sujeitos. Já nos outros grupos de entrevistados, o PDI apareceu somente em 18 (dezoito) registros nas falas do R-Daes, R-Seres e R-Esp. O PDI e as políticas institucionais, nele registradas, parecem estar distantes da realidade da autoavaliação institucional, tanto como instrumento quanto como objeto de avaliação. Está em desuso, ainda, utilizar o diagnóstico institucional como referencial para a construção coletiva do plano, considerando, principalmente, a existência de uma significativa comissão interna cujo olhar está constantemente voltado para a instituição.

Segenreich (2005) constata que a “análise da trajetória de construção de cada PDI se revela imprescindível no processo de avaliação institucional [...], principalmente tendo em vista

que nem sempre se verifica ter sido o PDI fruto da referida construção” (p. 151). Nas palavras da autora, o fio condutor da avaliação da educação superior é o PDI, constituindo-se como ponto de partida e de chegada. Convergindo com essa ideia, Griboski, Peixoto e Hora (2018) afirmam que “o uso formativo da avaliação exigiria que elas [IES] promovessem mudança no PDI capaz de produzir impacto nos cursos e na estrutura institucional” (p. 192).

Embora afirme que a autoavaliação não tem impacto sobre a melhoria da qualidade da IES, a CCPA-CeUniPr1 considera que a avaliação *in loco* tem, uma vez que a instituição sana os problemas quando o avaliador *ad hoc* está prestes a chegar, o que na visão dela é bom, pois de alguma forma há uma melhoria na instituição, mesmo que seja em vias de receber a comissão. E complementa:

[...] e quando avaliador vai embora, a instituição recebe uma nota até boa porque arrumou aquilo que estava bagunçado, remediou aquilo. Melhorou? Melhorou. Mas poderia ser muito melhor. Então impacta, mas não é o suficiente. Então a gente tem uma vantagem, mas ela ainda não é o ideal (CCPA-CeUniPr1, informação verbal, 2019).

Essa percepção se coaduna à leitura de Giolo (2008) quanto à realização da avaliação *in loco* ser um importante momento de crescimento para a IES, pois ela se organiza e faz investimentos financeiros para melhorias, aprofunda o conhecimento na legislação educacional e em assuntos que envolvem a avaliação. No entanto, com relação ao ENC, o autor afirma que ele “estimulava o planejamento estratégico perverso das instituições e cursos no sentido de passarem a concentrar seus esforços apenas nas atividades destinadas a obter uma pontuação satisfatória no indicador aferido pelo MEC” (p. 852), o que causava uma impressão de que o modelo da política em vigor era descabido e injusto, não induzindo a educação superior para a finalidade à qual foi criada: a qualidade.

Corroborando esse entendimento sobre o “Provão”, na visão de Souza e Oliveira (2003), o Enade não induz ações de melhoria, mas de adaptação para atendimento da regulação. O mesmo se percebe na situação exposta pela CCPA-CeUniPr1. Entendemos, diferentemente da interlocutora entrevistada, que não há de fato um impacto na melhoria da qualidade, mas somente uma adequação de aspectos das instituições, uma solução que, muitas vezes, pode ser provisória somente para se apresentar uma realidade diferente a fim de alcançar um bom desempenho nas avaliações *in loco*. Nesse caso, não se estaria melhorando a qualidade, mas sanando um problema que, ao ser resolvido, pode se configurar como um elemento que traduz o referencial mínimo aceitável para o funcionamento de uma IES ou curso. Segundo o CCPA-

UniPr2, implantar a autoavaliação apenas para atender a legislação é muito fácil, pois a IES pode fazê-la de qualquer jeito, sem muito rigor.

Em se tratando, agora, dos dois indicadores da figura 4 que revelam a não vinculação da avaliação com a qualidade, dos 16 (dezesesseis) entrevistados representantes das instituições pesquisadas, o CCPA-InFPu1, CCPA-UniPu2, CCPA-UniPu3, CCPA-CeUniPr1 e PRAR-UniPr1 afirmaram, claramente, que a finalidade de realização da autoavaliação no âmbito institucional é somente para cumprir uma demanda regulatória.

Assim, são constatadas, novamente, contradições imbricadas na avaliação da educação superior. O PDI do InFPu1 registra o entendimento da autoavaliação como prática emancipadora, constante dinâmica e sistemática que agrega dados dos questionários, de documentos institucionais e consulta a gestores, além da integração de análise dos resultados das avaliações internas e externas. Não obstante, por meio da entrevista, a fala da coordenadora da CPA não vai ao encontro ao registrado como política de avaliação institucional, pois, ao ser questionada sobre a finalidade que autoavaliação em sua IES, ela afirma:

[...] na minha instituição, hoje, a finalidade é responder às demandas do MEC, mas nós estamos caminhando para tentar mudar isso e fazer com que a autoavaliação seja realmente um olhar sobre a nossa instituição e não só para prestar contas, produzir números e mostrar dados (CCPA- InFPu1, informação verbal, 2019).

Percebe-se no PDI a recorrência de trechos que afirmam que autoavaliação atende à legislação, ao Sinaes, às diretrizes da Conaes, evidenciando em muitos momentos a preocupação em registrar a situação ideal a ser cumprida, posta pela política nacional de avaliação e não ao que é realmente realizado e está sob a possibilidade de realização da IES.

O PDI da UniPu2 registra a avaliação como sendo referencial para a busca do autoconhecimento e para a produção de informações que subsidiem melhorias institucionais no que diz respeito ao planejamento e implementação. Na contramão do exposto, a entrevista com o coordenador da CPA evidenciou que “na prática a CPA é uma sala bonita e boa que existe na reitoria, mas ela não interage muito com a comunidade universitária” (CCPA-UniPu2, informação verbal, 2019). Para além da interação, o interlocutor da universidade afirmou que não há um efetivo apoio da gestão institucional e uso dos resultados como instrumento de planejamento da IES, mas apenas a cobrança do cumprimento do que está exigido na legislação, conforme relata o CCPA-UniPu2: “então, conclusão, o relatório está aí para o e-MEC, está aí para os avaliadores, mas não está muito aí para a gestão, pois ela só precisa que funcione, que

saia o relatório mais ou menos coerente, mas não está nem aí para o conteúdo do relatório”. (CCPA-UniPu2, informação verbal, 2019).

Evidenciam-se contradições entre a fala de uma coordenadora de CPA e a política registrada no PDI. No documento, a IES registra a avaliação interna como sendo um processo para produção de conhecimento e de sentidos, identificação de problemas e prestação de contas à sociedade, enquanto a CCPA-UniPu3 afirma que a autoavaliação existe apenas para cumprimento da legislação:

[...] ela não é, de fato, institucionalizada, ela é chamada porque a comissão do MEC chama quando vem visitar, tem que falar com a CPA, é obrigatório, vale ponto, então tem que ouvir a CPA, é um ponto de avaliação a CPA. Então, eu vejo que a CPA ela é obrigatória e por isso que as universidades têm, mas não que elas sejam realmente de fato levadas em consideração por muitas universidades (CCPA-UniPu3, informação verbal, 2019).

Da mesma forma, a contradição está presente na autoavaliação do CeUniPr1, que, embora tenha obtido conceito 3,6 na avaliação institucional externa, a coordenadora da CPA lamenta a falta de apoio ao funcionamento da comissão e à realização da autoavaliação:

[...] a autoavaliação ocorre, hoje, na instituição para fins burocráticos. Eu percebi nessa última avaliação, que os gestores nem leram o relatório. Nem sequer leram o relatório. Eles não sabem o que os alunos pensam sobre a instituição. Porque cumprimos apenas uma exigência do MEC. A CPA faz avaliação, faz um relatório, vai para o e-MEC e acabou (CCPA-CeUniPr1, informação verbal, 2019).

Ela revela que, na realidade, a CPA existe para cumprir a determinação do Estado e, ainda, para obter conceitos nas avaliações *in loco*, pois a realização da autoavaliação, além de ser uma obrigatoriedade, compõe a nota das IES e dos cursos quando das visitas dos avaliadores *ad hoc* do Inep.

O PRAR-UniPr1 vai além, afirmando que, na sua visão, raramente as instituições privadas têm interesse em qualquer forma de avaliação e, por isso, é um esforço inútil porque a CPA faz relatórios e esse trabalho não tem um desdobramento dentro da instituição. Ele afirma que sua

[...] relação com avaliação interna e a CPA é muito incrédula. Nós começamos a fazer burocraticamente, enviando os relatórios para o MEC. Primeiro

fazendo alguns relatórios internos e fomos simplificando modelos, ou seja, atendendo aquilo que o MEC demandava, mas de uma forma burocrática, portanto, sem nenhuma utilidade (PRAR-UniPr1, informação verbal, 2019).

Esse interlocutor ressalta, ainda, que o processo de avaliação *in loco*, principalmente com relação ao eixo 1 é uma pantomima, em que uma comissão de avaliação de professores designados para a função de avaliadores se reúnem com a CPA para preencher alguns requisitos do formulário que, à rigor, está claro que só precisam saber se existe ou não o processo autoavaliativo, porque não tem a menor consequência o que a comissão vai registrar no relatório. A simples verificação do funcionamento ou não da autoavaliação produz o esvaziamento da função social e transformadora desse processo, reduzindo-o a um mero requisito legal.

Tomando como parâmetro o que afirma Konder (2008) sobre a dialética, podemos interpretar, nesse sentido, que a prática da avaliação institucional *in loco* não permite uma análise mais profunda e mediata da autoavaliação, mas somente a identificação de elementos circunscritos à dimensão imediata desse fenômeno. O autor menciona, ainda, a tese de Marx de que o movimento autotransformador da natureza humana não é espiritual, mas material, modificando, além das formas de trabalho os sentidos do próprio homem. À luz dessa colocação, podemos afirmar que, para que o processo de avaliação seja transformado, não basta mudar a realidade, mas mudar também a maneira como os sujeitos olham, interpretam e analisam a realidade. O homem deve mudar, ainda, sua maneira de olhar o mundo e procurar enxergar além do que se mostra à primeira vista.

Nessa mesma linha, externando o sentimento de que as IES não estão realmente interessadas em se autoavaliar, a percepção do R-CNE é de que não há uma cultura de autoavaliação forte nas instituições, o que faz com que muitas realizem o processo para atender unicamente à legislação.

Conforme o relatório elaborado pela OCDE, a pedido do MEC, com a finalidade de repensar os processos de avaliação para educação superior no Brasil, quase não há incentivos para que as instituições desenvolvam seus sistemas internos de garantia à qualidade ou autoavaliação. O relatório registra que

[...] sistemas internos sólidos para garantia de qualidade vão além dos requisitos mínimos impostos pela legislação. Entrevistas conduzidas pela equipe de revisão da OCDE em várias instituições sugerem que as Comissões Internas de Avaliação (CPAs) se concentrem principalmente em garantir o cumprimento das regras do SINAES [sic] e entrega de dados ao INEP, em vez

de desenvolver sistemas internos de qualidade adaptados às necessidades institucionais ou promover inovações e melhorias de qualidade (OCDE, 2018, p. 41).

Relatos como esses permitem verificar as contradições que existem entre a legislação, a micropolítica institucional, elaborada a partir do prescrito nas normas que regem as instituições de educação superior, e o que realmente é implementado. A realidade proclamada pode ser superficial e, como afirma Kosik (1976), “o fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos” (p. 11). Assim, o movimento dialético de análise dos dados coletados e o confronto das categorias empíricas a partir de informações provenientes de fontes diferentes favoreceu o desvelar da essência da autoavaliação institucional nas IES pesquisadas, que pode não ser o que parece.

Os entrevistados dos dois grupos – CCPA-UniPu1, CCPA-UniPu. CCPA-UniPu3, CCPA-CeUniPr4, PRAR-UniPr1, CCPA-UniPr2 R-Seres, R-CNE, R-Assoc, R-Conaes, R-Esp. – questionam a tradução dos conceitos emanados das avaliações do Sinaes em real qualidade, como evidencia a escala numérica de um a cinco. Podemos confiar que, de fato, uma instituição que tem conceito quatro no credenciamento tem mais qualidade que a alcançou conceito três? Esse tipo de indagação foi reiterado pelos entrevistados quando o assunto era avaliação e qualidade:

[...] eu não creio que estejamos contemplando plenamente essa qualidade. Acredito que é um conceito que temos que perseguir para conseguir estabelecer o mínimo. O que eu posso dizer que é qualidade no sentido de avaliação? Será que toda instituição que possui conceito quatro e cinco tem qualidade? Será que uma instituição com nota três não tem qualidade? Ou tem menos qualidade que um quatro ou cinco? (R-Seres, informação verbal, 2019).

O Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou um relatório⁶³, produto de uma auditoria operacional em face da Seres e Inep, entre os anos de 2016 e 2017, cujo objetivo foi avaliar a atuação do MEC nos processos de regulação, supervisão e avaliação da educação superior, especialmente no que concerne à forma de cálculo dos indicadores. O documento conclui que os principais indicadores utilizados na avaliação e regulação de cursos – CPC e CC – não refletem a real qualidade dos cursos de graduação, uma vez que a composição dos mesmos e as

⁶³ O relatório de auditoria operacional é resultado do TC 010.471/2017-0, pode ser consultado na página do TCU, na internet, com o código eletrônico: AC-1175-18/18-P.

formas de cálculo apresentam inconsistências metodológicas e teóricas. No que se refere mais precisamente ao conceito atribuído na avaliação *in loco*, o TCU ressalta que o CC mede condições de oferta, ao contrário do CPC que tem quase metade de sua composição referente ao desempenho dos estudantes.

Dessa forma, o CC seria um indicador incompleto e, embora pareçam mensurar coisas iguais, mensuram coisas diferentes. Tanto o CC quanto o CPC possuem escala de conceitos de 1 a 5, sendo atribuídos a cursos de graduação. Em processo de renovação de reconhecimento, quando um curso fica com CPC insatisfatório (inferior a 3), ele receberá, necessariamente, uma avaliação *in loco* em que será atribuído um CC, que prevalecerá sobre o CPC⁶⁴. Embora aparente possuir a mesma função ao avaliar cursos de graduação, a composição dos indicadores é diferenciada e, portanto, um não deveria substituir o outro, na visão do TCU. O entendimento do TCU reforça a percepção dos sujeitos dessa pesquisa quando entendem que os conceitos atribuídos, sejam por meio do Enade, CPC, IGC, CC ou CI, não refletem, necessariamente, a qualidade ou a ausência dela. Há no Brasil uma diversidade de instituições, com diferentes organizações acadêmicas e categorias administrativas, localizadas em regiões com contextos políticos, econômicos, sociais e culturais distintos. A composição de um conceito de avaliação configura-se em uma compilação de elementos que fazem mediações com outros, os quais estão inseridos em uma realidade que se transforma constantemente e sofre influências da contradição e dos aspectos históricos a subjazem.

Com esse mesmo entendimento, o CCPA-UniPr2 julga que há uma fragilidade na identificação do que é qualidade na educação superior e, por isso, os resultados das avaliações não teriam competência de competência para apontar e classificar a qualidade das instituições:

[...] a avaliação não consegue definir, não consegue dizer realmente a instituição que tem qualidade nesse País. A avaliação fica superficial, porque ela não vai a fundo para que possa definir realmente alguns critérios de qualidade na educação. E que critérios são esses? Uma série de critérios que teriam que ser definidos com mais precisão, como mais critérios para que se pudesse voltar o olhar não apenas para o cumprimento da regulação, mas para a identificação da qualidade (CCPA-UniPr2, informação verbal, 2019).

Sob o olhar desse coordenador de CPA, percebemos que há uma diversidade de elementos em mediação e contradição, que fazem com que a avaliação seja feita somente com

⁶⁴ Mesmo os cursos que receberam CPC satisfatório (três ou quatro) podem optar por solicitar a avaliação *in loco* para renovação de reconhecimento, para conseguir alcançar um conceito maior. Caso optem por permanecer com o conceito do CPC, terão os atos regulatórios expedidos automaticamente com base nesse indicador.

o olhar regulatório e, conseqüentemente, a eficiência para mensurar a qualidade de instituições e cursos é duvidosa, tanto que diversos interlocutores emitiram essa desconfiança nas entrevistas, principalmente em se tratando da escala de qualidade adotada pela política.

Com efeito, a diferença de conceitos de uma IES para outra pode ter pouco ou nenhum significado, como ressalta o R-Seres:

[...] se o conceito final é, digamos, 3.51, vai para o conceito faixa quatro, mas a instituição não tirou, na verdade, 4, mas 3.5. Agora, se a instituição recebe conceito 3.49, ela vai para o conceito faixa 3. A diferença demonstrada é grande, mas quando você olha para a avaliação a diferença é de apenas 0.02 (R-Seres, informação verbal, 2019).

O interlocutor refere-se ao arredondamento de notas que o sistema e-MEC faz, pois os conceitos gerados a partir da avaliação *in loco* possuem duas casas decimais, o que requer o arredondamento para que a nota final obedeça a escala de cinco conceitos, conforme mostra a tabela a seguir.

Tabela 12 – Faixas e valores contínuos do Conceito institucional (CI) no âmbito do Sinaes (Brasil, 2017)

CI (faixa)	CI (valor contínuo)
1	0,50 – 1,49
2	1,50 – 2,49
3	2,50 – 3,50
4	3,50 – 4,4
5	4,50 – 5,0

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (2017).

Ao serem divulgados os conceitos para a comunidade acadêmica e sociedade em geral, não fica claro o que gerou aquela nota, qual a composição dela. Como já foi mencionado em capítulo anterior desta tese, não é divulgado o que de fato está por trás e o que se avaliou, que caminho se percorreu para chegar naquela nota, como pensa o CCPA-UniPr2:

[...] aí vamos ver os *rankings* que colocam as universidades em comparação e não se coloca o que está ali dentro para definir aquele *ranking*, qual elemento que fez com que aquelas universidades tivessem aquelas posições. Não se vê isso na regulação ou na definição, nas portarias, resoluções, nos resultados dos indicadores de qualidade. Como é que o IGC indica qualidade? A nota como sendo a qualidade. O CPC é a nota, é a qualidade, o que está por trás dessa nota? (CCPA-UniPr2, informação verbal, 2019).

No caso do IGC e CPC, há publicação de notas técnicas dizendo como os indicadores serão calculados, mas as notas não mostram qual a posição qualitativa aquelas instituições e cursos estão. Da mesma forma são os CC e CI, que não têm os relatórios divulgados e, por isso, a sociedade não tem acesso à avaliação qualitativa que regou aquele resultado quantitativo.

A diferença de conceito entre duas IES pode ser de apenas dois décimos, mas a diferença do conceito final e do impacto que ele causará, tanto na regulação quanto na visibilidade institucional, é muito grande. Quanto maior forem os conceitos, há uma série de benefícios previstos na legislação, como, por exemplo, abertura de polos, autorização de cursos em instituições sem autonomia sem que haja avaliação *in loco*, benefícios quanto à adesão e aos benefícios do Programa Universidade para Todos (Prouni)⁶⁵ e Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)⁶⁶, registro dos próprios diplomas por faculdade. Infere-se que há uma redução da carga regulatória para as instituições e os cursos que possuem conceitos mais elevados e por períodos consecutivos. Impactos negativos são podem ser observados em decorrência das avaliações com conceitos inferiores como, por exemplo, a instauração de processos de supervisão com assinatura de protocolo de compromisso, termo de saneamento de deficiências ou medidas cautelares em razão de conceitos de CPC, IGC, CC e CI menores que três.

De acordo com Griboski e Funghetto (2013), o Sinaes deve avaliar com pressupostos embasados na promoção da qualidade, o que é atribuído a uma avaliação formativa, educativa. A autoavaliação, como uma das modalidades de avaliação desse sistema, também deve ter como finalidade a busca da qualidade institucional por meio da autorreflexão e autoconhecimento proporcionado por esse processo. No cerne da filosofia do Sinaes, a autoavaliação é “um processo social e coletivo de reflexão, produção de conhecimentos sobre a instituição e os cursos, compreensão de conjunto, interpretação e trabalho de transformação” (INEP, 2009, p. 113). Embora essa seja a recomendação e função precípua desse processo, muitas instituições, mesmo após mais de uma década de implantação do Sinaes, ainda instituem a CPA para

⁶⁵ O Prouni é um programa de concessão e bolsas de estudos, integrais e parciais, em cursos de graduação de instituições de educação superior privadas que aderirem ao programa. As bolsas são ofertadas somente para cursos com conceito maior ou igual a três, considerando os seguintes indicadores, levando em consideração a ordem a os conceitos mais recentes: “I - o conceito de curso - CC; II - o conceito preliminar de curso - CPC, na hipótese de inexistência do CC; III - o conceito obtido pelo curso no exame nacional de desempenho dos estudantes - ENADE, na hipótese de inexistência do CC e do CPC” (BRASIL, 2014c)

⁶⁶ O Fies é um programa destinado a financiar as mensalidades de cursos de graduação para estudantes de instituições privadas presenciais, em que pode haver o financiamento de até 100% do valor dos encargos educacionais. Para tanto, a IES precisa aderir ao programa sob uma série de requisitos e o número de vagas que poderão ser ofertadas para financiamento está condicionada à avaliação dos cursos: “I - até 50% do número de vagas para cursos com conceito cinco; II - até 40% por cento do número de vagas para cursos com conceito quatro; III - até 30% do número de vagas para cursos com conceito três; e IV - até 25% do número de vagas para cursos cujos atos regulatórios mais recentes sejam ‘autorização’” (BRASIL, 2019).

expresso cumprimento das normas impostas pelo poder público, como pôde ser comprovado pelas exposições apresentadas. Como ressalta o CCPA-UniPr2, implantar a autoavaliação apenas para atender a legislação é muito fácil, pois a IES pode fazê-la de qualquer jeito, sem muito rigor.

Os processos avaliativos são permeados por fragilidades, o que prejudica a capacidade de geração de informações e, sobretudo, de conceitos confiáveis e determinantes da qualidade, para balizar as políticas públicas educacionais ou mesmo para prestar contas à sociedade. Concluimos a existência de contradições não somente entre o proclamado nos dispositivos legais e o que é realizado pelas IES, mas, também, sobre o que o Estado induz a partir da política em vigor, que vai na contramão do preconizado na essência do Sinaes.

A priori, depreende-se que a avaliação regulatória, por si só, não induz a qualidade da educação superior, como mencionado por um entrevistado: “se uma instituição faz apenas o que define a legislação ela vai ter alguns problemas no seu dever com relação à qualidade” (CCPA-UniPr2, informação verbal, 2019). A relação contraditória entre a avaliação e a regulação que refletem na melhoria ou não da qualidade, será tratada na próxima seção.

4.6 Regulação e avaliação da educação superior sob o olhar dos sujeitos da pesquisa

Nesta pesquisa, a regulação da educação superior brasileira foi definida como uma categoria *a priori* por estar prevista na lei do Sinaes como processo que utiliza as avaliações como referencial básico de sua política. Nesse sentido, buscou-se entender como os sujeitos do estudo percebem a regulação e a contradição entre sua complementação e, ao mesmo tempo, distinção da política avaliativa. No entanto, não basta identificar os modos de regulação da educação superior brasileira, mas como são produzidos e como os sujeitos se apropriam e colocam em prática essas normativas.

O processo regulatório é realizado por meio da concessão de atos autorizativos de entrada, a fim de “promover a igualdade de condições de acesso, de garantir o padrão de qualidade das instituições e cursos e de estimular o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” (BRASIL, 2017).

Diversos sujeitos também fazem parte do aparato regulatório da educação superior, atuando direta ou indiretamente, como CNE, Inep, Seres, CTAA, CC-Pares, avaliadores das visitas externas, conselhos profissionais, CPAs e procuradores institucionais. Por conseguinte, o processo de colocar em prática o que está previsto na legislação é um aspecto relevante para análise, pois nem sempre as instituições cumprem o determinado nos dispositivos legais ou

implementam ações de maneiras diversas, uma vez que os entendimentos e as interpretações das normas são individuais.

Como já discutido nessa tese, há uma incansável discussão sobre os embates das duas concepções contraditórias, mas complementares, de avaliação – a formativa e a regulatória –, que muitas vezes são apreendidas como sinônimos e equivalentes nas suas funções ou se transformam uma na outra. Por serem complementares, pressupunha-se que os coordenadores de CPA tivessem alguma familiaridade com o assunto, contudo, pela fala dos entrevistados, percebeu-se o desconhecimento do termo regulação na educação superior, ficando claro somente quando explicado ou exemplificado. Embora demonstrassem alguma dificuldade em materializar em palavras a correlação entre a regulação, qualidade e avaliação, demonstravam o conhecimento empírico ao mencionar, por exemplo, o cumprimento da legislação quanto a obrigatoriedade de existência da CPA e envio dos relatórios anualmente, por exemplo.

Confirmando constatação feita por Meneghel, Robl e Silva (2006), a distinção da regulação e avaliação não é muitas vezes assimilada, visto que 12 (doze) interlocutores, sendo um o R-Assoc. e outro o R-Daes, no decorrer das entrevistas, utilizaram a avaliação como regulação e vice-versa, quando, por exemplo, ao falar regulação se referiram à avaliação *in loco* ou ao instrumento de avaliação como sendo a própria regulação. Nuances da contradição foram constatadas nas informações prestadas pela R-Daes ao afirmar que os instrumentos de avaliação têm o papel de verificar o cumprimento dos normativos, que na verdade deveria possuir parâmetros para a avaliação dos diversos tipos de qualidades já abordados, e não somente verificar o cumprimento da legislação. Ao ser questionado sobre processos e procedimentos de regulação da educação superior, o R-Assoc. também reporta aos instrumentos de avaliação:

[...] a regulação hoje acontece no viés do curso e no viés institucional, cada um com instrumento próprio, no passado a gente tinha instrumento só que avaliava curso e instrumento só que avaliava instituição. Hoje tem um instrumento para cada ato regulatório, tem um instrumento para autorizar, outro para reconhecer e renovar o reconhecimento, outro para credenciar e outro para credenciar a transformar em centro universitário, que usa o instrumento do credenciamento. Ela acontece baseado nessas informações (R-Assoc., informação verbal, 2019).

É como se avaliação fosse reduzida à finalidade regulatória, em que somente uma de duas faces venha se sobressaindo, justamente a que deveria ter papel secundário no Sinaes. Para o conselho do CNE, o insumo da regulação é a avaliação, mas o caminho que se delineou

para o Sinaes fez com que a avaliação não tenha alçado uma importância própria e por isso as IES demonstram estarem muito mais preocupadas com as consequências e os impactos que a avaliação (ou o resultado traduzido em conceito) tem no processo regulatório e não nas informações produzidas pela avaliação para a melhoria da qualidade. O R-CNE complementa que a avaliação da educação superior brasileira, no formato observado, tem muito de monitoramento, o que conceitualmente não é o mesmo que avaliação:

[...] o mundo da avaliação ele tem que cada vez mais separar, a regulação tem que ser feita mesmo porque é uma atribuição constitucional do Estado. E ela vai usar os indicadores da avaliação? Sim. Certo. Mas a avaliação não pode viver simplesmente por conta da regulação (R-CNE, informação verbal, 2019).

Nessa mesma linha de pensamento, o PRAR-UniPr1 afirma que a “regulação capturou a avaliação ou a avaliação se entregou à regulação” (informação verbal, 2019). Estudos como de Santos (2018), Griboski (2014), Nunes (2012), Fernandes (2010), Barreyro e Rothen (2011) legitimam o entendimento dos entrevistados, que tomam a regulação pela avaliação. Não há claramente uma distinção entre esses processos, pois quem vivencia e coloca a política em prática em âmbito institucional, muitas vezes se confunde ou não percebe essa separação tão clara. Acontece, dessa forma, a subsunção da avaliação à regulação, e as instituições não visualizam as avaliações *in loco* e até mesmo as autoavaliações como sendo um processo educativo, reflexivo, mas somente como um ato burocrático de verificação e auditoria.

As avaliações são para verificar se as instituições estão desenvolvendo a regulação como está prevista, se está tudo dentro de uma ideia de padrão de qualidade para a regulação. Então quando o Estado desenha a regulação e nela impõe um padrão de qualidade, as avaliações servem para ver se as instituições estão atendendo aquilo, e hoje está atendendo, está funcionando (R-Assoc., informação verbal, 2019).

A política pública de avaliação da educação superior não favorece o entendimento de que a regulação não esgota em si mesma, mas pode ser também uma prática formativa e construtiva no sentido de não ser somente uma regra a ser cumprida para o carimbo do MEC, mas servir como um norteador de como as IES podem melhorar seus processos. Nesse cenário, as IES utilizariam as normas para fomento da qualidade da educação superior em todas as suas dimensões.

As contradições permeiam todo esse movimento dialético entre a avaliação e a regulação, entre a avaliação formativa e a regulatória, não somente no contexto da produção dos textos da política, dispositivos legais complementares que se contrapõem à essência do Sinaes, mas também o contexto da prática, em que as IES estão mais preocupadas em cumprir as regras impostas pelo Estado. De maneira alguma, postulamos a extinção da regulação, pois ela deve existir para que o Estado mantenha o controle da educação superior, principalmente, em se tratando de um campo prioritariamente dominado pelo setor privado. O intuito, destarte, é analisar o posicionamento de pesquisadores e interlocutores da pesquisa, no sentido de encontrar pistas para que possamos entender como a avaliação pode conviver com a regulação, mantendo-se a sua centralidade, principalmente *in situ*, nas IES.

Nessa perspectiva, os entrevistados foram questionados sobre a relação da avaliação institucional e a regulação e, para além do já explicitado na seção anterior, tanto coordenadores de CPA quanto os interlocutores do outro grupo entendem que o poder público acaba por induzir que as IES não utilizem a avaliação institucional como momento formativo, visto que os conceitos atribuídos nas avaliações trazem consequências para as instituições. As IES com bons conceitos são premiadas e as que não alcançam tais patamares passam por procedimentos de supervisão, quando os conceitos são insatisfatórios. A esse respeito, Ristoff (2011) considera “desnecessário, inconveniente, para não dizer perigoso” (p. 47) atrelar o uso da avaliação à premiação ou punição, legitimando o posicionamento do R-Seres que cita a existência do bônus regulatório para instituições que alcançam conceitos quatro e cinco, mas ao mesmo tempo lembra que o que separa uma nota três de uma quatro podem ser dois décimos. E questiona: “esses dois décimos definem a qualidade de uma instituição?” (Informação verbal, 2019).

A prática de premiação é conhecida como “bônus regulatório” e é vinculado aos conceitos dos indicadores preliminares de qualidade CPC, IGC e aos conceitos obtidos nas avaliações *in loco* CC e CI. O intuito da adoção dessa política é a indução de maior empenho das instituições para conseguirem melhores conceitos com vistas a alcançar os benefícios ofertados pelo Estado. Sobre esse assunto, as falas do R-CNE e R-Seres levam a inferir que as instituições buscam melhores resultados para obter maior independência de atuação. Nota-se a contradição presente nessa relação em que a IES, para conseguir maior autonomia se sujeita a adequar-se aos instrumentos de avaliação e a seguir normas prescritas pela legislação, se sujeitando a um rígido processo de regulação para, por conseguinte, conseguir maior liberdade de atuação. Ao mesmo tempo em que conquista a autonomia em algumas ações e processos, se rende ao atendimento e cumprimento da regulação proposta para a educação superior.

Como visto na seção anterior, a avaliação tem impacto na regulação, não só no que diz respeito à nível de qualidade que determinada IES tem a partir do conceito obtido, mas também no tipo de bônus que irá conseguir, como comenta o R-Seres, sobre a questão da condicionalidade do tempo de validade do ato autorizativo ao CI obtido pela instituição, conforme mostra quadro a seguir:

Quadro 11 – Condicionantes de validade dos atos autorizativos de credenciamento e credenciamento das instituições de educação superior brasileiras no âmbito do Sinaes (Brasil, 2017)

Organização Acadêmica	Condicionante	Prazo
Faculdades e Centros Universitários	CI 3	3 anos
	CI 4	4 anos
	CI 5	5 anos
Universidades	CI 3	5 anos
	CI 4	8 anos
	CI 5	10 anos

Fonte: Brasil (2017)

É importante lembrar que apenas dois décimos de diferença no conceito institucional, para mais ou para menos, pode ter impacto da mesma forma em até três anos de diferença na validade do ato autorizativo, no caso das universidades, e de um ano no caso das faculdades e centros universitários. Logo, a avaliação tem uma grande repercussão nos bônus regulatórios. Destaca-se, entre outras, situações em que o conceito obtido, combinado com outros quesitos ou não, influencia a obtenção do bônus regulatório:

- (i) tempo de validade do ato autorização de instituições de educação superior (Portaria normativa nº 20/2017);
- (ii) credenciamento de campus fora de sede (Portaria normativa nº 23/2017);
- (iii) credenciamento para transformação de faculdade em centro universitário (Decreto nº 9.235/2017);
- (iv) credenciamento para transformação de centro universitário em universidade (Decreto nº 9.235/2017);
- (v) registro dos próprios diplomas por instituições sem autonomia (faculdades) (Decreto nº 9.235/2017);
- (vi) dispensa de avaliações *in loco* para autorização de cursos (Portaria normativa nº 20/2017);
- (vii) dispensa de avaliações *in loco* para reconhecimento de cursos

- (viii) quantidade de polos de educação a distância que podem ser abertos (Portaria normativa nº 11/2017);
- (ix) aumento de vagas para cursos de graduação (Portaria normativa nº 20/2017);
- (x) quantidade de vagas ofertadas pelo Prouni (Portaria normativa nº 18/2014);
- (xi) adesão da instituição ao Fies (Portaria nº 952/2019).

De acordo com Hora (2019), “o bônus regulatório está atrelado ao discurso de indução da qualidade nos cursos e nas IES, pois o pensamento é que, se essas diferenciações são criadas, os sujeitos investirão em qualidade para que assim consigam benesses” (p. 300). Não obstante ao discurso proclamado pela política para se gerar o consenso, os interlocutores da pesquisa foram questionados sobre a relação entre o bônus regulatório e a qualidade.

O dinâmica do bônus regulatório assemelha-se com o que Thaler e Sunstein⁶⁷ (2008) chamam de *nudge* (empurrão) – o sistema de premiação para a indução de determinadas situações. Nesse sentido, configura-se o *libertarian paternalism* (paternalismo libertário), que seria dar a liberdade de escolha, mas criar um efeito psicológico, por meio dos incentivos, para que a escolha seja direcionada. Os autores salientam que as aplicações mais importantes do paternalismo libertário são para o governo e “algumas vezes, mudanças sociais massivas, nos mercados e nas políticas, começam com um pequeno empurrão social” (Tradução nossa) (THALER; SUNSTEIN, 2008, p. 53).

Dos 16 (dezesseis) interlocutores representantes das IES, apenas 5 (cinco), 31%, se manifestaram com conhecimento sobre o assunto, o que se infere que os demais desconhecem o conceito de bônus regulatório, embora tenham mencionado o recebimento de privilégios regulatórios, embora não assimilado à expressão. Entre os que se manifestaram, somente a CCPA-CeUniPr1 e o CCPA-CeUniPr4 acreditam que essa prática induz a melhoria da qualidade, porém a fala deste coordenador, ao afirmar que “as faculdades que pensam no bônus regulatório têm que estar com o instrumento de avaliação *in loco* ‘na ponta da língua’” (informação verbal, 2019), nos levou à uma leitura um pouco diferenciada. Entendemos que a instituição pode adotar condutas para obter bons conceitos e fazer jus ao bônus regulatório e, assim, ele não necessariamente induziria a qualidade, que é a mesma opinião do PRAR-UniPr1. Esse tema será problematizado com maior ênfase no próximo capítulo, com a apresentação da

⁶⁷ Richard Thaler é um economista americano da Universidade de Chicago que ganhou o prêmio Nobel de Economia no ano de 2017, e suas pesquisas fizeram surgir um outro campo na economia – a economia comportamental, que conjuga ideias da psicologia para complementar e melhorar a economia. Esse modelo contribui para a maneira com que se pensa a economia e com que se faz políticas públicas. O coautor do seu livro, Sunstein, foi chefe do escritório de assuntos regulatórios no governo do presidente Barack Obama, em 2009 (CALEIRO, 2015).

categoria *a posteriori* “performatividade e fabricações”. Já os demais coordenadores consideram que a premiação das IES com melhores conceitos não induz a qualidade, pois

[...] quando se fala que é bônus regulatório parte-se da concepção de que aquela nota, de fato, avalia o que se está dizendo que avalia, que nota quatro faz diferença de nota cinco, do ponto de vista do ensino, do ponto de vista da instituição. Objetivamente não faz, tem até algumas que vão tirar nota quatro e cinco *no matter what* porque elas tirariam mesmo, nota quatro e cinco (PRAR-UniPr1, informação verbal, 2019).

Volta-se à problemática da qualidade, como já discutido, na qual alguns interlocutores consideram que as notas obtidas nas avaliações e nos indicadores de qualidade não infalivelmente traduzem a real qualidade ou que signifique algo que possa diferenciar uma IES nota três de uma IES nota quatro, por exemplo. Outro ponto de vista que se encaixa nessa mesma vertente é o do CCPA-UniPr2, que entende que o problema não estaria no bônus regulatório em si, se houvesse clareza na definição de qualidade. Para ele,

[...] qualidade é a nota da avaliação, portanto se a nota da avaliação atendeu, consegue-se um bônus, e ele se regula a partir apenas de uma nota. Olha que contraditório, se em sala de aula você entende que o aluno é bom apenas porque ele tem nota dez é complicado, é a mesma coisa do que estamos discutindo aqui. Qualidade do aluno é apenas aquele que conseguiu nota dez. Mas aquele que atingiu nota sete, oito ou seis pode ser um bom aluno, na hora da prova aconteceu alguma coisa. A analogia pode ser aplicada ao professor, nota três não significa que ele seja um mau professor. Mesma coisa a nota da instituição, o bônus será atribuído em função da nota, porém não quer dizer muita coisa (CCPA-UniPr2, informação verbal, 2019).

Entre os entrevistados do outro grupo, o bônus regulatório é de conhecimento de todos que inclusive postulam a relação desse com a indução de melhoria da qualidade, com a exceção do R-Assoc. Contudo, o R-Seres levanta novamente a questão referida anteriormente sobre décimos da nota que podem definir uma IES com qualidade três ou quatro, por exemplo. Na contramão, o R-Assoc. afirma que o bônus instiga desafios, mas não o da qualidade. Segundo o interlocutor,

[...] montar um determinado processo estanque para atender uma determinada conceituação não gera qualidade nenhuma, envolve só aquelas pessoas, não envolve a comunidade acadêmica. Porque, pensa, toda vez que se fala em qualidade é qualidade para a comunidade acadêmica, não é qualidade que se visualiza por uma lupa. A comunidade acadêmica não se beneficiou daquilo, não tem qualidade nenhuma nesse processo. Então os bônus hoje estão mais

ou menos direcionados à lupa. As IES fazem algo pontualmente para conseguir atender os requisitos e se conseguir terá o bônus. Então, não vejo que esse processo contribui na geração de qualidade (R-Assoc., informação verbal, 2019).

Assim, constata-se que nas IES o bônus regulatório ainda não é um conceito disseminado, embora conheçam a prática empiricamente sem vinculação à nomenclatura. Mas percebe-se que, tanto no discurso dos coordenadores de CPA e mais ainda no dos representantes governamentais que reproduzem o discurso hegemônico do impacto positivo do bônus regulatório na qualidade da educação, embora possamos titubear ao usar tal assertiva, visto as colocações e críticas feitas pelos outros interlocutores, conforme acabamos de mostrar.

Além de estar intrinsecamente relacionada às avaliações institucionais externas, a regulação também está articulada à autoavaliação institucional. Embora em uma primeira análise possa se considerar que a avaliação interna não tem interface com a regulação, por ser um processo de autoconhecimento feito pelas próprias instituições, por comissões internas sem que haja uma leitura e parecer sobre os relatórios de autoavaliação enviados ao MEC, nota-se no exposto nos relatórios de credenciamento que há uma preocupação dos avaliadores em verificar se a autoavaliação está implantada de maneira “correta” e se atende à legislação.

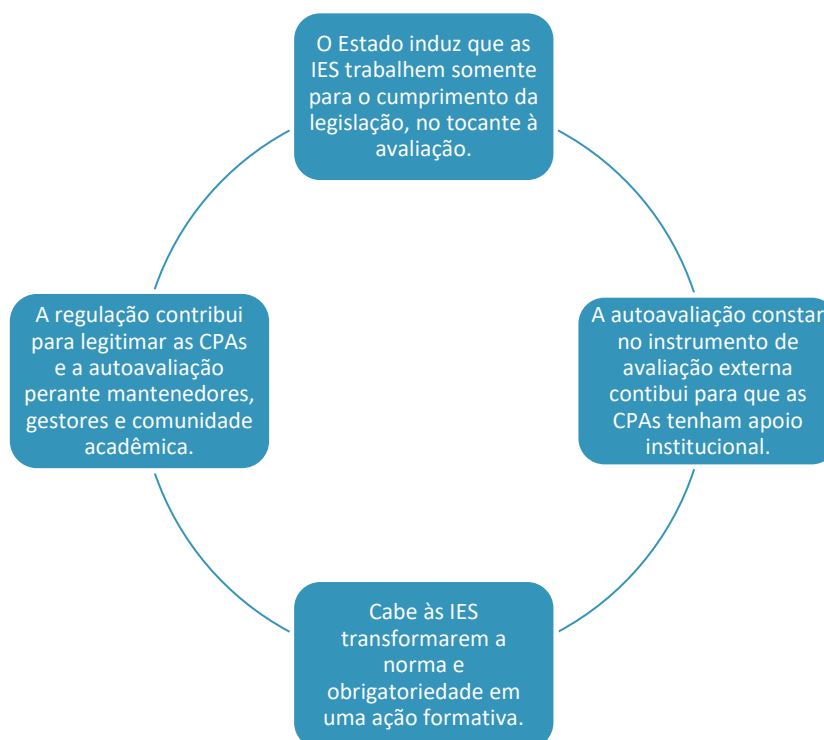
O viés regulatório da autoavaliação também foi percebido na fala de alguns entrevistados, como já explicitado na seção anterior, que mencionaram a elaboração do relatório para postagem no e-MEC como forma de cumprimento legal. Não obstante a avaliação interna ser um processo autônomo na instituição, o que pressupõe liberdade de realização, essa liberdade não é efetiva, uma vez que existem normas que fixam um padrão para os relatórios e a obrigatoriedade da postagem desses, anualmente. A contradição está presente na relação entre a regulação e a autoavaliação, uma vez que, embora a avaliação interna seja proclamada como autônoma, deve comprimir uma prescrição legal. Conquanto pressuponha liberdade é feita por obrigatoriedade. É formativa, mas, também, regulatória. Induz o autoconhecimento e, por outro lado, a autorregulação.

Utilizando-se do pensamento de Marx (1985) para entender a relação dialética entre a avaliação e a regulação, destacamos o trecho a seguir: “o que constitui o movimento dialético é a coexistência de dois lados contraditórios, sua luta e sua fusão numa categoria nova” (p. 109). Nesse movimento entre as contradições que envolvem o sistema avaliativo, os interlocutores demonstraram que a regulação tem não é de todo nociva ao processo formativo da avaliação. Corroborando essa assertiva, Sousa, Seiffert e Fernandes (2016) defendem que a regulação

também provoca mudanças positivas, ainda que seja por meio da imposição do cumprimento legal das normas impostas às IES.

Figura a seguir mostra alguns aspectos importantes dessa relação contraditória.

Figura 9 – Elementos de destaque, na percepção dos entrevistados, no movimento dialético entre a avaliação e a regulação da educação superior brasileira no marco do Sinaes (Brasil, 2019)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados na pesquisa.

Os lados que aparentemente se contrapõem podem, contraditoriamente, se transformar em complementares ou cooperativos à medida que um tenha uma ação positiva e convergente em relação ao outro, assim como Marx (1965) se referiu à relação entre a escravidão e o industrialismo. Nessa coexistência, os coordenadores de CPA destacaram uma outra visão da regulação sobre a avaliação, ao afirmar que a obrigatoriedade de existência da CPA e a realização da autoavaliação fortalece o processo interno de reflexão:

[...] os aluno e professores acham que a CPA é um órgão, um departamento criado pela instituição para tentar, por ali, saber alguma coisa, quando não é isso. Então, se tivermos uma aproximação com o INEP, pudermos fortalecer cada vez mais a CPA, só teremos a ganhar em todos os sentidos. Quanto maior proximidade tivermos, melhor, mais força essa comissão ganha e mais ações se consegue fazer e transformar a academia (CCPA- FacPr2, informação verbal, 2019).

Por outro lado, também consideram que o fato de a autoavaliação ser obrigatória e se constituir em um eixo da avaliação institucional externa empodera e legitima a ação da CPA que, como ressalta a CCPA-FacPr4, se não houvesse a atribuição de conceitos à autoavaliação, seria difícil implementá-la:

[...] as avaliações, as autoavaliações eu vejo que elas como acontecem dentro da rotina da própria faculdade, elas têm em si um impacto como é que eu diria, procurando aqui uma palavra para dizer, é como se o poder da CPA fosse aumentado pela avaliação *in loco*, é assim, tipo, se a gente não tivesse as avaliações *in loco* eu acho que seria mais difícil implementar o que foi solicitado à CPA, porque essa avaliação externa ela empodera a CPA. Em todos esses momentos, em todas essas visitas *in loco* os avaliadores empoderam a CPA e perguntam se nós estamos cientes do nosso papel e da nossa importância junto da instituição (CCPA-FacPr4, informação verbal, 2019).

Entendemos nas entrelinhas que o apoio da gestão da IES para a realização da autoavaliação acontece em decorrência da obrigatoriedade e, sobretudo, da atribuição de conceitos em indicadores concernentes aos diversos aspectos que envolvem a avaliação interna e que impactam diretamente no conceito final da avaliação institucional *in loco*. Essa nota, seria então, o centro da preocupação da equipe gestora da IES e não a efetiva atuação da CPA no processo de autoconhecimento e transformação, mas no impacto que essa atividade tem no conceito institucional, que é utilizado para divulgações e autopromoção da instituição junto à sociedade e comunidade acadêmica.

Vivenciando a mesma situação, a coordenadora da CPA de um IF observou que precisou acontecer o primeiro credenciamento da instituição para que os gestores valorizassem o trabalho desempenhado pela CPA, uma vez que perceberam que a autoavaliação é um dos quesitos verificados pelos avaliadores externos:

[...] no credenciamento vimos que os avaliadores utilizam os nossos relatórios e a importância que tem isso naquele processo. E até é interessante, pois somente depois do nosso primeiro credenciamento foi que, na verdade, a gestão deu validade ao relatório de autoavaliação (CCPA-InFPu1, informação verbal, 2019).

O apoio da gestão da IES foi considerado como um princípio da autoavaliação por quatro (25%) coordenadores de CPA e, também, foi citado como um elemento essencial na

consolidação da cultura de avaliação nas instituições por oito (50%) sujeitos. A questão que envolve a autonomia da CPA tem impacto direto no tipo de avaliação realizada e no relatório elaborado. Conforme o R-Esp.,

[...] autoavaliação deveria, principalmente, olhar aquilo que pode ser melhorado, demonstrando as fragilidades. Contudo, as CPAs acabam entendendo quase que o contrário, e a autoavaliação se transforma em uma peça, muitas vezes, de autoelogio ou tentando ressaltar os aspectos positivos. Não há mal nenhum nisso, se ela pudesse ser complementada com aquilo que a comissão identifica como sendo as fragilidades e as ações que estão sendo feitas, superadas. Então, na prática há uma “distorção” daquilo que era previsto. As instituições se protegem devido ao medo de como que as comissões externas vão entender aquilo. Eu vejo o processo autoavaliativo deixando de explorar os elementos que poderiam significar melhorias substantivas na instituição (R-Esp., informação verbal, 2019).

A falta de autonomia ou até mesmo de entendimento faz com que os relatórios de autoavaliação sejam cada vez mais descritivos e menos analíticos. “As informações dos relatórios e dos questionários poderiam ser entendidas como descritivo-quantitativas, quase lineares, do tipo vamos dizer o que eles querem ouvir” (LEITE, 2008, p.837).

A regulação, assim como a avaliação e a supervisão, se sustenta na justificativa da garantia do padrão de qualidade dos cursos e instituições de educação superior. A fim de entender como a regulação garante, promove ou induz a qualidade, questionamos aos entrevistados sobre essa relação. Consideram que a regulação até pode induzir a qualidade da educação superior, mas é algo a ser cumprido e, nesse sentido, as IES ficam somente no limite do mínimo de qualidade, apenas para o cumprimento burocrático do que manda a legislação, para o não sofrimento de sanções (CCPA-FacPr4, CCPA-CeUniPr1, CCPA-CeUniPr2, CCPA-CeUniPr3, PRAR-UniPri1, CCPA-UniPu1, CCPA-UniPu3, R-Assoc. e R-CNE). O representante do CNE ressalta que:

[...] existem coisas que uma lei, uma norma pode resolver, tem outras coisas que não. Não tem jeito de, através de uma norma, fixar que a partir de hoje todas as IES farão isso, porque o Estado quer que isso tudo seja feito. Algumas coisas ao serem forçadas viram cartório. Como nós temos uma tradição cartorial é muito fácil criar um cartório. As instituições pensam: preciso de um carimbo, eu vou arranjar um jeito de ter um. Na verdade, tem uma questão cultural que é necessário trabalhar em outra dimensão, que não seja apenas normativa, outros estímulos (R-CNE, informação verbal, 2019).

No trecho destacado, o entrevistado reforça o poder regulatório do sistema avaliativo em detrimento do aspecto educativo, comparando o resultado da avaliação a um carimbo que as IES têm de ter, atestando a qualidade e que, a todo custo, buscam esse carimbo para se manterem no mercado. Nesse sentido, o interlocutor considera que a regulação ou a obrigatoriedade de algo não contribui necessariamente para estimular a cultura autoavaliativa no meio acadêmico. Peixoto *et al.* (2016b) defendem um entendimento convergente ao do entrevistado, quando afirmam que, para além da qualidade de seus processos, as instituições buscam o selo de qualidade atestada pelo Estado.

Nessa seara, a CCPA-CeUniPr1 afirma que as IES tendem a permanecer no parâmetro mínimo de qualidade e este não é suficiente para uma boa formação dos estudantes:

[...] qual é o mínimo para funcionar? É x. As instituições investem somente o mínimo, e o mínimo não é suficiente. O mínimo é tão básico, tão básico, que não é suficiente para a formação do profissional para o mercado tão carente, tão necessário de um profissional completo, esse parâmetro não é suficiente (CCPA-CeUniPr1, informação verbal, 2019).

A regulação pode induzir a qualidade, mas percebemos que não é muito efetiva nesse sentido, uma vez que as IES tendem a cumprir a legislação para não sofrer penalidade e, por isso, se mantêm no referencial mínimo de qualidade, adotam *performances* de atuação ou até mesmo manipulam as informações para demonstrar cumprimento dos requisitos regulatórios. Nesse sentido, a regulação não induziria a melhoria da qualidade, mas a manutenção de um estado limiar de qualidade, a partir do momento que exerce pressão sob as IES para o cumprimento das normas.

Quando perguntada se a regulação induz a qualidade da educação superior, a coordenadora da CCPA-CeUniPr1 faz referência ao instrumento de avaliação externa:

[...] antes desse instrumento não era, era uma coisa muito mais mecânica, era uma coisa assim até muito mais fácil de avaliar, era uma receita de bolo muito mais organizada. Botava os ingredientes aqui e dava uma nota. Se os ingredientes estivessem na ordem certa, pronto. Agora não! Agora o avaliador externo tem que ser muito mais observador, criterioso e entender que o processo de avaliação é muito mais multidimensional. Acho que o avaliador vai ter um pouco mais de trabalho, mas para quem lida com educação e está ali como avaliador e, também, é professor, vai ser prazeroso, porque ele é filosoficamente formado para isso, para entender essas dimensões (CCPA-CeUniPr1, informação verbal, 2019).

Já o CCPA-UniPr2 não considera que o instrumento de avaliação induz qualidade, pois o que é mostrado aos avaliadores nas visitas são documentos e evidências que nem sempre condizem com a realidade e com a prática. O mesmo coordenador afirmou ser necessário que as políticas, as normas e a legislação sejam mais atualizadas, e exemplificou a questão das bibliotecas e não consideração, no instrumento de avaliação anterior, de livros e material digital, mas somente impressos, em tempos de globalização e informatização da informação.

[...] penso que a regulação vem realmente para ajudar na questão da qualidade, mas, às vezes, eu acho que tem outro cunho, não só o da qualidade, mas tem cunho político. Existem certas portarias e regulações que são comprados que dá para perceber que são muito mais por interesses políticos do que pela própria qualidade na educação superior (CCPA-CeUniPr2, informação verbal, 2019).

O Sinaes possui duas faces – a avaliativa e a regulatória – que se complementam e se contrapõem em um movimento constante que produz múltiplas determinações para o processo, por meio das suas contradições e convergências. Para ilustrar essa inferência, trazemos a crítica de Marx (1985) ao Sr. Proudhon, o qual considera a existência de dois lados em uma categoria como um problema e o resolve eliminando um dos lados. No entanto, aquele autor postula que toda a contradição tem vantagens e inconvenientes e não só por isso constitui-se em uma complicação, pois deve-se procurar o equilíbrio entre um e outro lado. O mesmo acontece com a avaliação e regulação, que devem se equilibrar de modo que uma não se transforme em uma adversidade para a outra, mas que juntas possam conformar em um outro tipo de relação.

Um fato importante que foi lembrado pelo coordenador de CPA do InFPu2 é que cada instituição interpreta e cumpre a legislação de uma maneira diferente, portanto, pode haver melhoria da qualidade ou não, a partir da regulação. Desta forma, cabe às instituições transformarem a regulação, ou seja, a obrigatoriedade de realização da autoavaliação em um momento estratégico reflexão sobre as políticas internas e melhoria da qualidade.

4.7 Síntese parcial

O quarto capítulo adentrou na análise dos dados e caracterizou das instituições de educação superior, dos órgãos estatais, do conselho e da comissão e associação de IES privadas participantes da pesquisa, analisando duas categorias definidas *a priori*: regulação e qualidade.

A partir da investigação de como a autoavaliação e a avaliação institucional externa se materializam nessas instituições, foi possível verificar o não cumprimento de algumas premissas da autoavaliação com relação à composição das CPAs, autonomia de atuação, divulgação dos relatórios e uso da avaliação com a finalidade formativa.

A contradição está presente na autoavaliação que é registrada com uma concepção teórica e metodológica voltada à formação e melhoria da qualidade nos documentos institucionais, mas é praticada de forma a cumprir meramente a regulação; que possui a finalidade de levar a instituição à reflexão para transformação da realidade acadêmica, mas serve como canal de reclamação e saneamento de insatisfações dos estudantes; que é para ser conduzida de maneira autônoma pela CPA para melhoria institucional, mas é pouco empoderada e, muitas vezes, só existe em função da regulação, para agregar valor aos conceitos das avaliações institucionais *in loco*.

Embora o Sinaes preconize que a autoavaliação ocupe lugar de destaque no sistema, os pareceres de credenciamento analisados pouco fazem menção a esse processo, estão mais voltados a citar os conceitos e indicadores de qualidade da IES e seus respectivos cursos, destacando pesquisa, extensão, corpo docente e cumprimento de requisitos legais. Predominantemente, os pareceres são muito sucintos, não possibilitando acesso à descrição qualitativa feita nos relatórios de avaliação que justifique tal nota ou o voto do relator do processo. Mais contradições nesse processo de transparência e prestação de contas que é direcionado de acordo com os interesses das arenas de poder.

A qualidade da educação superior é um construto não explicitamente definido pelo Estado na legislação educacional, entretanto, pode ser percebida nos instrumentos de avaliação e na composição dos indicadores de qualidade. Desta forma, pode-se inferir que a cada atualização das normas, instrumentos e indicadores, a qualidade teria sua definição e seus parâmetros também alterados. Como mostrado, o corpo docente, a formação do egresso para o mercado de trabalho e a formação humanística desse egresso foram os três elementos mais citados pelos interlocutores da entrevista como sinônimo de qualidade na educação superior. Predominantemente, a qualidade na visão economicista, adotando o conceito de Bertolin (2007).

A crítica do R-Assoc. resume bem o que foi levantado pelas entrevistas, em que a qualidade é mensura por uma escala de conceitos de cinco níveis, na qual as IES acabam por se manter no mínimo de qualidade, pois não há incentivo de que a avaliação seja utilizada para além dos princípios regulatórios. Ele expressa que, enquanto os níveis mínimos de qualidade não sejam mais rígidos, a tendência é de que as IES se mantenham no mínimo, com o mero atendimento da regulação, como já explicitada a observação da CCPA-CeUniPr1.

Ainda que não fosse de ser esperar, alguns coordenadores de CPA de IES públicas e privadas declararam que a autoavaliação é realizada somente para cumprimento da legislação, pois não possui nenhuma função formativa na IES. Demonstraram a dificuldade que tem em relação ao apoio da mantenedora e dos gestores, o que dificulta o processo de implementação de uma cultura avaliativa nas instituições.

Com efeito, a avaliação e a regulação possuem maior proximidade do que se espera; muitas vezes, no âmbito da educação superior, são termos utilizados como sinônimos ou que se confundem como sendo equivalentes. Mesmo entendidos interdependentes e complementares no que tange às normas da política de avaliação e na busca à qualidade, é importante destacar que são processos distintos, com objetivos e finalidades diferentes.

A regulação prevalece nos processos avaliativos do Sinaes em detrimento da centralidade que a avaliação, sobretudo a autoavaliação, deveria ocupar no sistema. Assim, o desafio maior está em criar sentidos para a regulação, fazendo com que normas e regras impostas não sejam cumpridas apenas como burocracia a fim de evitar punições, mas que, em meio à política regulatória, jaz a política avaliativa que deve ser implementada com a crença e cultura de que contribuirá para a formação de instituições e indivíduos.

Com a contribuição de Marx e Engels (1996), devemos analisar a avaliação e a regulação não com um fim em si mesmas, mas como processos impulsionadores da práxis, da prática transformadora da educação superior. Nesse entendimento, a avaliação deveria, sim, induzir a qualidade; para tanto, alguns padrões de conduta devem ser revistos e adotadas novas práticas nas instituições de educação superior. Nesse contexto, a ação das CPAs, que possuem um papel contra-hegemônico nessa mediação entre a avaliação e a regulação, é de extrema relevância.

CAPÍTULO 5 – AUTOAVALIAÇÃO E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA NO MARCO DO SINAES: ARTICULAÇÕES POSSÍVEIS

Este capítulo está voltado à análise de como se estabelecem as articulações entre a autoavaliação institucional e a avaliação institucional externa, preconizadas pelo Sinaes, em instituições públicas e privadas de educação superior, selecionadas para a pesquisa. Ele discute uma das categorias empíricas definidas *a priori* que é justamente a articulações entre as duas modalidades de avaliação e as suas subcategorias, emergidas ao longo do processo de coleta e análise dos dados.

Nele serão discutidas as mediações entre a avaliação institucional interna e externa, como elas estão previstas na política, sob o olhar de quem pensa e faz cumprir as normas e as diversas maneiras como se efetiva (ou não) no âmbito das instituições pesquisadas, sob o olhar dos coordenadores de CPA. Com essas análises foi possível enxergar a realidade para além da aparência e corroborar a ideia de Marx (2010) segundo qual “a realidade não é expressa como ela mesma, mas sim como uma outra realidade” (p. 29).

5.1 Disputa pelo discurso hegemônico na relação entre autoavaliação e avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes

Gramsci (1999, 2001, 2014) entende a hegemonia como sendo o exercício de poder de um conjunto de indivíduos pertencentes à classe dominante. Para o autor, em uma sociedade de classes a supremacia de uma delas é exercida pelo consenso, a adesão e de indivíduos e grupos a partir do estabelecimento de uma ideia ou modo de agir que passará a ser o senso comum de uma determinada realidade, sendo hegemônica em relação a outras ideias.

Estes sistemas [grandes sistemas das filosofias tradicionais e a religião do alto clero] influem sobre as massas populares como força política externa, como elemento de força coesiva das classes dirigentes, e, portanto, como elemento de subordinação a uma hegemonia exterior, que limita o pensamento original das massas populares de uma maneira negativa, sem influir positivamente sobre elas, como fermento vital de transformação interna do que as massas pensam, embrionária e caoticamente, sobre o mundo e a vida (GRAMSCI, 1999, p. 115).

Coutinho (2010) ressalta que as disputas de hegemonia não acontecem somente em grandes projetos de sociedade, mas também no que Gramsci (1999) chama de pequena política, que se circunscreve às relações parciais e cotidianas no interior de da grande política. A hegemonia é o consenso de adesão a determinadas ideologias e valores por grupos sociais.

O consenso é alcançado não somente de forma espontânea, originário do prestígio e confiança que a classe dominante inspira em decorrência de sua posição, mas também por meio da educação e doutrinação exercida por associações, sindicatos e outras organizações públicas e privadas e, ainda, da coerção estatal.

Suscitando a visão de Gramsci (1999), para o panorama de análise da avaliação da educação superior, entendemos a sociedade política representada pelo Estado, governo e burocracia executiva. A sociedade civil é representada pelo conjunto de instituições de educação superior que constituem os aparelhos privados de hegemonia, relativamente autônomos e específicos, com dimensão material própria, cuja função é garantir ou contestar a legitimidade de uma formação social e do Estado.

Gramsci vê a emergência da "sociedade civil". E o que especifica essa sociedade civil é o fato de, através dela, ocorrerem relações sociais de direção político-ideológica, de hegemonia, que - por assim dizer- "completam" a dominação estatal, a coerção, assegurando também o *consenso dos* dominados (ou assegurando tal consenso, ou hegemonia, para as forças que querem destruir a velha dominação) (COUTINHO, 2011, p. 10).

A disputa de lugar hegemônico na política avaliativa da educação superior fez com que a autoavaliação passasse por diferentes posicionamentos na trajetória histórica de consolidação da avaliação como política pública. Isso acontece por se tratar de uma totalidade que envolve relações sociais e, de acordo com Reis (2013), “se puder falar em um ‘funcionamento’ da sociedade, ele será marcado por acordos e tensões em torno da disputa pelo relato hegemônico” (p. 44).

Nesse cenário, o funcionamento do sistema avaliativo da educação superior é permeado de contradições orgânicas, mas também produzidas pela luta travada pela dominação da hegemonia da ideologia dominante. Na primeira proposta avaliativa, o Paru (1983), a autoavaliação era hegemônica. Já no CNRES (1985) e no Geres (1986) a hegemonia era da avaliação externa. Tempos depois, o Paiub (1993) atribuiu novamente a hegemonia à autoavaliação, que cedeu espaço para a avaliação externa no ENC e ACO (1995) e ACE (2001).

Quando o Sinaes foi criado a articulação entre a avaliação e regulação era uma realidade posta na lei que colocava a autoavaliação como ponto de partida do sistema e como centralidade do processo avaliativo, em que os avaliadores externos ajudariam a “identificar acertos e equívocos da avaliação interna” (INEP, 2004). Já havia um discurso hegemônico em meio à comunidade acadêmica e intelectuais, que pensaram o Paiub de que a autoavaliação seria o caminho para a melhoria da qualidade da educação superior, que foi retomado no Sinaes.

No cronograma de interação entre a Conaes, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e as CPAs para realizar a avaliação institucional, constante do documento “Diretrizes para Avaliação da Educação Superior”, estava previsto que, até dezembro de 2004, as comissões deveriam enviar à Conaes seus projetos de autoavaliação e, até meados de 2005, deveriam produzir um relatório parcial desta atividade. O relatório final, incorporando a contribuição das comissões externas de avaliação, deveria estar pronto até meados de 2006 (BRASIL/MEC/CONAES, 2004, p. 29, 30). Posto dessa forma fica implícita a *prioridade* da autoavaliação institucional em relação aos demais processos que compõem o SINAES. “Isso porque, em meados de 2006, o primeiro ciclo do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) ainda não teria sido completado, nem todos os cursos de graduação teriam sido visitados por comissões externas” (PEIXOTO, 2011).

Contudo, com o passar dos anos de implementação do referido sistema avaliativo, a autoavaliação passou a ter menos destaque na legislação e, conseqüentemente, na sociedade e comunidade acadêmica, visto que o Estado deslocou a hegemonia da autoavaliação para as demais formas de avaliação previstas, como Enade e a avaliação externa. As instituições de educação superior, por sua vez, reproduzem o discurso hegemônico, passando a dar mais atenção para a avaliação *in loco* em detrimento à avaliação interna, visto que esta não produz resultados e conseqüências de visibilidade, para a comunidade acadêmica e para a sociedade, como destacado pela CCPA-UniPu1:

[...] realmente em termos de impacto para a sociedade, para o que é veiculado é o ENADE e as visitas que seriam os conceitos que vai terminar lá no IGC também. Às vezes até nem é bem explicado essas respostas, esses resultados as pessoas não compreendem bem o instrumento, como são realizados cálculos, e aí tem algumas questões, inclusive, em relação, assim, ao ENADE, mas esse tem maior visibilidade, porque é um número, é um conceito em uma escala e as pessoas veem aquele número e fazem algumas considerações a partir disso (CCPA-UniPu1, informação verbal, 2019).

Os interlocutores da pesquisa foram questionados sobre o lugar que a autoavaliação institucional ocupa na política avaliativa, em relação às demais modalidades de avaliação propostas pelo Sinaes. Somente a CCPAUniPr3 considera que a autoavaliação possui lugar de destaque na política avaliativa e, conseqüentemente, na sua IES.

Do total de 22 (vinte e dois) interlocutores da pesquisa, 16 (dezesesseis) sendo 5 (cinco) das IES públicas, 7 (sete) das IES privadas e os R-Seres, R-Conaes, R-CNE, R-Esp., acreditam que, apesar da importância que a autoavaliação possui para uma IES, não ocupa uma posição central e de relevância na política da forma em que ela se coloca. A realização do processo autoavaliativo é olhada mais como um requisito regulatório, que deve ser cumprido. Isso é refletido na maneira como os avaliadores externos olhariam a avaliação interna, como algo a se verificar se existe ou não existe, somente.

Ao ser questionado sobre a ressonância das avaliações institucionais internas e externas, o coordenador da CPA do InFPu2 não hesitou em afirmar que a avaliação externa tem maior visibilidade:

[...] os conceitos das avaliações *in loco* e do Enade vendem muito bem para comunidade externa, já tem um espaço consolidado junto do próprio MEC. A CPA e a autoavaliação não têm, nós estamos ainda caminhando dentro do próprio MEC, conseguimos muita coisa, mas se for comparar com Enade, ainda é muito pouco. O pessoal acaba divulgando mais o externo. Não é só aqui, é o mundo, ele acaba divulgando mais o externo, por quê? Porque a comunidade sabe que existe o Enade, sabe que existe as outras ferramentas, eles não têm ainda o conhecimento das autoavaliações (CCPA-InFPu2, informação verbal, 2019).

Esse coordenador considera que o próprio MEC dá maior importância e visibilidade para as avaliações *in loco* e Enade e com isso há uma tendência de as IES divulgarem também os resultados dessas avaliações por haver uma escala de conceitos quantitativos que geram posicionamento em escala de qualidade atribuída às instituições. Contraditoriamente, o Estado proclama, por meio do aparato legal, uma concepção de autoavaliação, centrada na formação, fundamental no processo avaliativo da educação superior e se comporta, por meio de ações (ou falta delas) na contramão daquilo que dissemina como discurso hegemônico.

Já outros interlocutores da pesquisa – CCPA-CeUniPr1, CCPA-FacPr2, CCPA-FacPr4, R-Daes e R-Assoc. – consideram que a autoavaliação, recentemente, tem melhor se posicionado na política, principalmente ao configurar-se como um eixo no instrumento de avaliação institucional externa. Esse fato, contribuiu para que os avaliadores externos dessem maior atenção à autoavaliação nas visitas, como ressaltado:

[...] eu tenho sentido, inclusive agora nos últimos tempos, uma preocupação e uma atenção cada vez maiores dada a CPA. Recentemente nós recebemos e-mail do Inep solicitando dados da coordenação da CPA de todas as instituições, porque eles pensam numa ação que uniria essas CPAs. Eu percebo, também, que no caso das avaliações *in loco* os avaliadores têm dado uma importância maior ao momento de reunião com a CPA, eu noto de fato um cuidado nesse momento da avaliação. Entendo que essa preocupação, pelo menos eu sinto isso, ela tem aumentado ao longo do tempo (CCPA-FacPr4, informação verbal, 2019).

A tendência quantitativa e de *ranqueamento* das avaliações institucionais externas geram maior repercussão na sociedade, embora tenha-se constatado um avanço no que diz respeito à maior visibilidade da autoavaliação ao destacá-la como quesito de análise na avaliação institucional externa, dos anos de 2010. Nesse instrumento, a dimensão 8 era composta por apenas três indicadores, no ano de 2014 passou a cinco, conforme mostrado no quadro comparativo a seguir⁶⁸.

Quadro 12 – Comparativo dos indicadores da dimensão 8 do Sinaes – planejamento e avaliação – nos instrumentos de avaliação institucional externa dos anos de 2010 e 2014 (Brasil)

Indicadores da Dimensão 8 Ano 2010	Indicadores do Eixo 1 Ano 2014
8.1. Coerência do planejamento e da avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional com o estabelecido em documentos oficiais.	1.2. Projeto / processo de autoavaliação institucional.
8.2. Autoavaliação institucional	1.3. Autoavaliação institucional: participação da comunidade acadêmica
8.3. Planejamento e ações acadêmico-administrativas a partir dos resultados das avaliações	1.4. Autoavaliação institucional e avaliações externas: análise e divulgação dos resultados.
	1.1. Evolução institucional a partir dos processos de Planejamento e Avaliação Institucional.
	1.5. Elaboração do relatório de autoavaliação.

Elaborado pela autora com base em Inep (INEP, 2010) e Inep (INEP, 2014)

No quadro apresentado, nota-se que a autoavaliação ganhou destaque na avaliação externa, passando a ser analisada do ponto de vista sistêmico e processual, como subsídio para a evolução institucional e melhoria dos processos de gestão. Observamos certa convergência entre a essência dos indicadores entre os anos analisados, muito embora os descritores de cada

⁶⁸ Ressalta-se que esses instrumentos se aplicam somente aos processos abertos antes do ano de 2017, no entanto o entendimento da evolução do grau de importância da autoavaliação se faz relevante em um contexto de disputas entre os significados, objetivos e usos da avaliação, principalmente para o setor privado.

um tenham ganhado uma maior complexidade e profundidade para embasamento da análise. O indicador 8.2, por exemplo, tinha o objetivo de identificar se a CPA estava implantada e funcionando adequadamente, com participação a comunidade interna e externa e se a divulgação das análises e dos resultados eram divulgados. Pode-se dizer que no instrumento de 2014 houve o desdobramento em dois indicadores distintos, o 1.3 voltado somente à participação da comunidade acadêmica, visto a importância de o processo de autoavaliação ser democrático e colaborativo e o 1.4 que tratava da divulgação dos resultados, e veja só, não somente das autoavaliações, mas também das avaliações externas. Já o indicador 1.1 pode ser considerado uma inovação para a área avaliativa, a partir da implantação do Relato Institucional, documento no qual a IES caracteriza sua evolução institucional por meio da implementação de melhorias a partir dos resultados da avaliação institucional. Por fim, o 1.5, também não visto no instrumento anterior, tratava especificamente da qualidade dos relatórios produzidos pelas IES, com intuito de verificar se apresentavam resultados, análises, reflexões e proposições que pudesse subsidiar o planejamento e a ação institucional. Considera-se esse indicador bastante pertinente, pois, como verificado em estudos sobre a temática, muitas vezes as IES não produzem relatórios com reflexões e análises, mas somente registram os dados coletado por meio de entrevistas à comunidade acadêmica, prestam contas ao MEC quanto à sua elaboração e o engavetam.

As mediações entre os instrumentos de avaliação continuaram e, deram origem ao documento (re) formulado no ano de 2017, que embora os indicadores do eixo 1 – planejamento e avaliação – continuassem os mesmos, os descritores tornaram-se mais complexos, como registrado no quadro a seguir.

Quadro 13 – Comparativo dos descritores (conceito 5) do Eixo 1 do Sinaes – planejamento e avaliação – nos instrumentos de avaliação institucional externa dos anos de 2014 e 2017 (Brasil)

Indicadores do Eixo 1 – Planejamento e Avaliação	Ano 2014 – Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Credenciamento e Recredenciamento	Ano 2017 - Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Recredenciamento
	Descritor para conceito 5	Descritor para conceito 5
1.1.Evolução institucional a partir dos processos de Planejamento e Avaliação Institucional.	Quando a demonstração de evolução institucional contida no Relato Institucional é caracterizada como excelente em relação aos processos de Planejamento e Avaliação Institucional.	O Relato Institucional analisa e sintetiza o histórico da IES, o conceito de avaliações externas, o desenvolvimento e divulgação dos processos de autoavaliação, o plano de melhorias e processos de gestão a partir das avaliações externas e internas, demonstra a implementação de ações efetivas na

Indicadores do Eixo 1 – Planejamento e Avaliação	Ano 2014 – Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Credenciamento e Recredenciamento	Ano 2017 - Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Recredenciamento
	Descritor para conceito 5	Descritor para conceito 5
		gestão da IES, evidencia a evolução institucional e é apropriado pelos gestores, docentes/colaboradores e discentes
1.2. Projeto/processo de autoavaliação institucional.	Quando o projeto/processo de autoavaliação institucional está previsto/implantado e atende de maneira excelente às necessidades institucionais, como instrumento de gestão e de ações acadêmicas administrativas de melhoria institucional.	Há processo de autoavaliação institucional e atende às necessidades institucionais, como instrumento de gestão e de ação acadêmico-administrativa de melhoria institucional, com evidência de que todos os segmentos da comunidade acadêmica estão sensibilizados e se apropriam seus resultados
1.3.Autoavaliação institucional: participação da comunidade acadêmica	Quando o processo de autoavaliação ocorre com participação excelente da comunidade acadêmica.	O processo de autoavaliação ocorre com participação da sociedade civil organizada e de todos os segmentos da comunidade acadêmica (vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um deles), com abrangência de instrumentos de coleta e índice de participação crescente.
1.4.Autoavaliação institucional e avaliações externas: análise e divulgação dos resultados.	Quando a divulgação das análises dos resultados do processo de autoavaliação institucional e das avaliações externas ocorre, de maneira excelente , para a comunidade acadêmica.	Os resultados divulgados , referentes à autoavaliação institucional e às avaliações externas, são analíticos e apropriados por todos os segmentos da comunidade acadêmica.
1.5. Elaboração do relatório de autoavaliação.	Quando o relatório de autoavaliação apresenta resultados, análises, reflexões e proposições de forma excelente para subsidiar planejamento e ações.	Os relatórios de autoavaliação estão de acordo com a previsão de postagem para cada ano do triênio (considerando os relatórios parciais e final previstos no planejamento da CPA), possuem clara relação entre si, impactam o processo de gestão da instituição e promovem mudanças inovadoras

Fonte: Elaborado pela autora com base em Inep (2014) e Inep (2017). Grifos do documento original.

Ao analisar os descritores de cada um dos indicadores do eixo 1 nos dois instrumentos, percebe-se um maior embasamento para a atribuição dos conceitos, com o destaque para palavras-chaves que produzem um melhor direcionamento da análise das evidências encontradas no momento da avaliação *in loco*. Considera-se que, com os descritores mais detalhados e direcionados, aumentou-se exigência quanto à efetividade e qualidade dos processos avaliativos internos nas IES.

A visibilidade da autoavaliação foi demonstrada e ressaltada pelo Estado por meio da legislação e instrumento de avaliação e, conseqüentemente, percebida por alguns interlocutores da pesquisa, que reproduzem o discurso do consenso, hegemônico, que o Estado que passar.

Não obstante, o sentimento de importância à autoavaliação institucional nos últimos anos pode apresentar certa contradição na medida em que há uma discrepância as dimensões imediatas e mediatas que envolvem a política do Sinaes. O eixo 1 – planejamento e avaliação – possui peso 10 na composição do conceito final, tanto para credenciamentos, reconhecimentos ou transformação de organização acadêmica (INEP, 2017). Nota-se a contradição ao se atribuir o mesmo peso para processos de entrada e permanência, uma vez que na autorização para funcionamento a IES apresenta somente proposições e projetos, não havendo ainda um sistema autoavaliativo implementado. Em contrapartida, nos demais processos a autoavaliação deveria ter um peso maior, pois para uma IES em funcionamento constitui-se como fator preponderante de planejamento e ação.

O simples fato de a autoavaliação estar em evidência maior no instrumento do ano de 2017 não quer dizer que ela ocupa a centralidade ou lugar de relevância no Sinaes. Esse é o entendimento do representante da Seres, quando menciona a inexistência da autoavaliação nos padrões decisórios dos processos de avaliação institucional:

[...] quando penso, por exemplo, no padrão decisório, o que vou olhar para decidir um processo de credenciamento, de reconhecimentos, até mesmo uma autorização de curso, são coisas que não estão diretamente relacionadas à CPA. Por exemplo, o projeto de autoavaliação institucional, quando eu olho no padrão decisório eu não tenho isso, eu não tenho como avaliar se ela está boa ou ruim para efeitos de decisão de processo. Se o eixo 1 estiver mal avaliado, bom, a gente vai por uma questão: ah, o eixo está mal avaliado, e vamos seguir o padrão decisório quanto a isso. O indicador específico de autoavaliação institucional e avaliações externas, análise e divulgação dos resultados, se ele é mal avaliado, mas o eixo como um todo está ok, eu não tenho como dizer nada que gere uma consequência. Eu posso até fazer constar no parecer, mas quando vai para as outras instâncias eles querem saber se está acima de três ou não, e é basicamente isso (R-Seres, informação verbal, 2019).

A Portaria Normativa nº 20/2017 é a legislação vigente que fixa o padrão decisório dos processos de credenciamento e reconhecimentos (BRASIL, 2017). De acordo com esse documento são observados os seguintes critérios, cumulativamente, para o parecer final satisfatório nos processos mencionados: (i) CI igual ou maior que 3,0; (ii) conceito igual ou superior a 3,0 em todos os eixos do instrumento de avaliação externa *in loco* que compõem o CI, podendo-se permitir conceito igual ou superior a 2,8 em um dos eixos, desde que os demais e o conceito final sejam iguais ou superiores a 3,0; (iii) apresentação de laudo técnico emitido por profissional ou órgão público competentes que tenha coerência e garantam a facticidade do plano de garantia de acessibilidade, em conformidade com a legislação em vigor; (iv)

atendimento às exigências legais de segurança predial, com apresentação de laudo específico emitido por órgão público competente; e (v) certidão negativa de débitos fiscais e de regularidade com a seguridade social e o fundo de garantia do tempo de serviço.

Além disso, cumulativamente às condições mencionadas devem ser observados alguns critérios do instrumento de avaliação que não podem apresentar conceitos inferiores a 3, sob pena de instauração de protocolo de compromisso, a saber: (i) PDI e políticas institucionais voltadas para o desenvolvimento econômico e à responsabilidade social; (ii) PDI e política institucional para a modalidade EaD, quando for o caso; (iii) política de atendimento aos discentes; (iv) processos de gestão institucional; (v) salas de aula; (vi) estrutura de polos EaD, quando for o caso; (vii) infraestrutura tecnológica; (viii) infraestrutura de execução e suporte; (ix) recursos de tecnologias de informação e comunicação; (x) ambiente virtual de aprendizagem, quando for o caso; (xi) laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física; (xii) bibliotecas: infraestrutura.

Correlacionando a fala do R-Seres e o padrão decisório citado, inferimos uma desconsideração da relevância da autoavaliação para a gestão institucional, inclusive para verificação da qualidade dos quesitos considerados pela portaria normativa. A autoavaliação não se constitui como critério decisivo para o credenciamento ou recredenciamento institucional. Entende-se que os indicadores supramencionados são considerados essenciais para a publicação do ato autorizativo para continuidade do funcionamento da IES a autoavaliação não está entre esses elementos primordiais. O padrão decisório não compartilha da mesma filosofia do Sinaes que considera a autoavaliação como um processo de destacada importância no sistema avaliativo. Ao contrário disso, os elementos indispensáveis, sobre os quais há mais rigor na exigência de conceitos iguais ou superiores a 3, são basicamente relacionados à infraestrutura física e acadêmica, como laboratórios, biblioteca, tecnologias e outros.

A contradição verificada entre os próprios dispositivos legais, a teoria e a prática, o proclamado e o efetivado, nos conduz para o entendimento de que a autoavaliação não ocupa o lugar de destaque ao qual faria jus, levando-se em consideração a essência atribuída a ela pelo Sinaes. Como política pública, a autoavaliação não somente não é hegemônica em relação à avaliação institucional externa, como também não o é como processo interno em uma instituição de educação superior, em detrimento aos demais indicadores registrados no padrão decisório.

Com um pensamento diferente de se colocar mais peso na autoavaliação por meio, por exemplo, da obrigatoriedade de conceitos maiores ou iguais a três nos indicadores do eixo 1, o

R-CNE afirma que a autoavaliação é o componente do Sinaes que deveria melhorar, pesar mais, mas não necessariamente associado à regulação. Não é simplesmente o processo burocrático de colocar no instrumento de avaliação externa que vai fazer com que a autoavaliação tenha realmente um efeito na qualidade da educação superior.

O R-CNE ressalta que a autoavaliação foi a parte do Sinaes que teve maior dificuldade de se implementar por uma questão cultural das instituições, mas também pela falta ou estímulos equivocados do Estado. Dessa forma, a autoavaliação é realizada de maneira um tanto burocrática e não é lembrada nos pareceres do próprio CNE dos credenciamentos e credenciamentos institucionais relatados. Além de não constar nos pareceres, o tema também não é mencionado na sessão pública de relato dos processos. De fato, analisando esses pareceres, constatou-se que o termo “autoavaliação” apareceu somente sete vezes em dois pareceres e, “CPA”, oito vezes em quatro pareceres.

O R-Conaes também observa que o tema autoavaliação nunca foi discutido naquela comissão, nos dois anos em que é membro. Isso corrobora a pesquisa de Gonçalves (2016) que analisou as atas da Conaes de cinco anos (2011-2015) e constatou que em termos de frequência, a autoavaliação não apareceu nas atas entre os assuntos mais tratados, estando a acreditação no Arcu-Sul, Enade e indicadores de qualidade à frente daquela temática. Para a autora, “a autoavaliação foi pouco assistida no decorrer da implementação do Sinaes e isso não pode ser ignorado” (GONÇALVES, 2016, p. 166).

Dando continuidade às análises das atas da Conaes, foram lidas aquelas produzidas a partir do da 123ª ata de dezembro de 2015 a 152ª de setembro de 2019. Somente na 141ª ata, datada de 30 e 31 de outubro de 2016, há uma referência a avaliação interna, mas como título de uma mesa redonda de um evento promovido pelo Inep – o Seminário Internacional de Avaliação da Educação Superior, no ano de 2017. Corroborando a fala do R-Conaes, a autoavaliação não é sequer mencionada nas reuniões, mas está registrada nas atas, a preocupação dessa comissão com relação à maior atuação e articulação com o MEC, Seres e Inep, inclusive com a representatividade da Conaes na CC-Pares.

A R-Inep ressalta que estão sendo feitos estudos sobre a autoavaliação e a tendência é de que cada vez mais aumente o protagonismo das CPAs nas avaliações institucionais externas. Isso revela que a centralidade da autoavaliação não é uma realidade do Sinaes, mas que vem sendo melhorada de alguns anos para cá.

Analisando a legislação relativa à avaliação da educação superior, a autoavaliação aparece somente uma vez no Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017), que revogou o nº 5.773/2003 (BRASIL, 2003), quando fixa a estrutura mínima de um PDI. Na Portaria

Normativa nº 21/2017 (BRASIL, 2017), que substituiu a nº 40/2007 (BRASIL, 2007), a autoavaliação é mencionada somente uma vez no corpo do documento legal, no art. 22 que registra a obrigatoriedade de protocolo dos relatórios até o final do mês de março de cada ano, no sistema e-MEC. Aparecem, ainda, a autoavaliação e a CPA no anexo da normativa, uma espécie de glossário que define “relatórios de autoavaliação”, “comissão própria ou permanente de avaliação (CPA)” e “membros da CPA”, ressaltando que haverá a figura de um coordenador que deve ser membro da comunidade universitária e possui experiência no processo de avaliação da educação superior. Percebe-se que, informações dessa normativa são diferentes, senão divergentes da lei que instituiu o Sinaes. Nesse dispositivo legal, a CPA é comissão própria de avaliação, não havendo duplicidade de interpretação da sigla, além de não haver restrição do segmento a que pertencerá o coordenador, tampouco que tenha experiência. Sem contar que o documento roteiro de autoavaliação institucionais com as orientações gerais são do ano de 2004, em nenhuma atualização até o ano de 2019.

Consoante as percepções dos entrevistados representantes das IES e, sobretudo, dos interlocutores do CNE, Seres, Conaes, Inep, associadas às análises dos pareceres de credenciamentos das IES pesquisadas, atas da Conaes e legislação vigente, constatamos que a autoavaliação perdeu sua centralidade. A nosso ver, a importância da avaliação interna ficou somente no papel, no texto da legislação, dando lugar para as avaliações *in loco*, hegemônicas no sistema avaliativo da educação superior brasileira.

Segundo Malheiros *et al* (2018) “a construção de um pensamento hegemônico demanda tempo e esforço dos dirigentes. É preciso que estes construam um discurso que seja aceito pela sociedade, pelo menos pela maior parte dela. Essa construção pode acontecer de diferentes formas” (p. 5). A hegemonia da avaliação *in loco* em detrimento da autoavaliação vem sendo reforçada pelo Estado ao não ser tratada na legislação. Os aparatos legais não registram o elevado grau importância da autorreflexão, tampouco orientam as IES a realizarem as articulações previstas no escopo do Sinaes. Somado a isso, o fato de não serem realizadas pelo poder público capacitações ou encontros para formação de membros de CPA ou não induzirem a criação de mecanismos de disseminação da cultura avaliativa, tudo isso contribui para o reforço de que a autoavaliação não está no centro Sinaes.

O discurso hegemônico da qualidade vinculada à avaliação leva em conta as avaliações que produzem conceitos numéricos e possibilitam classificações e *rankings*, pois esse é um meio mais prático, ágil e que melhor favorece à promoção e visibilidade de IES que divulgam suas notas como sinônimo de qualidade, o que é reforçado pela mídia e meios de comunicação. Acredita-se que a hegemonia da avaliação *in loco* sob a autoavaliação compromete o processo

de mediação entre as duas modalidades de avaliação e a retroalimentação que deve existir entre elas.

Gramsci (1999) afirma que o senso comum produzido a partir das ideias hegemônicas pode ser superado criticamente por um outro, a partir da contra-hegemonia, como discorre a seguir:

[...] quando, individualmente, um elemento da massa supera criticamente o senso comum, ele aceita, por este mesmo fato, uma filosofia nova: daí, portanto, a necessidade, numa exposição da filosofia da *práxis*, da polemica com as filosofias tradicionais. Aliás, por este seu caráter tendencial de filosofia de massa, a filosofia da *práxis* só pode ser concebida em forma polemica, de luta perpetua. Todavia, o ponto de partida deve ser sempre o senso comum, que é espontaneamente a filosofia das multidões, as quais se trata de tornar ideologicamente homogêneas (p. 116).

O debate sobre a avaliação da educação superior pode ser aproximado dos conceitos de Gramsci (2001) sobre intelectuais e sua relação com a sociedade. Para o autor um intelectual é aquele que assume uma função organizadora na sociedade e no grupo ao qual pertence. Todo homem é um intelectual, mas nem todos assumem o papel que lhe é inerente. Sem muito aprofundamento na temática, tendo em vista a proposta da discussão, registra-se dois tipos de intelectual: o tradicional e o orgânico. O intelectual tradicional preexiste historicamente e passa por várias conjunturas sem ter seu papel na sociedade abalado, como cientistas, eclesiásticos, filósofos e outros. Já o intelectual orgânico possui uma função técnica e política assumida junto à sociedade, que representam a si mesmo, independente de grupos dominantes. “A função dos intelectuais orgânicos é a de liderar ‘intelectual e moralmente a sociedade por meio da educação e da organização da cultura, e não por meio dos tradicionais métodos de coerção jurídica e policial” (MONASTA, 2010, p. 24).

Trazendo para a análise a perspectiva gramsciana de intelectuais orgânicos e sua função na sociedade, a CPA pode assumir esse papel para apropriar-se da autoavaliação como política pública, sem necessariamente aceitar sua ideologia, porém transformando-a em instrumento da práxis para melhorias na educação superior. Nesse entendimento, a contra-hegemonia é feita a partir da reflexão crítica do discurso hegemônico, por isso a importância da CPA que nesse processo pode ser agente do movimento, estabelecendo, por meio da autoavaliação, a práxis necessária para que a centralidade do Sinaes seja retomada pela avaliação interna.

5.2 Articulações entre a autoavaliação e avaliação institucional externa: a política e a prática

A análise das articulações entre a autoavaliação e a avaliação externa foi feita em um cenário de contradições entre o real e o ideal, a política e a prática, a aparência e a essência. Nem sempre o que é registrado na legislação é cumprido pelas instituições. Por vezes, as normas legais são colocadas em prática a partir de entendimentos e interpretações distintas ou, ainda, são efetivadas de modo somente a garantir a adequação legal para que as IES se mantenham em funcionamento. É nesse contexto cíclico, entre a política proposta e de fato a política em uso, que se situa a reflexão feita neste estudo.

Por trás da formulação e prática das políticas educacionais, há uma série de intenções, ideologias e disputas que influenciam o funcionamento da avaliação da educação superior. A política avaliativa pressupõe relações e representações sociais que se alicerçam nas relações materiais, pois há uma conexão materialista que une os homens, que é pautada nas necessidades de cada um e pelo modo de produção, como salientam Marx e Engels (1996).

Como parte da Avalies, a autoavaliação foi pensada para ser um instrumento norteador das ações, facilitadora do processo decisório, numa perspectiva transformadora do *ethos* institucional. Deve se materializar em um processo permanente em que a instituição toma conhecimento sobre sua própria realidade, para compreender seu papel e sua relevância social, com vistas à melhoria da qualidade educativa. A adoção de ações advindas dos dados levantados pela CPA assinala o relevante papel da autoavaliação institucional no planejamento e tomada de decisão de uma IES. Os relatórios de avaliação não devem servir somente ao exercício crítico da realidade, e por fim aceitando-a. Mais do que isso, a autoavaliação deve fomentar o exercício da *práxis*, que para Marx (1965) vai muito além da atividade do pensamento ou mesmo da crítica; é traçar caminhos para a transformação revolucionária do real. A esse respeito Vázquez (2007) complementa:

[...] observa Marx, o que os alemães não podem fazer, eles o pensam; isto é, o fazem no terreno do pensamento. Hegel também dissera, é certo, que a revolução desencadeada na realidade efetiva pelos franceses estava presente entre os alemães sob a forma de pensamento. Mas uma revolução que não ultrapassa esse marco deixa intacta, necessariamente, a realidade efetiva e, com isso, não faz mais do que sancioná-la (p. 110).

O relatório de autoavaliação deve utilizar os resultados das avaliações externas para incorporação às autorreflexões, além de subsidiar as avaliações *in loco*, realizadas pelos

avaliadores externos (INEP, 2009). O procedimento avaliativo interno ocupa o ponto de partida do Sinaes e possui destacada importância entre as demais modalidades previstas. Além de ser um processo articulado e complementar à avaliação externa, é também um componente imprescindível à regulação e à autorregulação.

Na perspectiva de Dias Sobrinho (2009), deve haver um movimento cíclico de interação entre as modalidades avaliativas que compõem o Sinaes, em que “a avaliação interna fornece as bases para a avaliação externa, que por sua vez alimenta novos processos internos” (p. 127). O mesmo salienta Schwartzman (1989), ao citar o exemplo do processo de acreditação nas instituições dos Estados Unidos, em que o ponto de partida é o processo de autoavaliação que serve de subsídio para as comissões externas em um procedimento de comparação entre os olhares internos e externos.

Os processos avaliativos não têm um fim em si mesmo. A avaliação não se esgota em um único momento, sob um único prisma, em um único resultado. Na política do Sinaes, a autoavaliação e a avaliação institucional externa têm a função de se retroalimentarem, em um processo dialético, em que outros elementos passam a ser incorporados. Para entender esse movimento, trazemos Marx (1985) e seu pensamento a respeito da fusão de elementos na constituição do conhecimento:

[...] a fusão destes dois elementos contraditórios constitui um pensamento novo, que é sua síntese. Este novo pensamento se desdobra ainda em dois pensamentos contraditórios que, por seu turno, se fundem em uma nova síntese. Deste trabalho de processo de criação nasce um grupo de pensamentos. Este grupo de pensamento segue o mesmo movimento dialético de uma categoria simples, e tem por antítese um grupo (p. 105).

É a partir desse tipo de mediação, entre as modalidades de avaliação institucional do Sinaes, que é possível agregar conhecimentos do âmbito das IES, a fim de transformar a realidade e a totalidade em que se coloca a educação superior e seus processos sociais. Partindo-se dessa premissa, verificamos como ocorrem essas articulações no campo da prática, bem como o que se espera das instituições no que tange à essa articulação, por parte de quem pensa e acompanha o cumprimento das normas.

A importância da articulação entre as modalidades avaliativas propostas pelo Sinaes é entendida por alguns coordenadores de CPA entrevistados como algo fundamental para o processo de melhoria da qualidade institucional:

[...] acho que elas se unem, se colaboram e veem a instituição de outros ângulos, são realidades distintas, não é porque estou vendo por um outro lugar que está errado, mas estou vendo de um outro ponto de vista. Então, essas ferramentas, tanto externa quanto interna, são altamente colaborativas, porque possibilitam ver o todo, de forma mais abrangente (CCPA-InFPu2, informação verbal, 2019).

O entrevistado menciona a necessidade de verificação e comparação das informações registradas nos relatórios das avaliações *in loco* e nos dados coletados a partir da autoavaliação institucional, como um processo de retroalimentação das duas frentes de avaliação, em que o olhar interno e o externo se complementam e permitem uma visão ampliada do todo institucional. No entanto, percebeu-se que somente a CCPA-UniPu1, ao descrever o processo de avaliação interna, mencionou, sem ser questionada durante a entrevista, a utilização e articulação dos resultados das avaliações externas, para o processo de autorreflexão institucional, e acompanhamento do PDI, o que não foi citado por nenhum outro coordenador:

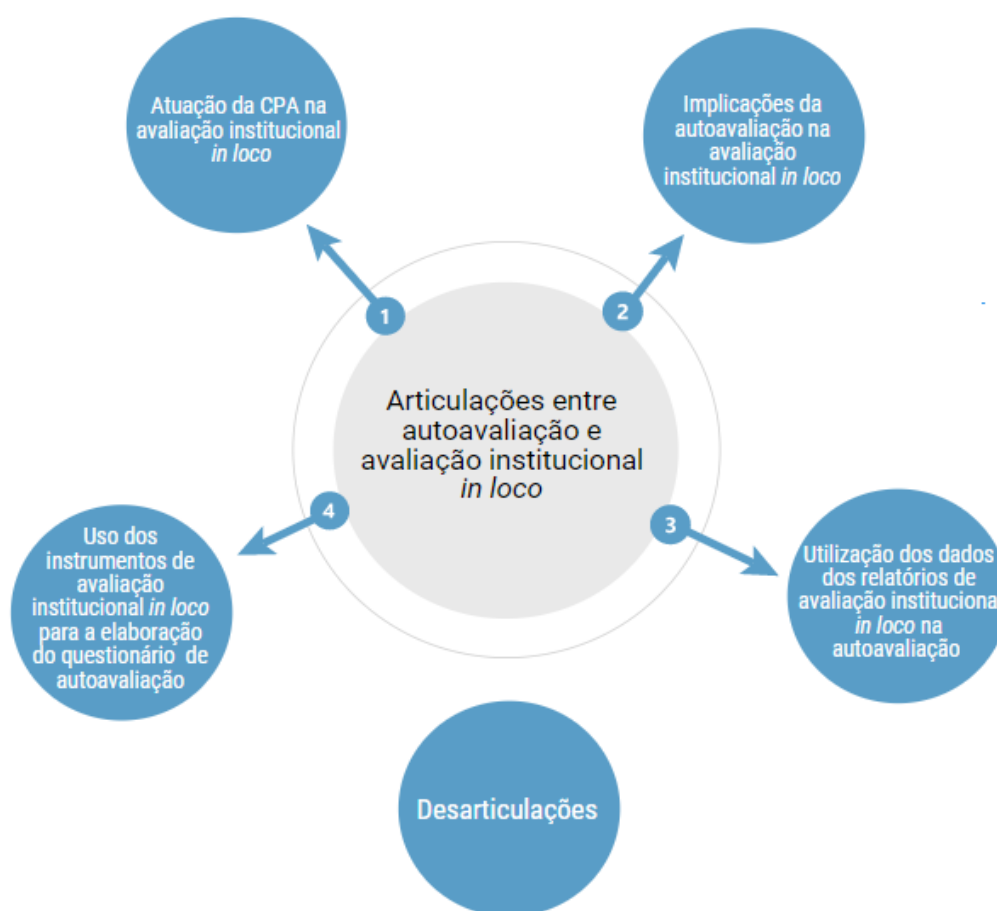
[...] as reuniões são mensais, a CPA analisa relatórios, apresenta produtos à Pró-reitoria de graduação, analisa esses relatórios de avaliação *in loco*, de Enade, dá suporte aos NDE. Fazemos o acompanhamento do PDI também, o que está acontecendo, como ele está, se ele está tendo bons resultados, o que aconteceu, se não ocorreu por que não, se ainda pretende ocorrer naquele setor. Costumamos nos dividir em grupos de trabalhos, e cada grupo dentro da CPA pode analisar um setor, e depois a gente faz uma apresentação e uma discussão. É mais ou menos assim que nos organizamos (CCPA-UniPu1, informação verbal, 2019).

Se existe uma correlação com o conceito institucional, não se pode afirmar de forma definitiva, mas é interessante observar que essa é uma das IES que possui CI 5 e a única que possui IGC 5, ano a ano desde 2007. Percebe-se que o processo autoavaliativo na UniPu1 é bem consolidado com vistas à melhoria da qualidade e, sobretudo, das políticas internas. Trazendo o pensamento de Marx (2010) para esse debate, a transformação da prática autoavaliativa deve ser feita na raiz ou no cerne das políticas acadêmicas e não somente na aparência, na dimensão imediata da realidade que se mostra. A mudança da realidade por si só não é suficiente, lembra o autor, mas é necessário a mudança do sujeito que vê a realidade. A microrregulação no âmbito das IES é o instrumento pelo qual o sujeito olha a realidade, portanto, deve partir dela as transformações, pois dessa forma, atinge-se a essência, o *ethos* institucional.

Há uma concordância entre os entrevistados representantes governamentais de que as avaliações previstas no Sinaes devem ser articuladas e retroalimentadas, seguindo o que está preconizado na legislação. No entanto, essa não é uma realidade comum nas instituições. O R-CNE acredita que o Estado não induza essa articulação e, de fato, ela não acontece ou acontece com pouca força no âmbito das IES. Ele ressalta que a autoavaliação deveria utilizar os dados produzidos pelo Inep, como do Censo da Educação Superior, Enade, avaliações *in loco*, pareceres do CNE e articular tudo, mas a grande questão seria ver sentido e fazer isso e não somente fazer constar esses resultados nos relatórios de avaliação interna.

Com base nas informações coletadas, foram criadas as subcategorias mostradas na figura a seguir, para enquadramento das ações que envolvem as autoavaliações e as avaliações institucionais *in loco*, que serão abordadas nas próximas subseções.

Figura 10 – Categoria empírica “articulação entre avaliação institucional interna e externa” e suas subcategorias na percepção dos entrevistados



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados na pesquisa

Articular, segundo o dicionário Michaelis (2018, n.p), é “tornar (-se) ligado, juntar (-se), ligar (-se), relacionar (-se), unir (-se)”, o que vai além da simples utilização de um pelo outro, constituindo-se como uma relação mútua entre elementos concatenando informações, reflexões, análises, resultados. Sob o ponto de vista de articulação, somente UniPu1, CeUniPr2, CeUniPr3, CeUniPr4, UniPr2 e UniPr3 – o que corresponde à 37,5% das IES pesquisadas – relataram realizar diversos tipos de articulações, aparecendo em todas as subcategorias criadas. Percebe-se que entre essas não aparecem institutos federais nem faculdades privadas.

Ao serem questionados sobre a articulação entre as duas modalidades de avaliação, alguns coordenadores responderam que participam das avaliações *in loco* em que os avaliadores analisam os documentos da CPA, fazem reunião e questionamentos sobre a autoavaliação. Não consideramos esse fato como articulação, pois isso acontece com todas IES que recebem a comissão de avaliação *in loco*, e não quer dizer que o avaliador externo faz a articulação entre os dados dos relatórios e o que vê na IES. Ele pode considerar somente como uma rotina de verificação da existência e funcionamento da CPA, o que não equivale à articulação.

Chamou atenção o fato de que as CPAs do CeUniPr1, InFPu2 e da FacPr1 não têm acesso aos relatórios produzidos pelos avaliadores externos e as do InFPu1, FacPr4 só passaram a ter após observações dos avaliadores, o que fez com que a IES começasse a enviar o documento para apreciação da CPA. Ora, como pode haver a articulação se a CPA nem sequer tem acesso às informações registradas nas avaliações *in loco*? Já o CCPA-InFPu2 e o CCPA-UniPu2 acreditam que a função deles se limita à autoavaliação não sendo responsabilidade da CPA a articulação ou mesmo participação em outros processos avaliativos da IES. Em outras instituições, como UniPu2 e UniPu3, a CPA recebe o relatório somente no intuito de analisar se há a necessidade de impugnar o relatório ou não, no que diz respeito ao eixo 1, relativo à autoavaliação.

A partir das subcategorias criadas, identificamos alguns indicadores segundo o relato dos interlocutores representantes das CPAs, como pode ser verificado no quadro⁶⁹ a seguir.

⁶⁹ Ressaltamos que os interlocutores da pesquisa mencionaram livremente os tipos de articulações que fazem (ou não) da autoavaliação com a avaliação institucional externa. Dentro de uma mesma subcategoria, alguns entrevistados citaram mais de um indicador. Dessa forma, todos os percentuais foram determinados em relação ao número total (16) de instituições participantes na pesquisa.

Quadro 14 – Categoria empírica “articulação entre avaliação institucional interna e externa”, suas subcategorias e indicadores na percepção dos interlocutores da pesquisa

Articulação entre a avaliação institucional interna e externa			
Subcategoria	Indicador	Interlocutores	% de interlocutores
1.1. Atuação da CPA na avaliação institucional <i>in loco</i>	Participação na organização de toda a documentação e orientação de todos os envolvidos na avaliação <i>in loco</i>	CCPA-InFPu1, CCPA-CCPA-UniPu1, CCPA-FacPr4, CCPA-CeUniPr2, CCPA-CeUniPr3, CCPA-CeUniPr4, CCPA-UniPr2.	44,0%
	Acompanhamento da avaliação <i>in loco</i> , para além da entrevista com a CPA	CCPA-InFPu1, CCPA-UniPu1, CCPA-CeUniPr2, CCPA-CeUniPr3, CCPA-CeUniPr4, CCPA-UniPr2.	38,0%
	Organização da documentação somente no que tange à CPA	CCPA-InFPu2, CCPA-UniPu2, CCPA-UniPu3, CCPA-FacPr1, CCPA-FacPr2, CCPA-FacPr3, CCPA-CeUniPr1, CCPA-UniPr1, CCPA-UniPr3.	56,0%
	Realização de simulação de avaliação <i>in loco</i> , juntamente com o PI da instituição	CCPA-InFPu1, CCPA-CeUniPr2, CCPA-CeUniPr4.	19,0%
1.2. Implicações da autoavaliação na avaliação institucional <i>in loco</i> : possíveis impactos nos resultados e uso dos dados pelos avaliadores externos	Realização da autoavaliação com vistas à bons conceitos nesse indicador / eixo do instrumento de avaliação institucional externa	CCPA-InFPu2, CCPA-UniPu2, CCPA-UniPu3, CCPA-FacPr1, CCPA-FacPr2, CCPA-CeUniPr4.	38,0%
	Realização da autoavaliação como processo norteador de ações institucionais, o que naturalmente contribuiria para bons conceitos na avaliação institucional <i>in loco</i>	CCPA-UniPu1, CCPA-FacPr3, CCPA-FacPr4, CCPA-CeUniPr2, CCPA-CeUniPr3, CCPA-UniPr2, CCPA-UniPr3.	44,0%
	Uso dos dados da autoavaliação pelos avaliadores externos somente para verificação do cumprimento dos indicadores do eixo 1	CCPA-FacPr3, R-Assoc, CCPA-CeUniPr3, CCPA-UniPu1, CCPA-UniPu1, R-CNE	38,0%
1.3. Uso dos dados dos relatórios de avaliação institucional <i>in loco</i> na autoavaliação	Redirecionamento e adequações na autoavaliação a partir das observações registradas nos relatórios de avaliação institucional <i>in loco</i> , pela comissão de avaliadores externos	CCPA-InFPu2, CCPA-UniPu2, CCPA-UniPu3, CCPA-FacPr1, CCPA-FacPr2, CCPA-FacPr3, CCPA-CeUniPr2, CCPA-CeUniPr3, CCPA-CeUniPr4, CCPA-UniPr2, CCPA-UniPr3.	69,0%

Articulação entre a avaliação institucional interna e externa			
	Utilização dos relatórios de avaliação institucional <i>in loco</i> para uma análise comparativa com os resultados coletados na autoavaliação	CCPA-UniPu1, CCPA-FacPr4, CCPA-CeUniPr2, CCPA-CeUniPr3, CCPA-CeUniPr4, CCPA-UniPr2, CCPA-UniPr3.	44,0%
1.4. Uso dos instrumentos de avaliação institucional <i>in loco</i> para a elaboração do questionário de autoavaliação	A elaboração dos questionários de autoavaliação é pautada nos indicadores e descritores dos instrumentos de avaliação externa	CCPA-UniPu2, CCPA-UniPu3, CCPA-CeUniPr3, CCPA-CeUniPr4, CCPA-UniPr2, CCPA-UniPr3.	31,0%
1.5. Desarticulações entre a autoavaliação e a avaliação institucional <i>in loco</i>	Realização da autoavaliação para mero atendimento do preconizado na legislação	CCPA-InFPu1, CCPA-UniPu2, CCPA-UniPu3, CCPA-CeUniPr1, CCPA-UniPr1	31,0%
	Desconhecimento quanto ao Sinaes e a articulação entre as modalidades avaliativas que o compõem.	CCPA-InFPu2, CCPA-UniPu2	13,0%
	Entendimento de que avaliações institucionais externas não tem nenhuma relação com a CPA ou não é função dessa comissão entender e/ou conhecer o processo e os resultados	CCPA-InFPu2, CCPA-UniPu2, CCPA-FacPr1	19,0%

Elaborado pela autora com base nos dados coletados na pesquisa

Embora a representatividade das IES que de fato fazem a articulação não seja grande, compilamos as ações realizadas que demonstram alguma interface de atuação entre a autoavaliação e avaliação institucional externa, obviamente com níveis e graus diferentes:

- atuação da CPA nas avaliações *in loco*, pois considera-se importante a participação dessa comissão em todo tipo de avaliação realizado pela e na instituição;
- efeitos da autoavaliação nos resultados das avaliações *in loco* para entender a percepção dos coordenadores quanto ao potencial transformador da autoavaliação em toda a instituição e não somente no que tange à ao trabalho realizado pela CPA;
- uso dos resultados das avaliações institucionais externas para entender para que e de que forma eles têm impacto na autoavaliação;
- uso dos instrumentos de avaliação do Inep para a elaboração dos questionários de avaliação interna.

Por fim, detectamos elementos nas falas dos entrevistados que evidenciaram a desarticulação entre as avaliações da Avalies. Essas subcategorias e seus indicadores coletados por meio das entrevistas serão discutidos nas próximas subseções.

5.2.1 Atuação da CPA na avaliação institucional *in loco*

A CPA é a comissão responsável por coordenar e articular o processo interno de avaliação das instituições brasileiras de educação superior. Sua atuação é pautada pelas “diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior” e pelo “roteiro de autoavaliação institucional”, ambos documentos datados do ano de 2004, produzidos pelo Inep. Neles está expressa articulação entre os dois tipos de avaliação em que a avaliação externa identificaria características positivas ou negativas da avaliação interna:

[...] a avaliação externa é a outra dimensão essencial da avaliação institucional. A apreciação de comissões de especialistas externos à instituição, além de contribuir para o auto-conhecimento [sic] e aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pela IES, também traz subsídios importantes para a regulação e a formulação de políticas educacionais. Mediante análises documentais, visitas *in loco*, interlocução com membros dos diferentes segmentos da instituição e da comunidade local ou regional, as comissões externas ajudam a identificar acertos e equívocos da avaliação interna, apontam fortalezas e debilidades institucionais, apresentam críticas e sugestões de melhoramento ou, mesmo, de providências a serem tomadas – seja pela própria instituição, seja pelos órgãos competentes do MEC (INEP, 2004).

Dessa forma, considera-se relevante a participação da CPA na avaliação *in loco*, pois essa comissão tem um olhar sobre a instituição como um todo o que, inclusive, pode contribuir para o direcionamento e correção de eventuais equívocos que os avaliadores externos podem cometer durante a visita.

Nesse sentido, os interlocutores da pesquisa foram questionados sobre a atuação da CPA antes, durante e após as avaliações institucionais *in loco*, para entendimento da amplitude e profundidade do envolvimento dessa comissão com o processo avaliativo como um todo. Conforme mostra o quadro 15, sete coordenadores de CPA (44%) atuam somente no que toca à autoavaliação, como a organização das pastas e documentos e disponibilização para os avaliadores, em contrapartida, nove têm participação mais ampla em todo o processo de preparação de recebimento da visita, instruindo outros setores sobre elaboração e organização

documentos e fazendo reuniões com a comunidade acadêmica com informações e esclarecimentos sobre o recebimento dos avaliadores externos.

Houve os relatos do CCPA-InFPu1, CCPA-CeUniPr2 e CeUniPr4 sobre outro tipo de articulação que realizam entre a CPA e a avaliação institucional externa. O coordenador dessa comissão realiza uma espécie de verificação prévia ou simulação, utilizando o instrumento de avaliação do Inep para verificar os possíveis conceitos e realizar os ajustes necessários para o recebimento da comissão de avaliadores *in loco*. No caso da UniPu3 essa auditoria acontece, mas sem participação da CPA.

Um achado interessante desse estudo foi de que a CPA procura se articular com o Procurador Institucional (PI) por ser o responsável pelas informações cadastradas no sistema e-MEC e dos processos regulatórios, pelos elementos de avaliação, inclusive informações relativas ao Enade. Ele é a figura de referência em assuntos da regulação e das avaliações *in loco*, pois em virtude da dinamicidade desses assuntos, é um profissional que deve estar sempre atualizado e munido de todas as informações necessárias para a condução das suas atribuições. Das 16 (dezesesseis) CPA pesquisadas, 7 (sete) (44%) possuem o PI como membro e algumas delas como o próprio coordenador dessa comissão.

Durante as avaliações *in loco* há uma agenda de trabalho que os avaliadores cumprem, de visitas às instalações físicas da IES, trabalho interno e entrevistas com gestores, NDE e coordenadores de curso, docentes, discente, técnicos-administrativos e CPA, variando de acordo com o tipo de avaliação, se de curso ou institucional. Todos os membros da CPA devem participar da reunião, momento em que são questionados sobre o processo autoavaliativo, sua metodologia de trabalho, coleta e análise de dados, sensibilização, divulgação de resultados, elaboração de relatórios, participação e adesão da comunidade acadêmica e uso dos resultados como instrumento de gestão. Essa participação já é de praxe para que os avaliadores atribuam conceitos ao primeiro eixo de indicadores, conjugando as informações coletadas na conversa com os documentos disponibilizados pela comissão, como ato de nomeação dos membros, atas de reunião, projeto de autoavaliação, regulamento da CPA, cronogramas, relatórios, comprovações de momentos de sensibilização junto à comunidade acadêmica.

Para além dessa participação, o R-Assoc. acredita que a CPA deve ter o papel principal durante a avaliação *in loco*, acompanhando todo o procedimento, tanto questionando como subsidiando a comissão externa com informações, pois a CPA teria muito mais propriedade por já fazer continuamente a avaliação da instituição. Segundo ele, a avaliação externa avalia o mesmo que a CPA já avaliou e, nesse sentido, deveria estar sempre perto da avaliação para corrigir possíveis equívocos e direcionar pessoas e documentos que tenham as informações

necessárias para efetivação da avaliação institucional externa. Foi constatado que somente seis coordenadores de CPA (38%) participam ou ficam à disposição das comissões durante a avaliação *in loco*, porém ainda sem o protagonismo sugerido pelo R-Conaes.

Percebe-se que ainda há o que avançar no entendimento da importância de atuação da CPA nos demais processos avaliativos da IES, não somente pelos próprios membros dessa comissão, mas, principalmente, pelos gestores que ainda limitam o poder a atuação da CPA, não lhes concedendo a autonomia fixada pela lei.

5.2.2 Possíveis impactos da autoavaliação nos resultados da avaliação institucional externa

A respeito da articulação entre as avaliações da Avalies, Dias Sobrinho (2008) afirma que entre “os princípios e compromissos do Sinaes está a interatuação da avaliação institucional interna e externa” (p. 820). Como previsto, a avaliação não pode ter um fim em si mesma e a articulação entre essas modalidades avaliativas deveria acontecer de modo que uma fosse utilizada pela outra. Nesse sentido, o trabalho realizado pela CPA e os estudos e relatórios resultantes desse processo ganhariam importante relevância, também nas avaliações *in loco* feitas pelos avaliadores *ad hoc* do Inep.

A autoavaliação é um indicador a ser considerado quando acontecem as avaliações para credenciamento e credenciamento institucional, previsto no instrumento de avaliação externa. Além disso, o levantamento dos dados e o autoconhecimento, possibilitados pelas avaliações institucionais internas, podem colaborar para que a IES faça as possíveis correções a partir da autorreflexão, uma vez que as duas modalidades avaliativas são norteadas pelas mesmas dez dimensões do Sinaes, agrupadas em cinco eixos, conforme a Portaria nº 92/2014 (BRASIL, 2014).

Partindo desse entendimento, os coordenadores de CPA foram perguntados de que forma o trabalho realizado por eles – a autoavaliação – tem algum impacto nas avaliações institucionais externas e de que modo essa articulação acontece nas IES. Logo de imediato o que vem à lembrança dos entrevistados é que a autoavaliação constituiu em um eixo próprio do instrumento de avaliação e, dessa forma, a autoavaliação precisa ser realizada de forma que tenha bons conceitos nos cinco indicadores do eixo, pois esses conceitos impactam no resultado final. Essa foi a resposta de seis (38%) dos coordenadores de CPA conforme mostram os dois depoimentos a seguir:

[...] no início do ano recebemos quatro ou cinco avaliações e, em geral, a CPA e o trabalho que estava sendo feito foram vistos com bons olhos e os relatórios dos avaliadores não tem mencionado muito sobre a autoavaliação. Houve a reunião com a CPA, levamos o relatório e explicamos tudo. Pelo menos em princípio, o trabalho da CPA tem sido reconhecido de maneira positiva (CCPA-UniPu2, informação verbal, 2019).

[...] o credenciamento, por exemplo, tem uma dimensão inteira que é somente de análise dos relatórios de avaliação, de como que a CPA trabalha, como a CPA se desenvolve. A CPA ela é como se fosse um ponto focal dentro da instituição no momento do credenciamento. Eu acredito que o desenvolvimento das atividades da CPA interfere diretamente no conceito da avaliação de credenciamento. Então, se a CPA é incipiente, não trabalha, não gera resultados, ela será mal avaliada e isso interfere diretamente no conceito da instituição no momento da avaliação externa (CCPA-CeUniPr4, informação verbal, 2019).

Ao analisar essas respostas, pode-se inferir que, para esses interlocutores, a autoavaliação tem um fim em si mesma e a atenção maior é em realizar o processo com vistas a bons conceitos na visita dos avaliadores. Nesse entendimento, a autoavaliação centrada na sua própria finalidade não possibilita as mediações necessárias para o conhecimento e transformação da realidade institucional. Por meio do movimento dialético de análise da realidade é possível verificar as contradições, as divergências e as convergências dos elementos da totalidade acadêmica.

Contudo, o que há é uma preocupação em fazer com que os avaliadores percebam o trabalho desenvolvido, os relatórios, a efetividade das ações da CPA. Consideramos essa visão um tanto restrita e burocratizada dos objetivos e finalidade da autoavaliação, voltada ao cumprimento da regra apenas ou *prioritariamente*. Não se julga aqui se esse entendimento seria mais adequado ou não, mas seria importante que, primeiramente, a CPA conseguisse perceber o trabalho realizado como complementar à avaliação externa.

A CCPA-UniPu3, com outra visão, mas que vai ao encontro da percepção impressa nos relatos transcritos, acredita que o trabalho da CPA tem impacto a partir do momento que produz documentos que serão objeto de análise dos avaliadores externos, conforme relato a seguir: “[...] se não fizermos a nossa parte que é realizar as avaliações, não vamos ter material para entregar para comissões que vem avaliar (CCPA-UniPu3, informação verbal, 2019). Essa é uma percepção muito simplista do complexo e estratégico trabalho que pode ser feito na e a partir da autoavaliação. Quando a IES se avalia com foco nas dez dimensões do Sinaes, consegue detectar fragilidades que podem ser corrigidas antes mesmo das avaliações *in loco*, gerando, destarte, uma boa avaliação do todo institucional e não somente nos conceitos que a própria

autoavaliação recebe. Somente sete (44%) coordenadores de CPA entrevistados têm essa visão de que o trabalho realizado por eles tem impacto em toda a instituição e não somente na nota que a autoavaliação receberá na visita, conforme relatos a seguir:

[...] a partir do momento que detectamos as fragilidades, tentamos, da melhor forma, resolver o mais rápido possível, e aí sim isso impacta lá no conceito do curso ou credenciamento (CCPA-FacPr3, informação verbal, 2019).

[...] acredito que, como a CPA ajuda na reflexão do curso sobre a sua matriz, docentes, e isso acaba promovendo uma melhoria. O que buscamos com a autoavaliação que é essa melhoria aí continuada, então acredito que várias ações que nós promovemos acabam impactando na melhoria do curso, que vai impactar na avaliação externa (CCPA-UniPu1, informação verbal, 2019).

Avançando na discussão das possibilidades de articulação da Avaliação, Peixoto (2011) assinala que a avaliação externa poderia corrigir possíveis equívocos de autopercepção advindos da avaliação interna e que, desta forma, as duas modalidades deveriam ser coerentes entre si. Então, a avaliação institucional externa deveria se relacionar e complementar o olhar interno da instituição com o cotejamento das informações e dados coletados *a priori* internamente. Assim, emergiu da percepção de alguns coordenadores de CPA a utilização da autoavaliação pelos avaliadores externos no momento da avaliação *in loco*, que vale a pena darmos atenção, embora não seja o foco desse estudo. Somente seis interlocutores fizeram algum comentário a respeito da atuação dos avaliadores, que compilamos a seguir de acordo com o que inferimos a partir da percepção por eles apresentada:

- (i) a comissão *ad hoc* do Inep tem acesso anterior a todos os relatórios, mas nem por isso percebe alguma influência ou articulação da avaliação interna para nortear o olhar externo (CCPA-FacPr3);
- (ii) os avaliadores não fazem a articulação devida com a autoavaliação e os relatórios das visitas comprovam esse fato (R-Assoc.; R-CNE);
- (iii) os avaliadores têm pouco tempo para avaliar a instituição e por isso não é possível verificar profundamente a documentação disponibilizada que, por isso, é organizada pela IES de forma a direcionar o olhar dos avaliadores para a verificação e preenchimento dos requisitos que estão no instrumento (CCPA-CeUniPr3);
- (iv) a questão é relativa, pois depende do perfil e conhecimento do avaliador, e exemplo disso é que em uma avaliação um avaliador questionou por que não havia representante do governo na CPA. Já em outra ocasião, o avaliador já tinha feito pesquisas anteriores sobre

a CPA, a coordenadora, palestras e eventos em que participaram a CPA daquela instituição (CCPA-UniPu1);

- (v) em geral, os questionamentos feitos pelos avaliadores se atêm ao que está no instrumento, querem saber se atendem os requisitos ou não (CCPA-UniPu1).

Essas percepções merecem uma análise mais aprofundada, inclusive, dos relatórios de avaliação de credenciamento das instituições de educação superior e, também, do olhar do avaliador *ad hoc* quanto a essa articulação, o que não é intuito desse estudo. Nessa linha de raciocínio, podemos afirmar que, analisando os relatórios de avaliação disponíveis para consulta pública do InFPu1, UniPu2 e UniPu3, identificamos que não há nenhuma menção ou correlação feita entre o olhar interno e o externo relativo às dimensões da IES que são avaliadas. Portanto, conclui-se que essa não é uma obrigatoriedade ou uma orientação para a prática dos avaliadores. As mediações entre os elementos da avaliação do Sinaes se mostram contraditórios no que diz respeito à relação dos avaliadores com a autoavaliação, pois, embora seja um preceito do Sinaes a articulação entre as avaliações internas e externas, não há uma orientação ou indução de que isso deva ser feito durante as avaliações de credenciamento institucional.

No que tange a essa via de articulação o R-Assoc. declara que a utilização da autoavaliação pelos avaliadores externos é incipiente e quase insignificante em termos de recorrência, pois durante a visita a atenção é voltada somente a verificação do que é solicitado dos indicadores do eixo 1. Na visão do entrevistado “a avaliação externa deveria olhar para a autoavaliação com mais cuidado, invadindo as questões qualitativas que podem sair de lá. Dessa forma, ela estaria contribuindo em todos os eixos da avaliação externa” (R-Assoc., informação verbal, 2019). Seria como uma instrumentalização do avaliador para que ele possa ter subsídios para um olhar mais completo e menos superficial sobre a instituição. Podemos aproximar essa inferência com o que é postulado por Marx (2010) sobre a realidade não se mostrar como ela é de verdade, pois o que se mostra de imediato é uma situação que se quer ser evidenciada. Para analisar a essência é necessário um olhar dialético sobre a totalidade institucional, considerando os múltiplos elementos que compõe a educação superior.

Sugerindo o mesmo entendimento, o relatório que analisa o Sinaes, elaborado pela OCDE (2018), afirma-se que as “revisões de credenciamento no local prestam pouca atenção a evidências de desempenho institucional, processos internos de qualidade e sua implementação prática” (p.15). Isso significa, juntamente com as constatações dos entrevistados, que os agentes da avaliação externa não fazem articulações e análise aprofundada da avaliação interna desenvolvida pelas instituições. Por parte de alguns avaliadores, o ritual de avaliação externa pode ser meramente burocrático, assim como a autoavaliação para algumas IES.

Embora fosse o intuito desta pesquisa verificar também o olhar do avaliador *in loco* para a autoavaliação institucional captando as possíveis articulações entre as duas modalidades de avaliação, não foi possível uma análise muito detalhada dos pareceres do CES/CNE das IES pesquisadas. Não obstante todos os pareceres possuem estrutura fixa de (i) relatório; (ii) voto do relator e (iii) decisão da Câmara, o primeiro item não segue um padrão de conteúdo, concluindo-se que fica a cargo do conselheiro relator a elaboração do documento de acordo com seu entendimento a respeito da importância de registro de itens, informações do processo e dos relatórios. Dessa forma, nem todos os pareceres do CNE reproduzem trechos dos relatórios de avaliação produzidos pelos avaliadores *ad hoc* do Inep.

Entre os 15 (quinze) pareceres localizados, somente os da FacPr2 e CeUniPr2 discorreram sobre todos as dimensões e eixos avaliados, incluindo assim a autoavaliação institucional e promovendo maior transparência ao processo de avaliação institucional externa. Essa questão, inclusive, é mencionada pelo conselheiro do CNE que, ao ser questionado sobre a importância da autoavaliação nos processos de avaliação *in loco*, revela que o tema é pouco ou quase nunca mencionado nos pareceres de credenciamento ou reconhecimentos:

[...] como se tem uma baixa cultura de autoavaliação, acaba sendo uma coisa um tanto burocrática. O quanto é eu não sei, mas eu nunca vi um parecer aqui no CNE, mencionando que a instituição teve uma autoavaliação muito boa. Nunca vi. Eu nunca vi nenhuma argumentação sobre isso. Amanhã vamos fazer relato de processos e quantas vezes você escuta falar autoavaliação? Nenhuma. Estou te dando um exemplo do que fez com que eu esteja falando isso. Na verdade, o sentimento que eu tenho é de que esse processo é muito cartorial, o que não deveria ser, não foi por isso que foi pensado todo esse processo de autoavaliação (R-CNE, informação verbal, 2019).

Os processos de avaliações institucionais necessariamente passam pelo crivo do CNE, antes de ir para o despacho do ministro da educação. Chama-se atenção para a contradição que permeia esse procedimento quando o conselheiro afirma que a autoavaliação pouco ou quase nada figura entre as discussões dos processos relatados naquele conselho. Ora, a avaliação institucional possui duas vertentes que deveriam se complementar: a interna e a externa. Embora trate-se de um órgão colegiado do próprio MEC, que deveria atentar para o posto na legislação, simplesmente não atribui a devida importância à autoavaliação nos processos de credenciamento, reconhecimentos e transformação de organização acadêmica.

Outra situação verificada foi a exposta no parecer de reconhecimentos da FacPr2, que teve conceito 3 atribuído à autoavaliação, com as seguintes justificativas:

[...] o planejamento e a avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional da IES, estão coerentes com o especificado no PDI. A Comissão Própria de Avaliação está implantada conforme PDI. Há participação da comunidade interna (professores, estudantes, técnico-administrativos e egressos) e externa nos processos de autoavaliação institucional. Há, nos relatórios apresentados, a análise formalizada dos resultados dos questionários de avaliação. Estes apresentam algumas propostas de ações de melhoria, bem como, divulgação dos resultados. A IES apresentou atas de reuniões da CPA. A documentação de constituição da CPA se encontra formalmente adequada às exigências do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). A comissão avaliadora constatou que a IES tem implementado parcialmente ações acadêmico-administrativas com base nos resultados da autoavaliação. Desta forma identificou-se, para esta dimensão, um quadro similar ao que expressa o referencial mínimo de qualidade (CNE/CES, 2015, p. 6).

Infere-se que o relato dos avaliadores sobre a autoavaliação institucional nessa faculdade se ateve à constatação ou verificação de conformidade com a normativa regulatória, quando identificamos expressões como: “estão coerentes”, “está implantada conforme”, “se encontra formalmente adequada às exigências do Sinaes”. Por fim, concluem que a dimensão avaliada apresenta referencial mínimo de qualidade.

Essa instituição foi avaliada com base no instrumento de avaliação do ano de 2010, que na época possuía somente três indicadores para a dimensão e não apresentava uma escala de conceitos de 1 a 5, mas somente o referencial mínimo de qualidade. Analisando o instrumento, concluímos a contradição que envolve tal fato, pois o que é chamado de qualidade é tão somente o cumprimento do que é exigido na legislação. Assim, o simples fato de existir a CPA e a autoavaliação já era considerado como o piso da qualidade.

O CeUniPr2 obteve conceito 4,8 no eixo planejamento e avaliação institucional com conceitos máximos em todos os indicadores, com exceção do que trata da análise e divulgação dos resultados, que obteve conceito 4, embora tenha-se registrado no parecer que

[...] em reunião com os membros da CPA e através da análise dos relatórios institucionais, pode-se verificar que esses são utilizados no planejamento da instituição. Analisando os últimos relatórios de autoavaliação apresentados pela IES nota-se sua estruturação correta e o atendimento ao disposto na legislação. Apresenta os resultados obtidos, bem como a análise pontual de cada indicador/eixo avaliado através de textos, tabelas e gráficos, com reflexões e sugestões/recomendações. Na reunião com membros da CPA ficou claro que estes relatórios norteiam o planejamento institucional, bem como as ações a serem desenvolvidas na IES, provocando melhorias (CNE/CES, 2018, p. 5).

A exemplo da instituição anterior, nota-se que também há preocupação de verificar e checar se o que está posto na legislação está sendo cumprido, sem se qualificar e apreciar, de fato, o trabalho desenvolvido pela autoavaliação, suas finalidades e seus objetivos. No entanto, percebe-se um avanço no registro, visto que é possível depreender que houve uma avaliação também por meio de reunião com membros da CPA em contraponto ao diagnosticado nos documentos. Ainda assim, não fica claro, pela justificativa do conceito, o que diferencia essa IES das demais para se obter conceito tão elevado, fato que reforça a polissemia, subjetividade e relatividade do conceito de qualidade e da real tradução da qualidade imbuída nessa escala de conceitos do Inep/MEC.

Analisando o parecer do InFPu1, cujos conceitos no eixo 1 e final foram 3, observa-se que o relator registrou no parecer somente as fragilidades apontadas no relatório, que entre os cinco pontos redigidos, três tratam da autoavaliação institucional.

[...] foi observada, pelos avaliadores, a necessidade de melhorias nos processos de divulgação dos trabalhos desenvolvidos pela CPA. Além disso, observou-se uma baixa participação dos segmentos da comunidade universitária nesse espaço; constatou-se a necessidade de tornar acessíveis os resultados das avaliações de curso, sobretudo ao corpo discente; não foi identificada infraestrutura adequada ao funcionamento da CPA (CNE/CES, 2016, p. 2).

Assim como essa instituição, a FacPr2 obteve conceito 3 na dimensão que trata da autoavaliação, com justificativas tão diferentes para o mesmo conceito, reforçando a contradição mencionada anteriormente.

Em uma primeira análise é possível considerar que a autoavaliação não tem interface com a regulação, por ser um processo de autoconhecimento feito pelas próprias instituições. Nos trechos dos pareceres do CNE percebemos que há uma preocupação dos avaliadores em verificar se a autoavaliação está implantada de maneira correta e se atende à legislação. Mais uma vez verificamos que a aparência não condiz com a essência, como nos lembra Marx (2010). Essa percepção é também de um dos entrevistados, que considera que na avaliação *in loco* os avaliadores estão mais interessados em saber se há ou não autoavaliação e se ela atende a legislação em detrimento dos benefícios que ela proporciona à gestão da IES em termos de orientar a melhoria da qualidade:

[...] vivemos agora uma segunda pantomima, em que vem uma comissão de avaliação de professores do MEC, que pedem para falar com a CPA para preencher alguns requisitos do formulário que, a rigor, precisam saber se tem ou se não tem a comissão, porque não tem a menor consequência o que a comissão vai dizer (PRAR-UniPr1, informação verbal, 2019).

Em todos os pareceres de credenciamento analisados, embora a finalidade seja voltada à avaliação institucional, foram registradas os conceitos dos indicadores qualidade das IES e cursos – IGC e CPC, como algo relevante para corroborar o exposto pelos avaliadores e o voto favorável ao credenciamento das instituições. Ressalta-se que nesses documentos analisados, não percebemos a associação da qualidade à autoavaliação ou o papel dessa na manutenção de qualidade institucional, mas somente a ligação da autoavaliação à regulação como um processo que possui prescrição e obrigatoriedade a serem cumpridas.

A análise dos pareceres de credenciamentos das IES pesquisadas não contribuiu de forma relevante para a caracterização da autoavaliação nessas instituições, sob o olhar do avaliador externo, todavia contribuiu para asseverar que a avaliação interna é um elemento pouco lembrado nos relatos dos processos no CNE, o que contribui para que o trabalho desempenhado pela CPA continue à sombra e sem destaque na tríade avaliativa do Sinaes.

5.2.3 Uso dos relatórios de avaliação institucional externa na autoavaliação das instituições pesquisadas

Essa terceira subcategoria agregou indicadores de como as instituições utilizam as avaliações institucionais externas na sua autorreflexão, conjugando dados com as avaliações internas. Dias Sobrinho (2000) considera que “a avaliação interna fornece as bases para a avaliação externa, que por sua vez alimenta novos processos internos” (p. 127), constituindo, portanto, um processo dialético contínuo, recíproco e de retroalimentação dos dois olhares sob a instituição. Esse entendimento é aplicado ao Sinaes quando previu o caráter global e contínuo da avaliação, em que as avaliações institucionais internas e externas seriam complementares e parte de um todo maior – a Avalies.

Sobre essa articulação das duas modalidades avaliativas, a experiência mais comumente relatada pelos coordenadores de CPA foi o uso das observações registradas nos relatórios dos avaliadores externos para a correção e redirecionamento das ações da própria CPA, havendo uma menor preocupação com a totalidade das informações e impressões.

Foi bastante recorrente o depoimento dos interlocutores quanto às modificações feitas na autoavaliação em decorrência das informações coletadas nos relatórios das avaliações *in loco*, como, por exemplo: (i) a aplicação de questionários *online*; (ii) aumento do número de representantes da sociedade civil na CPA; (iii) realização de eleição como forma de escolha dos membros da comissão; (iv) coleta de dados entre os egressos; (v) modificação do formato do relatório de autoavaliação; (vi) alteração no regulamento da CPA que previa subcomissões em cada campus, entre muitos outros. Alguns trechos das entrevistas demonstram algumas das correções feitas em decorrência das avaliações *in loco*:

[...] a CPA sempre recebe o feedback a fim de melhorar se tem alguma indicação ali que não esteja ainda sendo bem atendida. A gente fez esse questionário agora para os egressos como uma forma de sugestão vinda pelos próprios avaliadores (CCPA-FacPr2, informação verbal, 2019).

[...] nós sempre procuramos olhar o que tem na avaliação externa para ajudar na nossa avaliação, para colaborar, para melhorar a nossa avaliação interna (CCPA-UniPu3, informação verbal, 2019).

Das 16 (dezesesseis) instituições selecionadas para esta pesquisa, 11 (onze) ou 69% realizaram essa “meta-avaliação” a partir do relatório de avaliação externa, procurando sanar os apontamentos feitos pelos avaliadores. É importante ter esse olhar, mas será que isso se configura realmente como articulação? Ao considerar o olhar da avaliação *in loco* somente sobre a autoavaliação é realizar uma articulação, interface ou mesmo interação incompleta, parcial. A CPA tem como função coordenador, incentivar e induzir a avaliação da educação superior, de maneira global, considerado diversos aspectos, instrumentos, dimensões e sujeitos e, por isso, não faz sentido não utilizar os resultados dos relatórios externos para reflexão, comparação e incorporação à avaliação interna.

Outra experiência de articulação entre as duas modalidades de avaliação, relatadas por sete (44%) coordenadores de CPA, diz respeito ao uso dos relatórios das avaliações externas para uma análise comparativa com os resultados coletados a partir da autoavaliação. Desse total, três (43%) relataram que fazem a análise, porém, para uma versão do relatório de uso interno e não para a versão que é postada no sistema e-MEC. Percebemos, nesse e em diversos outros momentos das entrevistas, que as instituições possuem versões diferentes de relatório para postagem e para uso pela gestão institucional, por entenderem que existe um padrão a ser seguido e que, para atendimento da legislação, o relatório deve estar naquela forma, nem mais nem menos. Mediante tal constatação, deduzimos que não é clara a articulação entre a avaliação

interna e externa como algo benéfico e, inclusive, fixado na legislação. Com receio de fugir às normas, as CPAs não constam tais análises nos relatórios protocolados.

Para verificar a coerência do que foi dito pelos entrevistados e o que, de fato, é materializado na prática, foram analisados os relatórios de autoavaliação das IES supracitadas. Percebemos que a UniPu1 possui uma seção em seu documento que relata o processo de credenciamento, explicita os conceitos de todos os indicadores dos cinco eixos, porém faz uma análise superficial, ressaltando sua excelência e por fim cita algumas ações que serão realizadas, a partir da análise dos avaliadores externos, mas somente no que diz respeito à atuação da CPA. Embora tenha passado por avaliação de credenciamento no ano de 2018, o CeUniPr2 referiu-se ao processo avaliativo, ao conceito obtido e a utilização desses para proposição de melhorias, entretanto não constou uma análise do relatório externo que explicitasse alguma comparação entre os dados obtidos pelos dois diferentes olhares – o interno e o externo.

Não foi localizado, no site institucional da FacPr4 seus relatórios. Já com relação à UniPr3, analisamos o relatório que contemplou a autoavaliação do ano de 2009, tendo em vista o credenciamento pelo qual passou naquele ano. Uma seção do relatório foi destinada à análise e atividades realizadas pós-avaliação externa, em que ressaltaram que a meta-avaliação da avaliação interna é sempre necessária e que o relatório externo constitui em importante fonte para tal ação. Houve, de fato, uma reflexão sobre os trechos destacados pelos avaliadores ad hoc, uma análise e proposições para saneamento das fragilidades. No entanto, esse posicionamento crítico se ateve à dimensão 8 do Sinaes. Já o relatório integral de autoavaliação, do triênio 2015-2017, demonstra um exame crítico dos resultados, com apresentação das metas e ações previstas no período anterior, as realizadas e a proposição de novas ações.

Como fazer articulações entre as avaliações da Avalies se não há conhecimento sobre a temática? Como realizar um trabalho de retroalimentação se a CPA não tem acesso às demais avaliações da IES? Como realizar uma autoavaliação democrática, ética e legitimada técnica e politicamente se a alta cúpula da instituição não apoia, não acredita e não dá a devida autonomia para a CPA?

A ausência de formação dos sujeitos ligados à autoavaliação institucional contribui para esse cenário de comissões não empoderadas, atuando como canal de reclamação da comunidade acadêmica, realizando a autoavaliação no limiar entre a avaliação formativa e regulatória. Acredita-se que quanto maior a aproximação, suporte e ações de capacitação e desenvolvimento dos membros de CPA, cada vez mais essa comissão entenderá a sua importância no movimento de contra-hegemonia da avaliação *in loco* e abrangência do seu trabalho, principalmente na

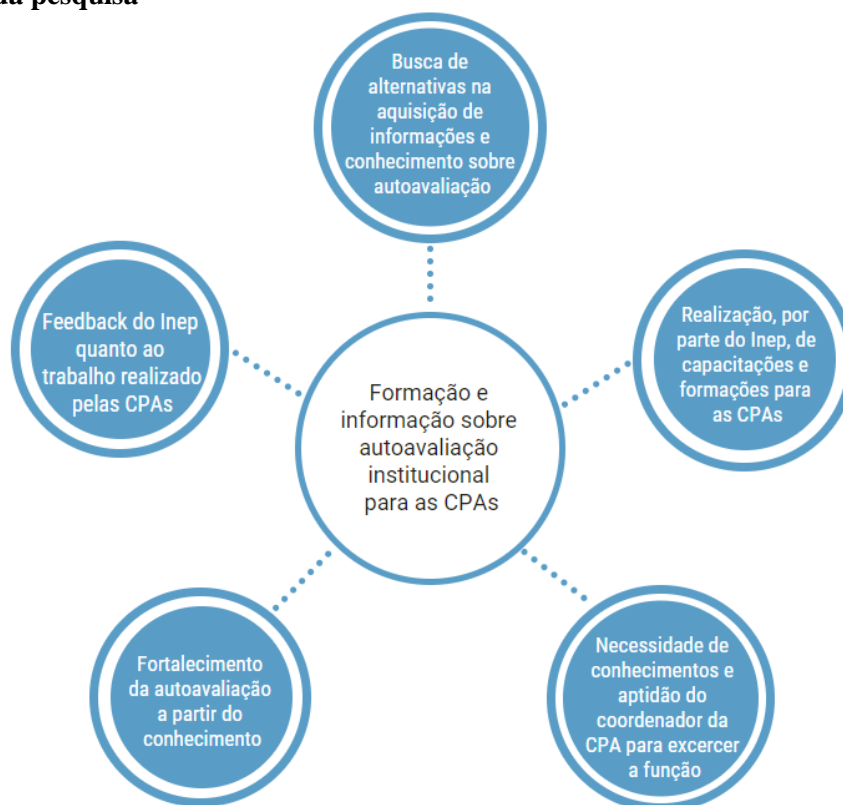
retroalimentação dos processos de avaliação das IES. Contribuirá de forma mais significativa para consolidação da cultura de avaliação democrática e formativa nas instituições.

5.3 Formação e informação sobre autoavaliação institucional: interação entre o Inep e as CPAs

Inicialmente, três categorias *a priori* foram selecionadas a partir do aporte teórico sobre o tema e direcionaram o levantamento e análise dos dados, o que não impediu que categorias que não estavam previstas emergissem do conteúdo coletado, sobretudo, com as entrevistas dos interlocutores deste estudo. Marx e Engels (1963) contribuem no entendimento dessa dinâmica, ao afirmarem que “não se pode conceber o mundo como um conjunto de coisas acabadas, mas como um conjunto de processos” (p. 195). A realidade inacabada e em constante transformação possibilita que novas categorias sejam agregadas e novas realidades sejam desveladas.

A categoria denominada *formação e informação sobre autoavaliação institucional*, desdobrou-se em cinco subcategorias, como mostra a representação gráfica a seguir.

Figura 11 – Categoria empírica “formação e informação sobre a autoavaliação institucional para as comissões próprias de avaliação” e suas subcategorias na percepção dos sujeitos da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados na pesquisa

Foram bastante expressivas as manifestações dos coordenadores de CPA entrevistados – 12 (doze), sendo 2 (dois) de instituições públicas e 10 (dez) privadas – e do representante da associação de IES quanto à falta de feedback do Inep para as autoavaliações, sem que essa fosse uma questão que constasse no roteiro da entrevista. Julgou-se pertinente e relevante considerar essas falas, mediante tal expressividade desse e de outros pontos que apareceram despretensiosamente na conversa com os sujeitos da pesquisa, criando uma outra categoria empírica, abarcando todas os temas em razão das mediações que fazem entre si.

No bojo da categoria demonstrada na figura 5 (vide página 204), foram alocadas subcategorias que passarão a ser problematizadas a partir de agora, a saber: feedback do Inep quanto ao trabalho realizado pela CPA; necessidade de conhecimentos e aptidão do coordenador da CPA para exercer a função; fortalecimento da autoavaliação a partir do conhecimento; realização, por parte do Inep, de capacitações e formação para a CPA e busca de alternativas na aquisição de informações e conhecimento sobre autoavaliação.

Logo na primeira entrevista realizada para este estudo, essa problemática veio à tona: “a gente não tem um *feedback* do Inep, eu acho que falta isso, pois posto o meu relatório lá dia 31 de março de todos os anos, eu não tenho um *feedback* deles” (CCPA-CeUniPr2, informação verbal, 2019). E foi recorrente nas demais conversas com os coordenadores de CPA:

[...] os relatórios são postados no sistema, mas acredito que ninguém lê, que ninguém tem a menor noção do conteúdo. Cumprimos uma exigência e vai de cada instituição fazer ou não bem feito. Eu deixaria registrado que alguém, não sei quem exatamente, talvez o Inep, pudesse nos dar uma devolutiva, uma espécie de parecer desses relatórios que são postados, isso poderia ser feito ao longo do ano até o próximo ciclo da CPA, para que esse parecer servisse como uma orientação. Os relatórios não deveriam ser algo a ser postado lá e deixado sem que ninguém fale nada (CCPA-FacPr3, informação verbal, 2019).

[...] me lembro do ano de 2004, quando foi instituído o Sinaes e que tínhamos que entregar o primeiro relatório. A instituição trabalhou e fez toda uma preparação daquele documento, modelou e colocou no e-MEC, no último dia do prazo, para tentar fazer o máximo que se podia. Passamos um ano para ver qual a devolutiva daquele relatório seria dada pelo Ministério da Educação e nunca veio nem do primeiro e de nenhum outro. São quinze anos já e nunca fizeram uma devolutiva dos relatórios que são postados lá (R-Assoc., informação verbal, 2019).

É um anseio dos coordenadores de CPA ter uma devolutiva quanto ao trabalho que desempenham, afinal de contas essa comissão ocupa um papel estratégico na instituição.

Em meio a esse debate, cabe relembrar que quando o Sinaes foi instituído, a Conaes acompanhou de perto a implantação das CPAs, realizou seminários, oficinas e reuniões, inclusive *in loco* em algumas instituições. A partir do cronograma de atividades externas da Conaes nos anos de 2004 a 2006, registra-se que foram feitos seminários regionais de avaliação nas cidades de Brasília (DF), Belo Horizonte (MG), São Paulo (SP) e Florianópolis (SC), além de reuniões com CPAs de algumas instituições públicas e privadas e participação de membros da Conaes em seminários, fóruns, conferências, encontros em outras tantas IES (TRINDADE, 2007).

Em razão da lei do Sinaes que estabeleceu prazo de 60 dias para as IES constituírem a CPA, sistematizar e prestar informações sobre a autoavaliação institucional, as IES foram notificadas a prestar contas ao Inep com o envio da proposta de autoavaliação. Essa ação cujo intuito era institucionalizar a avaliação interna, resultou em uma orientação sistemática com devolutiva de um parecer individualizado e direcionado a cada instituição, elaborado pela então Comissão Técnica de Avaliação (CTA) e pela Daes. Foi possível localizar e identificar quatro tipos de pareceres distintos, cujo modelo pode ser visualizado no Anexo desta tese.

As análises dos projetos de autoavaliação institucional, feitas pelo Inep, foram fundamentadas e orientadas por aspectos legais, como o cumprimento da legislação e adequação às normas da autoavaliação, como a articulação entre a realidade da IES e os princípios, diretrizes e dimensões do Sinaes, mas também por elementos que pudessem evidenciar: (i) a interação entre sujeitos, objetivos, função e identidade institucional; (ii) a adequada metodologia de coleta e análise que pudesse possibilitar a articulação entre dados quantitativos e qualitativos; (iii) a forma de divulgação e uso dos resultados que se demonstrasse coerente para o alcance da finalidade da autoavaliação; (iv) a existência de cronograma de autoavaliação que demonstrasse forma objetiva o caminho que seria percorrido pela IES. Ainda que os pareceres tenham sido segmentados em formato padrão de 4 tipos, considera-se importante o retorno que as instituições tiverem como elemento norteador do caminho que a CPA deveria tomar no escopo do Sinaes.

Ora, considerando que no ano de 2005 o país contava com 2.165 instituições de educação superior⁷⁰ (BRASIL, 2005), não é descabido esperar ou cogitar que possa haver algum tipo de retorno às IES quanto à autoavaliação institucional que desenvolvem, visto que esse procedimento já foi registrado na história da avaliação da educação superior brasileira.

⁷⁰ De acordo com dados do Censup 2017, o Brasil possui 2.448 (duas mil quatrocentos e quarenta e oito) instituições de educação superior, uma diferença de apenas 283 (duzentas e oitenta e três) IES da época em que os feedbacks dos projetos de autoavaliação institucional foram dados pelo Inep.

Entretanto, a prática adotada pelos órgãos governamentais envolvidos com a avaliação e regulação da educação superior estão tomados de contradições e correlação de forças no campo político e até econômico, de modo que as ações adotadas a cada tempo atendem aos interesses diversos dos sujeitos que estão à frente dos processos. Nesses embates, leva-se em conta a inserção e engajamento com a política, a formação e o lugar de fala desses indivíduos e grupos, além dos interesses e intenções diversas que atendem aos princípios e ideologias de quem está no poder.

Como bem lembram Marx e Engels (1996) a contradição entre os interesses coletivos e individuais, torna ilusória a ideia de coletividade, ou seja, de que as ações do Estado e os interesses atendidos serão direcionados e benéficos a todos:

[...] justamente por que os indivíduos procuram apenas seu interesse particular, que para eles não coincide com seu interesse coletivo (o geral é de fato a forma ilusória da coletividade), este interesse comum faz-se valer como um interesse “estranho” aos indivíduos, “independente” deles, como um interesse “geral” especial e peculiar; ou têm necessariamente de enfrentar-se com este conflito, tal como na democracia. Por outro lado, a luta política destes interesses particulares, que constantemente e de modo real chocam-se com os interesses coletivos e ilusoriamente tidos como coletivos, torna necessário o controle e a intervenção prática através do ilusório interesse - “geral” como Estado (p. 49).

Com efeito, no ano de 2005 o cenário político, social e econômico e o contexto da educação superior no país era outros, o que de fato é reforçado pela mutabilidade da realidade e transformação constante dos fenômenos. Naquele momento histórico foi possível um retorno e suporte maior às IES, supõe-se que, não somente por haver pessoal disponível no órgão para tal, mas porque a autoavaliação naquele momento ainda era tratada como hegemônica no âmbito do Sinaes e vislumbrada como um processo altamente educativo e formativo. No ano de 2019, isso seria possível? A realidade política, econômica, educacional que se tem, inclusive do próprio Sinaes, que já não é a mesma de quando foi criado, não favorece tal ação. Seguindo a mesma linha de pensamento, nos anos seguintes à implantação das CPAs, a hegemonia da autoavaliação deu lugar às demais avaliações e, ainda, aos indicadores de qualidade no ano de 2008, passou, portanto, configurar-se como mais um item para comprimento burocrático do que reza a legislação. Mesmo considerando a inviabilidade e/ou dificuldade de *feedbacks* pontuais a todas as IES, visto o tamanho do sistema federal de ensino brasileiro, registra-se o sentimento dos coordenadores de CPA que gostariam de ter retorno sobre os relatórios e ter um maior direcionamento para saber se estão no caminho certo.

Após o ano de 2005, somente no ano de 2011 houve um movimento no Inep com relação a algum tipo de feedback às IES, com uma pesquisa em que foram analisados relatórios de autoavaliação de instituições de educação superior que tiveram cursos avaliados pelo Enade nos anos de 2007 e 2007, totalizando 172 relatórios.

Em um movimento dialético de mediação, as subcategorias estão inter-relacionadas e podem contribuir para o entendimento das percepções dos coordenadores de CPA quanto à categoria criada. Diferente do constatado por Borba (2015), de que “as IES investiram em pessoas qualificadas para desenvolver estudos e processos de avaliação institucional mais qualificados”, muitos coordenadores de CPA, não possuem qualquer conhecimento sobre avaliação, visto que em algumas IES são eleitos, indicados e colocados na função por razões políticas e de interesses internos. Esse fato acaba por dificultar e muitas vezes inviabilizar o desenvolvimento de uma autoavaliação institucional para autoconhecimento e reflexão, que produza efeitos esperados na melhoria da qualidade institucional e efetividade social da educação superior.

Para quê enviar um relatório anualmente se ele não é lido ou se não há nenhum tipo de penalidade para a instituição que não o posta? Essa incógnita ronda o pensamento de muitos coordenadores de CPA. A falta de conhecimento adequado de muitos deles intensifica a expectativa em relação a algum tipo de parecer quanto ao relatório postado. O processo de nomeação dos membros da comissão pode impactar no desempenho da CPA, com a condução de pessoas que não possuem qualquer afinidade com o desenvolvimento da tarefa. A esse respeito, destaca-se a fala do PRAR-UniPr postulando que “as modelagens de avaliação são uma área de conhecimento razoavelmente técnico, razoavelmente que requer algum conhecimento ou alguma formação e percebo que as pessoas não têm essa competência” (PRAR-UniPr1, informação verbal, 2019). Já a CCPA-FacPr4 enfatiza a falta de conhecimentos quando assumiu a coordenação da comissão:

[...] a nossa própria CPA ela foi constituída nós éramos verdinhos, verdinhos, verdinhos. Eu estou falando contigo, tudo que eu te falei foi fruto de uma busca que eu diria individual, de cada uns dos integrantes da CPA. Fomos buscar material na internet, ver como que é o funcionamento, pelejamos, conversamos com os amiguinhos das outras instituições para ver como é que tem funcionado. Embora tenha esses instrumentos, no início tudo acontece de forma muito intuitiva, não tem um curso que você participe que te forme para coordenar uma CPA (CCPA-FacPr4, informação verbal, 2019).

O desenvolvimento da autoavaliação de forma intuitiva, por pessoas que não tem compreensão e informação, é uma realidade não somente das IES privadas, mas também das públicas, como destacado pelo coordenador de CPA que foi colocado no cargo sem qualquer domínio sobre a condução e operacionalização do processo autoavaliativo:

[...] eu não tinha muito conhecimento da CPA, eu conheci a CPA pelas avaliações e lembro como professor daqui, de preencher o questionário. Mas a CPA não era uma realidade para mim enquanto professor. Então, eu caí de paraquedas, eu já sabia do que se tratava, mas exatamente como funcionava eu não sabia (CCPA-UniPu2, informação verbal, 2019).

Como sustentam Sousa e Gatti (2015), o processo autoavaliativo deve ser desenvolvido a luz de métodos científicos, apoiado em indicadores pensados com muita clareza, responsabilidade e que possibilitem atingir o objetivo principal, que é a melhoria das políticas e ações institucionais. Nessa mesma vertente de pensamento, Ristoff (2003) diz que “avaliar é uma atividade de pesquisa sistemática e não uma mera expressão de opiniões e palpites iluminados” (p. 21). Deve haver, portanto, conhecimentos técnicos e científicos fundamentais para a pesquisa autoavaliativa. Visto isso, Sousa e Gatti (2015) ressaltam que o desafio da autoavaliação “não é uma tarefa que pode ser empreendida pelas CPAs sozinhas, sem que estas tenham apoio e orientação do Inep/Conaes, de forma que possam ser, elas próprias, acompanhadas em suas atividades e ter suporte de uma instância que as fortaleça” (p. 33). Essa assertiva legitima o exposto pelos entrevistados e o anseio de maior apoio e retorno quanto o trabalho realizado pelas CPAs. Não obstante, esse pensamento não é unânime. O R-Esp. considera que essa função de consultoria não é o papel do Estado:

[...] o Estado só tem sentido no contexto global, quer dizer, não é papel *stricto sensu* do Estado ficar examinando a autoavaliação em uma instituição. O papel do Estado é informar aos cidadãos sobre aquilo que ele classifica como qualidade, não é papel do Estado supervisionar uma instituição no que ela quer ser, especialmente uma universidade que tem prerrogativas de autonomia. O Estado não é uma consultoria, o Estado não faz uma consultoria, eu nunca imaginei o MEC olhando, mandando, não é esse papel dele. E é curioso, porque as pessoas às vezes não entendem isso (R-Esp, informação verbal, 2019).

No histórico da avaliação da educação superior registra-se, além dos seminários feitos no ano de 2004, a realização de um Ciclo de Seminários Regionais para os Coordenadores das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), promovido pelo Inep no ano de 2009, com sete

encontros distribuídos nas cidades de Brasília (DF), Belo Horizonte (MG), Florianópolis (SC), João Pessoa (PB), Salvador (BA) que no total contaram com a participação de 1.240 IES, um percentual em torno de 53% das instituições do país naquele ano. Somente quatro anos após houve outra iniciativa em realizar os Seminários Regionais Autoavaliação Institucional e Comissões Próprias de Avaliação (CPA), sediados nas cidades de Brasília (DF), Porto Alegre (RS), Belém (PA), São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Salvador (BA) entre os meses de setembro e dezembro de 2013.

A realização desses eventos não teve continuidade sistemática como acontece com os seminários do Enade ou do Censup, realizados anualmente pelo Inep, o foi relatado por uma entrevistada que relembra a existência dos eventos voltados à CPA, porém sem continuidade:

[...] em termos de capacitar os profissionais da CPA, o Inep fazia a princípio, mas hoje não fazem mais. Eu lembro que na primeira vez quando nós elaboramos o relatório de avaliação, nós mandamos para eles e deram um feedback, era tipo cópia e cola mesmo, aquele feedback que dava para um ele dava praticamente para todos que realmente não te dizia nada, mas de lá para cá nem isso, não mais. As instituições que realmente querem capacitar a sua equipe têm que buscar essas empresas de fora, essas empresas que dão consultoria, pois não temos apoio do próprio Ministério da Educação para capacitar as CPAs (CCPA-CeUniPr4, informação verbal, 2019).

Em consonância com essa percepção, Dias, Horihguela e Marchelli (2006) defendem que o Inep, além de cadastrar e capacitar os membros das avaliações externas, deveria fazer o mesmo com os componentes das CPAs. As autoras acreditam que ficar somente a cargo da IES não seria produtivo e não levaria ao alcance de uma cultura sistêmica de autoavaliação, além de existir muitas instituições que não levam a sério a sua missão e responsabilidade educacional.

A formação dos membros que compõe a CPA é algo considerado de muita importância pelos entrevistados e confirmando essa ideia, Sousa e Gatti (2015) que chamam a atenção para o fato de que

[...] qualificar quem faz avaliação é um aspecto que não pode ser desprezado. Avaliar não é só medir, mensurar. Como temos afirmado, se medir bem já é problemático, avaliar o é em dobro. Como processo complexo que exige heurística e maturidade no trato de questões pessoais e sociais, de questões relacionais, além de exercício interdisciplinar e conhecimento produzido pelo campo, sua implementação pede, de quem conduz o processo avaliativo, uma formação condizente. Não se improvisa um avaliador, um condutor de processos avaliativos, como não se improvisa um pesquisador, um médico, um professor (p. 33).

Ao ser questionada sobre o relacionamento do Inep com as CPAs, a representante da Daes/Inep, lembrou a realização de seminários regionais e afirmou ser intuito daquele órgão o desenvolvimento de outros eventos do tipo:

[...] nós já promovemos alguns seminários, temos programado para este ano realizar um outro seminário, talvez alguns seminários regionais com essa instância para que a gente possa estar buscando essa melhoria e levando essa visão do processo, porque eu acho que, acho não, não tenho dúvida de que isso ainda não é tão claro para as instituições e para os atores que compõem essa instância (R-Daes, informação verbal, 2019).

A entrevista foi realizada no início do mês de junho de 2019 e no mês de agosto do mesmo ano, as IES foram surpreendidas com um comunicado via e-MEC mencionando necessidade de aproximação do Inep com as CPA e solicitando o e-mail de contato da CPA (e-mail institucional da CPA ou de seu presidente, ou equivalente). A justificativa de tal solicitação seria a realização de “uma série de ações que objetivam fortalecer o intercâmbio de informações com essa importante instância de sua instituição de modo que ações de avaliação interna e externa possam ser incrementadas” (CGACGIES/DAES/INEP, 2019). Após, no mês de setembro, foi disponibilizado o “curso de desenvolvimento e aperfeiçoamento de boas práticas das CPA”, *online*, cuja base está realização de oito fóruns temáticos com auxílio de tutores, a saber:

- Fórum 1 – qualidade do processo da avaliação institucional interna.
- Fórum 2 – CPA como instrumento de gestão.
- Fórum 3 – demandas dos cursos pelo processo de autoavaliação.
- Fórum 4 – impacto da avaliação interna dos cursos de graduação.
- Fórum 5 – informações coletadas e tratadas pela CPA.
- Fórum 6 – contribuições da CPA nas avaliações externas.
- Fórum 7 – boas práticas das CPA.
- Fórum 8 – o futuro das CPA: limitações de hoje os desafios de amanhã.

Os fóruns são introduzidos por pequenos textos e um questionamento que deve ser respondido por todos os participantes. Em acesso a essa plataforma *online*, percebemos se tratar mais de uma coleta de dados sobre os pontos de vista dos membros de CPA do que propriamente um curso, pois não houve sequer apresentações, material escrito ou alguma orientação relevante para a condução da autoavaliação nas IES. Contudo, houve compartilhamento de experiências nos fóruns de debate que, com certeza contribui para agregar conhecimentos, mas isso os

membros de CPA já fazem, como exposto anteriormente, por meio de grupos de *Whatsapp*, por exemplo.

O conhecimento é algo almejado pelos coordenadores de CPA e, como subcategoria, identificamos que as IES buscam formas de conhecimento alternativas por falta de ações oficiais, como: (i) cursos e eventos em associações e empresas de consultoria, (ii) criação e participação de grupos de *whatsapp*⁷¹ com outros membros de CPA para esclarecimentos de dúvidas e compartilhamento de informações, (iii) solicitação de modelos de documentos e visitas à outras IES como uma espécie de *benchmarking* em que buscam as melhores práticas de autoavaliação para adequação à respectivas realidades.

Foi relatado por entrevistadas de dois centros universitários, que a IES cobre as despesas para a participação em diversos cursos, seminários e eventos:

[...] a reitoria dá subsídios financeiros para que a gente faça cursos e participe de eventos. Temos essa ajuda financeira para nos capacitar e melhorar cada vez mais nossa autoavaliação. [...] os cursos que a gente fez foram na Hoper, que é uma das poucas que oferece alguma formação sobre a CPA, porque o MEC não faz nada, assim nós buscamos em outros lugares, com outras pessoas. Quando começamos a reestruturar toda a avaliação institucional da IES em 2017, nessa nova formação da CPA fez visitas também a outras instituições para ver como era feito lá. Assim, pudemos nos inspirar e trazer melhorias para o nosso processo (CCPA-CeUniPr3, informação verbal, 2019).

Em consulta em um site de buscas na internet conseguimos identificar alguns eventos ofertados por empresas de consultoria e associações representativas de IES que visam a contribuir para a formação de membros de CPA. Foram localizados cursos presenciais e online e *in company*, encontros, seminários, palestras e *webinar*, alguns com um custo demasiadamente elevado, ofertados entre os anos de 2011 a 2019, conforme ilustra quadro a seguir:

Quadro 15 – Relação de eventos e cursos para formação e desenvolvimento de membros de CPA (Brasil, 2011-2019)

Ano	Empresa / Entidade	Nome	Tipo de evento
Permanente	Hoper Consultoria	Construindo o seu Instrumento de Avaliação de Curso e Institucional	Curso <i>in company</i>
2011	Humus Consultoria	Autoavaliação institucional e gestão da comissão própria de avaliação (CPA)	Curso

⁷¹ Whatsapp é um aplicativo de smartphones para envio de mensagens instantâneas e chamadas de voz. Além de mensagens de texto, os usuários podem enviar imagens, vídeos e documentos em PDF e fazer ligações.

Ano	Empresa / Entidade	Nome	Tipo de evento
2011	Abmes	Comissão própria de avaliação (CPA): a importância de seu trabalho para a IES	Palestra
2013	Abmes	Instrumento de avaliação institucional, externa e interna - visão integrada dos processos e o papel das CPAs	Seminário
2013	Ipaes	Administração de PIs e de CPAs	Webinar
2014	Carta Consulta	Curso Avaliação Institucional Modalidade EaD	Curso online
2016	Humus	Relato Institucional – Instrumento Estratégico de Análise de Resultados	Workshop
2017	Ampesc	Laboratório Avaliação Institucional Interna: autoavaliação e CPA e PI: Práticas nos Processos Regulatórios e Avaliativos	Curso
2017	Semesp	Papel do Pesquisador/Procurador Institucional e Comissões Próprias de Avaliação	Curso
2018	Hoper Consultoria	Qualificação da CPA: aprofundamento na autoavaliação	Curso online
2018	Anec	II Encontro Nacional de Procuradores/Pesquisadores Institucionais e Comissões Próprias de Avaliação das IES	Encontro
2011 a 2019	Humus Consultoria	Encontro Nacional Comissão Própria de Avaliação (CPA)	Encontro anual
2019	Instituto Educandi	O novo papel da CPA	Curso online (3ª ed.)

Fonte: Elaborado pela autora

Para a busca, foram considerados eventos diretamente relacionados ao desenvolvimento do trabalho da CPA – a autoavaliação – embora tenha-se notado grande número de ofertas de cursos de avaliação institucional externa, recebimento de comissão ad hoc ou instrumentos de avaliação que tem como público alvo coordenadores de CPA. Não são somente as empresas de consultoria educacional que realizam, mas há um grande esforço, principalmente de universidades públicas em realizar eventos cujo tema é a CPA ou avaliação institucional, não apenas para o público interno, mas para participantes de outras IES, cuja troca de experiências é o foco principal.

Chamou nossa atenção a isenção da tarefa do Estado em elaborar suas próprias capacitações colocando o campo da avaliação da educação superior ainda mais exposto às arenas de poder do setor privado. Configura-se uma desresponsabilização estatal em apoiar as instituições, deixando lacunas e favorecendo a atuação de empresas de consultoria e associações nessa seara. Esse comportamento, segundo Neave (2001) é inerente ao Estado-avaliador. A

oferta de cursos e capacitações passou a se configurar como um negócio voltado, principalmente, às IES privadas que buscam constante aperfeiçoamento e conhecimento sobre o processo avaliativo, a fim de obter bons resultados.

Contraditoriamente, não obstante à essa desresponsabilização do Estado em capacitar e prestar assistência às IES quanto à autoavaliação, todos os anos o Inep promove cursos e encontros sobre o Enade e treinamentos sobre o Censup. Esse fato nos faz supor que a autoavaliação possui menor grau de relevância para o Estado a ponto de não entrar no rol de temas para capacitações anuais das IES.

Os integrantes das CPAs buscam informações e conhecimento das formas que estão ao alcance, pois nem todas as instituições dispõem de recursos para investimento e incentivo à formação dos sujeitos que irão coordenar e realizar a autoavaliação. Os coordenadores das CPAs do InFPu2, FacPr2, FacPr3 e FacPr4 revelaram que fazem contato com outras instituições e modelos de documentos dessas para melhorias no processo de avaliação interna.

[...] o IF é recente, tem 10 anos, ainda estamos aprendendo muito como que se faz autoavaliação. Verificamos como outras instituições fazem e estamos em constante adaptação diante das necessidades do próprio MEC e a nossa necessidade enquanto multicampi (CCPA-InFPu2, informação verbal, 2019).

Outro coordenador de CPA relata que, para a elaboração do seu questionário de autoavaliação, utilizou como referência, os instrumentos de outras instituições:

[...] montamos as nossas próprias perguntas dentro daquilo que entendíamos estar de acordo com cada eixo e cada dimensão, mas não fizemos exatamente em cima do instrumento não, também fomos em busca de outros modelos de outras instituições e então desenhamos o nosso próprio questionário (CCPA-FacPr2, informação verbal, 2019).

A CCPA-FacPr2 e CCPA-UniPr3 mencionaram participação em grupos de *whatsapp* em que se compartilha experiências, conhecimentos e se tira dúvidas com os colegas a respeito de diversos assuntos inerentes à educação superior:

[...] quanto mais próximo a gente estiver do Inep, melhor, fica mais fácil a comunicação e as ações da própria CPA. Eu acho que isso dá força para essa comissão, ela dá um volume, um tamanho maior para ela em conhecimento. Essas ações, como esse grupo de *whatsapp* que nós participamos, eu acho maravilhoso porque podemos ver que estamos fazendo a coisa certa. Aqui onde estou está longe dos grandes centros, mas tudo bem, só está longe em termos de distância., pois conseguimos perceber que estamos fazendo um bom

trabalho também, estamos alinhados com as demais instituições do Brasil, que fazem parte desse grupo (CCPA-FacPr2, informação verbal, 2019).

Considerou-se pertinente incluir a categoria *a posteriori*, tratada nesta subseção, uma vez que ela possui intrínseca relação como as articulações entre a avaliação institucional interna e externa. Como já mostrado, essa retroalimentação dos processos avaliativos não é clara para os coordenadores de CPA, que não a fazem ou a fazem de maneira não satisfatória por desconhecimento e por outros motivos que envolvem relações políticas, de interesses e de concepções de avaliação adotados por cada instituição. Por mais que se proclame o paradigma formativo de autoavaliação, cinco instituições pesquisadas declararam a realização para cumprimento por obrigatoriedade e outras, pelo discurso adotado pelos entrevistados, percebeu-se um embate de concepções entre a mantenedora e gestão institucional e a CPA. Além disso, dez coordenadores revelaram falta ou pouco conhecimento sobre a atividade ao ingressarem na comissão de avaliação.

O conhecimento, informação, momentos de formação da CPA e da comunidade acadêmica como um todo, faz com que a cultura de avaliação seja desenvolvida com maior efetividade, pois a autoavaliação passa a ser vista em sua magnitude, como instrumento de mudança e transformação da realidade, inclusive, a partir das articulações entre as diferentes modalidades de avaliação.

5.4 Performatividade e fabricações no cumprimento da política avaliativa da educação superior brasileira

Outro tema que foi muito recorrente na fala dos entrevistados foi a adoção de performances e até mesmo de uma realidade ideal para o cumprimento da política regulatória da educação superior. A partir disso, consideramos relevante criar outra categoria *a posteriori* – “performatividade e fabricações” – recorrendo às ideias de Ball (2002, 2004, 2010).

Considera-se que o novo modo de regulação da educação, a partir do surgimento do Estado-avaliador fez com que indivíduos e instituições adotassem performances de atuação, uma vez que o desempenho passou a ser mensurado como produtividade ou qualidade. Já as fabricações são “versões de uma organização (ou pessoa) que não existe – elas não estão “fora da verdade”, mas também não tratam de uma simples verdade ou de descrições diretas – elas são produzidas propositadamente para “serem responsabilizáveis” (BALL, 2010, p. 44).

Serpa (2014) diz que o contexto da nova gestão pública, pautada pela transparência e responsabilização por resultados, contribuiu para que as ações de avaliação ganhassem força e para que sistemas de avaliação fossem criados para mensurar a eficiência e efetividade dos processos, e eficácia dos resultados das ações governamentais. Destarte, dois conceitos passam a ser importantes neste cenário: desempenho e *accountability*. Segundo o autor, “desempenho significa medir os resultados alcançados em comparação com os objetivos, padrões e critérios pré-estabelecidos. Já a *accountability* pode ser definida como a relação baseada no dever de demonstrar e ter responsabilidade sobre desempenho à luz das expectativas pactuadas” (p. 239).

Tavares (2013) complementa afirmando que cultura de performances levam à coexistência da velha forma de gerencialismo, voltada ao controle e punição, com a nova forma centrada na autorregulação que leva a assunção de práticas voltadas para produtividade e publicização da qualidade por meio de *rankings*.

Para mensurar o desempenho, faz-se necessária a implantação de um sistema de avaliação e monitoramento dos programas, e os resultados dessas avaliações constituem em referencial para o *accountability*. Tinôco, Souza e Oliveira (2011) complementam afirmando que a escolha do tipo de avaliação a ser utilizada tende a ser balizada por outros princípios da ação estatal, a saber: substituição, proximidade e parcerias. A substituição diz respeito ao incentivo dado pelo Estado aos mais diversos sujeitos sociais, no que tange à gestão das funções coletivas, como associações, fundações, economia social e outros. Na lógica da proximidade, os problemas devem ser sanados no nível em que se coloca à sociedade e conseqüentemente, a gestão também deve seguir essa mesma lógica de proximidade. Por último, o princípio da parceria consiste na associação de sujeitos sociais, nacionais e locais, para a resolução de todo tipos de serviço, inclusive o educacional com destaque para as parcerias público-privadas na oferta e financiamento.

Maroy e Voisin (2013) observam a crescente autonomia concedida às instituições de ensino, contudo, sem perder de vista o monitoramento e controle da qualidade dos sistemas de ensino, por meio da criação de políticas de avaliação de desempenho e indicadores nacionais. A instalação de mecanismos de responsabilização, inspirados pela ideia da nova gestão pública, configuram como um outro modo de regulação instaurado nas políticas educacionais. Sob a alegação de busca da eficiência, eficácia, redução das desigualdades de desempenho dos estudantes, as escolas ficam sujeitas aos resultados das avaliações e indicadores e suas conseqüências, sejam elas positivas ou negativas.

Os autores consideram essa conduta como *politiques de régulation par les résultats* (política de regulação por resultados), uma vez que envolvem modos de controle dos sistemas

educativos, alicerçados e centrados em avaliações *output*, tendo objetivos e padrões predeterminados pelo Estado. As escolas estão equiparadas a qualquer tipo de organização produtiva, em que se buscam resultados em detrimento da contribuição e relevância social.

Ao se falar em eficácia, eficiência, qualidade, performance e responsabilidade, no âmbito da avaliação interna, remete-se ao modelo de gerencialismo e cultura da performatividade, que implícita ou explicitamente vêm sendo adotados na Educação Superior, como afirma Ball (2005). Apesar da performatividade o autor ressalta que

[...] os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de ‘qualidade’ ou ‘momentos’ de promoção ou inspeção. Eles significam ou representam merecimento, qualidade ou valor de um indivíduo ou organização dentro de uma área de julgamento (p. 543).

A regulação por resultados apresenta algumas dimensões, como afirmam Maroy e Voisin (2013). A primeira se refere à aproximação das características das instituições educacionais às organizações produtivas. A avaliação quantitativa, os indicadores e as medidas numéricas constituem a segunda dimensão. A terceira é a centralidade de instrumentos e modalidades de avaliação *output* e de avaliação de alunos, considerando-se que “[...] muitos elementos técnicos e institucionais de sua implementação envolvem orientações e concepções muito diferentes de avaliação e responsabilidade” (tradução livre) (MAROY; VOISIN, 2013, p. 883). Por fim, a quarta dimensão diz respeito às ferramentas (contratuais, regulamentares e financeiras) que o Estado utiliza para colocar em prática as consequências da regulação por resultados. Esses instrumentos são utilizados para a indução, estimulação ou imposição de mudanças nas instituições educacionais. Essa se constitui na etapa de prestação de contas que as escolas têm que apresentar ao Estado.

A regulação por resultados, prosseguem os autores, pode assumir uma diversidade de formas, tendo em vistas os contextos e modelos transnacionais. Assim, em cada país, esse tipo de regulação tem características distintas, que se manifestam por diferentes dispositivos, instrumentos, sujeitos e prestações de conta. Diferentemente do que se percebe em países da Europa, por exemplo, a avaliação da educação superior brasileira não é realizada por agências externas, mas pelo próprio Estado que avalia as instituições mantidas pelo próprio poder federal.

O processo de responsabilização identifica e mede o desempenho do sistema educacional, compara-o com as metas e objetivos pré-estabelecidos pelo Estado, e, após, são

aplicados mecanismos de controle para que as instituições se responsabilizem, positiva ou negativamente, quanto aos resultados. Maroy e Voisin (2013) relatam que há a política de responsabilização de alto risco, mais dura, com sanções e regras mais inflexíveis, em que punições e incentivos têm importantes implicações para os sujeitos históricos; e a política de responsabilização reflexiva, que leva à reflexão desses sujeitos, incentivando a autoavaliação em detrimento de avaliações e sanções externas.

A política de responsabilização leva à adoção de performances e disseminação da cultura da performatividade que, para Ball (2010), “é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação, e mesmo, tal como define Lyotard, um sistema de ‘terror’, sistema que implica julgamento, comparação e exposição, tomados respectivamente como formas de controle, de atrito e de mudança” (p. 38). O conceito de fabricação está relacionado à adoção de ações e criação de uma realidade construída somente para fins de verificação pelo poder público. Intrinsecamente relacionadas à performatividade, as fabricações levam as instituições a criarem fachadas de atuação em um cenário de prestação de contas e competição que se situa no discurso de poder da avaliação como forma de regulação da educação pelo Estado. Há uma mediação e uma relação intrínseca entre fabricações e performatividade, em que aquelas acabam por ser adotadas também como uma forma de performance para o cumprimento da regulação e atendimento da política de controle do Estado.

A performatividade é envolta de uma diversidade de interesses sociais, para além do Estado. Segundo Lopes e Lopez (2010) “os desempenhos dos sujeitos individuais e/ou das organizações servem como medida da produtividade e exposição pública da qualidade” (p. 99). As autoras salientam que “em tempos de valorização da performatividade, o foco é o indivíduo e sua possibilidade de se autorregular por meio do autoconhecimento, ou seja, a avaliação como instrumento de controle contínuo – o autocontrole” (p. 103).

Tavares (2013) ressalta que a performatividade no âmbito da avaliação da educação superior está relacionada à adoção de práticas embasadas em um suporte material como as DCNs, PDIs, Projetos Pedagógicos de Curso (PPCs) e NDE, “que pretende ser prescritivo, estandarizado e, por isso mesmo, classificável, mensurável, comparável, sempre com a finalidade de se atingirem metas” (p. 126). A autora conclui que, não obstante a essa política de responsabilização, há vários casos em que os NDEs se tornaram meramente burocráticos para fins de atendimento dos instrumentos de avaliação e legislação vigente. Essa situação nos leva a refletir sobre a contribuição das CPAs para a assunção de performances relacionadas à autoavaliação institucional no âmbito da cultura de performatividade instalada nas IES brasileiras.

Nesse sentido, a performatividade no contexto da avaliação institucional está baseada adoção de performances e ações pelas instituições para se cumprir o que está previsto na legislação, na macro e microrregulação, e obter resultados positivos nas avaliações externas. Isso foi percebido na fala dos entrevistados, de forma não muito explícita, com exceção dos coordenadores da CPAs do InFPu1, UniPu12, UniPu3, CeUniPr1, UniPr1 que abertamente mencionaram que o trabalho da comissão com a autoavaliação é desenvolvido para atendimento da legislação sem impactos na IES com a utilização dos resultados. A CCPA-CeUni1 relatou que há uma preparação da comissão e da documentação a ser apresentada. Além disso, essa coordenadora, assim como a CCPA-InFPu1 relataram que os investimentos em melhorias institucionais não são feitos a partir dos apontamentos da autoavaliação institucionais, mas somente quando há avaliação *in loco*. Essa fala encontra-se apoio na literatura, com a afirmação de Giolo (2008) de que as avaliações externas estimulam o investimento financeiros das mantenedoras em estrutura física, pessoas, pesquisa, projetos e programas de extensão para o cumprimento dos indicadores normativos e para bons resultados nas avaliações. O autor complementa que nenhuma outra forma de avaliação tem o impacto e relevância que a visita da comissão de especialistas apresenta” (p. 85).

Neste caso, a performatividade adotada pelas instituições contribui para que o Estado desempenhe seu papel de monitoramento e controle, pois, apesar do seu afastamento, precisa se inserir de alguma forma na prática e cultura institucionais, garantindo o alinhamento entre o aparato normativo e o desempenho das IES.

Todos os coordenadores de CPA e demais entrevistados do outro grupo, com exceção da R-Daes, de alguma forma tocaram em assuntos, implícita e explicitamente, que podem ser assimilados à performatividade e fabricações, como:

Quadro 16 – Categoria empírica “performatividade e fabricações” e suas evidências a partir da análise das entrevistas

Categoria	Evidências interpretadas a partir das falas dos entrevistados
Performatividade	(i) modificação do currículo dos cursos, adequam espaço físico, corpo docente para atendimento da regulação e, ainda, obtenção de bons resultados na escala de conceitos de cinco níveis da avaliação; (ii) constituição da CPA e realização da autoavaliação somente para cumprimento da normativa, uma vez que não utilizam os resultados; (iii) padronização dos processos e documentos exatamente de acordo com o prescrito na legislação; (iv) preocupação com a organização da documentação em detrimento da prática da autoavaliação (disparidades entre a teoria e a prática);

Categoria	Evidências interpretadas a partir das falas dos entrevistados
	<ul style="list-style-type: none"> (v) investimentos financeiros de infraestrutura e outros, na instituição, somente quando a avaliação in loco é agendada; (vi) adequações da realidade institucional por receio de má avaliação, divulgação de imagem negativa, sanções e até fechamento da IES; (vii) ajustes na autoavaliação em decorrência de observações dos avaliadores externos, não porque a modificação faça algum sentido para a IES, mas com intuito de obter melhores conceitos nas próximas visitas; (viii) elaboração de dois relatórios de autoavaliação diferentes, sendo um para uso interno da IES e outro para postagem no e-MEC; (ix) realização de auditorias internas e simulações de avaliações in loco para verificação e suposição do conceito que será obtido; (x) utilização dos conceitos obtidos nas avaliações para divulgação e autopromoção da IES, não somente pelas privadas, mas, também, pelas públicas; (xi) concessão de benefícios aos docentes a partir das avaliações internas associadas à avaliação do currículo lattes e produções científicas.
Fabricações	<ul style="list-style-type: none"> (i) possibilidade de manipulação de dados da autoavaliação para apresentação na visita, que muitas vezes não é percebida pelos avaliadores externos; (ii) constituição da CPA e realização da autoavaliação sem critérios ou até mesmo envio de relatórios baseados em dados dos anos anteriores, somente para cumprimento da obrigatoriedade; (iii) orientação e alinhamento do discurso entre membros da CPA e setores da IES como preparação do recebimento da visita dos avaliadores externos; (iv) relato de que outras instituições de educação superior criam laboratórios, bibliotecas, entre outros, como estrutura provisória somente para o recebimento dos avaliadores externos;

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

A performatividade não é algo que deva ser visto como uma prática pejorativa das instituições e sujeitos nesse contexto, mas é a realidade imposta pela conjuntura, pelo Estado-avaliador, pelos modos de regulação que controlam performances que acabam por obrigar as instituições a adequarem suas ações sem, muitas vezes, se importar com o discente, com o docente, com a missão, papel e função social da educação superior. Por conseguinte, as instituições passam a cobrar melhores desempenhos dos discentes e docentes, por meio das avaliações do Enade e das avaliações internas, respectivamente. Coordenadores da CPA de dois centros universitários e uma universidade privada relataram que benefícios como promoção, incentivos financeiros para participação em eventos, formação continuada e publicações são concedidas para docentes bem avaliados por meio da combinação das avaliações realizadas pelos estudantes, avaliação de desempenho, avaliação do currículo *lattes* e número de produções científicas. Como ressaltam Tavares, Peixoto e Correia (2014),

[...] são novas pedagogias invisíveis de gerencialismo, realizadas por meio de avaliações, análises e formas de pagamento relacionadas com o desempenho que ampliam o que pode ser controlado na esfera administrativa, ou seja: o gerencialismo busca incutir performatividade na alma do trabalhador (p. 356).

Esse movimento faz com que seja atribuído ao docente a corresponsabilidade sobre o desempenho das instituições que está diretamente ligada também ao desempenho do professor, seja no ensino, na pesquisa ou na extensão.

Peixoto *et al.* (2016) afirmam que os comportamentos performáticos “se fundamentam em práticas de ensino, aprendizagem e de gestão acadêmica” (p. 724). No contexto da nova gestão, em que há a exposição pública da qualidade e incessante busca pela excelência, é propício para a adoção de performances pelas instituições, que devem estar de acordo com as normas e regras impostas pelo poder público para garantir a continuidade do seu funcionamento. Com intuito de se autopromover, as IES têm cada vez mais utilizado os conceitos obtidos nas avaliações externas para atrair estudantes e obter esses resultados as instituições, muitas vezes, se conformam à legislação e indicadores de avaliação para obter bons resultados.

O PRAR-UniPr1 utilizou o termo “engenharia reversa” para se referir às estratégias que as instituições utilizam para obter bons conceitos nas avaliações, o que Ball (2010) caracteriza como fabricações que “[fabricações organizacionais] são uma fuga do olhar atento, uma estratégia de gerenciamento de imagem que, de fato, erige uma fachada de cálculo” (p. 44). O PRAR-UniPr1 considera que as instituições fazem

[...] engenharia reversa no sistema, dão um jeito de escolher os alunos que fazem Enade sem chamar a atenção, dão um jeito de ter um grupo de pessoas especialistas em receber comissões, falar em comissionês, quer dizer, falar a língua própria do comissionês, falar em regulês. Se a instituição tiver isso ela se sai bem na avaliação. Eu não vejo incentivo educacional na avaliação. O modelo que é baseado nesse incentivo *ex-post-facto* não se sustenta. Você pensa que o setor privado está achando ruim esse modelo? Não, pois já aprenderam como faz para tirar boas notas. (PRAR-UniPr1, informação verbal, 2019).

O entrevistado ressalta que o fato de entender a legislação, como ela funciona e como é sua engenharia, possibilita às IES fabricar ações, posturas e discursos para assumir um determinado desempenho que seja compatível ou superior ao esperado, para obtenção de resultados. Complementando essa ideia, trazemos a crítica de Giolo (2008) ao ENC ressaltando que própria política adotada induzia esse comportamento e fazendo a instituição

[...] concentrar seus esforços apenas nas atividades destinadas a obter uma pontuação satisfatória no indicador aferido pelo MEC (os famosos cursinhos preparatórios), descuidando das demais dimensões acadêmicas. No conjunto, sobrava a sensação de que o modelo era inadequado e injusto, além de não conduzir para o fim a que foi criado: a qualidade da educação (p. 852).

O movimento dialético da história trouxe à tona no Sinaes uma característica da política à época do “Provão”. Logo, entendemos que a performatividade é indissociável do modo de regulação e avaliação adotados para a educação superior brasileira, uma vez que esses são pautados na responsabilização, avaliação de resultados e classificação das IES e cursos. Nessa perspectiva, Peixoto *et al.* (2016) afirmam que a “concepção de qualidade na educação superior está referenciada a uma política pública” (p. 727) – o Sinaes. Por conseguinte, a qualidade também está vinculada à performatividade, mas por meio de mecanismos quantitativos utilizados para a geração de *rankings*.

5.5 Síntese parcial

Neste último capítulo, discutimos a categoria definida *a priori* que diz respeito às articulações entre a avaliação institucional interna e externa, além das duas categorias *a posteriori* “formação e informação sobre autoavaliação institucional” e “performatividade e fabricações”, que possuem estreita relação com as demais categorias.

Primeiramente, o entendimento da relação de hegemonia entre a avaliação institucional interna e externa foi necessária para situar a discussão e compreender algumas das constatações feitas a partir da percepção dos entrevistados. A disputa pela hegemonia da avaliação *versus* regulação e da autoavaliação *versus* avaliações institucionais externas marcam o movimento dialético histórico feito na consolidação a avaliação como política pública. Embora a autoavaliação ocupe o discurso hegemônico no texto da legislação do Sinaes, com o passar do tempo o lugar de destaque se deslocou para as avaliações *in loco*, principalmente, por ter maior visibilidade externa e algum tipo de consequência para a IES, seja positiva ou negativa. Assim, as instituições voltam maior atenção às avaliações dos avaliadores externos, por gerarem um conceito que é utilizado como publicidade e autopromoção institucional. Além disso, o próprio Estado dá mais ênfase a essas avaliações e ao Enade, o que repercute na consolidação do consenso entre as instituições, que passam a ser preocupar menos com a autoavaliação.

O movimento de tentativa de valorização da autoavaliação, iniciado no ano de 2014 com as notas técnicas, mudanças no peso da autoavaliação e aumento de indicadores do eixo 1 do

instrumento de avaliação institucional, não foi suficiente para que a avaliação interna voltasse a protagonizar a tríade do sistema avaliativo.

Nesse descompasso entre a legislação e a prática, as articulações entre as duas modalidades de avaliação foram analisadas sob a perspectiva dos sujeitos da pesquisa, constatando-se que ela ocorre em diferentes níveis de complexidade ou simplesmente não ocorrem. As ações mais comumente relatadas foram a atuação da CPA na avaliação *in loco*; a utilização dos relatórios dessa avaliação para melhorias ou comparação com os resultados da autoavaliação; realização da autoavaliação com vistas a um bom desempenho nas avaliações externas e uso dos instrumentos de avaliação institucional externa para elaboração dos questionários de autoavaliação.

No entanto, a falta de articulações também ocorre e são desacreditadas pelos representantes de órgãos e colegiados do Estado, da associação e pelo especialista. Percebeu-se que, além das IES que realizam a autoavaliação somente para cumprimento da regulação, a falta de conhecimento e despreparo dos coordenadores de CPA e demais membros da comissão são fatores preponderantes para que não entendam essas articulações como algo necessário ou acreditem que tal ação não faz parte do seu papel. Dessa forma, a articulação entre as avaliações dialoga com o conhecimento e formação dos membros da CPA. Eles alegam a falta de *feedback* do Inep quanto aos relatórios protocolados anualmente no e-MEC e sentem falta de uma maior aproximação com o órgão que poderia investir em cursos e treinamentos, assim como fazem com o Enade, Censo e avaliadores *ad hoc*. Na falta de apoio do poder público os coordenadores de CPA recorrem a meios alternativos de conhecimento, como cursos em empresas de consultoria e associações, grupos de *whatsapp* e visitas à outras IES. Realmente a menção a essas ações foi significativa entre os entrevistados das IES.

Entendemos que outro fator que contribui para a incipiente articulação entre as avaliações interna e externa está relacionado à performatividade e fabricações, que foram mencionadas por 95% dos entrevistados, seja de relatando uma conduta ou ação adotada pela IES, mencionando conhecer instituições que fazem ou ressaltando o uso dos resultados para autopromoção. A performatividade resulta da política de regulação adotada pelo Estado, que está presente, sob essas mesmas condições, no âmbito das avaliações internas realizadas pelas CPAs nas IES. A partir do momento que a IES é avaliada e essa avaliação gera uma consequência, havendo a responsabilização sobre os resultados, a tendência é de que performances sejam assumidas e artefatos sejam produzidos para que se tenham melhores resultados.

Bem ou mal a regulação obriga as IES a terem uma CPA e a realizarem a avaliação interna. Como constatado, a obrigatoriedade pode, muitas vezes, fazer com que as instituições simplesmente cumpram as normativas, mantendo-se no mínimo de qualidade. O papel da CPA, com o apoio da gestão, é justamente o de fazer bom uso dessa oportunidade para realizar a transformação da educação superior.

O movimento dialético entre as avaliações do Sinaes ainda é bem incipiente, portanto, ainda há o que avançar no entendimento dos coordenadores da CPA sobre a articulação entre a avaliação interna e externa. É comum conseguirem ver a relação somente no sentido de a CPA e a autoavaliação serem avaliadas em um dos eixos do Sinaes ou a mera participação em uma reunião durante a visita dos avaliadores externos. Ou seja, na concepção dos entrevistados coordenadores de CPA não há essa visão global e inter-relacional da autoavaliação conseguir melhorar a IES a ponto de obter bom resultado na visita *in loco*. Nesse sentido, o trabalho da CPA é duplamente regulatório uma vez que é feito para atender à obrigatoriedade da legislação e também para conseguir bons resultados no eixo 1 da avaliação *in loco*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo geral analisar como se estabelecem as articulações entre a autoavaliação institucional e a avaliação institucional externa, preconizadas pelo Sinaes, em instituições públicas e privadas de educação superior, selecionadas para a pesquisa. Partindo-se da proposição do Sinaes como um sistema que preconiza a integração, a globalidade e a participação, tendo a autoavaliação como ponto de partida de todo o processo avaliativo, a articulação entre as modalidades de avaliação se faz relevante e imprescindível para o alcance da finalidade do sistema. A tese defendida nesta pesquisa foi de que as articulações entre a autoavaliação e a avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes não são efetivadas como previsto na concepção do sistema de avaliação. O foco no cumprimento da regulação é demasiadamente apurado, o que faz com que a autoavaliação seja subsumida à avaliação institucional externa, assim como a avaliação formativa à avaliação regulatória.

De acordo com a Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004a) e com as bases filosóficas do Sinaes, as avaliações externas e as avaliações realizadas internamente pelas IES, se complementariam para subsidiar confirmações, reformulações ou reconduções dos rumos institucionais. Essa visão reafirmada por estudiosos da área como Dias Sobrinho (2000, 2008, 2010, 2011), Peixoto (2011) e Santos (2018) desde antes da constituição do sistema de avaliação, mostra que uma única modalidade de avaliação não tem um fim em si mesma sendo necessária a retroalimentação desse processo.

Nesse contexto, o mérito de se pesquisar a articulação entre as duas modalidades de avaliação do Avalies parte, primeiramente, da necessidade de efetivação do processo avaliativo para além do cumprimento formal e burocrático, mas como autorreflexão e agente transformador da realidade institucional. Soma-se a isso a importância de apoio aos coordenadores e membros da CPA com a produção e disseminação de conhecimento, que possa ser utilizado para a reflexão das próprias ações. A demonstração da empiria relatada a partir das percepções dos sujeitos, além da reafirmação do potencial transformador que a CPA possui no meio acadêmico evidencia a pertinência e interesse do estudo em questão.

Com esse entendimento, acredita-se que esta pesquisa explora um tema ainda pouco explorado, como demonstrado no estado do conhecimento, pois a tendência é de que a autoavaliação seja estudada como um recorte do Sinaes. A análise do movimento de dialético e mediações entre modalidades de avaliação é ainda pouco vista nas teses e dissertações levantadas. No entanto, algumas limitações tornaram-se um desafio para se chegar aos objetivos

dessa tese, como a não disponibilização pública de documentos de autoavaliação, do PDI e dos relatórios de avaliação institucional externa de todas as IES. Além disso, as entrevistas dos interlocutores ligados ao poder público, como Seres e Inep foram dificultadas no período pós eleições presidenciais e com a assunção do presidente eleito Jair Messias Bolsonaro no ano de 2019. Percebeu-se grande resistência, por parte do gabinete dos gestores dos órgãos, ao fornecimento de informações e permissões de estudos que contassem com entrevistas dos órgãos. A Conaes esteve em momentos difíceis e relatos de que iria ser extinta.

Para compreender a avaliação e suas mediações com a qualidade, regulação e entre as partes que compõem a sua totalidade, foi necessário refletir sobre aspectos que envolvem a sociedade, a política, o Estado e a economia, pois esses fatores se relacionam dialeticamente com o pensamento, as políticas e as reformas educacionais adotadas por um país em uma dada época. Foi preciso reconstruir historicamente o percurso trilhado e o contexto em que a política avaliativa da educação superior está/esteve inserida, afinal, deve ser compreendida em sua totalidade e as suas múltiplas determinações.

O olhar dialético sob perspectiva do materialismo histórico possibilitou o desenvolvimento desse estudo com o desvelamento da realidade da autoavaliação nas instituições de educação superior e suas mediações com a avaliação institucional externa, com a regulação e com a qualidade. O método adotado auxiliou na análise dos dados e, também, na construção do texto desse estudo, que evidenciou mediações históricas no movimento dialético da consolidação da avaliação como política pública em meio a tensões, contradições e disputas. A instituição de educação superior como *locus* da pesquisa permitiu verificar a autoavaliação pela via empírica, pelas percepções e relatos da CPA que, remetendo ao pensamento de Marx e Engels (1996), são os indivíduos reais que por meio das suas ações e condições materiais (re) constroem a história e transformam a realidade. A motivação do uso dessa perspectiva residiu na complexidade da avaliação da educação superior e a necessidade de entender sua essência a partir das suas contradições no interior da própria avaliação, nas suas relações com a regulação e a qualidade. Captar as percepções explícitas e, sobretudo, implícitas dos interlocutores da pesquisa também requer um olhar para o tempo e lugar de fala, além das mediações que esses indivíduos fazem com a política, ideologias outros elementos subjacentes ao discurso.

Como todo trabalho acadêmico esta pesquisa enfrentou limitações, que são próprias do constante devir da realidade e dos confrontos entre o ideal e o real. Por mais que tenha sido planejada a coleta de dados de forma a abarcar diversas fontes, o acesso a alguns documentos foram dificultados. Primeiro, não há um sistema ou fonte governamental que proporcione acesso às informações das CPAs das instituições, assim como não disponibiliza os relatórios

das avaliações *in loco*. Segundo, nem todas as instituições, por não haver uma obrigatoriedade firmada na regulação, disponibilizam nos seus *sites* os PDIs e documentos de autoavaliação institucional. Ou, ainda, disponibilizam o que atende aos próprios interesses, para autopromoção.

O estudo foi direcionado pelas categorias analíticas (i) *contradição*, (ii) *mediação*, (ii) *práxis* e (iv) *totalidade*, e pelas categorias empíricas definidas *a priori*: (i) *articulação entre avaliação institucional interna e externa*, (ii) *regulação* e (iii) *qualidade*. Tendo em vista o constante movimento da realidade e a dinamicidade dos fenômenos, categorias *a posteriori* foram identificadas a partir das entrevistas, a saber: (iv) *formação e informação sobre autoavaliação institucional* e (v) *performatividade e fabricações*. Essas categorias emergidas da análise dos dados foram importantes para enriquecer a compreensão sobre as articulações entre a autoavaliação e a avaliação institucional *in loco* e o entendimento a respeito da dinâmica das avaliações no interior das instituições de educação superior.

A partir da compilação e análise de dados a tese adotada no início da pesquisa foi se confirmando. Na medida em que confrontamos o que está posto na política, por meio da legislação e interlocutores representantes do poder público, o que é defendido pelos estudiosos da área e o que é efetivado pelas instituições com as micropolíticas, no âmbito da autoavaliação. Constatamos que a articulação, da maneira que é prevista na legislação, como um processo de retroalimentação não é uma realidade nas instituições pesquisadas.

Destacamos como achados da pesquisa: (i) as instituições ficam muito tempo sem ser avaliadas, muito além do tempo de validade do ato autorizativo, pois esse prazo é contado a partir da publicação da portaria, mas muitas vezes a instituição passa por uma avaliação muitos anos antes; (ii) a vinculação do procurador institucional como membro da CPA para melhor atendimento da regulação; (iii) o comportamento da CPA e da autoavaliação, predominantemente, como uma espécie de ouvidoria em que são feitas reclamações e sugestões de melhoria, principalmente de infraestrutura; (iv) busca de conhecimentos sobre a avaliação da educação superior realizada pelos membros da CPA por meio da troca de informações entre os pares, incluindo grupos de *whatsapp*, visitas e participação em seminários, encontros e cursos realizados por associações, entidades e empresas de consultorias.

A tese foi organizada em cinco capítulos. O primeiro debateu sobre a relação contraditória entre a expansão e o acesso à educação superior e as mediações desse processo com a Reforma Universitária de 1968, com o desenvolvimento da concepção de qualidade adotada para justificar os processos de avaliação que tomaram forma a partir da configuração do Estado-avaliador.

O segundo capítulo analisou a construção e consolidação da avaliação como política pública por meio do resgate histórico das propostas de avaliação da educação superior desde o Paru (1983) ao ENC, ACO e ACE (1996). Nesse cenário, destacamos o processo de formulação de uma política de avaliação como um lugar de embates políticos e ideológicos, em que o jogo de influências e poder é marcadamente expressivo, tendo em vista o atendimento de interesses do Estado, das mantenedoras das instituições privadas de educação superior, a sociedade e a comunidade acadêmica.

Já no terceiro capítulo situou o objeto de estudo desta tese, abordando o Sinaes como a política de avaliação da educação superior que em que está inserida a avaliação institucional interna e externa. O sistema e as avaliações do Avalies foram discutidos a partir das mediações com a qualidade e regulação, apresentando-se como resultado de um processo dialético das políticas anteriores, retomando do Paiub a autoavaliação como o ponto de partida, a avaliação de estudantes do ENC e as avaliações externas institucionais e de cursos, mas dessa vez com uma finalidade educativa e emancipatória. Além disso, prevê a articulação entre a avaliação e a regulação como distintas, mas complementares.

O quarto capítulo adentrou na análise dos dados fazendo a caracterização das instituições de educação superior, Órgãos, Conselho e Comissão estatais e Associação participantes desta pesquisa e analisando duas categorias definidas *a priori* – regulação e qualidade – sob o olhar dos interlocutores deste estudo. Foram debatidas as mediações que esses dois elementos fazem com a avaliação institucional no âmbito do Sinaes, revelando contradições e convergências nesse movimento dialético de (re) construção do sistema avaliativo.

O quinto capítulo se dedicou ao debate das articulações possíveis entre avaliação institucional interna e externa, a partir das percepções dos sujeitos da pesquisa, além da discussão voltada às categorias empíricas *a posteriori*, que a nosso ver têm uma forte relação com a retroalimentação entre as duas modalidades de avaliação previstas no Sinaes.

Como de praxe na construção das políticas públicas, a concepção do Sinaes gerou idas e vindas, discussões e embates entre os interessados na matéria. De um lado a CEA formada, principalmente, por representantes do meio acadêmico que veem na avaliação uma forma de transformação institucional e social e, de outro, representantes do poder público que defendiam a avaliação com fins de controle e manutenção da lógica neoliberal de avaliação.

Percebemos o Sinaes como uma política altamente contraditória entre o proclamado e o de fato efetivado ou intencionado, o que nos faz retomar o pensamento de Marx (2010) quando diz que a aparência não condiz com a essência, pois a essência é inconsciente e não se mostra.

Embora as contradições possam parecer desinteressadas ou acidentais, podem configurar como uma ação para atendimento de interesses direcionados a setores de forte influência na composição de políticas da educação superior.

Não obstante declarar no seu escopo a avaliação emancipatória; transparência; legitimidade; articulação entre as modalidades de avaliação; autoavaliação como ponto de partida; respeito à diversidade institucional; globalidade e continuidade, a prática do Sinaes contradiz seu texto oficial. O controle virou a centralidade do sistema e avaliação passou a ser vista como regulação; a prestação de contas à sociedade não se apresenta de forma inteligível e transparente, ficando várias lacunas no acesso público com relação ao processo avaliativo; há controvérsias na legitimidade, principalmente no que se refere aos indicadores e qualidade; não há a devida articulação entre as modalidades de avaliação; a avaliação institucional *in loco* tornou-se hegemônica no lugar da autoavaliação; as avaliações são descontinuadas por meio dos bônus regulatórios de dispensa de visitas às instituições e cursos. Essas e outras contradições, apresentadas ao longo desta tese, permeiam o Sinaes e se mostram em sua essência quando analisada sua realidade para além da aparência, do que se quer mostrar.

A autoavaliação institucional não foi criada somente para autoconhecimento, mas se traduz em uma modalidade de avaliação, prevista em lei, cujo funcionamento é obrigatório e que deve prestar contas não só à comunidade acadêmica ou à sociedade, mas, sobretudo, ao Estado, tendo em vista a política regulatória vigente. Essa disposição legal pode tornar o processo avaliativo um instrumento de mero cumprimento burocrático, como visto nas falas dos interlocutores dessa pesquisa.

Nesse cenário, inferimos que a avaliação e a regulação não conseguem se articular e se complementar de sem que aquela se subsuma a essa. É evidente que o crescimento notável da hegemonia da regulação sobre a avaliação, percebido a partir do incremento dos índices e *rankings*, tem um efeito significativo no desenvolvimento de ações no nível institucional, traduzidas como microrregulação. As IES buscam a qualidade por meio de bons conceitos nas avaliações no âmbito do Sinaes, pois, a partir de tais conceitos, que são ranqueados e amplamente divulgados na mídia para a sociedade que “consome” os seus serviços, constroem sua reputação com base nas notas 4 e 5, atribuídas pelo MEC, como se vê na mídia.

A qualidade é uma das finalidades do Sinaes, no entanto, esse construto não está definido na legislação de maneira que assume diferentes formas em diferentes instrumentos como por exemplo no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014), nos indicadores de qualidade IGC, CPC e conceito Enade e instrumentos de avaliação institucional externa. O sistema abandonou visão das duas faces da qualidade (universal e particular) que estava na sua essência e, também,

não favorece ou induz que as instituições tenham seus próprios indicadores de acordo com sua realidade, missão e objetivos particulares.

Apesar da não definição da concepção de qualidade adotada, percebemos a contradição entre o a proposta do Sinaes e ao que se operacionaliza. A qualidade voltada à equidade, que baseada na educação superior como direito social foi subsumida pela qualidade na visão economicistas, que é inerente à educação superior como mercadoria e voltada para a formação de profissionais para suprir o mercado de trabalho.

Assim como Meneghel, Robl e Silva (2006) postulam que a regulação é limitada no que diz respeito à qualidade, verificamos que a avaliação para melhoria da qualidade é um discurso hegemônico produzido sociedade política e que ressoa na sociedade civil produzindo o consenso. Contudo, o discurso dos interlocutores é contraditório à assertiva que reproduzem, pois demonstraram que a avaliação é vista como uma obrigatoriedade da regulação, mas ambos devem ser entendidos e trabalhados pelas IES como um instrumento de reflexão das políticas institucionais. O que está escrito na legislação por si só não tem impacto sobre a qualidade, mas a forma de utilização e a maneira com que é colocado em prática pelas instituições é que faz toda a diferença.

A partir da investigação de como a autoavaliação e a avaliação institucional externa se materializam nessas instituições foi possível verificar o não cumprimento de algumas premissas da autoavaliação com relação à composição das CPAs, autonomia de atuação, divulgação dos relatórios e uso da avaliação com a finalidade formativa.

A contradição pode ser percebida nas mediações que a autoavaliação produz nas suas múltiplas determinações. Embora a autoavaliação seja mencionada com uma concepção teórica e metodológica voltada à formação e melhoria da qualidade nos documentos institucionais, é praticada de forma a cumprir meramente a regulação. Apesar de proclamar a reflexão para transformação da realidade acadêmica como finalidade, serve, prioritariamente, como canal de reclamação e saneamento de insatisfações dos estudantes. Conquanto deva ser conduzida de maneira autônoma pela CPA, essa comissão é pouco empoderada e, muitas vezes, só existe em função da regulação, para agregar valor aos conceitos das avaliações institucionais *in loco*.

Embora o Sinaes preconize que a autoavaliação ocupa lugar de destaque no sistema, os pareceres de credenciamento analisados pouco fazem menção a esse processo, estão mais voltados a citar os conceitos e indicadores de qualidade da IES e seus respectivos cursos, destacando pesquisa, extensão, corpo docente e cumprimento de requisitos legais. Predominantemente, os pareceres são muito sucintos não possibilitando acesso a descrição qualitativa feita nos relatórios de avaliação que justifique tal nota ou o voto do relator do

processo. Mais contradições nesse processo de transparência e prestação de contas que é direcionado de acordo com os interesses das arenas de poder.

No entendimento da relação entre a avaliação e a qualidade, corroborando com a literatura da área de que esse termo é polissêmico e relativo e, por isso mesmo, de difícil delimitação ou padronização, apreendemos que na visão dos interlocutores o corpo docente e a formação de profissionais para o mercado de trabalho ocupam o topo da lista de elementos citados nas entrevistas. Contudo, por parte dos coordenadores de CPA entrevistados não há uma visão de que a qualidade é universal, mas também particular, e por isso as instituições devem estabelecer indicadores internos e não somente reproduzir os questionários do estudante do Enade ou os instrumentos de avaliação institucional externa.

Ainda que a autoavaliação seja apontada como ferramenta para melhoria da qualidade, em algumas IES percebeu-se que essa não é a principal finalidade ou a mais importante, em detrimento ao cumprimento da regulação. Logo, infere-se que a regulação não é indutora de qualidade, mas é responsável somente por manter os cursos e instituições dentro de uma linha de atuação, mas reconhecemos que algumas IES não teriam nem o mínimo de qualidade se não existisse a legislação e a norma a ser cumprida. Assim, não se configuraria como indução da melhoria da qualidade, mas como elemento para manter as IES no mínimo aceitável, na base, no patamar limite de qualidade.

Mesmo reproduzindo o discurso hegemônico de que a qualidade está atrelada ao conceito 4 e 5 do CC, CI, CPC e IGC, o questionamento sobre a validade desse conceito como sinônimo de qualidade de uma IES ou curso ronda os sujeitos da pesquisam, em que a diferença de conceitos entre instituições pode não dizer nada com relação à diferença de qualidade entre elas. Podemos inferir que embora tenham críticas com relação ao processo e às regras, entram em um processo de conformação pois é necessário o cumprimento das normas, sob pena de sanções e para obtenção de bônus regulatórios.

Por meio da percepção dos coordenadores de CPA assimilamos que a obrigatoriedade de se implementar a autoavaliação e o fato de ela ter uma nota atribuída nas avaliações institucionais *in loco* dão um certo empoderamento e legitimação ao trabalho da CPA. Dessa forma, veem na regulação uma forma de sobrevivência nas IES, o que nos leva a crer que a autoavaliação é realizada e possibilitada pela gestão institucional, principalmente nas faculdades privadas pesquisadas, pela sua obrigatoriedade. Acreditam que obrigatoriedade de existência, imposta pela regulação, contribui para que a autoavaliação, bem ou mal, seja realizada com certo grau de apoio institucional.

O embate entre a ocupação do lugar hegemônico na avaliação como política pública fez com que ora fosse a avaliação interna ora a externa. As instituições de educação superior tendem a olhar com mais cuidado para as avaliações que trazem algum tipo de consequência, seja positiva e mais ainda se for negativa, pois nenhuma IES quer passar por processos de supervisão, sanções, redução de vagas, fechamento de curso e até mesmo terem uma imagem ruim divulgada para a sociedade. Isso faz com que a avaliação institucional externa ocupe o lugar de hegemonia no Sinaes, em detrimento à autoavaliação, que é realizada por algumas instituições pesquisadas como mero cumprimento burocrático da norma. Inferimos, assim, que a autoavaliação trabalha para que a avaliação institucional externa tenha bons resultados, ao ser bem avaliada no eixo 1 do instrumento – planejamento e avaliação.

De fato, o lugar hegemônico da autoavaliação não é mais percebido nos textos da legislação que rege o Sinaes, tampouco no discurso e na prática das instituições e nas discussões do CNE ou Conaes. Mesmo constando no instrumento de avaliação institucional externa, a autoavaliação não entra na lista dos elementos imprescindíveis do padrão decisório de credenciamentos, recredenciamentos e transformação de organização acadêmica.

Levando em conta a definição do termo *articulação*, que vai além da mera utilização de um pelo outro, a maioria das instituições não promovem essa retroalimentação. Algumas ações relatadas configuram-se em uma simples interface processual ou de atuação entre as duas modalidades de avaliação: (i) atuação da CPA nas avaliações *in loco*; (ii) efeitos da autoavaliação nos resultados das avaliações *in loco*; (iii) uso dos resultados das avaliações institucionais; (iv) uso dos instrumentos de avaliação do Inep para a elaboração dos questionários de avaliação interna e, por fim, percebemos também a desarticulação ou não articulação entre essas avaliações. Apesar de não ser intuito desse estudo, alguns coordenadores de CPA compartilharam a percepção de que não acontece a articulação e utilização dos dados da autoavaliação pelos avaliadores.

Os entrevistados R-CNE, R-Daes, R-Seres, R-Assoc., R-Conaes e R-Esp., assim como os coordenadores de CPA, corroboram com a legislação quanto à necessidade de retroalimentação entre as avaliações previstas na política. Contudo, as instituições precisam ver sentido em fazer tais articulações, não somente realizar uma interface de atuação. Acreditamos que essa recomendação deve ser reforçada nos aparatos legais que vem sendo publicados e o Estado precisaria de alguma forma induzir esse comportamento nas IES, seja por cursos, seminários ou encontros.

Em se tratando desse tema, não estava previsto falar sobre a relação entre as CPAs e o Inep, mas surgiu de maneira bastante intensa a percepção dos entrevistados das instituições

sobre a falta de apoio, *feedback* e formações. Constatou-se que os membros da CPA podem ser conduzidos ao cargo sem que tenham experiência e/ou conhecimentos suficientes sobre avaliação para que possam desenvolver as atividades inerentes à autoavaliação. A incipiência de conhecimentos com relação à avaliação da educação superior, pelos membros das CPAs, afeta inevitavelmente a concepção da autoavaliação adotada nas instituições. Contribui para que a autoavaliação seja implementada de forma superficial, sem promover a reflexão sobre a essência institucional e a reestruturação das micropolíticas locais. Somado a isso, o processo de conformação com as normativas a que estão sujeitas as instituições e com a necessidade de adoção de performances de atuação que passam por cima da essência institucional para garantir o alinhamento à política e regra vigente.

Entrevistados de duas instituições públicas acreditam que não é o papel da CPA tomar conhecimento sobre a avaliação institucional externa, tampouco promover qualquer tipo de articulação entre as duas avaliações. Julga-se esse entendimento como equivocado, pois a avaliação prevê em seu escopo a globalidade e a articulação, sendo a autoavaliação parte de um sistema avaliativo que pressupõe a integração de suas diversas facetas.

Outro aspecto que emergiu das análises das entrevistas diz respeito à performatividade e fabricações, já que as instituições adotam performances para atendimento da regulação. A performatividade resulta da política de regulação adotada pelo Estado avaliador, que está presente, sob essas mesmas condições, no âmbito das avaliações internas realizadas pelas CPAs nas IES. A partir do momento que a IES é avaliada e essa avaliação gera uma consequência, havendo a responsabilização sobre os resultados, a tendência é de que performances sejam assumidas e artefatos sejam produzidos para que se tenham melhores resultados. As IES se (re)criam e se adequam, se fazem caber, muitas vezes, em um lugar que não é o delas para estar quites com as regras e atender ao preconizado na legislação.

Com essa postura de cumprimento da burocracia estatal, as IES acabam por não envidar muitos esforços para fazer da autoavaliação um instrumento de mudanças nas políticas institucionais. São poucas as que se prestam ao engajamento de mudar a essência da educação superior e não somente a aparência. Nesse sentido, percebeu-se que a autoavaliação assume papel de canal de reclamação da comunidade acadêmica, sobretudo estudante, como uma característica muito marcante nas IE pesquisadas. Esse fato se sobrepõe à ideia de avaliação no real sentido do termo, reduzindo-a à uma pesquisa de opinião, em que as reclamações e sugestões são atendidas para satisfação do cliente.

Marx (1962) que postula a transitoriedade e historicidade das formas econômicas sob as quais os homens produzem e que ao modificar os modos de produção modificam-se também

todas as relações que são fundamentais naquele momento histórico para atender às necessidades daquele tempo. Da mesma forma podemos entender a atuação das instituições e CPAs com relação à autoavaliação institucional, que está em constante modificação atentas às demandas e imposições da regulação naquele momento.

Entendemos que a regulação é necessária em um sistema federal de ensino com as dimensões que possui, mas cabe às IES transformar a obrigatoriedade em um ato formativo e de relevância para a melhoria da qualidade institucional e acadêmica. Compreendemos que na percepção dos entrevistados, mais que necessária, a regulação é importante para que a CPA e a autoavaliação tenham um lugar legitimado de atuação, se empodere e, sobretudo, tenha apoio institucional para sua realização. O fato de haver um eixo que atribui uma nota para o trabalho da CPA e para a autoavaliação faz com que a gestão das IES dê maior importância e apoio ao trabalho desenvolvido. Concluímos que, caso a autoavaliação deixe de ser uma obrigatoriedade, o ela deixará de ser uma realidade em muitas instituições.

Para Almeida e Silva (2015) “as pesquisas são formas rigorosas de produção de conhecimento para subsidiar e orientar as políticas educacionais, mas também para mistificá-las, justificá-las ou questioná-las, desmistificá-las e mesmo denunciá-las, propondo aperfeiçoamentos ou mesmo supressão das mesmas” (p. 29). Em analogia ao pensamento dos autores, consideramos a autoavaliação como sendo uma pesquisa, que tem rigor científico e serve para refletir e criticar as micropolíticas das instituições, e não apenas conformar com os dados levantados. Mais do que coletar dados da impressão da comunidade acadêmica sobre as dimensões do Sinaes, a CPA é agente da mudança e deve avaliar documentos como o PDI, projetos dos cursos, relatórios de gestão dos setores, e desvincular-se desse papel de canal de reclamação que possui. É para isso que existe a ouvidoria nas IES, local onde são registradas as opiniões, as sugestões, os elogios e as reclamações. A autoavaliação deve ter uma metodologia e se configurar realmente como uma pesquisa da essência institucional e não da aparência. O que está exposto todos veem, os estudantes reclamam, é perceptível e não precisaria de autoavaliação para compilar opiniões, a ouvidoria poderia ter esse papel. Assim, chamamos atenção para o expressivo potencial que a CPA possui, por meio da autoavaliação, de transformar a universidade.

Percebe-se que ainda há o que avançar no entendimento da importância de atuação da CPA nos demais processos avaliativos da IES, não somente pelos próprios membros dessa comissão, mas, principalmente, pelos gestores que ainda limitam o poder a atuação dessa comissão, não lhes concedendo a autonomia fixada pela lei. Outrossim, a readequação da prática da autoavaliação é premente, que da perspectiva de avaliação regulatória passe a

avaliação emancipatória, como instrumento da *práxis* acadêmica. A CPA pode apropriar-se da autoavaliação como política pública, mas sem aceitar sua ideologia, transformando-a em instrumento de transformação para melhorias na educação superior.

Espera-se que essa pesquisa contribua para reflexões dos órgãos governamentais na revisão da política de avaliação da educação superior, mas, principalmente, das instituições e dos coordenadores de CPA abrindo-lhes horizontes para a percepção do potencial transformador da autoavaliação em toda a instituição e não somente no que tange ao trabalho realizado pela CPA. A autoavaliação é o resultado mais confiável e mais próximo da realidade institucional, podendo possuir maior potencial transformador em detrimento às demais modalidades de avaliação propostas pelo Sinaes.

Não se trata somente de uma transformação do processo avaliativo e da realidade na qual se instala a educação superior, mas também uma mudança no olhar do sujeito que analisa essa realidade de forma que consiga captar o que está além da dimensão imediata do objeto, mas o que está imbricado no mediato e que poucos conseguem captar. Com o contínuo movimento dialético de mediação entre homem e natureza, mudando não somente a realidade, mas os olhos de quem vê favorecerá avanços na política avaliação da educação superior brasileira, rumo à formação.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, São Paulo, v. 22, n. 75, p. 15-32, 2001.

_____. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 53, p. 267-284, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782013000200002>. Acesso em: 23 mai. 2019.

_____. Para discutir la hegemonia epistémica evaluativa eurocêntrica: um enfoque exploratório. **Revista de la Asociación de Sociología de la Educación (RASE)** v. 10, n. 2. p. 156-166, 2017.

_____. Políticas Educativas em Portugal (1985-2000): a reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neo-reformistas. In: CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela (org.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 17-40.

_____. Protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1137-1156, out./dez. 2010.

AGLIETTA, Michel. Capitalism at the Turn of the Century: Regulation Theory and the Challenge of Social Change. **New Left Review**, Londres, v.41, n.232, p. 41-90, nov./ dez. 1998. Disponível em: <https://www.unc.edu/courses/2005fall/geog/160/001/GEC'05/Aglietta.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2018.

_____. Les transformations du capitalisme contemporain. In: CHAVANCE, Bernard; MAGNIN, Éric; MOTAMED-NEJAD, Ramine; SAPIR, Jacques. (Dir.). **Capitalisme et socialisme en perspective**. Évolution et transformation des systèmes économiques. Paris: La Découverte, 1999. p. 275-292.

ALBA, Graciela Olivo. **Políticas públicas de avaliação institucional do ensino superior: o caso da Faculdade de Pato Branco – FADEP**. 2008. 91f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2008.

_____. Políticas de educação e de avaliação na América Latina: uma análise do perfil do Estado Avaliador. In.: NARDI, Elton Luiz; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; VIANA, Isabel Maria Torre de Carvalho. **Políticas públicas e regulação da educação: temas em debate**. São Paulo: Mercado das Letras, 2015. p. 91-127.

_____; COAN, Ivonete Benedet Fernandes; CEMBRANEL, Valéria Pereira. Políticas públicas, formação de professores e educação continuada: limites e possibilidades. In.: SEMINÁRIO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DO CAMPO, 1, 2013, Santa Maria. **Anais [...]**.

Santa Maria: UFSM, 2013. Eixo 7: Formação de Professores (para Educação Básica e Superior), p. 1-13. Disponível em <http://coral.ufsm.br/sifedocregional/>. Acesso em 15 out. 2019.

_____; SILVA, Sidney Reinado da. A perspectiva epistemológica em Antônio Gramsci e a pesquisa de políticas educacionais. **Educação Temática Digital**. Campinas, SP, v.17, n.1, p. 27-41. jan-abr. 2015.

ALMEIDA, Rodrigo Júlio Alves de. **Autoavaliação institucional**: da participação à percepção dos resultados na ótica do corpo discente. 2012. 146 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ALVES, Marcelo Leandro Ferraz. **A autoavaliação institucional no ensino superior**: a perspectiva e estratégia discentes. 2014. 183 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Humanidades e Direito, Universidade Metodista de São Paulo, São Paulo, 2014.

ANDRADE, João Guilherme Lopes de. **Autoavaliação institucional**: consolidando e avançando processos. 2017. 278 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Educacional) – Universidade Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre, 2017.

ARRUDA, June Alves de. **Uso dos resultados da autoavaliação institucional pelos gestores da Universidade de Brasília**. 2016. 188 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ARTICULAR. *In*: DICIONÁRIO **Michaelis**. São Paulo: Melhoramentos, 2018. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/>. Acesso em: 2 nov. 2019.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BALL, Stephen Joseph. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação & Realidade**, n. 35, v. 2, p. 37-55, mai.-ago., 2010.

_____. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. Tradução Celina Rabelo Duarte *et al.* **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 128, p. 539-564, set./dez. 2005.

_____; MAINARDES, Jefferson. (org.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BALZAN, Newton Cesar; LOPES, Jairo de Araujo; SORDI, Maria Regina Lemes de. A cultura de avaliação em construção. **Avaliação, Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**. v. 8, n. 1, p. 133-159, mar. 2003. Disponível em <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1236>. Acesso em 12 ago. 2019.

BARREYRO, Gladys Beatriz. De exames, *rankings* e mídia. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 863-868, nov. 2008.

_____; ROTHEN, José Carlos. Avaliação da educação superior como política pública. *In.*: _____. (org.). **Avaliação da educação**: diferentes abordagens críticas. São Paulo: Xamã, 2011. p. 74-87.

_____; ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

_____; ROTHEN, José Carlos. Percursos da avaliação da educação superior nos Governos Lula. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 61-76, jan./mar. 2014.

_____; ROTHEN, José Carlos. "SINAES" contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educação e Sociedade**, Campinas, São Paulo, v. 27, n. 96, p. 955-977, 2006.

BARROSO, João. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. *In.*: _____. **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e actores. Educa. Unidade de ID de Ciências da Educação: Coimbra, 2006. p. 11-39.

_____. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

_____. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 39, p. 19-28, jul. 2004.

BATISTA, Michelle Espíndola. Avaliação da Educação Superior: qualidade e subjetividade. *In.*: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia (org.). **Expansão e avaliação da educação superior**: diferentes cenários e vozes. Belo Horizonte: Traço Fino, 2016. p. 113-132.

_____; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. O avaliador *ad hoc* no processo avaliativo da educação superior brasileira. *In.*: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NAS AMÉRICAS, 13., Buenos Aires, Argentina, 2013. **Anais [...]** Buenos Aires, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114854>. Acesso em: 29 jun. 2018.

_____. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: a avaliação externa a partir da prática dos avaliadores *ad hoc* do Inep. 2014. 149 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

BECHARA, Evanildo. **Moderna Gramática Portuguesa**. 38. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015.

BEDRITICHUK, Amanda Guedes Andrade. **Um instrumento de avaliação docente para a Universidade de Brasília**: uma construção nos moldes do Sinaes. 2015. 153 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

BELLIGNI, Silvano. Hegemonia. In: BOBBIO, Norberto; *et al.* **Dicionário de política**. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 580-581.

BELLONI, Isaura. Avaliação institucional: um instrumento de democratização da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 31-58, jul./dez. 1999. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/6711/5418>. Acesso em: 25 jun. 2019.

BERTOLIN, Júlio César Godoy. Avaliação da educação superior brasileira: relevância, diversidade, equidade e eficácia do sistema em tempos de mercantilização. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 351-383, jul. 2009.

_____. **Avaliação da qualidade do sistema de educação superior brasileiro em tempos de mercantilização**: período 1994-2003. 2007. 282 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2007.

_____; MARCON, Telmo. O (des)entendimento de qualidade na educação superior brasileira – das quimeras do provão e do ENADE à realidade do capital cultural dos estudantes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, p. 105-122, mar. 2015.

_____. Qualidade e sistema. In: FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa. (org.). **Qualidade na educação superior**: dimensões e indicadores. v. 4. Porto Alegre: EDPUCRS, 2011. p. 511-526.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 4. ed. Ijuí: Unijuí, 2018.

BORBA, Amândia Maria de. Visão da comunidade sobre o Sinaes: desafios e perspectivas. In: SEMINÁRIOS REGIONAIS SOBRE AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E COMISSÕES PRÓPRIAS DE AVALIAÇÃO (CPA). **Anais [...]**. Brasília: Inep/MEC, 2015. p. 25-29. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/publicacoes>. Acesso em: 18 de março de 2019.

BORDIGNON, Neusa; CIMADON, Aristides. **O Sinaes**: da concepção ao sepultamento. São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

BORN, Roger. Qualidade e sustentabilidade. In.: **Qualidade da educação superior**: dimensões e indicadores. FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa. (orgs.). Porto Alegre: EdiPUCRS, 2011. p. 20-33.

BORTOLIN, Letícia; ROTHEN, José Carlos. O termo qualidade na revista ensino superior: uma pesquisa que buscou a concepção de qualidade no ensino superior privado. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, n. 48, p. 239-254, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/EccoS.n48.7876>. Acesso em 2 out., 2019.

BOTELHO, Arlete de Freitas. **Intencionalidades e efeitos da autoavaliação institucional na gestão de uma universidade multicampi**. 2016. 381 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia da Letras, 2014.

BOYER, Robert. **Teoria da Regulação**: os fundamentos. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

BOWE, Richard.; BALL, Stephen.; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRAGA, Ana Maria. Qualidade e ouvidoria. *In.*: **Qualidade da educação superior**: dimensões e indicadores. FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa. (orgs.). Porto Alegre: EdIPUCRS, 2011. p. 503-510.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1. Brasília, DF, 03 de dezembro de 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 jul. 2018.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1. Edição extra. p. 19257. Brasília, DF, 25 nov. de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 maio 2018.

_____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação. **Diário Oficial da União**: seção 1. Brasília, DF, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 maio 2018.

_____. Lei nº 10.172 de 10 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 jul. 2018.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p.4, 15 abr.2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 jul. 2018.

_____. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p.1, 30 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 ago. 2019.

_____. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 jul. 2018.

_____. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Revogado pelo Decreto 3.860, de 9 de julho de 2001. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 out. 1996.

_____. Decreto nº 3.860 de 09 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. Decreto nº 5.773 de 9 de maio de 2006. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 maio 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911. Aprova a lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p.3983, 6 abr. 1911. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 maio 2018.

_____. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017b. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 dez. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm. Acesso em: 16 maio 2018.

_____. Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**: edição extra nº 1-B, Brasília, DF, 2 jan. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9665.htm

_____. Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915. Reorganiza o ensino secundário e o superior na República. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p.3028, 20 mar. 1915. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11530-18-marco-1915-522019-republicacao-97760-pe.html>. Acesso em: 28 maio 2018.

_____. Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925. Estabelece o concurso da União para a difusão de ensino primário, organiza o Departamento Nacional de Ensino, reforma o ensino secundário e o superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p.8541, 7 abr. 1925. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d16782a.htm. Acesso em: 28 maio 2018.

_____. Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931. Crêa o Conselho Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 5.799, 15 abr. 1931. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 maio 2018.

_____. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é

instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 5.800, 15 abr. 1931. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 maio 2018.

_____. Decreto nº 19.852, de 11 de abril de 1931. Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. **Diário Oficial da União:** seção 1. Brasília, DF, p. 9.219, 4 jun. 1931. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19852-11-abril-1931-510363-republicacao-85622-pe.html>. Acesso em: 16 maio 2018.

_____. Decreto nº 91.177 de 29 de março de 1985. Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1. Brasília, DF, 01 de abril de 1985. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91177-29-marco-1985-441184-norma-pe.html>. Acesso em: 05 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **e-MEC**. Website. MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/e-mec-sp-257584288>. Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior. **Relatório – GERES**. Brasília: Ministério da Educação, 1986. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 11 de 28 de abril de 2003. Instituir Comissão Especial 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. **Diário Oficial da União:** seção 2, Brasília, DF, p. 19, 30 abr. 2003.

_____. Portaria nº 92, de 31 de janeiro de 2014. Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, credenciamento e transformação de organização acadêmica, modalidade presencial, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 24, p. 5, 4 fev. 2014b.

_____. Portaria nº 1.382, de 31 de outubro de 2017. Aprova, em extratos, os indicadores dos Instrumentos de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, credenciamento e transformação de organização acadêmica nas modalidades presencial e a distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 210, p. 14-15, 1 nov. 2017.

_____. Portaria nº 323, de 31 de janeiro de 2002. Fica instituído, no âmbito do Ministério da Educação – MEC, o Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior – SAPIEnS/MEC. **Semesp**, Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/Portaria323.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2018.

_____. Portaria nº 952, de 2 de maio de 2019. Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies e do Programa de Financiamento Estudantil – P-Fies

referente ao segundo semestre de 2019. **Diário Oficial da União**, n. 84, Brasília, DF, 3 mai. 2019. Seção 1, p. 17. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 29 set. 2019.

_____. Portaria nº 986, de 21 de dezembro de 2017. Aprova regimento interno do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – Inep. **Diário Oficial da União**, n. 245, Brasília, DF, 22 dez. 2017. Seção 1, p. 49-59. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 29 set. 2019.

_____. Portaria nº 990, de 02 de abril de 2002. Estabelece as diretrizes para a organização e execução da avaliação das instituições de educação superior e das condições de ensino dos cursos de graduação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 abr. 2002. Seção 1, p. 14. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 29 jun. 2018.

_____. Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 27, 16 mai. 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria1027.pdf>. Acesso em: 29 maio 2018.

_____. Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 12, 12 jul. 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 maio 2018.

_____. Portaria Normativa nº 1, 10 de janeiro de 2007. Calendário do Ciclo Avaliativo do Sinaes, triênio 2007/2009. **Diário Oficial da União**: seção 1., Brasília, DF, n. 8, p. 7, 11 jan. 2007.

_____. Portaria Normativa nº 18, de 6 de novembro de 2014. Dispõe sobre procedimentos para adesão e mantenedoras de instituições de educação superior e a emissão do termo aditivo aos processos seletivos do Programa Universidade para Todos. **Diário Oficial da União**, n. 216, Brasília, DF, 7 nov. 2014c. Seção 1, p. 22. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 29 set. 2019.

_____. Portaria Normativa nº 19, de 13 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes. **Diário Oficial da União**: seção 1. Brasília, DF, n. 240, p. 23-26, 15 dez. 2017a.

_____. Portaria Normativa nº 22, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação *lato sensu*, nas modalidades presencial e a distância, integrantes do sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 245, p. 33-35, 22 dez. 2017a.

_____. Portaria Normativa nº 23, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o fluxo dos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como

seus aditamentos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.245, p.35-40, 22 dez. 2017b.

_____. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Roteiro de Auto-Avaliação Institucional Orientações Gerais**. Brasília: INEP, 2004.

_____. Instrução Normativa Seres/MEC nº 4. Estabelece os critérios para a dispensa de visita de avaliação *in loco* pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep e o padrão decisório para os pedidos de autorização de cursos de graduação na modalidade presencial ofertados por instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 11, 03 jun. 2013. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13263-instrucao-portaria-04-2013-seres-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 05 jul. 2018.

_____. Portaria Normativa nº. 40, de 29 de dezembro de 2010. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 239, p. 23-31, 29 dez. 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16763-port-norm-040-2007-seres&Itemid=30192. Acesso em: 29 maio 2018.

_____. Secretaria de Educação Superior. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Por uma nova política para a educação superior brasileira**. 1985. Disponível em: <http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/me002096.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. Secretaria de Ensino Superior. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras/MEC/SESu**. Brasília: SESu, 1994. Disponível em: <http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/me002072.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2016.

BRUSCHI, Giovana Fernanda Justino. **A articulação entre a autoavaliação e os processos de planejamento em instituições de ensino superior no estado do Rio Grande do Sul**. 2015. 111f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Educacional) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre, 2015.

CALEIRO, João Pedro. Os favoritos para levar o Nobel de Economia este ano. **Revista Exame**. São Paulo, 10 out. 2015. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/os-favoritos-para-levar-o-nobel-de-economia-este-ano/>. Acesso em: 19 abr. 2019.

CAMPOS, Cristian de Oliveira Lobo; SOARES NETO, Joaquim José. O conceito de qualidade no histórico da legislação da educação superior no Brasil. *In*: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da. (org.). **Expansão e avaliação da educação superior**: diferentes cenários e vozes. Belo Horizonte: Traço Fino, 2016. p. 99-111.

CARVALHO, Erivanio da Silva. **Comissões Próprias de Avaliação: controle ou emancipação?** 2009. 129f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

CENTRO UNIVERSITÁRIO RITTER DOS REIS. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2017-2021**. Disponível em: <https://www.uniritter.edu.br/o-centro-universitario>. Acesso em: 19 abr. 2018.

CHAUÍ, Marilena. A universidade operacional. **Revista ADUNICAMP**, Campinas, ano 1, n. 1, p. 1-8, jun. 1999. Disponível em: http://caf.fflch.usp.br/sites/caf.fflch.usp.br/files/arquivos/A_Universidade_Operacional.pdf. Acesso em: 2 mar. 2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. *In.*: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (orgs.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 29-43.

_____. **Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas**. 4ª ed. Expressão Popular, 2011.

CUNHA, Célio da; LIMEIRA, Luciana Cordeiro; VEIGA, Aline. Tarso Genro: visão sistêmica da política educacional. *In.*: CUNHA, Célio da. (Coord.). **O MEC pós-constituição**. Brasília: Liber Livro, 2016. p. 261-296.

CUNHA, Luiz Antônio da. **A universidade temporã: o ensino superior: da Colônia à Era Vargas**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

CUNHA, Maria Isabel da; ZANCHET, Beatriz Maria Boéssio Atrib. (orgs.). Qualidade e recrutamento docente. *In.*: FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa. **Qualidade da educação superior: dimensões e indicadores**. Porto Alegre: EdUPUCRS, 2011. p. 351-366.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição**. São Paulo: Cortez, 1995.

DALE, Roger. Estado, globalização, justiça social e educação: reflexões contemporâneas de Roger Dale. Entrevista. **Currículo sem Fronteiras**, v. 14, n. 2, p. 5-16, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol14iss2articles/dale-gandin.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DAVOK, Delsi Fries. Qualidade em Educação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.

DELANEZE, Taís. **As Reformas educacionais de Benjamim Constant (1890-1891) e Francisco Campos (1930-1932): o projeto educacional das elites republicanas**. 2007. 234f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação e Ciências Humanas. Universidade Federal de São Carlos, 2007.

DEMO, Pedro. Qualidade da Educação: tentativa de definir conceitos e critérios de avaliação. **Estudos em Avaliação Educacional** – Fundação Carlos Chagas, Rio de Janeiro, n. 2, p. 11-25, 1990.

D’HOMBRES, Emmanuel. Compréhension et extension du concept de régulation en sociologie et en science politique à la lumière des enseignements de la biologie. **Revue du GREPH** Groupe de Recherche en Epistémologie Politique et Historique (JE- 2396 . Institut d’Etudes Politiques de Lyon), Lyon, n. 4, p. 27-36, 2008. Disponível em: http://www.sphere.univ-paris-diderot.fr/IMG/pdf/387Araben_regulation_1_.pdf. Acesso em: 18 mai. 2019.

DIAS, Tereza Cristina. **Auto-avaliação institucional no ensino superior**: uma análise comparativa do processo realizado em uma instituição pública e em uma instituição privada. 2007. 159f. Dissertação (Faculdade de Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2007.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2000.

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

_____. **Avaliação Institucional, instrumento de qualidade educativa. A experiência da Unicamp**. In: BALZAN, Newton Cesar; DIAS SOBRINHO, José. (orgs.). Avaliação Institucional: teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 2011. p.53-86.

_____. Avaliação Institucional para Re-institucionalizar a educação como bem público. **Quaestio - Revista de Estudos em Educação**, v. 11, n. 2, p.17-25, 25 ago. 2010.

_____; BRITO, Márcia Regina F. de. La educación Superior en Brasil: principales tendencias y desafíos. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 2, p. 487-507, 2008.

_____. Qualidade, avaliação: do Sinaes a índices. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

_____. Qualidade e garantia da qualidade: acreditação da educação superior. In: ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. (org.). **Avaliação da Educação**: diferentes abordagens críticas. São Paulo: Xamã, 2011. p. 17-41.

DOTTA, Alexandre Godoy. **Política pública da educação superior no Brasil**: a efetividade da avaliação institucional no âmbito do Sinaes. 2009. 169f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Teologia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2009.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/educar/article/view/2216/1859>. Acesso em: 15 jun. 2019.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; CARDOSO, Mauricio Estevam. Regulação social. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de *et al.* (org.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 414-417.

ENGUIITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. *In*: GENTILI, Pablo Antonio Amadeo. A.; SILVA, Tomaz Tadeu. (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes. 1997. p. 94-110.

FAIRBROTHER, Gregory Paul. Enfoques quantitativos e qualitativos na educação comparada. *In*: BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; MASON, Mark. (org.). **Pesquisa em Educação Comparada: abordagens e métodos**. Brasília: Liber Livro, 2015. p. 101-126.

FALLEIROS, Ana Elisa de Souza. **O significado da autoavaliação institucional na perspectiva de técnicos-administrativos da Universidade Federal de Uberlândia**. 2013. 81f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Gestão e Negócios, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A universidade brasileira em busca de sua identidade**. Petrópolis: Vozes, 1977.

_____. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n. 28, p-17-36, 2006.

FELÍCIO, Helena Maria dos Santos; POSSANI, Lourdes de Fátima Paschoaletto. Auto-avaliação: ganhos e desafios para as IES. *In*: POSSANI, Lourdes de Fátima Paschoaletto; GONÇALVES, Yara Pires; ABRAMOWICZ, Mere. (org.). **Reforma Universitária: sinais do Sinaes**. Curitiba: Editora CRV, 2010. p. 121-131.

FERNANDES, Ivanildo Ramos. **Autoavaliação no Sinaes: prática vigente e perspectivas para uma agenda futura**. 2017. 193f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

FERNANDES, Reynaldo. **Abrafi Educação**. Brasília, n. 07, ano 03, abril de 2009. Entrevista concedida a Fernando Braga. Disponível em <http://www.abrafi.org.br>. Acesso em 25 de maio de 2009.

_____; *et al.* **Avaliação de curso na educação superior: a função e a mecânica do Conceito Preliminar de Curso**. Brasília: INEP, 2009.

FERREIRA, Alexandra. **Autoavaliação institucional: a realidade da CPA na prática do Sinaes**. 2013. 110f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de altos estudos amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2013.

FERREIRA, Márcia da Silveira. **Meta-avaliando uma autoavaliação do âmbito do Sinaes**. 2012. 57f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação) – Fundação Cesgranrio: Rio de Janeiro, 2012.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. **Educação e Sociedade**, ano 23, n. 79, p. 257-272, ago. 2002.

FERRONATO, Felipe Barbosa. **Interfaces entre avaliação institucional e gestão de instituições de ensino superior: um estudo a partir do Sinaes**. 2016. 155f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Vale do Sapucaí, Pouso Alegre, 2016.

FONSECA, Dirce Mendes da. **O pensamento privatista em educação**. Campinas: Papyrus, 1992.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, FGV. **Apresentação**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Website, FGV. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sobre>. Acesso em: 06 jan. 2018.

FRANCISCO, Thiago Henrique Almino; *et al.* A contribuição da avaliação *in loco* como fator de consolidação dos princípios estruturantes do SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 17, n. 3, p. 851-876, nov. 2012.

_____; MARBACK NETO, Guilherme. Uma reflexão sobre a Conaes: contribuições e desafios da comissão gestora da avaliação da educação superior brasileira. *In: XVI COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NAS AMÉRICAS*, 16., Arequipa, Argentina, 2016. **Anais [...]** Arequipa, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/172768/OK%20-%20105_00372%20-%20OK.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 29 set. 2019.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Brasília: Liber Livro, 2008.

_____. Avaliação da Educação Superior no Brasil e Portugal: homogeneização ou diferenciação? **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 17, n. 1, p. 119-136, mar. 2012.

FREITAS, Antônio Alberto da Silva Monteiro de. **Avaliação da Educação Superior: um estudo comparativo entre Brasil e Portugal**. 2011. 278 f. Tese (Doutorado em Educação) – Instituição de Ensino, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

GENTILI, Pablo Antonio Amadeo. O discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional. *In: _____ SILVA, Tomaz Tadeu (org.) Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 112-177.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GIOLO, Jaime. “SINAES” intermitentes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 851-856, nov. 2008.

GOMES, Alfredo Macedo. Política de Avaliação da Educação Superior: controle e massificação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 275-298, set. 2002.

GONÇALVES, Lukelly Fernanda Amaral. **A autoavaliação na Universidade de Brasília: entre a proposta do Sinaes e os sinais da prática**. 2016. 248f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

GOUVEIA, Andréa Barbosa *et al.* Trajetória da Avaliação da Educação Superior no Brasil: singularidades e contradições (1983-2004). **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 16, n. 31, jan./jun. 2005. Disponível em: <https://http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1224/1224.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2019.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. v.1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **Cadernos do cárcere**. v.2. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. **Cadernos do cárcere**. v.3. 6ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

_____. **Escritos políticos**. Lisboa: Seara Nova, 1976. (Coleção universidade livre).

GRIBOSKI, Claudia Maffini. **Regular e/ou induzir qualidade?** – os cursos de pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. 2014. 482f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Educação, Brasília, 2014.

_____; PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda; HORA, Paola Matos da. Avaliação externa, autoavaliação e PDI. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, SP, v. 23, n. 1, p. 178-197, mar. 2018.

_____; FUNGHETTO, Suzana Schwerz. O Sinaes e a qualidade da educação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 49-63, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 10 jun. 2019.

GRUPO GESTOR DA PESQUISA. BRASIL. Programa de Avaliação da Reforma Universitária. **Educação brasileira**, Brasília, CRUB, v. 5, n. 10, 1983.

HORA, Paola Matos. Qualidade e regulação nos cursos de direito: uma análise do exame nacional de desempenho dos estudantes. 2019. 364f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Educação, Brasília, 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, INEP. **Glossário dos instrumentos de avaliação externa**. 4ª ed. Brasília: Inep, 2019. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-superior/avaliacao-institucional/glossario>. Acesso em: 21 out. 2019.

_____. **Instrumento de avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – autorização**. Brasília: Inep, 2017a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/instrumentos>. Acesso em 19 abr. 2019.

_____. **Instrumento de avaliação de cursos de graduação presencial e a distância – reconhecimento e renovação de reconhecimento**. Brasília: Inep, 2017b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/instrumentos>. Acesso em 19 abr. 2019.

_____. **Instrumento de avaliação institucional externa das instituições de educação superior: diretrizes e instrumento**. Brasília: Inep, 2006. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/instrumentos>. Acesso em 22 ago. 2019.

_____. **Instrumento de avaliação institucional externa presencial e a distância – credenciamento**. Brasília: Inep, 2017c. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/instrumentos>. Acesso em 19 abr. 2019.

_____. **Instrumento de avaliação institucional externa presencial e a distância – reconhecimentos e transformação de organização acadêmica**. Brasília: Inep, 2017d. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/instrumentos>. Acesso em 19 abr. 2019.

_____. **Nota Técnica Inep/Daes/Conaes nº 62**, de 9 de outubro de 2014a. Definição da estrutura do Relato Institucional. Brasília: Inep, 2014. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/nota_tecnica/2014/nota_tecnica_n62_relato_institucional.pdf. Acesso em 7 nov. 2019.

_____. **Nota Técnica Inep/Daes/Conaes nº 65**, de 9 de outubro de 2014b. Roteiro do Relatório de Autoavaliação Institucional. Brasília: Inep, 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17007-ata-conaes-111-022015-anexo-02&category_slug=fevereiro-2015-pdf&Itemid=30192. Acesso em 7 nov. 2019.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/inep/relatorio_gestao_2016.pdf
Acesso em: 19 abr. 2019.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/inep/relatorio_gestao_2017_tcu_anexos_29Mar2018.pdf. Acesso em: 19 abr. 2019.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2018**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: http://download.inep.gov.br/institucional/relatorio_de_gestao/
Acesso em: 19 abr. 2019.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2017**. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 20 abr. 2019.

_____. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação**. 5. ed. Brasília: INEP, 2009.

_____. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)**. v. 3. Análise dos relatórios de autoavaliação das Instituições de Educação Superior. Brasília: INEP, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, IPEA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante***. Brasília: Ipea, 2018.

JESUS, Girlene Ribeiro. Avaliação e qualidade nas licenciaturas: impactos na educação. *In*: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abádia da. (org.). **Universidade e Educação básica: políticas e articulações possíveis**. Brasília: Liber Livro, 2012. p. 171-176.

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION. **Program Evaluation Standards Statments**. 2018. Disponível em: <http://www.jcsee.org/program-evaluation-standards-statements>. Acesso em: 18 jul. 2019.

JOBERT, Bruno ; MULLER, Pierre. **L'Etat en action: Politique publiques et corporatismes**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

KONDER, Leandro. **O que é dialética?**. São Paulo: Brasiliense, 2008. (Coleção Primeiros Passos)

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KUENZER, Acácia. Z. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. *In*: FRIGOTTO, G. (org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 55-75.

LEITE, Denise. Ameaças pós-*rankings*: sobrevivência das CPAs e da auto-avaliação. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 3, p. 833-840, nov. 2008.

_____. Qualidade e avaliação: o caso do Brasil e a Rede RIES. *In*: CUNHA, Maria Isabel da; BROILO, Cecília Luiza. (org.). **Qualidade da educação superior: grupos investigativos internacionais em diálogo**. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2012 (Série Qualidade da Educação Superior Observatório da Educação Capes / INEP). p. 257-268.

LEMONS, Iracema dos Santos. **Contribuições dos resultados da avaliação institucional para a gestão universitária: um estudo de caso de uma IES privada de Salvador**. 2011. 162f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

LIMANA, Amir. Desfazendo mitos: o que estão fazendo com o SINAES?. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 869-873, nov. 2008.

LOPES, Alice Casimiro; LOPEZ, Silvia Braña. A performatividade nas políticas de currículo: o caso do ENEM. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 26, n. 1, p. 89-110, 2010.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, vol.27, n.94, p.47-69, 2006.

_____; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, abr. 2009.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n. 1, p. 5-36, jan./mar. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v50i1.339>. Acesso em: 10 jun. 2018.

MALHEIROS, Andreia da Cunha, *et al.* A avaliação e a qualidade na educação superior: a consolidação de um discurso hegemônico. **Revista Expedições**, Morrinhos/GO, v. 9, n. 2, p. 1-17, jun. 2018.

MARBACK NETO, Guilherme; FALCÃO, Izolda Rebouças. Gestão e Avaliação Institucional. *In*: EYNG, Ana Maria; GISI, Maria de Lourdes (org.). **Políticas e Gestão da Educação Superior: desafios e perspectivas**. Ijuí: Unijuí, 2007. p. 137-160.

MAROY, Christian. Regulação dos sistemas educacionais. *In*: ZANTEN, Agnès van. (Coord.) **Dicionário de Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 688-693.

_____; VOISIN, Annelise. Les transformations récentes des politiques d'accountability en Éducation: enjeux et incidences des outils d'action publique. **Educação e Sociedade**, Campinas, São Paulo, v. 124, n. 34, p. 881-901, 2013.

MARTINS, Antonio Carlos Pereira. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**, São Paulo, v. 17, supl. 3, p. 04-06, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-86502002000900001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 set. 2018.

MARTINS, Francisco Miguel. **Autoavaliação institucional da educação superior**: uma experiência brasileira e suas implicações para a educação superior de Timor-Leste. 2010. 302f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. O sistema de avaliação da pós-graduação brasileira: sua consolidação na gestão de Edson Machado de Sousa. *In*: MACHADO, Eda Coutinho Barbosa; CUNHA, Célio da. **Tempos de inovações e mudanças**: o papel de Edson Machado na educação e na ciência. Brasília: Edições IESB, 2011, p. 333-339.

MARX, Karl. **A miséria da filosofia**. Tradução José Paulo Netto. 2. ed. São Paulo: Global, 1985.

_____. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Tradução Rubens Enderle e Leonardo de Deus. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2010a.

_____. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010b. (Coleção Marx-Engels).

_____. **O Capital**. Livro 1. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **O capital**: crítica da economia política. Livro 1, v. 1. São Paulo: Nova Cultural. 1996. (Coleção Os economistas).

_____. **O 18 brumário e cartas a Kugelmann**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

_____. **Para a crítica da economia política**: salário, preço e lucro. O rendimento e suas fontes. Tradução Edgard Malagodi *et al.* São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os economistas).

_____; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã (Feuerbach)**. 10. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____; ENGELS, Friedrich. **O manifesto do partido comunista**. Tradução Marco Aurélio Nogueira, Leandro Konder. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

_____; ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas**. v.3. São Paulo: Alfa-Omega, 1963.

MENEGHEL, Stela Maria; BERTOLIN, Júlio Cesar Godoy. Reflexão sobre objetivos e procedimentos adotados pelas comissões de Avaliação das Condições de Ensino - ACE do INEP. **ETD - Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 5, n. 1, p. 115-145, dez. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/etd.v5i1.637>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____; ROBL, Fabiane; SILVA, Tattiana T. de Freitas. A relação entre avaliação e regulação na Educação Superior: elementos para o debate. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 89-106, 2006. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/7613>. Acesso em: 22 jan. 2018.

MENEZES NETO, Paulo Elpídio de. Geres: a intenção e o gesto. *In*: MACHADO, Eda Coutinho Barbosa; CUNHA, Célio da. **Tempos de inovações e mudanças**: o papel de Edson Machado na educação e na ciência. Brasília: Edições IESB, 2011. p. 299-320.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **Para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Fundamentos, percalços e expansão das abordagens qualitativas. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Dayse Neri de; COSTA, Antônio Pedro; SOUZA, Francislê Neri de. (org.). **Investigação qualitativa**: inovação, dilemas e desafios. Portugal: Ludomedia, v. 3, 2016. p. 17-48.

_____. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 1992.

_____. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. (Coleção temas sociais)

MONASTA, Attilio. **Antônio Gramsci**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massagana, 2010 (Coleção Educadores).

MOROSINI, Marília Costa. Estado do conhecimento e questões do campo científico. **Educação (UFSM)**, Santa Maria, v. 40, n. 1, p. 101-116, jan/abr. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/15822>. Acesso em: 10 abr. 2018.

_____; FRANCO, Maria Estela Dal Pai; SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte. A expansão da educação superior no Brasil pós LDB/96: organização institucional e acadêmica. **Revista Inter Ação**, [S.l.], v. 36, n. 1, p. 119-140, set. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/ia.v36i1.15034>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. Qualidade da educação superior e contextos emergentes. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 385-405, jul. 2014.

NASCIMENTO, Zulmar Belmonte. **Avaliação institucional**: a percepção dos docentes em relação ao processo de autoavaliação da UFSM. 2011. 200f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2011.

NEAVE, Guy. The Bologna Process and the Evaluative State: a Viticultural Parable. *In*: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, UNESCO, **Managerialism and Evaluation in Higher Education**. Collected papers of the First Regional Research Seminar for Europe and North America. Paris, France, 4-5: UNESCO, 2004. p. 11-34. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001467/146741E.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.

NUNES, Edson de Oliveira; BARROSO, Helena Maria; FERNANDES, Ivanildo Ramos. **Do CNE ao CNE: 80 anos de política regulatória.** In: NUNES, Edson de Oliveira. **Educação Superior no Brasil: estudos, debates, controvérsias.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 343-389.

_____. O SINAES em sua vertente regulatória: sobre penas educativas e o controle do Estado. In: NUNES, Edson de Oliveira. **Educação Superior no Brasil: estudos, debates, controvérsias.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 391-452

OLIVEIRA, João Ferreira de; *et al.* Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 71-87, 2006.

_____; FONSECA, Marília; AMARAL, Nelson Cardoso. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 28, p. 71-87, 2006.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Repensando a garantia de qualidade para o ensino superior no Brasil** (Relatório). Tradução Jorge Francisco Kell. OCDE: 2018.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. A avaliação institucional nas universidades federais e as comissões próprias de avaliação. **Avaliação**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 9-28, mar. 2009.

_____. Avaliação institucional externa no SINAES: considerações sobre a prática recente. **Avaliação**, Campinas, SP, v.16, p. 11-36, mar. 2011.

_____; *et al.* A disputa pela concepção de qualidade na educação superior do Brasil: outras referências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 3, p. 719 - 737 set./dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/68571>. Acesso em: 02 jan. 2019.

_____; *et al.* Educação Superior no Brasil e a disputa pela concepção de qualidade no Sinaes. In.: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR, 24., 2016, Maringá. **Anais [...]**. Maringá: UEM, 2016. Eixo 3: Avaliação na expansão da Educação Superior, 487-502. Disponível em: http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e_3/3-005.pdf . Acesso em: 26 de nov.2019.

_____. Regulação e avaliação da educação superior: o PNE 2014-2024 e a participação da sociedade civil. In.: SILVA JÚNIOR, João dos Reis; *et al.* (orgs.). **Política de educação superior brasileira: apontamentos e perspectivas.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2017.

PEREIRA, Rafael dos Santos. **A avaliação institucional e a definição de políticas institucionais na UFSC.** 2015. 180f. Dissertação (Mestrado em Métodos e Gestão em Avaliação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

POLIDORI, Marlis Morosini *et al.* Políticas de avaliação da educação superior brasileira. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 253-278, jan./abr., 2011.

_____; MARINHO ARAÚJO, Clayisy M.; BARREYRO, Gladys Beatriz. SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, p. 425-436, out./dez., 2006.

_____. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: PROVÃO, SINAES, IDD, CPC, e outros índices. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 439-452, jul, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 18 jun. 2018.

QUEIROZ, Kelli Consuêlo. **Eu avalio, tu avalias, nós nos auto-avaliamos?** A experiência da Unidade Universitária de Ciências Sócio-Econômicas e Humanas – UnUCSEH/UEG com a auto-avaliação proposta pelo SINAES. 2008. 176f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

_____. **Reconhecimento de cursos de graduação em instituições privadas no marco do Sinaes:** avaliação, regulação e acomodação. 2014. 315f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

REAL, Giselle Cristina Martins. Impactos da avaliação da educação superior. Dourados, Editora UFGD, 2008.

REGONINI, Glória. Estado do Bem-estar. *In.*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13ª e.d. Brasília: UnB, 2010. v. 1.

REGULAÇÃO. *In.*: DICIONÁRIO **Michaelis**. São Paulo: Melhoramentos, 2018. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/>. Acesso em: 19 ago. 2019.

REIS, Isaac Costa. **Limites à legitimidade da jurisdição constitucional:** análise retórica das cortes constitucionais do Brasil e da Alemanha. 2013. 265 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Direito, Recife, 2013.

RETZ, Raquel de Godoy. **Participação, reflexão crítica e movimento no processo avaliativo do Sinaes:** entrevistas com membros de Comissões Próprias de Avaliação sobre a auto-avaliação institucional. 2007. 134f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

RIBEIRO. Jorge Luiz Lordelo de Sales. A avaliação como uma política pública: aspectos da implementação do SINAES. *In.*: LORDÊLO, José Albertino Carvalho; DAZZANI, Maria Virgínia (org.). **Avaliação educacional:** desatando e reatando nós. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 57-84.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social:** métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. Algumas definições de avaliação. *In.*: _____; DIAS SOBRINHO, José; (orgs.). **Avaliação e compromisso público:** a educação superior em debate. Florianópolis: Insular, 2003. p. 21-33.

_____. Avaliação Institucional: pensando princípios. *In.*: BALZAN, Newton Cesar; DIAS SOBRINHO, José. (orgs.). **Avaliação institucional:** teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 2011. p. 37-51.

_____. O Sinaes e os seus desafios. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, Cidade, v. 9, n. 1, p. 179-183, mar. 2004.

ROCHA, Ana Paula de Matos Oliveira. **Implicações da regulação pós-burocrática para o trabalho docente no Distrito Federal no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (2013-2015)**. 2017. 468f. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

ROCHA, Rita de Cássia Ramalho. **Função ativa da avaliação institucional: um estudo sobre o processo de auto-avaliação na UNIR**. 2008. 102f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2008.

RODRIGUES, Maria do Socorro de Sousa. **Auto-avaliação e planejamento participativos no âmbito da Universidade Federal do Ceará (UFC): em busca de saberes e da mudança de cultura institucional**. 2007. 260f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

ROTHEN, José Carlos. O vestibular do provão. *In*: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo Ilvo. **Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate**. Florianópolis: Insular, 2003. p. 113-123.

_____. A universidade brasileira segundo o estatuto de 1931. **Anais [...]**. Congresso da Sociedade Brasileira de História da Educação, 2008. Disponível em: <http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe4/coordenadas/eixo06/Coordenada%20por%20Jose%20Carlos%20Sousa%20Araujo/Jose%20Carlos%20Rothen%20-%20Texto.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____; BERNARDES, Joelma dos Santos. Comissão Própria de Avaliação: a cultura da elaboração de um relatório. *In*: SOUSA, José Vieira de (org.). **Expansão e avaliação da educação superior brasileira: formatos, desafios e novas configurações**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015. p. 197-215.

_____. Comissão Própria de Avaliação: cultura da elaboração de um relatório. *In*: SOUSA, José Vieira de. (org.). **Expansão e avaliação da educação superior brasileira: formatos, desafios e novas configurações**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015. p. 197-215.

_____. Ponto e contraponto na avaliação institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES. 2006. 29. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED: Educação, cultura e conhecimento na contemporaneidade: desafios e compromissos, 2006, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: ANPED, 2006. p. 1-18. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt11-2017-int.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____; TAVARES, Maria das Graças Medeiros; SANTANA, Andreia da Cunha Malheiros. O discurso da qualidade em periódicos internacionais: uma análise crítica. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 51, n. 37, p. 251-273, jan./abr. 2015.

SANTANA, Andréia da Cunha Malheiros, *et al.* A qualidade no ensino superior: discursos hegemônicos e contra-hegemônicos em disputa. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR, 24., 2016, Maringá. **Anais [...]**. Maringá: UEM, 2016. Eixo 3: Avaliação

na expansão da Educação Superior, p. 521-536. Disponível em:
http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e_3/3-005.pdf . Acesso em: 2 de out.2019

SANTIAGO, Rui A.; LEITE, Denise; POLIDORI, Marlis; LEITE LORÉA, Maria Cecília; SARRICO, Cláudia. Modelos de governo, gerencialismo e avaliação institucional nas universidades. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, Portugal, v. 16, n. 1, p. 75-99, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa. **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 25-94.

SANTOS, Cláudio Amorim dos. **Efeitos da autoavaliação em instituições privadas de educação superior do Distrito Federal**. 2018. 141f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; ROSTIROLA, Camila Regina. Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 31, n. 3, p. 493-510, set./dez. 2015. Disponível em:
<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/63790>. Acesso em: 29 mai. 2018.

SCHWARTZMAN, Simon. Para além do SINAES. Apresentação na VI reunião da Associação Brasileira de Avaliação Educacional, Mesa Redonda sobre “Para além do SINAES: quais as novas possibilidades de avaliação da educação superior?” *In*: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, 7., 2011, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: Abave, 2011. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/2011sinaes.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

SCREMIN, Greice; DALLACORT, Marisa Diniz. A CPA no Processo de Autoavaliação Institucional: Avancos e Desafios nos 10 Anos do SINAES. **Revista Meta: Avaliação**, [S.l.], v. 6, n. 18, p. 240-262, 2015. Disponível em:
<http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/390>. Acesso em: 08 dez. 2019.

SCRIVEN, Michael. **Evaluation thesaurus**. California: SAGE, 1991.

_____. **The logic of evaluation**: department of Psychology. Claremont: Claremont Graduate University, 2007.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. O PDI como referente para avaliação de instituições de educação superior: lições de uma experiência. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.13, n.47, p. 149-168, abr./jun. 2005.

SGUISSARDI, Valdemar. Regulação Estatal versus cultura de avaliação institucional? **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 857-862, nov. 2008.

SILVA, Assis Leão. **Avaliação institucional no sistema nacional de avaliação da educação superior (Sinaes)**. 2015. 376f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

SILVA, Kelli Savi da. **A autoavaliação e a gestão institucional na visão da comissão própria de avaliação de IES privadas**. 2016. 117f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unidade Acadêmica de Humanidades, Ciências e Educação, Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2016.

SOUSA, Clarilza Prado de; GATTI, Bernardete Angelina. Avaliação de instituição de ensino superior e autoavaliação educacional. *In: SEMINÁRIOS REGIONAIS SOBRE AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E COMISSÕES PRÓPRIAS DE AVALIAÇÃO (CPA). Anais [...]*. Brasília: Inep/MEC, 2015. p. 30-37. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/publicacoes>. Acesso em: 18 de março de 2019.

SOUSA, Edson Machado. **Crises e desafios no ensino superior do Brasil**. Fortaleza: Edições UFC, 1980.

SOUSA, José Vieira de. Avaliação Institucional, estratégias de marketing e imagem projetadas pelas IES: que relação é esta? *In: OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília. (org.). Avaliação institucional: sinais e práticas*. São Paulo Xamã, 2008. p. 77-103.

_____. Educação Superior no Brasil: expansão, avaliação e tendências na formação de professores. *In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abádia da. Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. p. 193-240.

_____; FERNANDES, Ivanildo Ramos. Sinaes ou Neo-Sinaes? A avaliação da educação superior no Brasil à luz do Enade Ampliado. *In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia (org.). Expansão e avaliação da educação superior: diferentes cenários e vozes*. Belo Horizonte: Traço Fino, 2016. p. 191-215.

_____; SEIFFERT, Otilia Maria L. B.; FERNANDES, Ivanildo Ramos. Acesso e expansão de cursos de graduação de alta qualidade no Brasil: outros indicadores de qualidade para a educação superior. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 04, p. 19-47, out./dez. 2016.

SOUSA Júnior, Luiz. Reformas educativas e qualidade de ensino. 24^a. Reunião Anual da ANPED. **Anais [...]**. Caxambu: outubro/2001. Disponível em: www.anped.org.br. Acesso em: 20 out. 2019.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

STUFFLEBEAM, Daniel; SCHINKFIELD, Antony. **Evaluación Sistemática: guía teórica y práctica**. Colección Temas de Educación. Barcelona: Paidós, 1985.

TAVARES, Adriana Fátima. **Cultura avaliativa e representações sociais com novos significados para a universidade**. 2018. 202 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2018.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros. Núcleo Docente Estruturante (NDE): a cultura da performatividade nas políticas públicas de avaliação da educação superior. *In: SOUSA, José*

Vieira (Org.). **Educação Superior: cenários, impasses e propostas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013 (Políticas Públicas de Educação).

_____; PEIXOTO, Ana Lydia Vasco de Albuquerque; CORREIA, Dávilla Camila da Silva. Avaliação e qualidade da educação superior sob a ótica da cultura da performatividade: uma análise da produção da revista ensaio no período pós-SINAES – 2004/2012. In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR, 22; 2014, Natal. **Anais [...]** Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014.

TEIXEIRA JÚNIOR, Paulo Roberto. **Os efeitos do SINAES no curso de Administração**. 2015. 128f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2015.

_____; RIOS, Monica Piccione Gomes. Dez anos de SINAES: um mapeamento de teses e dissertações defendidas no período 2004 - 2014. **Avaliação**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 793-816, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s1414-40772017000300012>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R **Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness**. Michigan: Yale University Press New Haven & London, 2008.

TINÔCO, D. S; SOUZA, Lincoln Moraes; OLIVEIRA, Alba Barbosa. Avaliação de políticas públicas: modelos tradicional e pluralista. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 15, n. 2, p. 305-313, jul./dez. 2011.

TRAVASSOS, Paula Francinetti da Silva. **Estudo de caso: avaliação institucional como instrumento de gestão para desenvolver a aprendizagem organizacional na IES privada**. 2009. 136f. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistema de Gestão) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

TRINDADE, Héliogio. **Desafios, institucionalização e imagem pública da Conaes**. Brasília: Unesco, MEC, 2007.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES, UNE. I Seminário Nacional de Reforma Universitária – Declaração da Bahia, promovido pela União Nacional dos Estudantes, 1961, Salvador – Bahia. In: FÁVERO, Maria de Lourdes de A. **UNE em tempos de autoritarismo**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

VALE, Rosiane Rocha do. **Avaliação institucional: um olhar sobre o processo de autoavaliação e sua relação com o comportamento empreendedor em uma IES**. 2014. 108f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da práxis**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

VERHINE, Robert Evan. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 603-

619, nov. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/aval/v20n3/1414-4077-aval-20-03-00603.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2018.

_____. O novo alfabeto do Sinaes: reflexões sobre IDD, CPC e IGC. *In*: DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas *et al.* (org.). **Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 632-650.

VIEIRA, Regina Lúcia Bastos. **Política pública de avaliação da educação superior – o Sinaes na universidade pública estadual: o caso da Universidade do Estado da Bahia – UNEB**. 2008. 163 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2008.

VIEIRA, Sofia Lerche. Reforma Universitária de 1968 (40 anos) / Córdoba (90 anos). Reforma Universitária – ECOS de 1968. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 31., 2008, Caxambu. **Anais [...]** Caxambu, 2008.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Avaliação de Programas: concepções e práticas**. São Paulo: Editora Gente, 2004.

ZAINKO, Amélia Sabbag. Avaliação da educação superior no brasil: processo de construção histórica. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 827-831, nov. 2008.

APÊNDICE A – Inventário do estado do conhecimento sobre autoavaliação institucional. Teses e Dissertações (Brasil: 2007 a 2018)

Legenda das categorias:

C-1: Autoavaliação na percepção de sujeitos institucionais/acadêmicos

C-2: Estudo da implementação da autoavaliação

C-3: Estudos dos usos dos resultados da autoavaliação

C-4: Avaliação como política pública

C-5: Outras categorias

SC: Sem categoria

Ordem	Ano	Nível	IES	UF	Título	Autor	Objetivo Geral	Categoria
1.	2007	Dissertação	Pontifícia Universidade Católica de Campinas	SP	A auto-avaliação institucional na visão dos coordenadores das comissões próprias de avaliação das instituições de ensino superior de Campinas	Rosana Augusto	Conhecer como foram coordenados os trabalhos das CPAs das IES de Campinas que integram o SINAES.	C-2
2.	2007	Dissertação	Universidade de Sorocaba	SP	A universidade comunitária e a busca de seu autoconhecimento por meio da avaliação institucional: o caso das universidades comunitárias gaúchas	Rafael Ângelo Bunhi Pinto	Buscar respostas ao entendimento da avaliação institucional pelas universidades Comunitárias gaúchas e verificar como a questão da responsabilidade social se insere em seu processo de avaliação.	C-2
3.	2007	Dissertação	Universidade Federal de Viçosa	MG	Auto-avaliação institucional no ensino superior: uma análise comparativa do processo realizado em uma instituição pública e em uma instituição privada	Tereza Cristina Dias	Realizar uma análise comparativa das características do processo de auto-avaliação realizada por uma instituição de ensino superior pública e uma privada, bem como identificar as dificuldades de contribuições deste processo e a expectativa da comunidade acadêmica, quanto ao retorno de resultados.	C-2
4.	2007	Dissertação	Pontifícia Universidade Católica de Goiás	GO	Avaliação institucional, as relações de saber e poder na universidade: regulação e auto-avaliação	Margarida Conceição C. Santana	Discutir a universidade como instituição submissa, historicamente instituída nas relações de saber e poder e, por isso mesmo, reprodutora da ordem capitalista vigente.	C-4
5.	2007	Tese	Universidade Federal do Ceará	CE	Auto-avaliação e planejamento participativos no âmbito da Universidade Federal do Ceará (UFC): em busca de saberes e da mudança de cultura institucional	Maria do Socorro de Sousa Rodrigues	Investigar os saberes ou os conhecimentos elaborados no exercício da auto-avaliação e do planejamento participativos em ambientes da Universidade Federal do Ceará (UFC)	C-3
6.	2007	Dissertação	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	SP	Participação, reflexão crítica e movimento no processo avaliativo do Sinaes: entrevistas com membros de comissões próprias de avaliação sobre a auto-avaliação institucional	Raquel de Godoy Retz	Investigar como os aspectos, participação, reflexão crítica e movimento, ocorrem no processo de auto-avaliação Institucional, segundo a proposta do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior.	C-4
7.	2008	Dissertação	Universidade de Brasília	DF	Eu avalio, tu avalias, nós auto-avaliamos? A experiência da UEG-UNUCSEH com a auto-avaliação proposta pelo Sinaes	Kelli Consuelo Almeida de Lima Queiroz	Avaliar como se deu o processo de implementação da auto-avaliação institucional proposta por esse sistema.	C-2

Ordem	Ano	Nível	IES	UF	Título	Autor	Objetivo Geral	Categoria
8.	2008	Dissertação	Universidade Federal de Goiás	GO	A institucionalização da auto-avaliação na Universidade Estadual de Goiás (UEG): avanços, limites e desafios	Marlúcio Tavares do Nascimento	Investigar os pressupostos teóricos, legais e metodológicos que fundamentaram / fundamentam o processo de institucionalização da autoavaliação institucional da Universidade Estadual de Goiás (UEG).	C-2
9.	2008	Dissertação	Fundação Universidade Federal de Rondônia	RO	Função ativa da avaliação institucional: um estudo sobre o processo de auto-avaliação na UNIR	Rita de Cássia Ramalho Rocha	Análise da percepção dos gestores da Unir sobre a relação existente entre as metas resultantes do processo de auto-avaliação e ações de mudanças correspondentes à avaliação	C-1
10.	2008	Tese	Universidade Estadual de Campinas	SP	Avaliação institucional: o uso dos resultados como estratégia de (re)organização dos espaços de discussão na universidade	Elizeth Gonzaga dos Santos Lima	Compreender a produção e utilização dos resultados derivados dos processos de Avaliação Institucional (A.I), entendendo-os como estratégia de (re)organização dos espaços de discussão no contexto da universidade.	C-3
11.	2008	Disertação	Pontifícia Universidade Católica do Paraná	PR	Políticas de avaliação institucional: regulamentação e/ou emancipação na auto-avaliação institucional	Arivonil dos Santos Matoski Junior	Analisar as convergências da auto-avaliação institucional que levam a IES apenas a cumprirem as exigências do Estado regulador e controlador com o intuito de satisfazer as necessidades de um mercado educacional e/ou atender as expectativas de uma IES que busca sua emancipação por meio da criação de estratégias que almejam melhorar a qualidade da gestão institucional por meio da construção de um novo processo de auto-avaliação institucional.	C-4
12.	2008	Dissertação	Universidade Federal da Bahia	BA	Avaliação Institucional: Implicações Administrativas na Gestão da Universidade Federal da Bahia	Jacqueline Dos Santos Silva	Investigar quais as implicações da avaliação institucional na esfera administrativa da gestão na Universidade Federal da Bahia a partir do Relatório de Auto-avaliação Institucional da UFBA – 2002/2005. Avaliação Institucional: Implicações Administrativas na Gestão da Universidade Federal da Bahia.	C-3
13.	2008	Dissertação	Universidade do Estado da Bahia	BA	Política pública de avaliação da educação superior – o SINAES na universidade pública estadual: o caso da Universidade do Estado da Bahia – UNEB	Regina Lúcia Bastos Vieira	Examinar o processo de construção da avaliação interna da UNEB no contexto do SINAES, dando voz aos Gestores da Administração Superior da universidade, membros da CPA e CSAs.	C-2
14.	2008	Dissertação	Pontifícia Universidade Católica do Paraná	PR	Políticas públicas de avaliação institucional do ensino superior: o caso da faculdade de pato branco – FADEP	Graciela Olivo Alba	Verificar o entendimento dos envolvidos sobre a avaliação institucional e, a partir de então, observar, de maneira eficaz, o comprometimento dos autores com a qualidade de ensino.	C-1
15.	2008	Dissertação	Universidade Regional de Blumenau	SC	Avaliação institucional e universidade: entre a identidade e a representação	Noeli Salete Sorgatto	Compreender como as instituições da ACAFE se auto-representaram, a partir do estudo de seus relatórios de avaliação institucional.	C-2
16.	2008	Dissertação	Universidade do Vale do Itajaí	SC	Avaliação institucional e gestão no curso de administração de empresas: desdobramentos para o projeto pedagógico	Maria Gorete Abdo Leal	Analisar o processo de gestão da avaliação institucional em uma IES de Santa Catarina e sua expressão no projeto pedagógico do curso de Administração.	C-3

Ordem	Ano	Nível	IES	UF	Título	Autor	Objetivo Geral	Categoria
17.	2008	Dissertação	Universidade Federal de Santa Maria	MS	A avaliação institucional como política pública no campo da educação e o curso de direito do CEULJI - Ulbra – Ji-Paraná/RO (1995-2004)	Claúdia Marina Barcasse Moretto Alves	Apresentar o que era a avaliação institucional naquele momento histórico no Curso de Direito do CEULJI/ULBRA/Ji-Paraná, e qual o papel que ela desempenhou sobre aquele curso, bem como sua relação com as políticas educacionais desenvolvidas entre os anos 1995 a 2004.	C-3
18.	2009	Dissertação	Pontifícia Universidade Católica do Paraná	PR	Política pública da Educação Superior no Brasil: a efetividade da avaliação institucional no âmbito do SINAES segundo o posicionamento dos integrantes da CPA.	Alexandre Godoy Dotta	Analisar as implicações da auto-avaliação institucional na efetivação da política de avaliação, segundo o posicionamento dos integrantes da CPA.	C-4
19.	2009	Tese	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	RS	Avaliação institucional: um olhar transdisciplinar nas dimensões do Sinaes no contexto espaço-tempo	Ledi Schneider	Analisar o conjunto de ações desenvolvidas no interior dos processos avaliativos institucionais da UNIVATES	C-2
20.	2009	Dissertação	Universidade de Sorocaba	SP	Práticas de auto-avaliação em instituições de educação superior do município de Sorocaba/SP	Eliana Martucello Harder	Analisar o processo de autoavaliação nas IES do município de Sorocaba-SP, principalmente após a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), por meio das entrevistas realizadas com os coordenadores das comissões próprias de avaliação (CPA).	C-2
21.	2009	Tese	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	SP	Comissões Próprias de Avaliação: controle ou emancipação?	Erivanio da Silva Carvalho	Investigar como a auto-avaliação institucional vem sendo conduzida pelas comissões próprias de avaliação.	C-4
22.	2009	Dissertação	Universidade Federal Fluminense	RJ	Estudo de caso: avaliação institucional como instrumento de gestão para desenvolver a aprendizagem organizacional na IES privada	Paula Francinetti da Silva Travassos	Investigar a Avaliação Institucional como um instrumento eficaz para desenvolver a aprendizagem organizacional em uma instituição privada de ensino superior.	C-3
23.	2009	Dissertação	Universidade Federal do Rio de Janeiro	RJ	Avaliação institucional, multiculturalismo e organizações de ensino da Aeronáutica: uma interface necessária	Rosângela Barbosa	Analisar a sistemática de avaliação praticada na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR), a partir de uma perspectiva multicultural, a fim de elucidar até que ponto há participação efetiva da comunidade interna no processo avaliativo desta Organização de Ensino.	C-2
24.	2009	Dissertação	Universidade Federal do Ceará	CE	Análise das representações sociais da comunidade interna da Universidade Federal do Ceará acerca da autoavaliação institucional	Laura Alves de Souza	Analisar a cultura avaliativa na Universidade Federal do Ceará, tendo como base as representações sociais dos diversos segmentos das unidades acadêmicas dos campi de Fortaleza, que participaram do Ciclo de Avaliação Institucional 2005/2006 e do ENADE 2008.	C-2
25.	2010	Tese	Universidade Federal da Bahia	BA	Autoavaliação institucional da educação superior: uma experiência brasileira e suas implicações para a educação superior de Timor-Leste	Francisco Miguel Martins	Analisar a experiência brasileira, especificamente a desenvolvida pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), buscando informações para subsidiar a formulação de um modelo de autoavaliação institucional da educação superior para a Universidade Nacional Timor Lorosa'e (UNTL).	C-4

Ordem	Ano	Nível	IES	UF	Título	Autor	Objetivo Geral	Categoria
26.	2010	Dissertação	Universidade Federal da Bahia	BA	Auto-avaliação institucional da Rede Federal de Educação Tecnológica: análise da implementação do SINAES	Rivailda Silveira Nunes de Argollo	Analisar a implementação da autoavaliação institucional no âmbito das IES que compõem a Rede Federal de Educação Tecnológica – os CEFETs – a partir dos pressupostos de autonomia, globalidade e participação preconizados pelo SINAES, no período de 2004 a 2009.	C-2
27.	2010	Dissertação	Universidade Federal do Ceará	CE	Autoavaliação nas instituições de ensino superior (IES) do Ceará sob a égide do sistema nacional de avaliação da educação superior (Sinaes)	Claudia Ibiapina Lima	Diagnosticar o grau de conhecimento e aceitação das instituições cearenses de ensino superior (IES) acerca da concepção de auto-avaliação vigente, como etapa inicial e essencial conforme instituída pela Lei nº 10.861 (SINAES).	C-2
28.	2010	Tese	Universidade de Brasília	DF	Avaliação da Educação Superior: Condições, processos e efeitos da autoavaliação nos cursos de graduação da UFPA	Débora Alfaia da Cunha	Analisar as condições de produção (institucionais e políticas) das praticas auto-avaliativas das universidades e os processos e efeitos, decorrentes dessas práticas, no curso de graduação.	C-2
29.	2010	Dissertação	Universidade São Marcos	SP	Tempos de Avaliação e a Educação Superior: A Comissão Própria de Avaliação - CPA e a Faculdade Nossa Cidade - FNC	Sandra Aparecida Simões Garcia de Oliveira	Dissertação não localizada	SC
30.	2010	Dissertação	Universidade de Brasília	DF	A autoavaliação proposta pelo Sinaes no contexto de mudanças da educação profissional e tecnológica: um estudo de caso no instituto federal do norte de minas gerais	Valesca Rodrigues de Souza	Analisar o processo de auto-avaliação inserido no modelo de avaliação institucional proposto pelo SINAES no âmbito do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais.	C-2
31.	2010	Tese	Universidade Federal de Uberlândia	MG	O processo de autoavaliação institucional proposto no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) para as instituições públicas e privadas	Elisa Antônia Ribeiro	Compreender o processo de efetivação da auto-avaliação institucional proposta no SINAES para as instituições de ensino superior pública e privada, em sua relação com a atuação docente, por meio da comparação entre as diferentes instituições, na perspectiva dos atores institucionais.	C-2
32.	2010	Dissertação	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	PR	Os processos avaliativos como subsídios ao planejamento institucional – um estudo de caso na universidade tecnológica federal do paraná – UTFPR	Cidmar Ortiz dos Santos	Identificar os resultados obtidos nos processos de avaliação com subsídios para o planejamento Institucional da IES.	C-3
33.	2010	Dissertação	Universidade do Vale do Itajaí	SC	A avaliação Institucional no processo de tomada de decisão em IES: Estudo de Caso das Faculdades SENAC/SC	Elita Grosch Maba	Analisar a autoavaliação institucional e sua influência sobre o processo de tomada de decisão.	C-3
34.	2010	Dissertação	Pontifícia Universidade Católica de Goiás	GO	Avaliação Institucional no Ensino Superior: um estudo de caso	Maria Geli Sanches	Analisar se os resultados da Avaliação Institucional realizada nos anos de 2005/2006, na Universidade Estadual de Goiás.	C-3
35.	2011	Dissertação	Universidade Tuiuti do Paraná	PR	Avaliação Institucional: entre políticas e práticas	Vera Maria Barbosa	Desvendar os aspectos da Avaliação Institucional, mais especificamente o processo de implementação da Comissão Própria de Avaliação.	C-2

Ordem	Ano	Nível	IES	UF	Título	Autor	Objetivo Geral	Categoria
36.	2011	Dissertação	Universidade Federal de Santa Maria	RS	Avaliação institucional: a percepção dos docentes em relação ao processo de autoavaliação da UFSM	Zulmar Belmonte Nascimento	Verificar como os docentes da UFSM percebem o processo de auto-avaliação Institucional utilizado atualmente na Instituição.	C-1
37.	2011	Dissertação	Universidade Federal da Bahia	BA	Contribuições dos Resultados da Avaliação Institucional para a Gestão Universitária: um estudo de caso em uma IES privada de Salvador	Iracema dos Santos Lemos	Analisar as contribuições que a avaliação institucional interna vem dando para a gestão universitária em uma IES privada da cidade do Salvador, tomando por base os parâmetros definidos pelo Sinaes.	C-3
38.	2011	Tese	Universidade Estadual Paulista	SP	O processo de auto-avaliação da UFMA (2004 - 2006) no contexto regulatório da educação superior	Lucinete Marques Lima	Analisar o processo de auto-avaliação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), no período 2004-2006.	C-2
39.	2011	Dissertação	Universidade Federal do Ceará	CE	Política de Avaliação da Educação Superior da Universidade Federal do Tocantins-UFT no Contexto do SINAES: entre avaliadores e avaliados	Maria de Fátima da Conceição	Reconstruir a trajetória avaliativa do primeiro ciclo de avaliação institucional da UFT, ocorrido no ano de 2006/2007.	C-4
40.	2011	Tese	Universidade Federal de Pernambuco	PE	O discurso da avaliação institucional trajetória articulada no campo das políticas educacionais: um estudo de caso	Katia Silva Cunha	Analisar o discurso sobre a avaliação institucional na Universidade de Pernambuco e, de forma específica, analisar a relação entre a avaliação institucional e os processos de mudança institucional.	C-3
41.	2011	Dissertação	Faculdade de Tecnologia SENAI Cimatec	BA	Diagnóstico de implantação da autoavaliação nas faculdades privadas de Salvador na visão dos coordenadores da comissão própria de avaliação	Sabrina Oliveira Caribe	Realizar um diagnóstico de implantação da Autoavaliação nas faculdades privadas da cidade de Salvador na visão dos coordenadores da Comissão Própria de Avaliação – CPA.	C-2
42.	2011	Dissertação	Universidade Federal do Ceará	CE	Avaliação institucional: interlocução entre autoavaliações na perspectiva do SINAES e do Gespública	Alberto Farias Filho	Identificar a interlocução ou a sinergia existente dos dois instrumentos de avaliação e planejamento, que conformem decisões adequadas ao fazer institucional, melhorando os processos de tomada de decisão, e descrever os pontos de divergências entre as duas ferramentas da gestão que ao se distanciarem, podem impedir a constituição de saberes para a prática de planejamentos participativos.	C-5
43.	2012	Dissertação	Universidade de Brasília	DF	Autoavaliação como instrumento de gestão na educação superior: o caso do instituto federal de educação, ciência e tecnologia de Goiás – IFG	Ângela Maria de Menezes	Analisar a apropriação pela gestão dos resultados da autoavaliação, com ênfase no uso das recomendações da Comissão Própria de Avaliação, no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás no período de 2006/2008.	C-3
44.	2012	Dissertação	Universidade Positivo	PR	Avaliação institucional de organizações de ensino superior: um estudo da abrangência semântica e formal da avaliação de desempenho	Elsi do Rocio Cardoso Alano	Analisar a abrangência semântica e formal da avaliação de desempenho em um modelo de autoavaliação desenvolvido pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná.	C-2

Ordem	Ano	Nível	IES	UF	Título	Autor	Objetivo Geral	Categoria
					em um modelo de autoavaliação de uma IF paranaense			
45.	2012	Tese	Universidade de São Paulo	SP	Construir e contribuir. A metodologia da autoavaliação institucional na gestão pedagógica em educação a distância	Denia Falcão de Bittencourt	Analisar as contribuições da Metodologia da Autoavaliação Institucional – MAAI na Gestão Pedagógica em EaD.	C-3
46.	2012	Dissertação	Universidade Cidade de São Paulo	SP	Autoavaliação institucional: da participação à percepção dos resultados na ótica do corpo discente	Rodrigo Júlio Alves de Almeida	Identificar e analisar as percepções dos alunos no processo de auto-avaliação	C-1
47.	2012	Dissertação	Centro Universitário FEI	SP	Avaliação Institucional como ferramenta de melhoria da gestão em Instituições de Educação Superior: um olhar sobre as faculdades privadas	Vera Lucia Telles Scaglione	Apropriar dos resultados dessas avaliações por parte das IES privadas especificamente as que se incluem na categoria de faculdades para melhoria da gestão	C-3
48.	2012	Tese	Universidade Federal de São Carlos	SP	Contribuições de uma política pública de avaliação institucional para a Universidade Federal do Amapá	Maria Nazare do Nascimento Guimarães	Analisar como vem ocorrendo o processo de implementação de uma política pública de avaliação institucional na Universidade Federal do Amapá nos cursos de licenciatura sob a ótica dos professores e membros da Comissão Própria de Avaliação.	C-2
49.	2012	Dissertação	Fundação Cesgranrio	RJ	Meta-avaliando uma autoavaliação no âmbito do SINAES	Marcia da Silveira Ferreira	Avaliar a qualidade da autoavaliação realizada no âmbito do Sinaes por uma universidade particular do Estado do Rio de Janeiro, tanto à luz do papel dessa autoavaliação nos processos regulatórios de credenciamento institucional e de renovação de reconhecimento dos cursos de graduação, quanto perante padrões internacionais de qualidade de avaliação.	C-5
50.	2012	Dissertação	Universidade Federal de Alagoas	AL	Um modelo para apoiar a gestão educacional das IES com descoberta de conhecimento baseado no processo de autoavaliação institucional (SINAES)	Leopoldo Ramos de Oliveira	Elaborar um modelo para viabilizar a aplicação sistemática da política do SINAES, de forma a minimizar os pontos frágeis das instituições de ensino superior e melhorar/manter as potencialidades detectadas, fazendo uso de um aparato tecnológico adequado.	C-5
51.	2012	Dissertação	Fundação Cesgranrio	RJ	Avaliação do instrumento utilizado pela Unirio em sua autoavaliação institucional	Maria do Rosário Villarino Soares Leão	Avaliar o primeiro instrumento utilizado na primeira autoavaliação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), sob a égide de especialistas, e descobrir qual abordagem avaliativa foi utilizada na concepção do instrumento.	C-5
52.	2013	Dissertação	Centro Universitário Moura Lacerda	SP	A autoavaliação institucional: um instrumento que contribui para a gestão educacional em IES	Marco Antônio Nicotari	Estudar a Avaliação Institucional (AI) realizada em uma IES privada, na cidade de Ribeirão Preto (SP).	C-3
53.	2013	Dissertação	Centro Federal de Educação	RJ	Sinaes no CEFET/RJ: contribuições para a auto-avaliação	Luiz Jose Henrique Nogaroli Cavalcante	Contribuir com a auto-avaliação no CEFET/RJ mediante o resgate histórico das experiências do primeiro ciclo avaliativo, a partir das falas de alguns de seus principais	C-5

Ordem	Ano	Nível	IES	UF	Título	Autor	Objetivo Geral	Categoria
			Tecnológica do Rio de Janeiro				atores e da análise empírica sob a experiência do pesquisador nos ciclos posteriores.	
54.	2013	Dissertação	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	RN	Autoavaliação institucional na dimensão do Sinaes “comunicação com a sociedade”: estudo de múltiplos casos em instituições de ensino superior do Rio Grande do Norte	Rosana Curvelo de Souza	Conhecer como a autoavaliação é realizada, descrevendo o conceito para avaliação da comunicação proposto por elas e identificando aspectos controladores ou emancipatórios, categorizando os procedimentos metodológicos empregados e discutindo as dificuldades relatadas no processo avaliativo da comunicação.	C-2
55.	2013	Dissertação	Universidade Federal de Uberlândia	MG	O significado da autoavaliação institucional na perspectiva de técnicos- administrativos da Universidade Federal de Uberlândia	Ana Elisa de Souza Falleiros	Analisar os significados atribuídos à auto-avaliação institucional pelos técnicos-administrativos da classe E com função gratificada da Universidade Federal de Uberlândia, considerando a perspectiva de integração, diferenciação e fragmentação.	C-1
56.	2013	Dissertação	Universidade Federal do Amazonas	AM	Estudo do processo de avaliação interna – ferramenta de tomada de decisão, de autocontrole, de autoconhecimento e de melhoria na gestão de universidades e institutos federais	Lucilene Rebouças de Oliveira	Verificar a adequação entre a teoria gerencial e um dos mecanismos de funcionamento do SINAES – a avaliação interna	C-5
57.	2013	Dissertação	Universidade Federal do Pará	PA	Autoavaliação institucional: a realidade da CPA na prática do SINAES	Alexandra Ferreira	Analisar as CPAs de três instituições federais de ensino superior, escolhidas por sua experiência na temática, quanto: à composição, tanto no quantitativo quanto na categoria de seus membros; à localização da CPA na estrutura organizacional, de modo a verificar seu grau de autonomia; e à metodologia utilizada pelas CPAs na condução do processo avaliativo.	C-2
58.	2014	Dissertação	Pontifícia Universidade Católica de Goiás	GO	Avaliação institucional na unidade universitária de Quirinópolis da universidade estadual de Goiás (2005- 2010): processos, significados e contradições	Joana Corrêa Goulart	Analisar os processos de autoavaliação implementados pela Comissão de Assessoria de Avaliação Institucional (CAAI) da UEG, no período 2005-2010.	C-2
59.	2014	Dissertação	Universidade Federal de São Carlos	SP	Avaliação institucional: o caso da USFCar	Joelma dos Santos	Investigar a atuação da Comissão Própria de Avaliação (CPA) em articulação com os processos de auto-avaliação institucional.	C-2
60.	2014	Dissertação	Universidade Metodista de São Paulo	SP	A autoavaliação Institucional no Ensino Superior: a perspectiva e estratégia discentes	Marcelo Leandro Ferraz Alves	Analisar a autoavaliação institucional no ensino superior e os mecanismos presentes em sua realização, buscando identificar as relações de poder e as estratégias desenvolvidas a partir de depoimentos de uma amostra composta por alunos e professores que participam do processo.	C-5

Ordem	Ano	Nível	IES	UF	Título	Autor	Objetivo Geral	Categoria
61.	2014	Dissertação	Universidade Federal de Itajubá	MG	Análise do Sistema de Autoavaliação da Comissão Própria de Avaliação (CPA) do Curso de Administração de uma Instituição Federal de Ensino Superior (Ifes)	Patrícia Faria Martins Pereira	Analisar o sistema de autoavaliação coordenado pela CPA com o foco na avaliação semestral das disciplinas, alunos e professores em um curso de graduação de uma Instituição Federal de Ensino Superior (Ifes) e analisar a baixa adesão dos alunos em participar desta autoavaliação	C-2
62.	2014	Dissertação	Universidade Federal de Santa Maria	RS	Avaliação institucional: um olhar sobre o processo de autoavaliação e sua relação com o comportamento empreendedor em uma Ifes	Rosiane Rocha do Vale	Analisar a percepção dos gestores da UFMA sobre o processo de auto-avaliação Institucional, e sua influência sobre o comportamento empreendedor em relação a esse processo.	C-1
63.	2014	Tese	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	SP	Autoavaliação a partir da ótica dos gestores de uma instituição de ensino superior	Nelson Lambert de Andrade	Analisar o papel da auto-avaliação e suas repercussões no processo de tomada de decisões, a partir dos resultados da auto-avaliação.	C-3
64.	2014	Dissertação	Universidade Federal da Paraíba	PB	O processo de auto-avaliação institucional como gerador e disseminador de conhecimentos estratégicos para as IES	Rosana Brito Santos	Apresentar a auto-avaliação Institucional, conduzida pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPA's) como ferramenta geradora e disseminada de conhecimentos que possam auxiliar no processo de tomada de decisões estratégicas por parte das Instituições de Ensino Superior (IES).	C-3
65.	2014	Dissertação	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	RJ	Implantação das Comissões Próprias de Avaliação dos Institutos Federais da Região Norte do Brasil	Jackson Bezerra Nunes	Analisar o processo de implantação das CPA's nos Institutos Federais da Região Norte do Brasil.	C-2
66.	2014	Dissertação	Universidade Federal da Paraíba	PB	SINAES e os procedimentos de avaliação: a construção de uma nova cultura na Universidade?	Rosas, Ana Karolina Ramalho de Araújo	Entender o processo de implementação de procedimentos avaliativos estabelecidos pelo SINAES na Universidade Federal da Paraíba.	C-2
67.	2014	Tese	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	RJ	Políticas públicas de avaliação para a educação superior no Brasil: autonomia e produção do conhecimento	Marijane Zanotto	Conseguir clareza sobre as políticas públicas de avaliação para a educação superior no Brasil, especificamente o processo de implantação e implementação da avaliação institucional no período do SINAES na UNIOESTE, bem como, seus desdobramentos no que concerne à autonomia e à produção do conhecimento.	C-2
68.	2015	Dissertação	Fundação Cesgranrio	RJ	Avaliação institucional interna no âmbito do Sinaes	Ana Carolina de Aguiar Moreira Oliveira	Avaliar o modelo de avaliação institucional interna no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.	C-4
69.	2015	Dissertação	Universidade Federal de Pernambuco	PE	A autoavaliação no âmbito da educação superior: o caso da universidade federal de Pernambuco	Wilma dos Santos Ferreira	Analisar o processo de autoavaliação institucional no âmbito da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, no que concerne à atuação da Comissão Própria de Avaliação – CPA junto aos gestores dos cursos de graduação.	C-2

Ordem	Ano	Nível	IES	UF	Título	Autor	Objetivo Geral	Categoria
70.	2015	Dissertação	Universidade Federal do Ceará	CE	Atuação da Comissão Própria de avaliação (CPA) no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará	Mariângela do Amaral Saboya	Analisar como se efetivam as ações da CPA no IFCE, à luz do Sinaes, e quais evidências apontam para a construção da cultura de avaliação e a consequente melhoria da qualidade dos cursos de graduação.	C-2
71.	2015	Dissertação	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	RS	A articulação entre a autoavaliação e os processos de planejamento em instituições de ensino superior no Estado do Rio Grande do Sul	Giovana Fernanda Justino Bruschi	Analisar como ocorre a articulação entre a auto-avaliação institucional promovidos pela CPA, e os processos de planejamento nas Instituições de Ensino Superior.	C-3
72.	2015	Tese	Universidade Federal de Pernambuco	PE	Avaliação institucional no sistema nacional de avaliação da educação superior (Sinaes)	Assis Leão da Silva	Compreender a articulação entre avaliação interna e externa, a partir da perspectiva tecnológica, política e cultural, e como ela condiciona ou transforma a concepção de avaliação institucional no AVALIES.	C-4
73.	2015	Dissertação	Universidade Federal de Santa Catarina	SC	A avaliação institucional e a definição de políticas institucionais na UFSC	Rafael dos Santos Pereira	Identificar como os resultados da avaliação institucional, avaliação externa e autoavaliação, vem sendo utilizados na definição das políticas institucionais da UFSC.	C-3
74.	2015	Tese	Universidade Federal da Bahia	BA	Articulação entre a avaliação e o planejamento institucional em instituições da rede de educação tecnológica	Rivailda Silveira Nunes de Argollo	Analisar como as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica articulam a avaliação e o planejamento institucionais, bem como fazer um estudo dos fatores que interferem nesta relação.	C-3
75.	2015	Dissertação	Universidade do Estado da Bahia	BA	A avaliação institucional da UNEB e suas implicações na política de pessoal e no reconhecimento e valorização dos servidores técnicos administrativos no período de 2006 a 2013	Euzebio Raimundo da Silva	Investigar qual a percepção dos servidores técnicos administrativos sobre a avaliação institucional como um instrumento capaz de melhorar as condições de trabalho e sua valorização profissional no âmbito da UNEB.	C-1
76.	2015	Dissertação	Universidade de Brasília	DF	Um instrumento de avaliação docente para a Universidade de Brasília: uma construção nos moldes do Sinaes	Amanda Guedes Andrade Bedritichuk	Construir e validar um questionário que contemple a percepção docente no processo de autoavaliação institucional da Universidade de Brasília, sob a égide da avaliação da Educação Superior regida pelo Sinaes	C-1
77.	2016	Dissertação	Universidade do Extremo Sul Catarinense	SC	A autoavaliação e gestão institucional na visão da comissão própria de avaliação de IES privada	Kelli Savi da Silva	Analisar a relação entre o processo de Autoavaliação Institucional e a tomada de decisão pela gestão da IES (Instituições de Ensino Superior), na visão dos Integrantes da CPA (Comissão Própria de Avaliação)	C-3
78.	2016	Tese	Universidade de Brasília	DF	Intencionalidades e efeitos da autoavaliação institucional na gestão de uma universidade multicampi	Arlete de Freitas Botelho	Compreender os efeitos decorrentes da adesão da Universidade Estadual de Goiás (UEG) à política de avaliação, e suas implicações como mediação para a busca da qualidade.	C-3
79.	2016	Dissertação	Universidade Federal da Paraíba	PB	A autoavaliação integrada: um instrumento de aprendizagem organizacional	Maria Helena de Matos Lima Nunes	Investigar o processo da autoavaliação, na perspectiva da aprendizagem organizacional, em uma instituição de ensino superior	C-3
80.	2016	Dissertação	Universidade de Brasília	DF	A autoavaliação na Universidade de Brasília: entre a proposta do Sinaes e os sinais da prática	Lukelly Fernanda Amaral Goncalves	Compreender em que medida o previsto pelo Sinaes para a autoavaliação é ressignificado.	C-2

Ordem	Ano	Nível	IES	UF	Título	Autor	Objetivo Geral	Categoria
81.	2016	Dissertação	Universidade de Brasília	DF	Uso dos resultados da autoavaliação institucional pelos gestores da Universidade de Brasília	June Alves de Arruda	Analisar o uso dos resultados da Autoavaliação Institucional da UnB pelos gestores.	C-3
82.	2016	Tese	Universidade Federal do Pará	PA	A avaliação institucional na Universidade Federal do Tocantins (2004 - 2010)	Francisco Goncalves Filho	Analisar a implementação do SINAES, na UFT, com vistas a revelar as causas do baixo nível de participação da comunidade acadêmica no processo de avaliação e suas implicações na autonomia da instituição.	C-2
83.	2016	Tese	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	SP	Autoavaliação institucional e suas articulações com a reformulação curricular de cursos de graduação	Clícia Bühner Martins	Analisar o processo de autoavaliação institucional e suas articulações com a reformulação curricular dos projetos pedagógicos dos cursos de graduação da Universidade Estadual de Ponta Grossa-PR.	C-3
84.	2016	Dissertação	Universidade Federal do Ceará	CE	Repercussão dos resultados da autoavaliação institucional na gestão da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB	Maria do Socorro Maia Silva	Analisar a repercussão dos resultados do processo de autoavaliação realizado pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), no âmbito da administração de uma instituição pública federal de ensino superior, a Unilab.	C-3
85.	2017	Dissertação	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	RS	Os desafios do diálogo entre autoavaliação institucional e gestão estratégica do IFRS - Campus Rio Grande	Fabio Rios Kwecko	Verificar se os resultados da auto-avaliação institucional estão sendo considerados como elementos de apoio ao processo de tomada de decisão estratégica do campus Rio Grande, e em que medida as estratégias escolhidas pelo campus Rio Grande procuram atender às dimensões avaliadas e às sugestões apontadas pela auto-avaliação institucional.	C-3
86.	2017	Dissertação	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	RS	Autoavaliação institucional: consolidando e avançando processos	João Guilherme Lopes de Andrade	Conhecer procedimentos de auto-avaliação empreendidos pelo UniCEUB (Centro Universitário de Brasília) para melhor qualificarmos processos avaliativos e assim incentivar seu desenvolvimento.	C-2
87.	2017	Dissertação	Universidade de Brasília	DF	Autoavaliação no Sinaes: prática vigente e perspectivas para uma agenda futura	Ivanildo Ramos Fernandes	Analisar a autoavaliação, entre 2004 e 2015, em uma amostra de onze instituições de educação superior (IES) pertencentes ao Sistema Federal de Ensino (SFE) e a ressonância desse processo no Estado avaliador e no Estado regulador.	C-4
88.	2018	Dissertação	Universidade Estadual do Oeste do Paraná	PR	Cultura avaliativa e representações sociais com novos significados para a Universidade	Adriana Fátima Tavares	A partir dos cenários da Avaliação Institucional na Unioeste, na perspectiva das representações sociais, buscase identificar desafios, fragilidades e potencialidades institucionais para a compreensão e construção coletiva da cultura avaliativa e a contribuição desta na formação de novas representações com novos significados para a Universidade.	C-4
89.	2018	Tese	Universidade Estadual Paulista	SP	Avaliação institucional interna da Universidade Estadual de Goiás: um estudo meta-avaliativo	Joana Correa Goulart	Analisar e discutir os dados apresentados nos Relatórios de Avaliação Institucional Interna da UEG, por meio dos	C-2

Ordem	Ano	Nível	IES	UF	Título	Autor	Objetivo Geral	Categoria
							atributos e padrões de utilidade, viabilidade e precisão da meta-avaliação.	
90.	2018	Dissertação	Universidade Federal de Minas Gerais	MG	Comissões Próprias de Avaliação de universidades do sudeste brasileiro: o que dizem os documentos e o que ocorre na prática	Júlia Flávia Araújo Carvalhães	Investigar a dinâmica de trabalho de CPAs de universidades públicas e privadas do sudeste por meio de análise comparativa.	C-2
91.	2018	Dissertação	Universidade do Vale do Sapucaí	MG	Avaliação institucional: repercussões na qualificação de docentes no ensino superior	Cléber Rocha Alves	Investigar as contribuições do processo de avaliação institucional para a melhoria da qualificação dos profissionais que atuam na docência do ensino superior e como têm se manifestado essas contribuições, na voz dos docentes e nos referenciais do MEC.	C-3
92.	2018	Dissertação	Universidade Federal do Rio Grande	RS	O reflexo do resultado da autoavaliação no planejamento e gestão institucional da Universidade Federal do Rio Grande – FURG	Rosaura Alves da Conceição	Verificar se a FURG usa os resultados obtidos no processo da autoavaliação no planejamento e gestão institucional.	C-3
93.	2018	Dissertação	Universidade Federal da Bahia	BA	A participação dos servidores técnico-administrativos em educação (TAE) no processo de autoavaliação institucional das universidades federais brasileiras	Joice da Costa Martins	Compreender de que modo ocorre a participação dos servidores técnico-administrativos na avaliação institucional das universidades federais brasileiras.	C-1
94.	2018	Dissertação	Universidade de Brasília	DF	Efeitos da autoavaliação em instituições privadas de educação superior do Distrito Federal	Cláudio Amorim dos Santos	Investigar efeitos da autoavaliação em instituições privadas de educação superior do Distrito Federal (DF), considerando as orientações advindas do Estado.	C-3
95.	2018	Dissertação	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	MG	Autoavaliação institucional: estudos dos mecanismos e instrumentos utilizados na UFVJM entre os anos de 2010 a 2015	Marcos Vinícios Lopes de Souza	Analisar os procedimentos e instrumentos de autoavaliação da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM entre os anos de 2010 a 2015.	C-2
96.	2018	Dissertação	Universidade Federal de Santa Maria	RS	Análise da autoavaliação institucional pela perspectiva da teoria da resposta ao item: um aplicação na UFSM.	Elisete Kronbauer	Analisar os instrumentos de autoavaliação institucional da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) aplicados em 2016 nominados como Questões Gerais, Segmento Docente e Segmento Técnico-Administrativo em Educação.	C-2
97.	2018	Dissertação	Universidade Cidade de São Paulo	SP	Potencialidades e limites da autoavaliação institucional na gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará Campus Belém	Miriam Castro Marques	Examinar elementos que caracterizam o processo de autoavaliação institucional no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará Campus Belém	C-2
98.	2018	Tese	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	RN	Avaliação da Avaliação Institucional da UFRN: viabilidade e utilização.	Any Kadidja de Melo Tavares	Desenvolver um estudo metaavaliativo da Avaliação Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em especial, para observar as possibilidades que perpassam a sua Avaliabilidade	C-5
99.	2019	Dissertação	Universidade Estadual do Oeste do Paraná	PR	Participação da comunidade na autoavaliação institucional em universidades da Argentina, Brasil e Paraguai.	Weslei Trevizan Amâncio	Analisar a participação da comunidade nas autoavaliações institucionais realizadas na Universidade Federal da Fronteira Sul (Brasil), na Universidad Nacional del Nordeste (Argentina), na Universidad Nacional del Este	C-1

Ordem	Ano	Nível	IES	UF	Título	Autor	Objetivo Geral	Categoria
							(Paraguai) e na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (Brasil).	
100.	2019	Dissertação	Universidade Federal de Juiz de Fora	MG	A autoavaliação da Universidade Federal de Juiz de Fora em face ao Plano de Desenvolvimento Institucional.	Joaquim de Araújo Gomes	Analisar as razões da desarticulação entre os relatórios de autoavaliação e o PDI, no que se refere à dimensão sustentabilidade financeira da UFJF	C-2
101.	2019	Dissertação	Universidade Federal de Pernambuco	PE	A avaliação institucional e o diálogo com os processos de planejamento e gestão em instituições privadas de educação superior no estado de Pernambuco.	Cristiano Dornelas de Andrade	Compreender de que forma o processo de avaliação interna interage com os processos de planejamento e gestão em Instituições de Educação Superior (IES).	C-3
102.	2019	Dissertação	Universidade Federal da Paraíba	PB	O olhar dos servidores técnico-administrativos acerca da autoavaliação como parte do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) na Universidade Federal da Paraíba.	Rafael da Fonseca Cavalcanti	Analisar as concepções do servidor técnico-administrativo da Universidade Federal da Paraíba sobre o processo de autoavaliação da instituição.	C-1
103.	2019	Dissertação	Universidade do Sul de Santa Catarina	SC	O processo de autoavaliação em um Instituto Federal de Ensino: uma análise com base na gestão do conhecimento e na teoria institucional.	Juliano Reginaldo Corrêa da Silva	Compreender o processo de autoavaliação de um instituto federal de ensino com base na gestão do conhecimento e na teoria institucional	C-2
104.	2019	Dissertação	Universidade do Grande Rio	RJ	Comissão Própria e Avaliação em IES: um estudo de caso sobre a CPA da Unigranrio	Emerson Rosa Santana	Analisar a importância e atuação da Comissão Própria de Avaliação da Universidade do Grande Rio “Professor José de Souza Herdy” – UNIGRANRIO, além de averiguar suas contribuições para a melhoria dos serviços educacionais prestados.	C-2
105.	2019	Dissertação	Universidade Federal da Paraíba	PB	Ouvidoria universitária e avaliação institucional: uma análise da proposta do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior e das orientações da Controladoria Geral da União.	Edson Xavier dos Santos	Analisar se a Ouvidoria da Universidade Federal da Paraíba tem atuado como instrumento que possibilite a participação e controle social da comunidade acadêmica na gestão universitária.	C-5

Fontes: Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict), Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Domínio Público (jan. 2020)

APÊNDICE B – Carta de Apresentação

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Orientador: Prof. Dr. José Vieira de Sousa

Doutoranda: Michelle Espíndola Batista

Brasília,dede 2019

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Apresentamos à V. Sa. a doutoranda Michelle Espíndola Batista, estudante regularmente matriculada, sob o número 16/0064538, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília. Essa estudante está desenvolvendo uma pesquisa que tem como objetivo analisar a relação entre a autoavaliação institucional e o trabalho realizado pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) e os resultados das avaliações institucionais externas no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

A fim de se atingir o propósito da pesquisa, é importante e necessário que seja realizada entrevista individual com V. Sa. Desta forma, solicitamos vossa colaboração no sentido de conceder, aproximadamente, 40 (quarenta) minutos de sua agenda de trabalho para a realização dessa atividade. Caso permita, essa entrevista será gravada, sendo posteriormente degravada, para se formar uma base de dados para a pesquisa e posterior análise. Por oportuno, informamos que todo o material coletado será utilizado somente na pesquisa e que sua participação não será relacionada com trechos do depoimento, que possam implicar sua identificação.

Colocamo-nos à disposição para, ao final do trabalho e dependendo do seu interesse, a doutoranda, realizar um encontro para a exposição dos resultados da pesquisa.

Cabe esclarecer que a participação nessa pesquisa é voluntária e você, como respondente, poderá retirar esse consentimento em qualquer momento da investigação sem qualquer penalidade, que sua identidade será preservada e que todas as informações fornecidas nesta entrevista serão consideradas estritamente confidenciais e os dados reservados para uso exclusivo da pesquisa supramencionada.

Ressaltando a importância de sua valiosa colaboração para o estudo, agradeço, antecipadamente, e me coloco à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente,

Professor Dr. José Vieira Sousa (Orientador)

E-mail: sovieira1@gmail.com

Telefone: (61) 3107-6241

APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, abaixo assinado(a), declaro que fui informado(a), de forma clara e objetiva, acerca da pesquisa de doutorado que tem por objetivo analisar a relação entre a autoavaliação institucional e o trabalho realizado pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) e os resultados das avaliações institucionais externas no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Afirmo que tenho pleno conhecimento de que, nessa pesquisa, serão realizadas entrevistas semiestruturadas e análises de documentos diversos. Estou ciente de que não é obrigatória a minha participação nesse estudo, caso me sinta constrangido (a), antes ou durante a realização do trabalho. Declaro que tenho ciência de que a pesquisadora manterá em caráter confidencial todas as respostas que comprometam a minha privacidade e tenho conhecimento de que, caso solicite, receberei informações atualizadas durante o estudo, ainda que isto possa afetar a minha vontade de continuar dele participando.

Declaro, ainda, que me foi esclarecido que essas informações poderão ser obtidas por intermédio da doutoranda Michelle Espíndola Batista, pelo telefone **(61) 99836-4776**, ou pelo e-mail **espindolamichelle@yahoo.com.br**, e que o resultado somente será divulgado com objetivo científico-acadêmico, mantendo-se em sigilo a minha identidade e, se for o caso, meu vínculo institucional. Por fim, afirmo estar ciente de que a minha participação nesse estudo é voluntária e poderei desistir a qualquer momento, não havendo previsão de gastos ou remuneração. E, por estar de pleno acordo com os termos ajustados e mencionados neste documento, assinamos o presente instrumento em duas vias de igual teor e forma, para um só efeito.

_____, _____ de _____ de 2019.

Participante da Pesquisa

APÊNDICE D – Autorização para a gravação da entrevista**AUTORIZAÇÃO PARA A GRAVAÇÃO DA ENTREVISTA**

Eu, _____, declaro, para os devidos fins, que aceitei participar da pesquisa de doutorado da aluna Michelle Espíndola Batista, regularmente matriculada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, a mim apresentada, que tem por objetivo analisar a relação entre a autoavaliação institucional e o trabalho realizado pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) e os resultados das avaliações institucionais externas no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Também declaro que autorizo a gravação da entrevista e sua utilização para a pesquisa, desde que minha identidade permaneça resguardada e não seja utilizada em prejuízo da(s) pessoa(s) envolvida(s) e/ou da instituição. Por fim, informo que estou ciente de que a minha participação neste estudo é voluntária e poderei desistir a qualquer momento, não havendo previsão de gastos ou remuneração. Por ser verdade, firmo o presente instrumento em duas vias de igual teor e forma, para um só efeito.

_____, ____ de _____ de 2019.

Participante da Pesquisa

APÊNDICE E – Roteiro para entrevista da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes)

Bloco 1 – Autoavaliação institucional no âmbito do Sinaes – entre a política e a prática

- 1.1. Quais os procedimentos e princípios que uma instituição de educação superior deve adotar para implementar sua autoavaliação institucional?
- 1.2. Quais os desafios para a implementação de uma cultura de autoavaliação nas instituições de educação superior?
- 1.3. Na sua opinião, quais são as finalidades que autoavaliação institucional assume, no contexto o Estado e das instituições de educação superior?
- 1.4. De que forma a autoavaliação efetivada pelas instituições são condizentes com o proposto na política de avaliação, com relação aos seus meios e fins?
- 1.5. Tendo em vista a Conaes ser um órgão diretamente ligado à política de avaliação da educação superior, o que pensa a respeito do lugar que autoavaliação institucional ocupa na política de avaliação da educação superior?
- 1.6. Qual o papel da Conaes na formulação e implementação da política de autoavaliação institucional?

Bloco 2 – Avaliação institucional, regulação e qualidade

- 2.1. Qual o conceito ou concepção de qualidade da educação superior que orienta a definição de políticas educacionais no país?
- 2.2. De que forma as avaliações internas e externas estão relacionadas à política de regulação da educação superior?
- 2.3. Qual a relação entre a qualidade e a política de regulação da educação superior?
- 2.4. Na sua visão, como as avaliações institucionais internas e externas impactam na qualidade da educação superior?
- 2.5. Quais os fins políticos dos resultados das avaliações internas e externas?
- 2.7. De que forma a Conaes utilizam e/ou articulam as políticas de avaliação e de regulação da educação superior?
- 2.8. Quais as formas de atuação da Conaes na indução da qualidade da educação superior?

Bloco 3 – Interface entre avaliação institucional interna e externa

- 3.1. Qual o papel da avaliação institucional (interna e externa) no contexto do Sinaes?
- 3.2. De que forma essa articulação entre as diferentes modalidades de avaliação, previstas no Sinaes, é ou pode ser feita no âmbito da prática, pelas IES e no âmbito da política, pelo Estado?
- 3.3. Qual a relação entre a autoavaliação e os resultados das avaliações externas?
- 3.4. Como as avaliações internas e externas utilizam-se umas das outras?
- 3.5. Como é a atuação da Conaes no que se refere aos processos avaliativos, no marco da política do Sinaes?
- 3.6. Como é evidenciada, nas medidas adotadas pelo Estado, a relevância da articulação entre as avaliações internas e externas no contexto do Sinaes?

APÊNDICE F – Roteiro para entrevista do Conselho Nacional de Educação (CNE)

Bloco 1 – Autoavaliação institucional no âmbito do Sinaes – entre a política e a prática

- 1.1. Quais os procedimentos e princípios que uma instituição de educação superior deve adotar para implementar sua autoavaliação institucional?
- 1.2. Quais os desafios para a implementação de uma cultura de autoavaliação nas instituições de educação superior?
- 1.3. Na sua opinião, quais são as finalidades que autoavaliação institucional assume, no contexto o Estado e das instituições de educação superior?
- 1.4. De que forma a autoavaliação efetivada pelas instituições são condizentes com o proposto na política de avaliação, com relação aos seus meios e fins?
- 1.5. Tendo em vista o CNE ser um órgão ligado à política de avaliação da educação superior, o que pensa a respeito do lugar que autoavaliação institucional ocupa na política de avaliação da educação superior?
- 1.6. Qual o papel do CNE na formulação e implementação da política de autoavaliação institucional?

Bloco 2 – Avaliação institucional, regulação e qualidade

- 2.1. Como você percebe a qualidade no âmbito da educação superior?
- 2.2. De que forma as avaliações internas e externas estão relacionadas à política de regulação da educação superior?
- 2.3. Qual a relação entre a qualidade e a política de regulação da educação superior?
- 2.4. Na sua visão, como as avaliações institucionais internas e externas impactam na qualidade da educação superior?
- 2.5. Quais os fins políticos dos resultados das avaliações internas e externas?
- 2.6. Quais os modos de regulação da educação superior, procedimentos, instrumentos e sujeitos envolvidos nesse processo?
- 2.7. De que forma o CNE utilizam e/ou articulam as políticas de avaliação e de regulação da educação superior?
- 2.8. Quais as formas de atuação do CNE na indução da qualidade da educação superior?

Bloco 3 – Interface entre avaliação institucional interna e externa

- 3.1. Qual o papel da avaliação institucional (interna e externa) no contexto do Sinaes?
- 3.2. De que forma essa articulação entre as diferentes modalidades de avaliação, previstas no Sinaes, é ou pode ser feita no âmbito da prática, pelas IES e no âmbito da política, pelo Estado?
- 3.3. Qual a relação entre a autoavaliação e os resultados das avaliações externas?
- 3.4. Como as avaliações internas e externas utilizam-se umas das outras?
- 3.5. Como é a atuação do CNE no que se refere aos processos avaliativos, no marco da política do Sinaes?
- 3.6. Como é evidenciada, nas medidas adotadas pelo Estado, a relevância da articulação entre as avaliações internas e externas no contexto do Sinaes?

APÊNDICE G – Roteiro para entrevista da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes)

Bloco 1 – Autoavaliação institucional no âmbito do Sinaes – entre a política e a prática

- 1.1. Quais os procedimentos e princípios que uma instituição de educação superior deve adotar para implementar sua autoavaliação institucional?
- 1.2. Quais os desafios para a implementação de uma cultura de autoavaliação nas instituições de educação superior?
- 1.3. Na sua opinião, quais são as finalidades que autoavaliação institucional assume, no contexto o Estado e das instituições de educação superior?
- 1.4. De que forma a autoavaliação efetivada pelas instituições são condizentes com o proposto na política de avaliação, com relação aos seus meios e fins?
- 1.5. Tendo em vista a Daes ser um órgão diretamente ligado à política de avaliação da educação superior, o que pensa a respeito do lugar que autoavaliação institucional ocupa na política de avaliação da educação superior?
- 1.6. Qual o papel da Daes na formulação e implementação da política de autoavaliação institucional?

Bloco 2 – Avaliação institucional, regulação e qualidade

- 2.1. Como você percebe a qualidade no âmbito da educação superior?
- 2.2. De que forma as avaliações internas e externas estão relacionadas à política de regulação da educação superior?
- 2.3. Qual a relação entre a qualidade e a política de regulação da educação superior?
- 2.4. Na sua visão, como as avaliações institucionais internas e externas impactam na qualidade da educação superior?
- 2.5. Quais os fins políticos dos resultados das avaliações internas e externas?
- 2.7. De que forma a Daes utiliza e/ou articula as políticas de avaliação e de regulação da educação superior?
- 2.8. Quais as formas de atuação da Daes na indução da qualidade da educação superior?

Bloco 3 – Interface entre avaliação institucional interna e externa

- 3.1. Qual o papel da avaliação institucional (interna e externa) no contexto do Sinaes?
- 3.2. De que forma essa articulação entre as diferentes modalidades de avaliação, previstas no Sinaes, é ou pode ser feita no âmbito da prática, pelas IES e no âmbito da política, pelo Estado?
- 3.3. Qual a relação entre a autoavaliação e os resultados das avaliações externas?
- 3.4. Como as avaliações internas e externas utilizam-se umas das outras?
- 3.5. Como é a atuação da Daes no que se refere aos processos avaliativos, no marco da política do Sinaes?
- 3.6. Como é evidenciada, nas medidas adotadas pelo Estado, a relevância da articulação entre as avaliações internas e externas no contexto do Sinaes?

APÊNDICE H – Roteiro para entrevista da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres)

Bloco 1 – Autoavaliação institucional no âmbito do Sinaes – entre a política e a prática

- 1.1. Quais os procedimentos e princípios que uma instituição de educação superior deve adotar para implementar sua autoavaliação institucional?
- 1.2. Quais os desafios para a implementação de uma cultura de autoavaliação nas instituições de educação superior?
- 1.3. Na sua opinião, quais são as finalidades que autoavaliação institucional assume, no contexto o Estado e das instituições de educação superior?
- 1.4. De que forma a autoavaliação efetivada pelas instituições são condizentes com o proposto na política de avaliação, com relação aos seus meios e fins?
- 1.5. Tendo em vista a Seres ser um órgão diretamente ligado à política de avaliação da educação superior, o que pensa a respeito do lugar que autoavaliação institucional ocupa na política de avaliação da educação superior?
- 1.6. Qual o papel da Seres na formulação e implementação da política de autoavaliação institucional?

Bloco 2 – Avaliação institucional, regulação e qualidade

- 2.1. Como o você percebe a qualidade no âmbito da educação superior?
- 2.2. De que forma as avaliações internas e externas estão relacionadas à política de regulação da educação superior?
- 2.3. Qual a relação entre a qualidade e a política de regulação da educação superior?
- 2.4. Na sua visão, como as avaliações institucionais internas e externas impactam na qualidade da educação superior?
- 2.5. Quais os fins políticos dos resultados das avaliações internas e externas?
- 2.6. Quais os modos de regulação da educação superior, procedimentos, instrumentos e sujeitos envolvidos nesse processo?
- 2.7. De que forma a Seres utilizam e/ou articulam as políticas de avaliação e de regulação da educação superior?
- 2.8. Quais as formas de atuação da Seres na indução da qualidade da educação superior?
- 2.9. Na sua opinião, qual o impacto do bônus regulatório na avaliação e na indução da qualidade da educação superior?

Bloco 3 – Interface entre avaliação institucional interna e externa

- 3.1. Qual o papel da avaliação institucional (interna e externa) no contexto do Sinaes?
- 3.2. De que forma essa articulação entre as diferentes modalidades de avaliação, previstas no Sinaes, é ou pode ser feita no âmbito da prática, pelas IES e no âmbito da política, pelo Estado?
- 3.3. Qual a relação entre a autoavaliação e os resultados das avaliações externas?
- 3.4. Como as avaliações internas e externas utilizam-se umas das outras?
- 3.5. Como é a atuação da Seres no que se refere aos processos avaliativos, no marco da política do Sinaes?
- 3.6. Como é evidenciada, nas medidas adotadas pelo Estado, a relevância da articulação entre as avaliações internas e externas no contexto do Sinaes?

APÊNDICE I – Roteiro para entrevistas da associação representativa das instituições privadas

Bloco 1 – Autoavaliação institucional no âmbito do Sinaes – entre a política e a prática

- 1.1. Quais os procedimentos e princípios que uma instituição de educação superior deve adotar para implementar sua autoavaliação institucional?
- 1.2. Quais os desafios para a implementação de uma cultura de autoavaliação nas instituições de educação superior?
- 1.3. No contexto do Estado e das instituições de educação superior, quais são as finalidades da autoavaliação institucional?
- 1.4. De que forma a autoavaliação efetivada pelas instituições são condizentes com o proposto na política de avaliação, com relação aos seus meios e fins?
- 1.5. O que você pensa a respeito do lugar que autoavaliação institucional ocupa no Sinaes?
- 1.6. Qual o papel dessa associação na implementação autoavaliação das instituições de educação superior?

Bloco 2 – Avaliação institucional interna e externa, regulação e qualidade

- 2.1. Como você percebe a qualidade no âmbito da educação superior?
- 2.2. Em que medida as avaliações internas e externas estão relacionadas à política de regulação da educação superior?
- 2.3. Qual a relação entre a qualidade e a política de regulação da educação superior?
- 2.4. Na sua visão, como as avaliações institucionais internas e externas impactam na qualidade da educação superior?
- 2.5. Quais as formas de atuação da associação na busca da qualidade da educação superior?
- 2.6. Quais os modos de regulação da educação superior, procedimentos, instrumentos e sujeitos envolvidos nesse processo?
- 2.7. Na sua opinião, qual o impacto do bônus regulatório na avaliação e na indução da qualidade da educação superior?

Bloco 3 – Interface entre avaliação institucional interna e externa

- 3.1. Qual o papel da avaliação institucional (interna e externa) no contexto do Sinaes?
- 3.2. De que forma essa articulação entre as diferentes modalidades de avaliação, previstas no Sinaes, é ou pode ser feita no âmbito da prática, pelas IES e no âmbito da política, pelo Estado?
- 3.3. Qual a relação entre a autoavaliação e os resultados das avaliações externas?
- 3.4. Como as avaliações internas e externas utilizam-se umas das outras?
- 3.5. Como é (ou deveria ser) a atuação da CPA nos processos de avaliação institucional externa?
- 3.6. Como é evidenciada, nas medidas adotadas pelo Estado, a relevância da articulação entre as avaliações internas e externas no contexto do Sinaes?

APÊNDICE J – Roteiro para entrevistas dos coordenadores de CPA

Bloco 1 – Autoavaliação institucional no âmbito do Sinaes – entre a política e a prática

- 1.1. Quais os procedimentos e princípios que uma instituição de educação superior deve adotar para implementar sua autoavaliação institucional?
- 1.2. Quais os desafios para a implementação de uma cultura de autoavaliação nas instituições de educação superior?
- 1.3. No contexto do Estado e das instituições de educação superior, quais são as finalidades da autoavaliação institucional?
- 1.4. De que forma a autoavaliação efetivada pelas instituições são condizentes com o proposto na política de avaliação, com relação aos seus meios e fins?
- 1.5. Qual a sua visão a respeito da autoavaliação institucional?
- 1.6. Qual o papel da CPA na implementação da política de autoavaliação institucional?

Bloco 2 – Avaliação institucional interna e externa, regulação e qualidade

- 2.1. O que você entende como qualidade no âmbito da educação superior?
- 2.2. Em que medida as avaliações internas e externas estão relacionadas à política de regulação da educação superior?
- 2.3. Qual a relação entre a qualidade e a política de regulação da educação superior?
- 2.4. Na sua visão, como as avaliações institucionais internas e externas impactam na qualidade da educação superior?
- 2.5. Qual contribuição da autoavaliação institucional na melhoria da qualidade da sua instituição?
- 2.6. Quais aspectos do Sinaes têm maior destaque e maior relevância nas pautas das instituições de educação superior?
- 2.7. Na sua opinião, qual o impacto do bônus regulatório na avaliação e na indução da qualidade da educação superior?

Bloco 3 – Interface entre avaliação institucional interna e externa

- 3.1. Qual o papel da avaliação institucional (interna e externa) no contexto do Sinaes?
- 3.2. De que forma essa articulação entre as diferentes modalidades de avaliação, previstas no Sinaes, é ou pode ser feita no âmbito da prática, pelas IES e no âmbito da política, pelo Estado?
- 3.3. Qual a relação entre a autoavaliação e os resultados das avaliações externas?
- 3.4. Como as avaliações internas e externas utilizam-se umas das outras?
- 3.5. Como é a atuação da CPA, antes, durante e após os processos de avaliação institucional externa?
- 3.6. Quais as medidas a instituição, por meio da CPA, têm adotado para acompanhar e/ou melhorar os resultados das avaliações institucionais externas?

ANEXO - Parecer da Comissão Técnica de Avaliação sobre os projetos de autoavaliação das IES (Brasil, 2005)



Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP
Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior - DEAES

PROPOSTA DE AUTO-AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

PARECER

1. Fundamentação da Análise

Esta análise pautou-se na Lei nº 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Essa Lei definiu dez dimensões institucionais para a avaliação das IES, assegurou a avaliação institucional interna e externa e criou a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES como órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES. A análise pautou-se ainda na Portaria nº 2.051/2004, que regulamenta os procedimentos do Sistema e dispõe que a avaliação de instituições será executada conforme diretrizes estabelecidas pela CONAES. A Auto-Avaliação é uma das etapas do processo avaliativo a ser coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA). Cabe ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) operacionalizar o processo de Auto-Avaliação a partir de diretrizes da CONAES.

Comentário do Tipo 4

Registra-se que a IES atendeu à solicitação de formulação de uma Proposta de Auto-Avaliação e foi emitido o Parecer que segue:

A Proposta não contemplou totalmente o **Roteiro de Auto-Avaliação Institucional 2004: orientações gerais**, publicação da CONAES/INEP. Mostra-se pouco fundamentada por não incorporar os princípios, diretrizes e dimensões do SINAES. Não apresenta metodologia e instrumentos de coleta de dados, conforme se encontram estabelecidos na legislação e nas normas em vigência para a regulamentação da Avaliação da Educação Superior. Por fim, esta Diretoria ressalta que a IES poderá reapresentar a Proposta de Auto-Avaliação devidamente reformulada.

Brasília, 6 de setembro de 2005

Dilvo Ristoff
Diretor da DEAES/INEP