



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

JORDANA VIANA CARVALHO FONSECA

**AUTOAVALIAÇÃO EM UMA INSTITUIÇÃO PRIVADA DE EDUCAÇÃO
SUPERIOR DO DISTRITO FEDERAL: ENTRE O PENSADO E O VIVIDO**

BRASÍLIA/DF
NOVEMBRO DE 2021

JORDANA VIANA CARVALHO FONSECA

**AUTOAVALIAÇÃO EM UMA INSTITUIÇÃO PRIVADA DE EDUCAÇÃO
SUPERIOR DO DISTRITO FEDERAL: ENTRE O PENSADO E O VIVIDO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de Mestre em Educação, sob a orientação do professor Dr. José Vieira de Sousa.

BRASÍLIA/DF
NOVEMBRO DE 2021

JORDANA VIANA CARVALHO FONSECA

**AUTOAVALIAÇÃO EM UMA INSTITUIÇÃO PRIVADA DE EDUCAÇÃO
SUPERIOR DO DISTRITO FEDERAL: ENTRE O PENSADO E O VIVIDO**

COMISSÃO EXAMINADORA

Professor Dr. José Vieira de Sousa – Orientador
Presidente – Universidade de Brasília

Professora Dra. Maria de Lourdes Pinto de Almeida
Examinadora externa – Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC) / Universidade
Estadual de Campinas (Unicamp)

Professora Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho
Examinadora interna – Universidade de Brasília (UnB)

Professora Dra. Maria Abádia da Silva
Examinadora interna (Suplente) – Universidade de Brasília (UnB)

AGRADECIMENTOS

Meus mais sinceros agradecimentos...

A Deus, por ter me fortalecido na minha fé no decorrer dessa trajetória e, mesmo nos momentos mais difíceis, nunca me desamparar.

Aos meus pais, Sandra e Edilson, por toda compreensão e amor de sempre.

Ao meu irmão, Rodrigo. Além de irmão, o meu melhor amigo, a minha base de apoio, a minha saudade diária, o meu coração do outro lado do mundo.

Aos meus afilhados, Carol e Gustavo, meus tesouros, minha alegria, meu amor mais puro e genuíno.

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Vieira de Sousa, pelos aprendizados, pela compreensão, pela paciência e por todas as portas que me abriu.

Aos meus amigos, parceiros de todas as horas, Simone Azevedo, Kátia, Simone Maria, Gabriel, pela parceria, inspiração, amor e motivação diária.

Aos colegas do grupo de pesquisa Gepaes, pelas partilhas, apoios, incentivos e ajudas, especialmente ao Fabiano, Camila e Jane.

À instituição selecionada para o estudo, especialmente aos participantes da pesquisa, pela receptividade e atenção que me foram dadas, além das valorosas contribuições.

Agradeço pela realização de mais um sonho.

RESUMO

O presente estudo trata sobre a autoavaliação institucional, um dos componentes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004). O Sinaes propõe um processo avaliativo nacional das instituições, dos cursos de graduação e do desempenho dos estudantes, de caráter formativo, de maneira a subsidiar as atividades de regulação e supervisão da educação superior. Desse modo, visa a melhoria da qualidade desse nível educacional, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento da eficácia institucional, da efetividade acadêmica, social e da responsabilidade social. Entretanto, na prática, a proposta do Sinaes tem sido alterada e a autoavaliação tem sido percebida pelas instituições como um elemento eminentemente regulatório, enquanto a centralidade do sistema, contrariamente ao previsto em lei, está voltada para os processos de avaliação externa, especialmente o Enade. Tendo em vista esse contexto, a pesquisa teve por objetivo compreender o processo de autoavaliação em uma instituição privada de educação superior do Distrito Federal, organizada como centro universitário, considerando os sentidos atribuídos ao uso dos seus resultados pela gestão acadêmica, à luz da política do Sinaes. O estudo, de abordagem qualitativa e perspectiva dialética, abrangeu as realidades da educação presencial e a distância da instituição investigada. Como instrumentos de coleta de dados, recorreu-se às entrevistas individuais semiestruturadas e à análise documental. Foram entrevistados nove participantes, sendo eles o reitor, o diretor acadêmico, a procuradora institucional, além dos membros da Comissão Própria de Avaliação (CPA): o coordenador, dois representantes docentes, dois discentes e um técnico-administrativo. A partir do olhar dialético que norteou o desenvolvimento da pesquisa, a verificação e interpretação das informações construídas na pesquisa de campo foram realizadas mediante a análise de conteúdo temática, considerando as contribuições de Gomes (2012). Como resultados, foi possível perceber tensões e contradições entre as duas concepções de autoavaliação, uma formativa e outra regulatória, cujas distinções também podem ser percebidas nas ações de melhorias quanto ao uso dos resultados pela gestão. As diferenças encontradas estão associadas às distintas formas de gestão das modalidades educacionais, o que permite inferir o impacto da dimensão histórico-política no planejamento institucional. Foi possível apreender, ainda, modos distintos de atuação da CPA nos dois últimos ciclos avaliativos, tendo em vista a reestruturação feita na comissão a partir dos resultados obtidos na avaliação de credenciamento institucional, o que evidencia uma das contradições percebidas no presente estudo.

Palavras-chave: Educação Superior. Distrito Federal. Sinaes. Autoavaliação. Uso dos resultados.

ABSTRACT

This study deals with institutional self-assessment, one of the components of the national higher education assessment system (sinaes), established by law number 10.861/2004 (BRASIL, 2004). The sinaes proposes a national evaluation process of institutions, undergraduate courses and student performance, of a formative nature, in order to support higher education regulation and supervision activities. Thus, it aims to improve the quality of this educational level, guide the expansion of its offer, increase institutional effectiveness, academic and social effectiveness and social responsibility. However, in practice, the sinaes proposal has been changed and self-assessment has been perceived by institutions as an eminently regulatory element, while the centrality of the system, contrary to what is provided by law, is focused on external assessment processes, especially Enade. In view of this context, the research aimed to understand the self-assessment process in a private higher education institution in the Federal District, organized as a university center, considering the meanings attributed to the use of its results by academic management, in light of the policy of Sinaes. The study, with a qualitative approach and dialectical perspective, covered the realities of face-to-face and distance education in the investigated institution. As data collection instruments, semi-structured individual interviews and document analysis were used. Nine participants were interviewed: the dean, the academic director, the institutional attorney, in addition to the members of the Evaluation Committee (CPA): the coordinator, two teaching representatives, two students and one administrative technician. From the dialectical perspective that guided the development of the research, the verification and interpretation of the information constructed in the field research were carried out through thematic content analysis, considering the contributions of Gomes (2012). As a result, it was possible to perceive tensions and contradictions between the two conceptions of self-assessment, one formative and the other regulatory, whose distinctions can also be seen in improvement actions regarding the use of results by management. The differences found are associated with the different forms of management of educational modalities, which allows us to infer the impact of the historical-political dimension on institutional planning. It was also possible to apprehend distinct modes of action of the CPA in the last two evaluation cycles, in view of the restructuring carried out by the commission based on the results obtained in the institutional re-accreditation assessment, which highlights one of the contradictions in this study.

Keywords: Higher Education. Federal District. Signals. Self-evaluation. Use of Results.

RESUMEN

Este estudio aborda la autoevaluación institucional, uno de los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Sinaes), establecido por la Ley N ° 10.861 / 2004 (BRASIL, 2004). Sinaes propone un proceso de evaluación nacional de instituciones, cursos de pregrado y desempeño estudiantil, de carácter formativo, con el fin de apoyar las actividades de regulación y supervisión de la educación superior. Así, se busca mejorar la calidad de este nivel educativo, orientar la expansión de su oferta, incrementar la efectividad institucional, académica y social y la responsabilidad social. Sin embargo, en la práctica, la propuesta del Sinaes se ha modificado y la autoevaluación ha sido percibida por las instituciones como un elemento eminentemente normativo, mientras que la centralidad del sistema, contrariamente a lo que establece la ley, se centra en los procesos de evaluación externa, especialmente Enade. . En este contexto, la investigación tuvo como objetivo comprender el proceso de autoevaluación en una institución privada de educación superior del Distrito Federal, organizada como un centro universitario, considerando los significados atribuidos al uso de sus resultados por parte de la gestión académica, a la luz de la política de Señales. El estudio, con enfoque cualitativo y perspectiva dialéctica, cubrió las realidades de la educación presencial y a distancia en la institución investigada. Como instrumentos de recolección de datos se utilizaron entrevistas individuales semiestructuradas y análisis de documentos. Fueron entrevistados nueve participantes: el decano, el director académico, el abogado institucional, además de los miembros del Comité de Evaluación (CPA): el coordinador, dos representantes docentes, dos estudiantes y un técnico administrativo. Desde la perspectiva dialéctica que orientó el desarrollo de la investigación, la verificación e interpretación de la información construida en la investigación de campo se realizó a través del análisis de contenido temático, considerando los aportes de Gomes (2012). Como resultado, fue posible percibir tensiones y contradicciones entre las dos concepciones de la autoevaluación, una formativa y otra regulatoria, cuyas distinciones también se pueden ver en las acciones de mejora en cuanto al uso de los resultados por parte de la gestión. Las diferencias encontradas están asociadas a las distintas formas de gestión de las modalidades educativas, lo que permite inferir el impacto de la dimensión histórico-política en la planificación institucional. También fue posible aprehender distintos modos de actuación de la CPA en los dos últimos ciclos de evaluación, ante la reestructuración realizada por la comisión a partir de los resultados obtenidos en la evaluación de la reacreditación institucional, que pone de relieve una de las contradicciones destacadas en este estudio.

Palabras clave: Educación superior. Distrito Federal. Señales. Autoevaluación. Uso de resultados.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abesc	Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
Abuem	Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais
ACE	Avaliação das Condições de Ensino
ACO	Avaliação das Condições de Oferta
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANUP	Associação Nacional De Universidades Particulares
AVA	Ambiente Virtual de Aprendizagem
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
Bovespa	Bolsa de Valores de São Paulo
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	Conceito de Curso
CEA	Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
Cebraspe	Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos
CI	Conceito Institucional
CNRES	Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior
Codeplan	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
Conaes	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CFE	Conselho Federal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
Codeplan	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
DCNs	Diretrizes Curriculares Nacionais
DF	Distrito Federal
EaD	Educação a Distância
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio

e-MEC	Sistema de transmissão eletrônica de processos do Ministério da Educação
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FAP/DF	Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal
Funab	Fundação Universidade Aberta do Distrito Federal
GED	Gratificação de Estímulo à Docência ao Magistério Superior
Geres	Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
IBICT	Instituto Brasileiro de Ciência e Tecnologia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDD	Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado
IDES	Índice de Desenvolvimento da Educação Superior
IES	Instituições de Educação Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPES	Instituições Privadas de Ensino Superior
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MAAI	Metodologia da Autoavaliação Institucional
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
Paiub	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
POGE	Políticas Públicas e Gestão da Educação
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
Prouni	Programa Universidade para Todos
RA	Região Administrativa
RH	Recursos Humanos

Reuni	Programa de Apoio a Planos de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais
<i>Scielo</i>	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Semesp	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
SESu	Secretaria da Educação Superior
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UnB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UEG	Universidade Estadual de Goiás
UFG	Universidade Estadual de Goiás
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
Unifal	Universidade Federal de Alfenas
Unifei	Universidade Federal de Itajubá
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFSJ	Universidade Federal de São João del-Rei
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPE	Universidade Federal do Pernambuco
UFR	Universidade Federal de Roraima
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UnDF	Universidade do Distrito Federal

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Síntese histórica das principais propostas de avaliação da educação superior brasileira precedentes ao Sinaes (1983-1996)

Figura 2 – Síntese da proposta do Sinaes

Figura 3 – Integração entre Enade, CPC e IGC

Figura 4 – Esquema de funcionamento do Sines com centralidade na autoavaliação institucional

Figura 5 – Nuvem de palavras acerca da autoavaliação institucional pela ótica dos sujeitos de pesquisa

Figura 6 – Articulação entre os objetivos da pesquisa e as categorias teóricas e empíricas

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de matrículas em cursos de graduação, por modalidade de educação (Brasil, 2009-2019)

Gráfico 2 – Número de ingressos em cursos de graduação, por modalidade de educação (Brasil, 2009-2019)

Gráfico 3 – Evolução da quantidade de instituições de educação superior brasileiras (1996-2004)

Gráfico 4 – Evolução das matrículas dos cursos de graduação a distância, por organização acadêmica (Brasil, 2000-2010)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Artigos que abordam a autoavaliação institucional (2004-2020)

Quadro 2 – Categorização dos artigos que abordam a autoavaliação institucional (2004-2020)

Quadro 3 – Teses e dissertações que abordam a autoavaliação institucional (2004-2020)

Quadro 4 – Categorização das teses e dissertações que abordam a autoavaliação institucional (2004-2020)

Quadro 5 – Principais atos normativos no âmbito da educação superior instituídos no Governo Lula (2003-2007)

Quadro 6 – Metodologia de composição do Conceito Preliminar de Curso – CPC

Quadro 7 – Elementos constituintes das regulações burocrática e gerencialista

Quadro 8 – Atos legais e normativos e respectivas alterações na educação superior brasileira (2016-2018)

Quadro 9 – Códigos e descrições dos sujeitos da pesquisa

Quadro 10 – Exemplos de resultados utilizados pela gestão para fins de melhorias a partir da autoavaliação

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Sujeitos da pesquisa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
Abordagem metodológica.....	37
CAPÍTULO 1 – ESTADO DO CONHECIMENTO SOBRE A AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DO SINAES.....	45
1.1. Estado do conhecimento: concepções, finalidades e metodologias.....	45
1.2. Autoavaliação no âmbito do Sinaes: artigos publicados na base <i>Scielo</i>	49
1.3. Autoavaliação no âmbito do Sinaes: teses e dissertações publicadas na BDTD.....	55
1.4. Síntese parcial.....	62
CAPÍTULO 2 – EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	64
2.1 A Reforma Universitária de 1968: marco inicial para a expansão do setor privado da superior.....	65
2.2 Transição conservadora-democrática e primeiras políticas de avaliação da educação superior: PARU, CNRES, Geres e Paiub.....	69
2.3 Reforma do Estado Brasileiro: o “Provão” e o impulso à expansão do setor privado.....	76
2.4 Período neoliberal-popular como cenário de criação do Sinaes: democratização <i>versus</i> diversificação da educação superior.....	84
2.5 Síntese parcial	98
CAPÍTULO 3 – COMPONENTE DA AUTOAVALIAÇÃO NA POLÍTICA DO SINAES	101
3.1. Autoavaliação como componente basilar do sistema avaliativo: controle <i>versus</i> emancipação.....	102
3.2. Modos de regulação e performatividade.....	112
3.3. Conjuntura do Sinaes diante dos novos modos de regulação: do <i>impeachment</i> da presidenta Dilma Rousseff à pandemia da Covid-19.....	120
3.4. Síntese parcial.....	125
CAPÍTULO 4 – SENTIDOS ATRIBUÍDOS AO USO DOS RESULTADOS DA AUTOAVALIAÇÃO.....	127

4.1. Perspectivas de análise e interpretação dos dados.....	130
4.2. Concepções e práticas acerca da (auto)avaliação: tensões com a regulação.....	137
4.3. Atuação da CPA: controle <i>versus</i> autonomia.....	149
4.4. O uso dos resultados da autoavaliação pela gestão: divulgação e apropriação.....	160
4.5. Síntese parcial.....	175
CONSIDERAÇÕES FINAIS	176
REFERÊNCIAS	183
APÊNDICES	
Apêndice A – Carta de apresentação.....	195
Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	196
Apêndice C – Roteiro base para entrevista individual semiestruturada.....	197
Apêndice D – Roteiro base para análise documental.....	198

INTRODUÇÃO

O tema de pesquisa acerca da autoavaliação institucional teve origem no meu percurso na área da avaliação e regulação da educação superior. Concluí a graduação em Psicologia (2018) e, na mesma instituição, iniciei minha trajetória profissional, antes mesmo de me formar. No quarto semestre do curso, em 2015, participei do edital de seleção para um programa de estágio que tinha como objetivo selecionar alunos para atuarem como estagiários em diversos setores da instituição, a depender do curso e do semestre cursado. Como já estava à procura de oportunidade de estágio desde o primeiro semestre, busquei verificar as vagas associadas ao meu curso e as respectivas áreas de atuação.

Após analisar o edital e as atividades desenvolvidas na instituição, a que realmente me despertou interesse foi a da Comissão Própria de Avaliação (CPA). Na descrição das atividades do setor, constava que elas eram relacionadas aos processos avaliativos internos da instituição por meio de pesquisas qualitativas e quantitativas que envolviam a comunidade acadêmica. Tendo em vista o meu apreço e afinidade pela área de pesquisa, candidatei-me para a vaga e, após participar do processo seletivo, fui selecionada. Foi nesse momento que tudo começou.

No período de quase dois anos como estagiária e membro discente da CPA, tive a oportunidade de conhecer mais profundamente a instituição e o campo da avaliação da educação superior. A partir da leitura da legislação e das atividades desenvolvidas no âmbito da comissão, fui me apropriando da autoavaliação institucional. Atuei por dois anos como membro representante discente e um ano e sete meses como estagiária, período no qual surgiu uma vaga para uma área específica que tratava dos processos regulatórios e avaliativos da instituição, para a qual fui indicada para o cargo de assistente técnico. Após a realização de processo seletivo, fui selecionada para a vaga. Em 2016 comecei, então, a atuar no âmbito da avaliação institucional externa, nos processos regulatórios institucionais e de cursos, na organização e acompanhamento de avaliações *in loco*, além do Enade e do Censo da Educação Superior. Após dois anos, pouco depois da conclusão da graduação (2018) fui promovida para o cargo de analista nesse mesmo setor, no qual atuo até o momento.

No ano de 2020 ingressei, como bolsista de mestrado, no projeto de criação da Universidade do Distrito Federal (UnDF)¹ firmado em parceria entre a Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF) e a Fundação Universidade Aberta do Distrito Federal

¹ A criação da UnDF foi sancionada pela Lei Complementar nº 987, de 26 de julho de 2021, a qual autorizou a criação e definiu as áreas de atuação da Universidade.

(Funab) com o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebbraspe). Participar do processo de construção de uma universidade revelou-se uma experiência ímpar e muito enriquecedora, que me acrescentou significativamente como pessoa e profissional.

A trajetória que venho construindo na educação superior tem me propiciado, na prática, a vivência dos componentes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): avaliação institucional interna, avaliação institucional externa (recredenciamentos institucionais, reconhecimentos e renovações de reconhecimento de cursos) e avaliação do desempenho do estudante, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Além disso, me apropriei constantemente da legislação da educação superior e seus desdobramentos, além dos indicadores de qualidade, do sistema e-MEC² e do Censo da Educação Superior. Os referidos temas, especialmente a autoavaliação, além da atuação profissional na área mencionada, me despertam interesse e fazem parte do meu percurso pessoal, acadêmico e profissional.

Essas contribuições pessoais também justificam a *relevância profissional* do estudo, tendo em vista a minha pretensão de dar seguimento à trajetória no âmbito da avaliação da educação superior, principalmente a partir da imersão no tema pelo viés acadêmico, o que tem mobilizado diversas questões. O aprofundamento teórico tem dado sentido a muitos incômodos e questionamentos que tive na vivência profissional, além da ampliação acerca da percepção da avaliação, considerando suas contradições, disputas e atuação do Estado. Dessa forma, o estudo pode propiciar uma prática profissional mais consciente e responsável, o que implica, também, na sua relevância social.

Além das justificativas já expostas, considera-se a *relevância acadêmica e social* da pesquisa, tendo em vista a expansão da educação superior privada e o contexto das produções acadêmicas acerca da autoavaliação, caracterizado pelo estado do conhecimento apresentado no Capítulo 1.

No que tange ao cenário da educação superior, recorreu-se aos dados do Censo da Educação Superior realizado no ano de 2019. Segundo a pesquisa, das 2.608 IES brasileiras, 2.306 (88,4%) são instituições privadas. Por conseguinte, as matrículas são concentradas nesse setor educacional e seguem em constante ritmo de crescimento, representando 75,8%

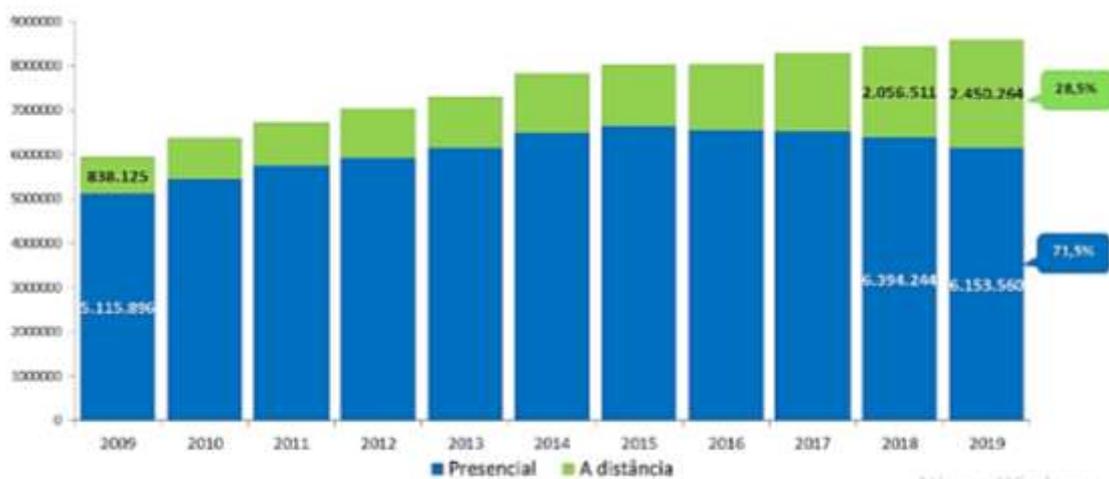
² O sistema e-MEC foi instituído pela Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007), republicada em 2010 e revogada em 2017, o qual constitui um sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação.

(6.523.678 matriculados) das matrículas da educação superior. Na rede pública, a proporção é de 24,2% (2.080.146) do total de matrículas nos cursos de graduação. Também, vale destacar que entre 2009 e 2019, as matrículas na rede privada de educação superior aumentou 47,3% e 36,5% na rede pública. No âmbito do Distrito Federal, havia mais de três alunos matriculados na rede privada para cada aluno da rede pública em cursos presenciais, considerando o ano de 2019, sendo o DF a segunda unidade federativa do país com a maior proporção de matrículas no setor privado (INEP, 2020).

Tendo em vista o cenário apresentado, reitera-se a relevância da pesquisa no sentido da compreensão dos processos de autoavaliação em instituições privadas dessa Unidade Federativa. Outra relevância que merece destaque é a ampliação do escopo do estudo no sentido da compreensão do processo de autoavaliação considerando não somente a graduação presencial, como também os cursos a distância, os quais estão, cada vez mais, ocupando espaço no cenário da educação superior.

Segundo o último Censo da Educação Superior divulgado (INEP, 2020), as matrículas na modalidade a distância continuam crescendo exponencialmente, atingindo mais de 2 milhões no ano de 2019, o que representa uma participação de 28,5% do total de matrículas na graduação. No período entre 2018 e 2019, enquanto o número de matrículas na graduação presencial diminuiu 3,8%, a graduação a distância teve um aumento de 19,1% de alunos matriculados. A evolução do número de matrículas na graduação por modalidade educacional pode ser observada no gráfico a seguir.

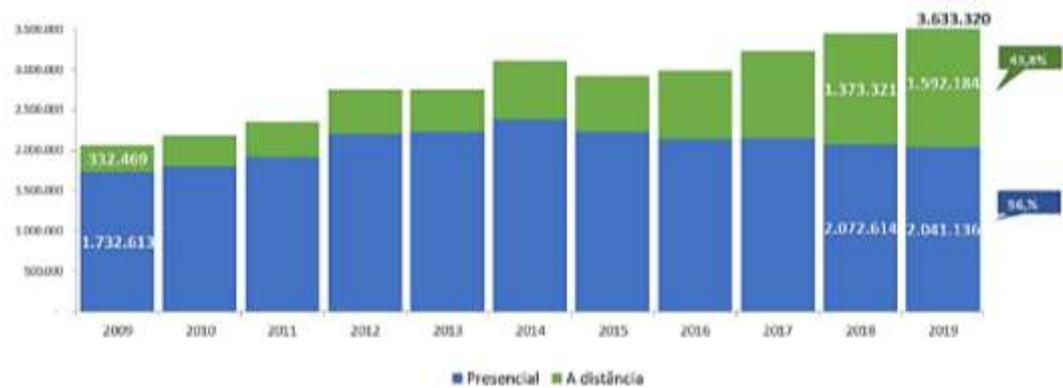
Gráfico 1 – Número de matrículas em cursos de graduação, por modalidade de educação (Brasil, 2009-2019)



Fonte: Notas Estatísticas do Censo da Educação Superior de 2019 (INEP, 2020).

Esses dados também dialogam com a quantidade de ingressantes entre 2018 e 2019, a qual teve um aumento significativo, de 15,9%, na modalidade a distância. Na modalidade presencial houve um decréscimo de -1,5%. Já no período de 10 anos entre 2009 e 2019, o número de ingressos cresceu 17,8% na graduação presencial. Já na modalidade a distância, aumentou 378,9%, conforme ilustrado no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Número de ingressos em cursos de graduação, por modalidade educacional (Brasil, 2009-2019)



Fonte: Notas Estatísticas do Censo da Educação Superior de 2019 (INEP, 2020).

Ademais, vale ressaltar o contexto de pandemia vivido desde março de 2020 e seus impactos na educação superior. Conforme ilustrado nos dois últimos gráficos, a EaD vem ganhando cada vez mais espaço, em um ritmo de expansão acelerado e incentivado pelo Estado, conforme discutido nos próximos capítulos. Considerando o contexto de crise sanitária iniciado com a Covid-19, bem como as medidas necessárias de distanciamento social, o que já era uma realidade tornou-se mais concreto. As tecnologias de informação e comunicação assumiram o protagonismo da vida de milhões de brasileiros, de modo a instituir as atividades rotineiras no formato remoto ou a distância, dentre elas as educacionais, o que merece a atenção dos pesquisadores da educação.

Além dos dados apresentados, a relevância da pesquisa é justificada em razão do estado do conhecimento realizado sobre o tema, conforme detalhado no Capítulo 1. A partir do mapeamento de artigos, dissertações e teses publicados nas bases pesquisadas, desde a implementação do Sinaes até o ano de 2021, foi possível compreender o cenário da produção acadêmica a respeito da autoavaliação institucional. Desse modo, percebe-se as possíveis contribuições da presente pesquisa para o campo investigado tendo em vista o diferencial do estudo em abordar a autoavaliação no contexto da educação superior privada levando em conta as duas modalidades de graduação, presencial e a distância. Pode-se notar que, apesar do crescimento significativo da educação a distância, especialmente na rede privada, a

autoavaliação e os sentidos atribuídos ao uso dos seus resultados são pouco estudados se consideradas, de maneira associada, a graduação presencial e a distância. Assim, o estudo visa contribuir para minimizar essa lacuna na área em que o objeto investigado se situa.

A presente pesquisa está vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade de Brasília (UnB), na Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE). O estudo teve como objetivo compreender o processo de autoavaliação em uma instituição privada de educação superior³ do Distrito Federal (DF), organizada como centro universitário, considerando os sentidos atribuídos ao uso dos seus resultados pela gestão acadêmica, à luz da política do Sinaes.

De maneira articulada a esse objetivo mais amplo, a pesquisa abrangeu as realidades da educação presencial e a distância, tendo como objetivos específicos:

- a) Compreender de que maneira o processo de autoavaliação é desenvolvido no centro universitário selecionado para o estudo, tomando como referência a política do Sinaes;
- b) Refletir sobre as concepções de avaliação que perpassam os discursos e as práticas de gestão da instituição investigada;
- c) Examinar de que forma os resultados da autoavaliação são apropriados e utilizados na gestão da instituição de educação superior eleita para o estudo;
- d) Reconhecer contradições do processo de autoavaliação expressas nos discursos dos sujeitos da pesquisa sobre a materialização da política do Sinaes nas práticas institucionais.

Tomando como base os objetivos expostos, o estudo propôs investigar como acontece a autoavaliação institucional, componente do Sinaes, instituído pela lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004a), em um centro universitário da rede privada do DF, caracterizado como *sem fins lucrativos*, segundo as informações do sistema e-MEC. A instituição pesquisada é o primeiro Centro Universitário criado no Distrito Federal, credenciado em 1999 (BRASIL, 1999) tendo se originado a partir da segunda instituição privada de educação superior mais antiga dessa Unidade Federativa (SOUSA, 2013). Foi autorizada em 1968 (BRASIL, 1968) e

³ Segundo o art. 21 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), a educação nacional é composta por dois níveis: básica e superior. Na presente dissertação, a expressão “ensino superior”, vigente antes da referida lei, será mantida somente em citação de autores e documentos que a utilizem ou quando o contexto se referir a situações anteriores a 1996. No contexto histórico pós-LDBEN será utilizado o termo “educação superior”, em atendimento ao que dispõe esse dispositivo legal.

sua sede está localizada no Plano Piloto, correspondente à Região Administrativa I (RA I)⁴ do DF.

Em termos mais amplos, a presente dissertação está inserida no contexto da política de avaliação da educação superior instituída pelo Sinaes (BRASIL, 2004a) que apresenta como finalidades precípua a melhoria da qualidade desse nível educacional, a orientação da expansão da oferta, bem como o aumento da eficácia institucional e da efetividade acadêmica e social. Esse sistema avaliativo surgiu com a proposta de uma política integrada que pudesse avaliar todo o cenário da educação superior brasileira, a fim de apresentar subsídios para a formulação de políticas educacionais tanto em nível nacional, por parte dos órgãos responsáveis, quanto em nível local, tendo em vista a realidade das instituições de educação superior (IES). Desse modo, baseia-se na compreensão de um processo formativo de avaliação, contínuo, global e sistêmico (POLIDORI; MARINHO-ARAÚJO; BARREYRO, 2006).

Na perspectiva de abranger as instituições integrantes do sistema federal de ensino superior⁵, o Sinaes possui três componentes: avaliação de instituições, avaliação de cursos de graduação e avaliação do desempenho dos estudantes. No que tange especificamente ao primeiro componente mencionado, a avaliação institucional se expressa em duas dimensões: a interna (ou autoavaliação) e a externa, considerando as articulações necessárias entre elas, além do caráter público dos processos avaliativos, a identidade, a história e a diversidade das IES (BRASIL, 2004a).

Levando em consideração o contexto da política na qual o objeto investigado se insere e os objetivos propostos para o estudo, a presente pesquisa buscou responder a seguinte questão: quais sentidos permeiam o processo de autoavaliação da instituição, considerando a apropriação dos resultados pela gestão acadêmica de um centro universitário privado do DF? Para elucidar essa questão, o estudo se apoiou nos pressupostos expostos a seguir, os quais são esclarecidos a partir dos resultados obtidos na pesquisa empírica e da realidade vivida pela instituição selecionada. Esses pressupostos são:

⁴ Conforme dispõe a Lei nº 4.545/1964, o Distrito Federal é dividido em Regiões Administrativas (RAs) para fins de descentralização e coordenação das atividades e dos serviços locais. Além da descentralização administrativa, a Lei Orgânica do DF (BRASIL, 1993) estabelece que a organização em RAs visa à utilização racional de recursos para o desenvolvimento socioeconômico e para a melhoria da qualidade de vida. Segundo dados da síntese estatística da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), em 2020, o DF estava dividido em 33 dessas regiões, sendo o Plano Piloto a Região Administrativa I (RA I), a qual é formada pela Asa Norte, Asa Sul, Setor Militar Urbano, Setor de Clubes, Setor de Garagens e Oficinas, Noroeste, Eixo Monumental, Esplanada dos Ministérios, Setor de Embaixadas Sul e Norte, Vila Planalto, Vila Telebrasília e Setor de áreas Isoladas Norte (CODEPLAN, 2020).

⁵ Conforme estabelecido no art. 2º do Decreto nº 5.773/2006 (BRASIL, 2006a), substituído pelo Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b), o sistema federal de ensino superior abrange as instituições desse nível de ensino criadas e mantidas pela União e pela iniciativa privada.

- a) a constituição do Sinaes como política pública diverge da materialização desse sistema, em decorrência, principalmente, dos desequilíbrios existentes no par avaliação e regulação;
- b) diante do cenário de disputa e da heterogeneidade institucional da educação superior, especialmente no setor privado, a regulação tende a ganhar mais centralidade que a avaliação;
- c) apesar da natureza do setor privado, associada aos pressupostos mercadológicos, considera-se a possibilidade da coexistência entre avaliação e regulação em uma perspectiva formativa da autoavaliação institucional;
- d) considerando as particularidades das modalidades de graduação, presume-se que a autoavaliação na modalidade a distância se aproxima mais de uma avaliação regulatória do que formativa, quando comparada à modalidade presencial.

A pesquisa focalizou a dimensão da avaliação institucional interna, considerando os processos avaliativos desenvolvidos a partir da atuação da CPA da instituição investigada. Em consonância com as diretrizes estabelecidas no Sinaes (BRASIL, 2004a), cabe considerar o caráter formativo proposto na política de avaliação desse sistema, cuja centralidade, do ponto de vista de sua concepção, é voltada para a autoavaliação institucional.

A avaliação interna ou auto-avaliação [sic] tem como principais objetivos produzir conhecimentos, pôr em questão os sentidos do conjunto de atividades e finalidades cumpridas pela instituição, identificar as causas dos seus problemas e deficiências, aumentar a consciência pedagógica e capacidade profissional do corpo docente e técnico-administrativo, fortalecer as relações de cooperação entre os diversos atores institucionais, tornar mais efetiva a vinculação da instituição com a comunidade, julgar acerca da relevância científica e social de suas atividades e produtos, além de prestar contas à sociedade (BRASIL, 2004b, p. 9).

Conforme disposto no Roteiro de Auto-avaliação [sic] Institucional (BRASIL, 2004b), a avaliação interna permite que a instituição identifique suas fragilidades e potencialidades, sendo um instrumento importante para a tomada de decisões. Os resultados obtidos por essa avaliação devem ser sistematizados em um relatório abrangente e detalhado, de modo a conter análises, críticas e sugestões. Nesse sentido, o processo de autoavaliação permite que as instituições se apropriem das informações e dos resultados, a fim de desenvolver ações de planejamento e gestão, além de subsidiar a formulação de políticas institucionais.

De acordo com o estabelecido pela lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004a), como um processo de olhar interno da própria instituição, a autoavaliação deve ser conduzida pela CPA. Essa comissão é obrigatória em todas as IES públicas e privadas que compõem o sistema federal de ensino e deve atuar de forma autônoma, contando com a participação de representantes de todos os segmentos da comunidade acadêmica – docentes, discentes, técnico-administrativos e da sociedade civil organizada. Ademais, ao construir conhecimento sobre a realidade interna da

IES, a autoavaliação deve levar em conta as várias dimensões da instituição. Conforme consta no artigo 3º da referida lei, as dez dimensões da educação superior a serem avaliadas são as seguintes:

- I – missão e plano de desenvolvimento institucional;
- II – políticas de ensino, pesquisa, pós-graduação e extensão;
- III – responsabilidade social da instituição;
- IV – comunicação com a sociedade;
- V – políticas de pessoal, carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo;
- VI – organização e gestão da instituição;
- VII – infraestrutura física;
- VIII – planejamento e avaliação, os processos, os resultados e a eficácia da autoavaliação institucional;
- IX – políticas de atendimento aos estudantes;
- X – sustentabilidade financeira (BRASIL, 2004a, art. 3º).

No processo de implementação do Sinaes, uma década depois, essas dimensões avaliativas foram reorganizadas em cinco eixos, conforme a Portaria nº 92/2014⁶ (BRASIL, 2014), a qual aprovou novos indicadores para os instrumentos institucionais externos de avaliação para os atos regulatórios institucionais como credenciamento e credenciamento. A partir de então, foram organizadas nos seguintes eixos: (i) planejamento e avaliação institucional; (ii) desenvolvimento institucional; (iii) políticas acadêmicas; (iv) políticas de gestão e; v) infraestrutura.

Em conformidade com essas dez dimensões, o processo de autoavaliação possibilita o autoconhecimento, a análise dos processos internos, a reflexão sobre a realidade da IES e a contextualização das suas ações para as avaliações externas. Tendo como base essa visão formativa do Sinaes, o processo de avaliação interna permite, por meio do desenvolvimento de uma cultura avaliativa própria, constatar as suas fragilidades e potencialidades, além de corrigir possíveis deficiências. Disso decorre que a instituição passará por uma autorregulação, a fim de alcançar seus objetivos com mais qualidade (SOUSA, 2018).

Com base nessas premissas, a política avaliativa do Sinaes apresenta sentidos diversos. Por um lado, o Estado oferece autonomia para que cada IES conduza o seu processo de

⁶ A Portaria nº 92, de 31 de janeiro de 2014 (BRASIL, 2014), foi revogada pela Portaria nº 1.382, de 31 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017), a qual aprovou o instrumento de avaliação institucional externa vigente. Apesar da mudança de instrumentos, a última portaria publicada manteve a organização das dimensões avaliativas em cinco eixos.

autoavaliação numa perspectiva emancipatória e democrática (BERNARDES, 2018). Por outro, a própria CPA se constitui como um marco regulatório, visto que cada instituição tem que, obrigatória e periodicamente, enviar o relatório de sua autoavaliação para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) como forma de prestação de contas à sociedade, o que pode ser associado a uma perspectiva de avaliação regulatória e gerencialista. Conforme Sousa (2018), essa concepção de caráter regulatório é assumida pelas instituições nos processos de autoavaliação, os quais são, muitas vezes, reduzidos à mera postagem dos relatórios no sistema e-MEC para atender ao ciclo avaliativo, sem que a instituição reflita sobre suas próprias práticas.

Nessa perspectiva, a pesquisa realizada por Leite (2008) acerca do desempenho das CPAs corrobora com essa discussão. O estudo constatou que nos relatórios de autoavaliação produzidos pelas IES não constavam análises críticas ou informações que pudessem, efetivamente, expor os sentidos e as finalidades dos processos institucionais. Sendo assim, os relatórios eram produzidos com o mero propósito de cumprir e atender à legislação. Tal constatação elucida um dos desafios elencados por Polidori, Marinho-Araújo e Barreyro (2006) já no início da instalação do Sinaes: a realização efetiva da autoavaliação institucional.

Diante de práticas institucionais como as mencionadas, destaca-se a regulação, termo comumente presente quando se discute avaliação. Barroso (2005) ressalta que o referido termo surge associado ao objetivo de atribuir outro estatuto à intervenção estatal na condução das políticas públicas. O novo papel regulador do Estado demarca os pressupostos da modernização da administração pública, em detrimento do controle burocrático por normas e regulamentos. Ainda que o controle permaneça, a diferença é que ele se torna mais flexível na definição dos processos e mais rígido na avaliação da eficiência e da eficácia dos resultados.

Freitas et al. (2009) sinalizam que as políticas regulatórias têm como objetivo transferir o poder de regular do Estado para o mercado, ao passo que fomentam a privatização e a desregulação do serviço público em várias instâncias. Os autores salientam que nesse processo de privatização o Estado se desresponsabiliza pela prestação de diversos serviços e questões sociais, como a educação, ao transferir o controle para o mercado, regido por suas próprias leis. No âmbito da prestação de serviços educacionais, o incentivo à competitividade se relaciona com a centralidade conferida à avaliação das políticas de educação, visto que avaliar implica, nessa lógica, na qualificação dos serviços e orientação das ofertas. Assim sendo, as práticas desenvolvidas pelas instituições, especialmente do setor privado, são reorientadas pelos sistemas de avaliação para fins de adaptação à lógica mercantil e também como tentativa de garantir a própria sobrevivência (YANNOULLAS; OLIVEIRA, 2013). Afinal, na perspectiva

da competitividade e do lucro, propaga-se a noção de que vence o melhor. Nesse caso, o mais bem avaliado, tendo como referência os indicadores estatais.

Ao considerar o contexto no qual se inserem as novas formas de regulação por parte do Estado, principalmente no âmbito da educação, considera-se indispensável a abordagem dessa temática. Cabe discutir acerca das diferentes formas de atuação do Estado nas políticas públicas educacionais, a fim de compreender como a regulação estatal se configura nos diversos setores da sociedade, a partir do sistema produtivo e das contradições inerentes à lógica do capital nas relações sociais de produção (ROCHA, 2017).

Apesar da lógica político-econômica mais ampla que incide na educação superior como um todo, faz-se necessário discuti-la considerando as suas particularidades. Diante disso e partindo das contribuições de Sousa (2013), é pertinente conceber a educação superior brasileira levando em conta a sua heterogeneidade e diversidade institucional. Conforme alertado pelo autor, devemos evitar tomar a parte pelo todo e observar as diferenças existentes entre as instituições públicas e privadas, bem como suas práticas internas. Além disso, no interior de uma mesma categoria administrativa essas diferenças são latentes tendo em vista a diversidade institucional entre instituições pertencentes ao setor público e também ao setor privado.

Outra evidência dessas distinções no interior de uma mesma instituição é a modalidade educacional dos cursos que ela pode ofertar, seja presencial e/ou a distância. Conforme ressaltado por Freire (2018), a educação a distância (EaD) tem particularidades que a diferenciam da modalidade presencial, cujas singularidades precisam ser resguardadas no âmbito de cada instituição.

A heterogeneidade institucional presente na educação superior impacta no próprio conceito de qualidade, o qual apresenta múltiplas concepções advindas das diferenças existentes entre os setores públicos e privados, considerando as perspectivas, diretrizes e finalidades das diferentes instituições educacionais. Tais campos de atuação se constituem em cenários políticos diversos, com interesses singulares e compreensões diferentes acerca da educação superior e, conseqüentemente, da sua qualidade. Também, outros setores da sociedade e atores políticos compõem essa arena de disputa, levando em conta as ambições das IES e das mantenedoras, como, por exemplo, os investidores (PEIXOTO et. al., 2016).

A discussão sobre avaliação está intimamente ligada ao debate acerca da qualidade do objeto avaliado. Cassettari (2015) evidencia que conceituar qualidade é uma tarefa difícil, visto que deve se considerar a historicidade e a transformação dessa definição mediante as disputas existentes ao longo do tempo em torno da avaliação no contexto educacional, em suas diferentes instâncias. É importante que essa definição seja feita de forma plural e democrática, valorizando

as trocas e reflexões dos atores avaliados, a fim de abarcar as especificidades de cada sistema educacional. Nesse sentido, a definição de qualidade deve ser pautada em sistemas concretos com características e finalidades próprias.

Diante da contribuição da autora mencionada, podemos inferir que, no âmbito da política do Sinaes, a dimensão da autoavaliação pressupõe uma aproximação com o que é concebido acerca da qualidade. Isso porque tal dimensão avaliativa considera a participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica na construção da avaliação da instituição. Além disso, a ideia é que os resultados obtidos possam subsidiar as práticas acadêmicas e de gestão, o planejamento institucional e a melhoria dos processos internos em direção à concepção de qualidade almejada pela IES.

Como uma política nacional ampla e que busca abarcar a diversidade institucional da educação superior, o Sinaes não distingue as IES por categoria administrativa ou modalidade de educação, tampouco utiliza a premissa da qualidade educacional para tal fim. Entretanto, Freire (2018) ressalta que, apesar da educação a distância ser regulada por lei, percebe-se que ela ainda é marginalizada, muitas vezes pelos próprios docentes, por ser considerada uma educação de segunda classe ou de menor qualidade.

Tendo isso em vista, cabe problematizar a autoavaliação institucional tanto no âmbito da graduação presencial, quanto a distância, considerando o objetivo geral do estudo voltado para a compreensão dos sentidos atribuídos ao uso dos seus resultados pela gestão acadêmica da instituição investigada. Além da relevância de considerar-se a heterogeneidade institucional da educação superior privada, vale notar que a regulamentação da EaD, enquanto modalidade educacional, só se deu em 2005, posteriormente ao Sinaes. Ainda que a educação a distância já estivesse prevista no artigo 80 da Lei nº 9394/1996 (BRASIL, 1996), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), ela só foi regulamentada a partir do Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005⁷ (BRASIL, 2005). Além de ser uma modalidade recente e em crescente expansão, acredita-se que a graduação a distância não foi pensada no contexto histórico, político e social no qual o desenvolvimento da avaliação superior decorreu. Por isso, faz-se necessário compreender a autoavaliação institucional considerando as especificidades das modalidades de oferta dos cursos de graduação.

Com base no estudo realizado por Freire (2018), a autoavaliação institucional no âmbito da educação a distância ainda está em processo de construção. Desse modo, não é possível discuti-la de maneira isolada, sem incluir a avaliação interna dos cursos presenciais. A autora

⁷ O Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005 (BRASIL, 2005) foi revogado em 2017 e substituído pelo Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 (BRASIL, 2017a), o qual dispõe sobre a oferta da EaD.

sinaliza a necessidade de definir parâmetros avaliativos para a graduação EaD que levem em conta a participação dos atores institucionais na construção de uma educação formativa.

Ademais, vale considerar o cenário da pandemia do Covid-19⁸ vivenciado atualmente e os impactos, já notáveis, na educação superior brasileira. Se a expansão da graduação na modalidade a distância já era uma realidade em ascensão, ela foi fortalecida a partir do ano de 2020. Desde então, por conta da necessidade de cumprimento dos protocolos sanitários, de distanciamento social e do risco de contaminação pelo novo coronavírus, não só a educação, como também diversas atividades cotidianas, precisaram se adequar às premissas do modelo a distância ou híbrido.

Diante do foco do presente estudo no contexto da educação superior privada, vale ressaltar o alinhamento entre a expansão das instituições privadas e as transformações ocorridas no âmbito do Estado e da própria história da avaliação da educação superior, embora esses aspectos sejam aprofundados no capítulo 2. Nesse sentido, Sousa (2013) evidencia que a tensão presente na relação entre público e privado no Brasil é um elemento constituinte e balizador de toda a história da educação superior, visto que o Estado tem um papel significativo no processo de privatização das instituições. Na perspectiva do autor, historicamente, o Estado brasileiro tem estimulado o setor privado e restringido a esfera pública no âmbito desse nível educacional.

No Brasil, especialmente a partir das transformações ocorridas na década de 1990, o segmento privado veio passando por um significativo processo de expansão, com altos investimento e retornos lucrativos. Dentre os fatores intrínsecos a esse movimento, destaca-se a autonomia conquistada pelas IES privadas, especialmente os centros universitários, no tocante à criação de vagas e de cursos, o que favorece a concorrência entre esses estabelecimentos na corrida para a captação de alunos. A expansão dessa oferta e a crescente mercantilização mundial impactaram no perfil do setor privado, historicamente associado aos interesses econômicos e predominantemente orientado pelas lógicas do mercado e dos organismos internacionais, em detrimento das demandas da sociedade (SOUSA, 2013).

Nesse cenário, a educação superior tem sido concebida não apenas como produtora de conhecimentos e de formação de cidadãos para as práticas da vida social. Contrariamente a essa

⁸ No Brasil, o primeiro caso de coronavírus foi registrado em fevereiro de 2020, no Estado de São Paulo. No mês seguinte, em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia do novo coronavírus em decorrência da amplitude da disseminação por todo o mundo. O referido vírus, também conhecido como Covid-19, pertence a uma família de vírus que causa desde resfriados comuns a doenças mais graves, sendo os sintomas respiratórios os principais. Devido ao seu alto poder de contaminação, transmitido de pessoa a pessoa por meio do contato com secreções e posterior contato com a boca, nariz ou com os olhos, foram decretadas medidas sanitárias de distanciamento social a fim de conter a propagação da doença e da pandemia (<http://www.coronavirus.df.gov.br/index.php/sobre-o-virus/>).

posição, percebe-se o crescimento e o fortalecimento da educação superior como função da economia e dos interesses privados. Essas diferentes concepções quanto ao papel educacional impactam na compreensão das finalidades da avaliação do setor (DIAS SOBRINHO, 2004; 2013). Considerando os preceitos constitucionais, o autor salienta a concepção de educação como um bem público e direito social, que tem como finalidade primordial a formação de sujeitos e cidadãos conscientes, capacitados profissionalmente, além da democratização da sociedade. Tendo em vista essa concepção, as IES são chamadas a assumir a responsabilidade para uma formação ética, científica e técnica. Nessa lógica, “as instituições educativas têm funções e finalidades públicas que não deveriam ser negligenciadas” (DIAS SOBRINHO, 2013, p. 111).

Contudo, também é importante destacar que, conforme discutido pelo referido autor, a educação não é alheia às crises econômicas, políticas e de valores que afligem os Estados, especialmente a educação superior. Esta, profundamente afetada pelas transformações da cultura, da sociedade e do mundo do trabalho, assume a tarefa que lhe é imposta de produzir, fomentar e disseminar conhecimentos, técnicas e habilidades que sejam consideradas úteis para o desenvolvimento da economia global. Assim, a economia se apropria da instrumentalidade do conhecimento e das respectivas competências técnicas para atribuir à educação superior o fortalecimento do sistema produtivo e a potencialização dos lucros econômicos. O autor problematiza, ainda, que a democratização da educação adquiriu significativa relevância para as políticas públicas dos Estados e organismos multilaterais, a fim de expandir a escolaridade da população, já que a educação assume a importante função de movimentar a economia. Para o mercado, quanto mais pessoas escolarizadas, melhor para a produção e o consumo. O conhecimento cria possibilidades de desenvolvimento para os indivíduos e, conseqüentemente, para os países. Na lógica da economia global, a educação mostra estar a serviço da produção, do consumo e das competências, visando o aumento da competitividade mercadológica, o que contraria os pressupostos da formação humana integral e da democratização da sociedade (DIAS SOBRINHO, 2013; 2014).

Considerando-se a propagação dessa racionalidade mercadológica no âmbito educacional, as políticas e práticas institucionais são orientadas no sentido do conhecimento como um produto útil e de qualidade. Para tanto, a avaliação surge como um elemento norteador do mercado educacional, direcionada para resultados mensuráveis que, supostamente, vão responder ou não aos critérios de eficiência, eficácia e qualidade de um produto. Com a finalidade de estimular a concorrência nesse campo de disputa, a utilização de conceitos para

fins de classificação de instituições como *melhores* ou *piores* emerge como uma prática avaliativa competitiva que atende aos interesses do capital.

No contexto das IES privadas, Sousa (2013) sinaliza dois fatores que podem contribuir para a alta competitividade, considerando o cenário brasileiro nas últimas décadas: a diferenciação institucional dos estabelecimentos (faculdades, centros universitários e universidades) e as transformações advindas da lógica de mercado. De acordo com essas premissas, o ensino passa a ser o foco em detrimento da pesquisa e da extensão, tendo em vista o alto custo destas duas últimas para as instituições pertencentes ao setor privado. Essa realidade tem sido objeto de muitas críticas no meio acadêmico em relação à política educacional para o setor privado, sendo orientada pela oferta do Estado e não pelas demandas sociais.

Tendo isso em vista, Dias Sobrinho (2004) salienta o cenário de disputa de duas concepções no qual a educação superior está imersa: uma mercadológica e outra formativa-emancipatória, perspectivas que refletem nas práticas de avaliação, inclusive na autoavaliação institucional, enfoque desse estudo. Diante disso, cabe refletir acerca do lugar que ela tem ocupado na política do Sinaes e na realidade das instituições, considerando o contexto da mercadorização da educação superior.

No que se refere à concepção de educação superior, cabe destacar aqui outras contribuições de Dias Sobrinho (2013). O autor ressalta que, partindo de uma tendência geral, por um considerável número de instituições privadas, principalmente as criadas mais recentemente, a educação é concebida quase exclusivamente como um empreendimento que tem como finalidade primordial a acumulação progressiva de capital econômico. Nessa lógica, com ressalva de algumas IES do setor em questão, o conhecimento e a formação fazem parte unicamente dos processos de maximização dos lucros e da ideologia que preza o aspecto individual em detrimento do social, especialmente na modalidade educacional a distância.

De acordo com Arruda e Arruda (2015), historicamente, a EaD é ofertada predominantemente por instituições privadas, sendo associada à concepção mercadológica. Os autores consideram alguns problemas associados a essa modalidade, como não oferecer os mesmos parâmetros de qualidade e não garantir o direito de igualdade à educação previsto constitucionalmente. Todavia, destacam que o cerne da crítica realizada não é acerca da modalidade em si, mas a forma que ela é tratada pelas políticas públicas brasileiras na direção do baixo custo e da massificação da educação, como se estes dois aspectos fossem sinônimos de democratização.

Para Belloni (2009), a educação a distância é uma das modalidades educativas contemporâneas adequada e desejável para atender às novas exigências educacionais, em

consequência das mudanças na nova ordem econômica mundial. Segundo a autora, os princípios de educação dessa modalidade são voltados para formação do mundo do trabalho e para acumulação do capital. Assim, é a lógica mercadológica e do capital que definem os princípios legais e conceituais da EaD. É preciso ter clareza que essa lógica mercantilista presente nesse campo não é única da modalidade a distância. Ela também é usual e comum na modalidade presencial.

Tendo em vista os conflitos que envolvem as modalidades educacionais – presencial e a distância – no âmbito do setor privado, locus do objeto desse estudo, presume-se que a autoavaliação institucional se materializa de diferentes formas nesse contexto, considerando as particularidades inerentes a elas. Entretanto, cabe salientar que “nem toda instituição educativa privada é mercantilista e trata o conhecimento como mera mercadoria” (DIAS SOBRINHO, 2013, p. 110). Ainda para o autor, há muitas IES não estatais que cumprem com os propósitos e as finalidades educacionais e prestam importante contribuição para o Estado e para a sociedade civil. Elementos como natureza jurídica, categoria administrativa, tipo de financiamento, gratuidade ou não da matrícula são relevantes para distinguir o que é público ou privado. Porém, tais fatores não dão conta da complexidade desse fenômeno. Normalmente, é nas instituições mais identificadas como bem público, não restritas necessariamente à rede pública, que o conhecimento é produzido e socializado como potencialmente capaz de responder às demandas da sociedade, sendo o cenário no qual são formados uma parte importante de cidadãos responsáveis.

Desse modo, compreender o que é de caráter público ou privado vai além do fator monetário, se é pago ou gratuito, mas também se relaciona com a finalidade de determinada ação ou instituição. Ao discutir as esferas pública e privada, Arendt (2007) destaca que o ser humano, naturalmente social, tem suas ações e vivências condicionadas à presença de outras pessoas, não havendo ação que possa ser pensada fora da sociedade. Nesse sentido, toda ação humana é social. Inicialmente, a autora traz a reflexão que a esfera pública tem a ver com o que é comum e compartilhado por todos. É o que dá a concretude ao mundo real e, ao mesmo tempo, à realidade de cada um, na medida em que determinado fenômeno pode ser visto, ouvido e sentido na presença de outros. O próprio significado de mundo, como lugar comum e de certa permanência para todos, ainda que diferente do espaço individual de cada um, evidencia o que seria de caráter público.

Já a esfera privada estaria ligada à propriedade e, em determinado nível, à *privação*, no sentido de o ser humano ser privado da realidade objetiva que só seria possível no espaço público, na presença de outros. O espaço privado ainda ganha outras conotações ao atribuir

importância às qualificações da propriedade privada, da riqueza para o corpo político, de modo a evidenciar a profunda relação entre o público e o privado. Essa conexão se relaciona ao fato de que a vida pública, em sociedade, só é possível a partir do atendimento às necessidades básicas da própria existência humana, possível por meio da propriedade, da privacidade do lar, que localiza o lugar do homem no mundo, para que assim seja possível ingressar ao mundo comum a todos e usufruir dele (ARENDDT, 2007).

Contudo, no movimento de transição da propriedade privada para a vida pública, ao invés de utilizarem sua riqueza para acessar a esfera pública, os indivíduos passam a exigir a proteção do Estado para o acúmulo de mais bens. No momento em que a riqueza se transforma em capital, sua função passa a ser gerar mais capital, a acumular. Assim, a propriedade privada passou a disputar a permanência no mundo compartilhado. Desse modo, as contradições existentes entre as esferas pública e privada extingue a diferença entre ambas na esfera do social. Segundo a autora

Estamos em posição bem melhor para compreender as consequências, para a existência humana, do desaparecimento de ambas estas esferas da vida – a esfera pública porque se tornou função da esfera privada, e a esfera privada porque se tornou a única preocupação comum que sobreviveu (ARENDDT, 2007, p. 79).

No movimento de consolidação do capital, a dissolução da esfera privada a transforma em esfera social, o que pode ser observado na ruptura do caráter estável e duradouro dos processos da vida. A distinção entre propriedade e riqueza também é diluída, ao passo que tudo que é tangível passa a ser objeto de consumo, perde o caráter de uso privado para assumir um valor essencialmente social, tendo como base o acúmulo de dinheiro. A riqueza se tornou preocupação pública e a propriedade situa-se na própria pessoa (ARENDDT, 2007). O enriquecimento no sentido singular, que privilegia a riqueza do ser em detrimento do ter, foi sendo engolido pela acumulação do capital. Assim, a propriedade privada impede o enriquecimento subjetivo “pois nos aparece como nossa essência genérica e singular. Na ordem burguesa, essa apropriação da riqueza das objetivações humanas depende da situação de classe dos sujeitos singulares” (SOUSA, 2013, p. 45).

Analisar as relações dialéticas e contraditórias existentes entre os setores público e privado é relevante para compreender o cenário mais amplo no qual o objeto de estudo se insere. É no âmago dessas disputas e conflitos entre distintos interesses que decorrem as diferentes orientações das políticas públicas educacionais, o incentivo à expansão das instituições privadas e o papel historicamente assumido pela educação a distância nesse contexto. Essa complexa

conjuntura da educação superior reverbera nas práticas das IES e, mais especificamente, nos modos de conceber e orientar a autoavaliação institucional.

Ainda no âmbito dessa discussão sobre o que é de caráter público e privado no contexto educacional, Dias Sobrinho (2013) evidencia que essas concepções têm muito mais a ver com as finalidades estabelecidas pela instituição educativa. De maneira explícita ou não, cabe notar se determinada IES, seja pertencente ao setor público ou privado, adota primordialmente valores de bem coletivo ou se possui orientação estrita aos interesses individuais e de mercado, de modo a notar, também, se os processos instaurados por ela visam o cumprimento dos seus objetivos.

Nessa lógica, infere-se que nas instituições cujas finalidades são mais próximas do sentido público, a autoavaliação institucional pode ser, de fato, valorizada e materializada em consonância com a sua proposta formativa e emancipatória. Cabe notar que a concepção do Sinaes, considerando seus objetivos, finalidades e a centralidade atribuída ao componente da avaliação interna, estão intrinsecamente ligados à concepção pública da educação e, por conseguinte, da avaliação. Seus ideais coletivos e de melhoria da qualidade educacional valorizam a construção de um conhecimento capaz de atender às demandas sociais, de modo a contribuir para a democratização da sociedade e das instituições educacionais. Ao estabelecer o respeito à identidade destas, compreende-se que cada IES, com sua história, missão, valores, objetivos e contexto social, econômico e demográfico, é capaz de utilizar a avaliação enquanto instrumento de promoção de uma educação com finalidades públicas, para além do setor educacional a que pertence.

No âmbito da autoavaliação institucional, o cenário de disputas e contradições inerentes ao campo avaliativo nas práticas institucionais e na própria política pública evidenciam duas direções. Por um lado, a lei do Sinaes (BRASIL, 2004a) assegura a centralização dessa dimensão como força motriz do processo avaliativo e, por outro, induz à percepção de que sua materialização apresenta desafios e impasses que, muitas vezes, vão de encontro ao que é estabelecido pelo sistema avaliativo em questão. Em consequência, o que tem ficado evidente é que os indicadores de qualidade criados em 2008, como o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC)⁹, têm ganhado centralidade na política avaliativa. Assim, a

⁹ O CPC e o IGC são indicadores de qualidade que compõem a avaliação da educação superior. Regulamentado em 2008 pela Portaria nº 4, de 5 de agosto de 2008 (BRASIL, 2008), o CPC avalia os cursos de graduação. Por sua vez, o IGC foi instituído no mesmo ano pela Portaria nº 12, de 5 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008) e avalia as instituições de educação superior. Além desses, ainda há o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), um indicador de qualidade que busca mensurar o valor agregado da formação ao estudante, considerando a diferença de desempenho no Enem e no Enade. (BRASIL, 2008).

autoavaliação não tem sido adequadamente utilizada como referência dos demais processos avaliativos e tem ficado subjacente na execução da política (SOUSA, 2018). O autor acrescenta que a não centralidade da autoavaliação nas instituições reflete a relevância atribuída aos indicadores externos no contexto da política, para fins de vantagem competitiva no mercado educacional. Revela, ainda, a expressão da ausência estatal quanto ao acompanhamento dos trabalhos das CPAs. Isso evidencia o modo de regulação estatal antes mencionado, o qual se desresponsabiliza diante do acompanhamento dos processos e exerce seu controle junto ao mercado tomando como base a eficácia e a eficiência dos resultados.

Nesse sentido, Barreyro (2017) chama atenção para o peso dado ao Enade na implementação do Sinaes. A autora supõe que a implementação dos indicadores parece não ser apenas de ordem técnica, mas também visa o atendimento a lógicas diversas das que foram estabelecidas pelo sistema avaliativo. Assim, os conceitos trazem à tona a lógica das avaliações mercadológicas, as simplificações midiáticas e a visibilidade publicitária em torno das práticas de ranqueamento, as quais não representam a concepção de qualidade educacional proposta pelo atual sistema de avaliação da educação superior. Assim, os processos de avaliação e de regulação mostram-se numa relação de desequilíbrio entre si, ao invés de estabelecer uma relação de codependência, (SOUSA, 2018).

O peso e o destaque que têm sido conferidos ao Enade corroboram com a premissa da não centralidade da autoavaliação institucional. O exame tem ganhado destaque pelo seu papel na construção dos indicadores de qualidade, como o CPC e o IGC. Já a autoavaliação parece não ter relevância na composição desses indicadores, mesmo sendo concebida como eixo central do sistema avaliativo. A publicação da Portaria nº 1.442, de 9 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), por exemplo, pode evidenciar o caráter assumido pelo Enade não só no âmbito do processo avaliativo, como também no campo das disputas sociais. Isso porque essa Portaria foi publicada para disciplinar os procedimentos de apuração de irregularidades praticadas pelas instituições, em virtude do crescente número de denúncias ligadas à aplicação do exame, as quais são relacionadas a práticas ilegais não contempladas em suas normativas. Conforme ressaltado por Barreyro (2017), algumas IES privadas foram acusadas de fraude, entre 2012 e 2013, por realizar procedimentos como adiamento da matrícula e reprovação para impedir que os estudantes com menor desempenho fossem habilitados para o Enade. No setor privado, a divulgação de conceitos satisfatórios no exame funciona como mecanismo, por exemplo, de propaganda na mídia, a fim de captar alunos. Vale destacar, ainda, que esses resultados servem para as instituições como requisito para a participação em programas do governo, que concedem recursos públicos. Como exemplo, podem ser citados o Programa

Universidade para Todos (Prouni)¹⁰ e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)¹¹.

O estudo realizado por Canan e Eloy (2016) corrobora com os argumentos ora expostos, ao mostrar que o Enade tem se configurado para além de um parâmetro avaliativo, mas primordialmente como elemento que suscita o ranqueamento entre os cursos e as instituições. Ademais, tem incidido significativamente nas práticas das instituições, tendo em vista a sua utilização como instrumento de construção dos currículos, além do impacto na gestão dos cursos. Em decorrência da busca por resultados positivos, estratégias são mobilizadas para incorporar as atividades de preparação dos alunos para a prova. A partir da fala dos coordenadores de curso entrevistados para o referido estudo, compreende-se que o Enade induz os currículos e suscita mudanças na metodologia e nas formas de avaliação. Como exemplo, pode-se destacar a realização de aulas preparatórias para a prova. Assim, a fim de conseguir bons resultados, os professores passam a ministrar suas disciplinas com foco nos conteúdos cobrados no exame, ainda que o alcance de resultados satisfatórios possa não representar a realidade dos cursos (CANAN; ELOY, 2016).

As distorções praticadas pelas IES, tanto em relação ao Enade, quanto à inversão da proposta mais ampla da política avaliativa do Sinaes como um todo, são exemplos das contradições inerentes ao processo de desenvolvimento da avaliação da educação superior. Conforme discutido por Mancebo, Vale e Martins (2015), apesar da expansão desse nível educacional ampliar o acesso da população aos cursos de graduação, isso também carrega efeitos perversos. Especialmente na rede privada, as alterações no perfil dos cursos e das instituições evidenciam o alinhamento desse setor às influências e demandas mercadológicas, priorizando os interesses do capital com a venda de serviços educacionais. Além disso, as práticas de ranqueamento das instituições evidenciam que os aspectos eminentemente técnicos, como os cálculos dos indicadores do CPC e o do IGC, não são independentes, neutros ou *inocentes*, e sim permeados por concepções teóricas e políticas. Tais índices não surgiram somente com a finalidade de avaliar os cursos de graduação, mas também para estabelecer a competitividade entre instituições (BARREYRO, 2017).

¹⁰ O Prouni é um programa do Ministério da Educação, instituído no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2011) pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 que oferece bolsas de estudo, integrais e parciais, em cursos de graduação de instituições privadas de educação superior (BRASIL, 2005).

¹¹ O Fies constitui um Fundo de Financiamento, o qual foi implementado pela Lei nº 10.260/2001 (BRASIL, 2001a) e alterado pela Lei nº 12.202/2010 (BRASIL, 2010), o qual tem por finalidade financiar o pagamento de 50% a 100% do valor as mensalidades de estudantes de cursos de graduação de instituições privadas.

Vale ressaltar, ainda, que os conceitos em questão são utilizados como instrumentos que indicam a qualidade da educação superior lançando mão de resultados eminentemente quantitativos. Nesse sentido, a Portaria nº 429, de 2 de julho de 2020 (BRASIL, 2020a) define os indicadores de qualidade da educação superior referentes ao ano de 2019, bem como os procedimentos de cálculo e divulgação dos resultados. Os indicadores apontados são o conceito Enade, o IDD, o CPC e o IGC. Como fontes de cálculo, são apontadas o Enade (desempenho e questionário do estudante), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Censo da Educação Superior e avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Todavia, tendo em vista os pressupostos estabelecidos pelo Sinaes como um sistema avaliativo que tem, como uma das finalidades, a melhoria da qualidade da educação superior a partir de uma avaliação ampla e centrada na avaliação interna, cabe considerar em que medida a autoavaliação tem sido percebida como instrumento promotor de qualidade. Sabe-se que os indicadores estabelecidos pelo INEP são calculados considerando predominantemente o Enade, além de serem vinculados aos ciclos avaliativos trianuais. Além disso, a Portaria nº 429/2020 (BRASIL, 2020a) estabelece os parâmetros para a divulgação dos conceitos avaliativos, o que também parece estar dissociado da maneira como a autoavaliação tem seus resultados apropriados e divulgados. Partindo dessas premissas legais, a autoavaliação deveria preceder a avaliação externa e ser desenvolvida pela CPA de forma autônoma mediante um ciclo de atividades com instrumentos e metodologias próprios (FERNANDES, 2017). Porém, quando se fala em qualidade educacional, o processo de avaliação interna das instituições parece não ser enfatizado, tampouco realizado na direção de uma lógica formativa e emancipatória.

A partir da discussão realizada por Leite (2008), Lacerda, Ferri e Duarte (2016), Canan e Eloy (2016), Paula (2019) sobre a autoavaliação institucional, observa-se a utilização dos resultados das avaliações externas (em detrimento da centralização na dimensão da autoavaliação) para fomentar o ranqueamento e a competitividade entre as instituições. Nesse sentido, Leite (2008) explicita a reforma que atingiu o Sinaes a partir de 2008, com a publicação de um *ranking* nacional proveniente dos resultados do CPC e do IGC. Além disso, houve uma renovação do corpo técnico do INEP, o fortalecimento do Enade e a seleção de índices que foram pouco debatidos. Desse modo, a autora compreende que a reforma do Sinaes se deu *por dentro*, visto que a lei não prevê a classificação das instituições e isso contraria o caráter formador e de valorização da autoavaliação apontados na política avaliativa, afetando a sua concepção. Como consequência, as CPAs vêm perdendo, gradativamente, relevância na condução dos processos avaliativos internos.

Conforme apontado por Dias Sobrinho (2004), Rocha (2017) e Bernardes (2018), o papel regulador assumido pelo Estado, caracterizado pela forte presença estatal no controle dos gastos e dos resultados das instituições, faz com que as avaliações sejam focalizadas nas dimensões externas e não na função formativa. Sendo assim, os processos avaliativos acabam enfatizando os resultados numéricos e as comparações entre produtos, a fim de estimular a competitividade e orientar o mercado. Ao encontro dessa ideia, Sousa (2018) ressalta que, sob o impacto do neoliberalismo¹², a autoavaliação tem sido suprimida pelas avaliações quantitativas externas, com conceitos e indicadores que são utilizados para comparar e hierarquizar as IES. Em consequência, ocorre o fortalecimento da concepção mercadológica da educação pela regulação estatal, a qual acaba por induzir as práticas de avaliação e reduzir, nesse sentido, a autonomia das instituições. Essa acepção avaliativa é fruto de transformações sociais, econômicas e políticas advindas da globalização, sendo esta compreendida como “a ampla hegemonia da economia sustentada e agilizada pela onipresença midiática e pela ideologia do lucro ilimitado” (DIAS SOBRINHO, 2018, p. 290). O autor salienta, também, que essa economia, de forte caráter neoliberal, fortalece e empodera cada vez mais o mercado, predominando valores da competitividade, da meritocracia, da apatia social, do individualismo, em detrimento de valores humanos do indivíduo, do bem comum e da justiça social.

Com a finalidade de assegurar sua hegemonia, a globalização promove o empoderamento de organismos de abrangência mundiais e alinhados aos interesses dos países ricos e das grandes empresas. Como exemplos, destacam-se o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em relação à atuação desses e outros organismos internacionais, Dias Sobrinho (2018) argumenta que o cenário da globalização acaba por naturalizar a relação entre mercado e educação a fim de propagar a ideologia neoliberal e direcionar as práticas educativas, inclusive no âmbito da avaliação.

No plano ideológico, a globalização da economia vem naturalizando a conexão entre os mercados e os sistemas de educação. A economia globalizada serve-se de organizações multilaterais, tais como OCDE, FMI, BM, OMC e outros, como seus tentáculos para disseminar a ideologia e as práticas que lhe assegurem a hegemonia global. Assim,

¹² O neoliberalismo se constitui como uma ideologia crítica ao Estado intervencionista e visa à minimização de sua atuação, principalmente no âmbito das políticas sociais, nas quais está inserida a educação. A redução das políticas públicas é tida como necessária ao desenvolvimento econômico por meio da reforma estatal, a qual é guiada pelos pressupostos de modernização e racionalização. Por conseguinte, a redução do Estado implica em um processo de privatização que transfere a produção de bens e serviços para a iniciativa privada, premissas da administração pública gerencial. Tal lógica impacta significativamente no contexto educacional como a organização jurídica das IES e seus processos de gestão e de regulação. Desse modo, a avaliação assume centralidade significativa no processo da reforma educacional, principalmente no âmbito da educação superior (BARREYRO, 2018; DIAS SOBRINHO, 2010; DOURADO, 2002).

determinam os padrões e direções das reformas educacionais, legitimam as políticas públicas setoriais, estabelecem às instituições de educação superior modelos globais de avaliação, pesquisa, ensino e lhes impõem exigências de relações internacionais e configurações com o setor produtivo (DIAS SOBRINHO, 2018, p. 291-292).

Diante disso, a educação superior assume novas finalidades associadas à economia do conhecimento, a qual constitui o fundamento da globalização dos mercados e a supervalorização dos conhecimentos que são considerados úteis e aplicáveis. Nessa lógica, o conhecimento é considerado essencial no âmbito da economia globalizada de informação e de mercado. Conforme Dias Sobrinho (2014), em uma sociedade com poucas oportunidades de emprego o capital intelectual surge como o meio mais importante de acesso ao trabalho e à riqueza, bem como de ascensão social. Por conseguinte, os *rankings* aparecem alinhados às tendências mundiais em torno da compreensão sobre qualidade e excelência na educação superior, sendo fomentados pelos países centrais e organismos internacionais, os quais elaboram estratégias de ajustes às necessidades impostas pelo modelo neoliberal. Esse movimento está associado aos processos de financiamento da educação, dos interesses produtivos e dos *rankings* internacionais. Quanto a estes últimos, podem ser considerados instrumentos primordiais na governança transnacional para a criação de um contexto favorável de comparações e legitimidade das instituições, fortalecendo os grandes grupos econômicos e o nível da exposição midiática da ciência (DIAS SOBRINHO, 2014; THIENGO, BIANCHETTI; MARI, 2018).

Mediante a discussão apresentada, percebe-se que as práticas de ranqueamento, a ênfase conferida ao Enade, além das práticas institucionais voltadas para o alcance dos resultados nos índices quantitativos decorrem de cenários de conflitos, contradições e interesses do Estado e da globalização da economia. A lógica neoliberal e a influência dos organismos internacionais acabam por alterar as políticas e as práticas avaliativas, principalmente no âmbito das instituições privadas, as quais dependem dos resultados e da mídia para atrair alunos e se manterem no mercado educacional. Diante desse cenário, Dias Sobrinho (2018) alerta que os processos de regulação e de avaliações externas tendem a ocupar o lugar das autoavaliações e das avaliações qualitativas. Isso porque, cada vez mais, as avaliações são globalizadas, quantitativas e objetivas no intuito de ampliar as possibilidades de validação e comparação externa, estabelecendo classificações no sentido de orientar clientes.

Contudo, considera-se a importância da busca por qualidade educacional em uma perspectiva mais ampla, que não se esgote nos resultados, a fim de contribuir para a construção de uma proposta avaliativa efetivamente emancipatória. Sendo assim, evidencia-se a

importância da autoavaliação voltada para a realidade e práticas da IES, de modo que esse tipo de avaliação não fique reduzido apenas às estratégias estatais de controle e de regulação, apenas para atender às demandas do Ministério da Educação (MEC). É necessário que a autoavaliação avance na direção do caráter formativo e emancipatório proposto pelo Sinaes, de modo que as instituições sejam protagonistas no processo (SOUSA, 2018).

Nesse nível de compreensão, a autoavaliação pode ser concebida como uma estratégia de resistência à mera mercadorização da educação difundida pela ideologia neoliberal, especialmente no cenário político atual. Sob esse ângulo, como um instrumento potencialmente transformador, o olhar interno e coletivo das instituições pode contribuir para uma formação ética, humana, crítica e socialmente comprometida. Para tanto, o uso dos resultados da autoavaliação por parte da gestão acadêmica, foco do presente estudo, é essencial para o planejamento e ações de melhoria na IES.

Abordagem metodológica

Assentada nos pressupostos anteriormente discutidos, a presente investigação consistiu em um estudo exploratório, de natureza qualitativa. A fim de atingir os objetivos propostos para a pesquisa a perspectiva metodológica buscou imprimir um olhar dialético às análises realizadas, a partir do estudo de um caso¹³, buscando compreender as contradições da avaliação interna no contexto da política avaliativa no Sinaes e da IES investigada. Inspirada na visão dialética, essa perspectiva metodológica considera os movimentos históricos, políticos e sociais que envolvem a política de avaliação da educação superior, considerando as tensões, os conflitos e as contradições a ela inerentes.

A abordagem eleita para nortear o olhar dialético na investigação realizada reconhece a ciência como produto histórico, decorrente da ação humana e inserida nas formações sociais. Considera a ciência em seu caráter dialético, construída na relação entre o pesquisador e objeto em determinada realidade histórica, com movimentos de aproximação e de afastamento no processo de construção do conhecimento (SOUSA, 2014a). Nesse sentido, partilha da compreensão de que as relações entre filosofia e ciência marxista não se reduzem à matematização do pensamento e, portanto, promovem o enriquecimento da análise da realidade. Desse modo, a concepção marxista de ciência está associada à práxis humana, à ação do homem

¹³ Reforça-se que a pesquisa foi realizada a partir do estudo de um caso, não sendo caracterizada metodologicamente como estudo de caso. O olhar dialético impresso nas análises realizadas não compreendeu a realidade da IES investigada como um caso particular, mas sim decorrente dos efeitos da atuação do Estado e dos movimentos históricos, políticos e sociais inerentes à política de avaliação da educação superior.

no mundo. Significa que focaliza a atuação do homem na realidade e na condição de um ser social, ao passo que pesquisar remete à reflexão da realidade social empírica considerando os processos de elaborações teóricas até a realidade propriamente dita.

Nessa direção, Mascarenhas (2014) ressalta que o materialismo marxista é pautado nas concepções histórica e dialética do movimento da realidade. A categoria historicidade refere-se à realidade que se constitui a partir dos paradoxos da própria história, em sua natureza eminentemente dialética, relacional, materialista e contraditória. Como ponto de ancoragem, tem-se como exemplo a sociedade capitalista, a qual se originou a partir das contradições da própria realidade da sociedade feudal. Outra categoria do pensamento marxista é a totalidade, segundo a qual toda realidade, por partir do concreto, é complexa e síntese de múltiplas determinações. A presente pesquisa reconhece que essas categorias marxistas são relevantes para compreender as políticas educacionais, no caso focalizado, aquela que diz respeito ao Sinaes com recorte na autoavaliação. Nessa linha de raciocínio, a pesquisa realizada compartilha o pressuposto de que

[...] com base nesses princípios é possível fazer uma análise no âmbito da sociedade brasileira, do contexto histórico, social, econômico e cultural a partir do Brasil inserido no âmbito internacional. Um exemplo que podemos citar é a análise das políticas de avaliação na atualidade do ensino brasileiro. No campo das políticas educacionais, a avaliação tornou-se o eixo central. Para entender isso, deve ser feita uma discussão das políticas educacionais a partir do papel do Estado e da relação sociedade-Estado, no contexto da estrutura social do capital (MASCARENHAS, 2014, p. 180).

Ainda segundo a autora, a centralidade da avaliação no âmbito das políticas educacionais, na atualidade, não está voltada para o atendimento da qualidade do ensino, mas sim para o controle do Estado e do mercado sobre a educação. Como consequência, a educação vem sendo concebida como um serviço e não como um direito social. Tais mudanças de concepções no campo educacional e, mais especificamente, da avaliação, refletem os conflitos travados no âmbito do Estado, revelando seus interesses, disputas e tensões emergentes a partir da realidade histórica vivida. Frente a isso, os pressupostos do materialismo histórico-dialético, como norteadores dessa pesquisa, são coerentes com as discussões teóricas realizadas, bem como com a realidade analisada.

Considerando a natureza do objeto, a abordagem da pesquisa foi qualitativa, cuja ênfase tem como foco analisar um nível de realidade sem quantificá-lo, ao trabalhar com o universo de significados, crenças, valores e atitudes, fenômenos que não podem ou não devem ser reduzidos ao manejo de variáveis. Segundo Minayo (2012, p. 21) “o universo da produção humana que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e da intencionalidade

e é objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser traduzido em número e indicadores quantitativos”. Sob esse ângulo, a natureza da pesquisa qualitativa está associada ao mundo de significados da realidade que precisam ser expostos e interpretados pelos sujeitos pesquisados.

As etapas do processo de pesquisa qualitativa definidas pela autora – exploratória, trabalho de campo e análise do material empírico e documental – estão associadas ao presente estudo e foram realizadas no decorrer do seu desenvolvimento. A fase exploratória consiste na elaboração do projeto de pesquisa, considerando a definição do objeto de pesquisa, o embasamento teórico, os procedimentos metodológicos, os instrumentos a serem utilizados e cronograma. Quanto à etapa do trabalho de campo implica a prática empírica da fundamentação teórica realizada, ao combinar instrumentos de comunicação e interlocução com os sujeitos pesquisados. Já a terceira fase diz respeito ao conjunto de procedimentos para compreender e interpretar os dados da realidade pesquisada, bem como articulá-los com a teoria fundamentada ou com outras leituras que podem surgir a partir do trabalho de campo. Nessa fase de tratamento do material, vale ressaltar que a análise qualitativa não consiste apenas na classificação da opinião dos participantes. Mais que isso, tal processo analítico implica na “descoberta de seus códigos sociais a partir das falas, símbolos e observações. A busca da compreensão e da interpretação à luz da teoria aporta uma contribuição singular e contextualizada do pesquisador” (MYNAIO, 2012, p. 26-27).

Diante dos aspectos metodológicos descritos, destaca-se que a escolha pela abordagem qualitativa foi feita em razão da análise do contexto histórico e sociopolítico no qual se insere a política avaliativa do Sinaes, considerando os movimentos que perpassam a expansão e a avaliação da educação superior, notadamente aquela ofertada na esfera privada. Além disso, a abordagem em questão foi eleita por se mostrar coerente aos objetivos do estudo, levando em conta a proposta de analisar a realidade da instituição investigada, bem como os sentidos atribuídos pelos sujeitos da pesquisa ao uso dos resultados da autoavaliação na gestão acadêmica da IES.

A partir desses pressupostos metodológicos, buscou-se a coerência entre a abordagem qualitativa e o estudo exploratório a partir do estudo de um caso. Segundo Gil (2012), a pesquisa exploratória busca proporcionar uma visão geral acerca de determinado tema que ainda seja pouco investigado. Para tanto, esse tipo de estudo normalmente envolve levantamento bibliográfico, documental e entrevistas. Ainda conforme 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” (GIL, 2012, p. 27).

Quanto ao *locus* de pesquisa, os principais critérios utilizados para a escolha da instituição participante foram: (i) sua organização acadêmica de centro universitário¹⁴; (ii) categoria administrativa privada não pertencente a um grupo educacional; (iii) localização no Distrito Federal; (iv) atuação nessa Unidade Federativa há, pelo menos, duas décadas como centro universitário. Cabe mencionar que a instituição selecionada é de natureza familiar, foi fundada em 1968 (BRASIL, 1968) e credenciada como centro universitário em 1999 (BRASIL, 1999), sendo a segunda IES privada criada no DF (SOUSA, 2013). Segundo informações do sistema e-MEC, é classificada como privada sem fins lucrativos, o que chamou a atenção, considerando a particularidade dos centros universitários, conforme discutido anteriormente.

A fim de compreender essa questão, buscou-se apoio no estudo de Carvalho (2013), o qual esclareceu que, a partir da Constituição Federal de 1946, a isenção tributária dos estabelecimentos educacionais primários e profissionais foi substituída pela configuração jurídica da imunidade fiscal, tendo sido ampliada a todas as instituições de educação. Com a Constituição Federal de 1988, é vedada a cobrança de impostos sobre as IES sem fins lucrativos, o que corroborou para o crescimento desses estabelecimentos. Foi apenas com a promulgação da LDBEN, em 1996, que passou a existir os estabelecimentos educacionais com fins lucrativos.

Quanto à categoria de centro universitário, esta foi escolhida em virtude da particularidade desse tipo de organização acadêmica. Apesar de gozar das prerrogativas de autonomia, os centros universitários não têm necessidade de atender a maiores exigências, como no caso das universidades, as quais são cobradas pelo o desenvolvimento da pesquisa e a

¹⁴ No Brasil, os primeiros centros universitários foram criados a partir de 1997, em virtude da flexibilização prevista na Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996) para a organização das instituições de educação superior. Com o advento da lei e a consequente abertura à diversificação das IES, Durham (2007) ressalta a dificuldade existente quanto à criação de universidades privadas. Isso porque a legislação vigente, à época, exigia nos atos de credenciamento das instituições a existência da pesquisa, a comprovação de produção científica e alta qualificação do corpo docente. Além disso, cabe mencionar a necessidade de uma razoável estabilidade para o corpo docente, de modo a possibilitar a consolidação de núcleos de pesquisa, bem como uma boa remuneração capaz de atrair pesquisadores de qualidade para a universidade privada, laboratórios e bibliotecas bem equipados, bem como apoio institucional para frequentar eventos acadêmico-científicos. Tais medidas, propostas na referida lei, dificultavam a existência das universidades privadas e o exercício da autonomia dessas IES. Assim sendo, considerando a abertura concedida na lei para extensão dos graus de autonomia institucionais para instituições que não fossem universidades, a Secretaria de Políticas Educacionais do MEC criou os centros universitários como uma categoria de instituição de educação superior que pudesse gozar das prerrogativas de autonomia mantendo um ensino de qualidade, sem maiores exigências, como as previstas para as universidades. Para Carvalho (2011), os centros universitários foram instituídos como uma *válvula de escape* para as instituições privadas diante das exigências legais para a concessão de autonomia. O Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006, o qual dispõe sobre os centros universitários, fixou apenas dois requisitos brandos para o credenciamento nesse tipo de organização acadêmica-institucional. Um deles é a exigência de um quinto do corpo docente em regime de tempo integral, além de um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, flexibilizando as exigências voltadas para a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Essa *frouxidão regulatória* para os centros universitários foi percebida pelas instituições privadas como uma estratégia vantajosa para o usufruto das premissas de autonomia e expansão do setor privado, com menor necessidade de investimentos e consequente aumento da lucratividade.

qualificação do corpo docente quanto à titulação acadêmica e regime de trabalho, além da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Cabe mencionar que os centros universitários foram percebidos pelas IES privadas como uma opção atrativa para o aumento da lucratividade, visto que possuem ampla autonomia para a criar cursos, aumentar e remanejar vagas, entre outras possibilidades. Isso implicou em vantagens competitivas para o setor educacional privado e o aumento das disputas do centro universitário com as demais organizações acadêmicas, o que fica evidente no número expressivo de centros universitários privados comparados aos do setor público. A última Nota Estatística publicada do Censo da Educação Superior (INEP, 2020), mostrava que das 294 instituições no Brasil pertencentes a essa organização acadêmica, 283 (96,2%) são de categoria administrativa privada, enquanto apenas 11 (3,7%) são públicas.

No que se refere aos sujeitos da pesquisa, participaram dela: o coordenador da CPA da IES investigada, o reitor, o diretor acadêmico, o procurador institucional, dois representantes docentes (um da graduação presencial e outro da modalidade a distância), dois representantes discentes, sendo cada um vinculado também a essas duas modalidades e um representante técnico-administrativo, totalizando nove participantes. A fim de manter o sigilo e preservar suas identidades, eles foram identificados por meio de códigos, como detalhado na tabela a seguir.

Tabela 1. Sujeitos da pesquisa

Sujeitos	Código de Identificação	Quantidade
Coordenador da CPA	CA	1
Reitor	RE	1
Diretor acadêmico	DA	1
Procurador institucional	PI	1
Representante docente (Graduação Presencial)	D1	1
Representante docente (Graduação a Distância)	D2	1
Representante técnico-administrativo	TA	1
Representante discente (Graduação Presencial)	A1	1
Representante discente (Graduação a Distância)	A2	1
Total		9

Fonte: Elaboração própria.

Como instrumentos para a coleta de dados, foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas (Apêndice C) e análise documental (Apêndice D).

A entrevista semiestruturada foi utilizada a fim de construir informações pertinentes acerca do objeto de pesquisa, ao combinar perguntas abertas e fechadas de modo que o entrevistado pudesse desenvolver o assunto sem a necessidade de se prender à questão formulada. A partir desse instrumento, as informações foram construídas no diálogo com o participante mediante a reflexão sobre a realidade vivida, as quais representam essa materialidade vivenciada por meio de ideias, crenças e formas de pensar (MINAYO, 2012).

De maneira complementar às entrevistas recorreu-se à análise documental, a qual consiste em tomar documentos como fonte de coleta de dados (MARCONI; LAKATOS, 2017). Os documentos, registros e materiais constituem uma fonte essencial de dados qualitativos, visto que auxiliam na compreensão do fenômeno central da pesquisa. São essenciais para que o pesquisador conheça os antecedentes de um ambiente, as experiências, vivências ou situações e como é seu dia a dia (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO; 2013, p. 440). Partindo disso, na realização da pesquisa foi examinado o arcabouço legal e normativo da educação superior, incluindo dispositivos como leis, decretos, portarias, notas técnicas e demais legislações específicas relacionadas à política de avaliação do Sinaes. Também, foram analisados documentos específicos da IES investigada, tais como: (i) Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); (ii) Regimento/Estatuto; (iii) Relatórios de autoavaliação institucional; (iv) Projeto de autoavaliação institucional; (v) Atas de reunião da CPA.

A análise e interpretação das informações obtidas na pesquisa de campo foram realizadas a partir da transcrição das entrevistas gravadas e dos documentos examinados. Para tanto, foi utilizada a análise de conteúdo temática a partir das contribuições de Gomes (2012), cujos procedimentos foram detalhados no Capítulo 4 desta dissertação.

O presente trabalho está dividido em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo trata do estado do conhecimento realizado a partir do levantamento de artigos, teses e dissertações a respeito da autoavaliação institucional no âmbito do Sinaes. Para embasar teórica e metodologicamente a busca de trabalhos, foi discutido, na primeira seção, os fundamentos principais do estado do conhecimento a partir da sua conceituação, finalidades e metodologias. A partir disso, nas duas seções seguintes, são abordados, respectivamente, os artigos, bem como as teses e dissertações levantadas. As produções que contribuíram para a compreensão e o desenvolvimento do objeto de pesquisa foram selecionadas e categorizadas a partir da análise dos resumos, de acordo com a temática específica e as respectivas quantidades de publicações. Os estudos mais significativos para a presente investigação foram discutidos a fim de buscar insumos para, a partir do cenário da produção acadêmica sobre o tema,

identificar quais lacunas ainda existem, bem como as contribuições que a pesquisa é capaz de elucidar.

O segundo capítulo historiciza a expansão da educação superior brasileira, bem como da evolução das políticas de avaliação, com destaque para suas repercussões no contexto da expansão do setor privado. A fim de melhor compreender a correlação entre os contextos político, histórico e social com as mudanças e perspectivas avaliativas no âmbito da educação superior, o capítulo foi dividido em quatro seções, considerando os marcos temporais propostos por Gomes (2016). A primeira seção trata do regime civil-militar e da Reforma Universitária de 1968, evidenciando os elementos que basearam a expansão da educação superior privada. A segunda aborda o período da transição conservadora-democrática e as primeiras políticas de avaliação da educação superior. Em seguida, parte-se para o período neoliberal-conservador no contexto da reforma gerencialista do Estado Brasileiro, bem como a política avaliativa do “Provão” e a contínua expansão do setor privado. A seção seguinte focaliza o período neoliberal-popular e o cenário de ascensão do Sinaes, mediante as iniciativas de democratização, interiorização e diversificação da educação superior.

No capítulo 3 a discussão focaliza os processos e contradições inerentes ao Sinaes, especialmente em relação ao componente da autoavaliação institucional. Na primeira seção, são discutidas as concepções de avaliação formativa e controladora, com ênfase na avaliação interna. A discussão perpassa também os indicadores de qualidade, CPC e IGC, a centralidade assumida nos últimos anos pelo Enade no âmbito do Sinaes e as práticas de *accountability* a ele associadas. Em seguida, trata-se das contradições entre o par avaliação e regulação, bem como a performatividade que perpassa as ações institucionais. Na última seção, a fim de contextualizar o campo em que se insere a presente pesquisa, destacam-se as alterações que o Sinaes começou a sofrer desde a presidência de Michel Temer até a de Jair Bolsonaro.

O capítulo 4 trata dos procedimentos de análise das informações originadas na pesquisa de campo, mediante a análise de conteúdo de Gomes (2012). Foi realizada, ainda, a apresentação do percurso de desenvolvimento da pesquisa, a contextualização da IES investigada e dos sujeitos de pesquisa, além da descrição dos procedimentos metodológicos pautados na análise de conteúdo temática. Em relação às demais seções do capítulo, são referentes às categorias de discussão elaboradas, considerando os objetivos específicos da pesquisa, bem como as informações construídas nas entrevistas e nas análises documentais.

Ao final de cada capítulo, foi realizada uma síntese parcial da respectiva discussão apresentada, com a finalidade de retomar, de maneira mais abrangente, os principais aspectos discutidos.

CAPÍTULO 1 – ESTADO DO CONHECIMENTO SOBRE A AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DO SINAES

Este capítulo tem como finalidade apresentar e analisar o estado do conhecimento realizado a partir das produções desenvolvidas no período entre 2006 e 2019¹⁵ sobre o tema da autoavaliação institucional no âmbito do Sinaes.

O capítulo está estruturado em quatro seções. Na primeira seção são abordados os fundamentos do estado do conhecimento, os aspectos teóricos e metodológicos, finalidades e metodologia utilizada para a realização dessa atividade de levantamento de produções, além da seleção dos repositórios de publicações científicas. As segunda e terceira seções discorrem, respectivamente, acerca dos artigos encontrados a partir da busca realizada na Biblioteca Científica Eletrônica Online (*Scielo*) e das teses e dissertações selecionadas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). As produções afins ao objeto de pesquisa foram elencadas nos quadros identificados, considerando título, autor(e)s e ano de publicação. No caso dos artigos, foi identificado também a revista ou periódico referente a cada um deles. Por sua vez, os trabalhos foram categorizados mediante o assunto principal abordado, acompanhados dos respectivos quantitativos. A última seção consiste em uma síntese parcial do capítulo, de modo a retomar os principais aspectos relacionados ao estado do conhecimento, tema nele explorado.

1.1. Estado do conhecimento: concepção, finalidades e metodologias

A discussão feita nesta seção a respeito das concepções, finalidades e metodologias do estado do conhecimento foi fundamentada nos estudos de Morosini e Fernandes (2014) e de Morosini, Kohls-Santos e Bittencourt (2021).

Do ponto de vista conceitual, o estado do conhecimento consiste na identificação, registro e categorização de produções (artigos, teses, dissertações) de determinada área de conhecimento e espaço de tempo que propiciam a reflexão e a síntese a respeito da temática investigada (MOROSINI; FERNANDES, 2014). A partir das análises das produções coletadas, é possível evidenciar o caráter do novo, a respeito das contribuições que o trabalho pode trazer e que ainda não foram objeto de estudo no contexto da produção investigada. Desse modo, o

¹⁵ Embora o Sinaes tenha sido criado em 2004, os primeiros trabalhos que abordaram o tema em foco só foram encontrados a partir de 2006 e, os últimos, publicados até 2019, de acordo com as bases de dados pesquisadas, ainda que a pesquisa tenha focalizado no marco temporal de 2004 a 2021.

estado do conhecimento possibilita a ampliação da visão do pesquisador diante do campo de estudo investigado, bem como a fundamentação da produção que será produzida (MOROSINI; FERNANDES, 2014; MOROSINI; KOHLS-SANTOS; BITTENCOURT, 2021).

A última fonte citada destaca que uma das finalidades do estado do conhecimento é propiciar uma ruptura com os conceitos prévios do pesquisador para que seja possível a transformação do fato social e comum em fato científico, o qual deve ser conquistado, construído e verificado. Qualquer pessoa quando inicia um trabalho científico carrega consigo suas crenças e saberes a respeito do tema de interesse. Por isso, para que determinado assunto tenha caráter científico, é necessário certo afastamento das próprias convicções cotidianas para que seja possível minimizar os possíveis preconceitos e falsas evidências, ainda que não se possa falar em neutralidade científica. Sendo essa etapa concluída, o pesquisador inicia a desconstrução do seu modelo de análise, embasado na identificação do que já foi produzido sobre o assunto. Posteriormente, passa-se à verificação da sua proposição que, na presente pesquisa, é realizada na pesquisa empírica.

No estado do conhecimento, cabe discutir a contribuição de algo novo ou diferencial para o campo de estudos. Nesse processo, a construção da produção científica não está centrada no pesquisador em si, mas comporta as influências históricas e sociais do contextos no qual está relacionada, como a instituição, o país e suas relações com perspectivas mais amplas e globais. É o que Morosini, Kohls-Santos e Bittencourt (2021) denominam de *regras constitutivas*. Essa contextualização do objeto de estudo contribui para uma visão do que já foi produzido a respeito dele, o que possibilita avaliar o nível de relevância e contribuição do tema selecionado. Quanto à natureza de uma contribuição marcada pela identificação do novo, ela pode aparecer em qualquer parte do trabalho, podendo ser uma pergunta, fonte, teoria, método, análise ou mesmo interpretação. No que se refere à contribuição do estudo, pode ser identificada quanto ao interesse por parte dos pesquisadores da temática, como também a possibilidade de fazer com que esses vejam as coisas de forma diferente, considerando até mesmo a quebra de pré-conceitos (MOROSINI; FERNANDES, 2014; MOROSINI; KOHLS-SANTOS; BITTENCOURT, 2021).

Vale mencionar também a importância da definição dos aportes teórico-epistemológicos, dos objetivos da pesquisa e das bases de dados para a realização do estado do conhecimento. Morosini, Kohls-Santos e Bittencourt (2021) apontam dois repositórios de

publicações em nível de artigos científicos e dois de dissertações e teses – *Scielo*¹⁶ e BDTD¹⁷, os quais foram selecionados para a presente pesquisa, em virtude da qualidade dos trabalhos a elas agregados e por serem referências científicas no campo acadêmico.

Inicialmente, é imprescindível a delimitação do tema e a definição do objetivo geral da pesquisa, o qual é utilizado como fio condutor da busca, exploração, seleção, sistematização, categorização, análise e construção de todo o texto do estado do conhecimento. Em seguida, é feita a definição das bases de dados e dos descritores de busca de acordo com o tema e objetivos definidos.

Para embasar o trabalho realizado na presente pesquisa, vale retomar aqui a sua temática, centralizada na autoavaliação institucional, bem como seu objetivo geral – analisar o processo de autoavaliação em um centro universitário privado do DF, considerando os sentidos atribuídos ao uso dos seus resultados pela gestão acadêmica, à luz da política do Sinaes. Tendo isso em vista, o estado do conhecimento realizado utilizou como palavras-chave da busca de produções nas bases mencionadas “sinaes; autoavaliação” e os possíveis termos associados “sinaes; auto-avaliação” e “sinaes; avaliação interna”. Além disso, considerando a problemática do estudo no sentido das distintas concepções de autoavaliação a partir das modalidades presencial e a distância dos cursos de graduação e, ainda, a ausência de estudos sobre esse assunto na primeira busca, foram utilizados também os descritores “autoavaliação; distância” e “autoavaliação; EaD”.

Como parte do processo de levantamento bibliográfico em questão, Morosini, Kohls-Santos e Bittencourt (2021) discutem as etapas da metodologia para constituição do estado do conhecimento, sendo elas: (i) bibliografia anotada; (ii) bibliografia sistematizada; (iii) bibliografia categorizada; (iv) bibliografia propositiva. Tais procedimentos foram seguidos na elaboração do estado da presente pesquisa, conforme descrito adiante.

A primeira etapa do estado do conhecimento – bibliografia anotada – consiste na organização das bibliografias encontradas nas pesquisas realizadas. A partir da busca mediante os descritores definidos, os trabalhos devem passar por uma leitura dos respectivos resumos com vistas ao registro de algumas informações como número de identificação do trabalho, ano

¹⁶ O *Scielo* é uma biblioteca digital científica que reúne periódicos brasileiros e alguns estrangeiros, considerada pelos autores citados como excelente para a busca e seleção de artigos científicos de qualidade, tendo em vista seus rigorosos critérios de seleção, como também a política e procedimentos para a admissão e a permanência de periódicos.

¹⁷ A BDTD é uma biblioteca digital desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Ciência e Tecnologia (IBICT) que, em parceria com as instituições brasileiras de ensino e pesquisa, estimula o registro e a publicação de teses e dissertações em meio eletrônico. Tanto a *Scielo* quanto a BDTD possuem diversas ferramentas de pesquisa, possibilitando realizar os filtros necessários de acordo com os interesses do pesquisador

de publicação, nome do autor, título da pesquisa e o resumo completo. A ideia é que esse arquivo seja utilizado como base para as próximas etapas, não tendo mais a necessidade de acessar as bases de dados, salvo seja percebida a falta ou erro de alguma informação.

Em seguida, na etapa de bibliografia sistematizada, são relacionadas as produções considerando, além das informações já coletadas na primeira etapa, as seguintes: objetivos, metodologia e resultados. Aqui já tem início a seleção mais direcionada aos propósitos da elaboração do estado do conhecimento. Assim sendo, pode ser que, após analisar os objetivos das produções, alguns trabalhos inclusos na etapa de bibliografia anotada não sejam condizentes aos objetivos da pesquisa, os quais devem ser desconsiderados. Findada essa parte, o banco de dados das publicações fica pronto para iniciar a terceira etapa de categorização.

Na etapa de bibliografia categorizada é realizada uma análise mais profunda sobre o conteúdo das publicações e a seleção das chamadas unidades de sentido, que são palavras-chave ou temáticas que representam um determinado grupo de trabalhos. Em consequência, o pesquisador deve agrupar as publicações selecionadas por categorias.

Por fim, a bibliografia propositiva consiste no aprofundamento do conhecimento a respeito das produções. Após análise mais detalhada de cada uma das publicações, o pesquisador deve ser capaz de fazer inferências em relação aos trabalhos analisados, considerando os resultados das pesquisas e suas proposições. Nessa quarta e última etapa, busca-se ir além do que está posto, refletir acerca da contribuição das produções para a pesquisa que se deseja realizar. Daí em diante, é possível a escrita propriamente dita do estado do conhecimento.

As etapas descritas foram apropriadas na construção do presente capítulo, tendo em vista a pesquisa como um todo, sendo as principais partes descritas nas seções 1.2 e 1.3. As informações coletadas nas bases da *Scielo* e da BDTD foram organizadas em uma planilha do Excel¹⁸, cujas abas foram destinadas ao tipo de produção: uma de artigos e outra de dissertações e teses. Além dos tipos de informações citados pelos autores nas descrições das etapas, também foram inseridas, no caso dos artigos, o nome da revista ou do periódico de publicação e, no caso das teses e dissertações, a instituição de origem e o nome do/a orientador/a. Após a leitura dos resumos, na etapa de bibliografia sistematizada, as produções consideradas alinhadas com os objetivos do presente estudo foram destacadas na cor verde e, em seguida, categorizadas mediante a inserção de uma coluna adicional ao lado de cada produção, com temas em comum.

¹⁸ Programa da empresa Microsoft que tem como função criar fórmulas e inserir cálculos, organizar dados e configurar diversos tipos de gráficos.

As categorizações realizadas são ilustradas nas seções seguintes, nos quadros respectivos, bem como a consolidação da etapa de bibliografia propositiva.

1.2. Autoavaliação no âmbito do Sinaes: artigos publicados na base *Scielo*

A partir do marco temporal definido para o estudo, de 2004 a 2021, os artigos foram buscados na base de dados da *Scielo* utilizando, inicialmente, o descritor “sinaes; autoavaliação”, o qual resultou em 23 artigos. Após a análise dos resumos dos artigos, foram selecionados 19 trabalhos que tratavam especificamente sobre autoavaliação institucional na política do Sinaes. Em seguida, a fim de coletar possíveis artigos que pudessem não terem sido identificados na primeira busca, foram realizadas duas outras com os termos “sinaes; avaliação interna” e “sinaes; auto-avaliação”. Entretanto, não foram encontrados novos trabalhos já que todos haviam sido coletados com base no primeiro descritor.

Considerando, ainda, a problematização do objeto de estudo em torno da autoavaliação e a ausência de produções que abordassem de alguma forma a avaliação interna no âmbito dos cursos de graduação a distância, foi realizada uma nova busca com os descritores “autoavaliação; distância” e “autoavaliação; EaD”. Nessa busca, foram encontrados seis artigos, entretanto, após a análise dos resumos, vimos que apenas um tratou da autoavaliação de cursos a distância no âmbito da política do Sinaes.

Os 19 artigos encontrados sobre a autoavaliação institucional estão dispostos no quadro a seguir.

Quadro 1 – Artigos que abordam a autoavaliação institucional (2006-2020) ¹⁹

Nº	Ano	Revista/Periódico	Título	Autores(as)
1	2006	Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação	As dimensões da auto-avaliação institucional: tecendo redes de redes	Lina Cardoso Nunes
2	2007	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	Avaliação institucional participativa	Marlis Morosini Polidori Denise Grosso da Fonseca Sara Fernanda Larrosa
3	2007	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	A vez e a voz dos coordenadores das CPAS das IES de Campinas que integram o SINAES	Rosana Augusto Newton Cesar Balzan
4	2009	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	A avaliação institucional nas universidades federais e as comissões próprias de avaliação	Maria do Carmo de Lacerda Peixoto

¹⁹ Nos títulos dos quadros 1 e 3, os quais sintetizam as produções acadêmicas selecionadas no estado do conhecimento, os anos de referência foram inseridos de acordo com os daqueles dos trabalhos encontrados sobre o tema levantado. O ponto de partida no ano de 2004 foi considerado por conta da implementação da Lei do Sinaes. Entretanto, o fato de a pesquisa ter encontrado trabalhos sobre o tema da autoavaliação institucional a partir de 2006 pode ser explicado pelo tempo que a academia levou para produzir e publicar pesquisas a respeito de lei.

5	2010	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	Autoavaliação em uma instituição federal de ensino superior: resultados e implicações	Cisne Zélia T. Reis Suely de Fátima Ramos Silveira Marco Aurélio Marques Ferreira
6	2010	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	Reflexões sobre o processo de autoavaliação institucional: o olhar de uma comissão própria de avaliação	Neide A. Lehfeld Manoel Henrique Cintra Gabarra Caetano da Costa Yara Teresinha Correa Silva Sousa
7	2010	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	Representações sociais dos gestores e dos técnicos das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Ceará (UFC) acerca da autoavaliação institucional	Wagner Bandeira Andriola Laura Alves De Souza
8	2010	Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação	O SINAES na universidade pública estadual: análise do processo de construção da avaliação interna na Universidade do Estado da Bahia (UNEB)	Regina Lúcia Bastos Vieira Kátia Siqueira de Freitas
9	2011	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	Avaliação institucional no contexto do sinaes: a cpa em questão	Assis Leão da Silva Alfredo Macedo Gomes
10	2013	Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação	Avaliação do docente pelo discente na melhoria do desempenho institucional: UTFPR/SIAVI	Miraldo Matuichuk Maclovio da Silva
11	2015	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	SINAES: o que aprendemos acerca do modelo adotado para avaliação do ensino superior no Brasil	Jorge Luiz Lordêlo de Sales Ribeiro
12	2016	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	Análise do nível de implantação do processo de autoavaliação nas faculdades privadas de Salvador, Bahia	Eniel do Espírito Santo Xisto Lucas Travassos Sabrina O. Caribé
13	2016	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	Autoavaliação institucional: um estudo sobre a análise de dados da autoavaliação em perspectiva diacrônica	Léo Zeno Konzen Elias Adams
14	2016	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	O significado da autoavaliação institucional na perspectiva de técnicos-administrativos de uma universidade pública	Ana Elisa de S. Falleiros Márcio Lopes Pimenta Valdir Machado Valadão Júnior
15	2017	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	Planejamento e avaliação institucional: um indicador do instrumento de avaliação do SINAES	Enedina Betânia Nunes Michelle M. Duarte Isabel Cristina A. Pereira
16	2018	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	A participação dos servidores técnico-administrativos na avaliação institucional: o que dizem os relatórios autoavaliação institucional	Joice da Costa Martins Jorge Luiz Lordelo Ribeiro
17	2018	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	Autoavaliação institucional: construção e validação de um questionário para o professor	Girlene Ribeiro de Jesus Amanda Guedes Andrade Bedritichuk
18	2018	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	Sistema de autoavaliação de cursos de licenciatura na modalidade de educação a distância	Zenilde Durli Aline Battisti Archer Diego Eller Gomes Marina Bazzo de Espíndola Adriano Ferreti Borgatto
19	2019	Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior	Uso dos resultados da autoavaliação institucional pelos gestores da Universidade de Brasília	June Alves de Arruda Tatiane Paschoal Gisela Demo

Fonte: quadro elaborado pela autora a partir do banco de dados da Scielo.

Os artigos encontrados sobre a autoavaliação institucional foram categorizados a partir do assunto abordado em cada um deles e os respectivos quantitativos, conforme ilustrado no próximo quadro.

Quadro 2 – Categorização dos artigos que abordam a autoavaliação institucional (2004-2020)

Categoria	Assunto	Quantidade
C1	Análise de dados	1
C2	Atuação da CPA	3
C3	Dimensões da autoavaliação	1
C4	Implantação do processo de autoavaliação	3
C5	Instrumentos de autoavaliação	2
C6	Participação e/ou percepção da comunidade acadêmica	4
C7	Planejamento e gestão institucional a partir dos resultados	4
C8	Autoavaliação na EaD	1
Total		19

Fonte: quadro elaborado pela autora a partir do banco de dados da Scielo.

A partir da categorização realizada e dos objetivos da pesquisa, a discussão acerca das produções levantadas teve como foco as categorias em destaque, C6, C7 e C8, tendo em vista não apenas a recorrência dos assuntos, mas também a afinidade com o tema central do presente estudo. Nesse sentido, é possível notar que a maior parte das produções encontradas no *Scielo* no campo da autoavaliação tem como foco assuntos direcionados à participação e/ou percepção da comunidade acadêmica sobre a avaliação interna, bem como as ações de planejamento e de gestão institucional a partir dos resultados avaliativos.

No que se refere à participação e/ou percepção da comunidade acadêmica sobre a autoavaliação (C6), foram categorizadas quatro produções, sendo que três delas tiveram como foco de pesquisa instituições públicas e, apenas uma, instituição privada. A maior parte desses artigos evidenciaram a percepção do segmento técnico-administrativo acerca do processo de avaliação interna das instituições.

Dentre essas pesquisas, a desenvolvida por Andriola e Souza (2010), por exemplo, objetivou analisar a cultura avaliativa na Universidade Federal do Ceará (UFC) com base nas representações sociais dos gestores e técnico-administrativos. De modo geral, os nove gestores (100%) afirmaram conhecer, no todo ou em parte, a sistemática de avaliação do Sinaes e conceber a avaliação institucional como uma ferramenta de autoconhecimento das IES e de melhoria da gestão universitária. Apesar disso, a universidade investigada apresentou baixos índices de participação da comunidade acadêmica, os quais foram associados pela maioria

significativa dos gestores à falta de uma cultura de avaliação de caráter construtivo e participativo na IES. Quando questionada sobre as estratégias para melhoria da participação da comunidade acadêmica no processo de autoavaliação, a maior parte dos gestores mencionou, como iniciativas, o aumento da interação entre a CPA e os segmentos da comunidade acadêmica, além do fortalecimento do *marketing* interno. Ainda em relação a esse estudo, cabe mencionar que quando os gestores foram questionados a respeito da possível descredibilidade quanto à política de avaliação, a maioria expressiva relacionou a questão com o fato de que as experiências de avaliação institucional no país quase sempre foram caracterizadas por uma verticalidade. Isso indica que as tomadas de decisões nesse contexto são marcadas pela imposição de projetos prontos nos quais as instituições ficam restritas ao gerenciamento das determinações do MEC. Nesse sentido, afirmaram que os conceitos e as experiências antidemocráticas de avaliação na realidade brasileira podem influenciar os níveis de participação social. Quanto aos membros do corpo técnico-administrativo, 25 deles (70%) relataram conhecer integral ou parcialmente a autoavaliação preconizada no Sinaes. A maioria absoluta afirmou conceber a avaliação como referencial da melhoria da qualidade do ensino e da gestão universitária, entretanto, apenas 18 (50%) dos participantes afirmaram ter participado do último processo de autoavaliação. Essa falta de participação no processo avaliativo foi associada, assim como na visão dos gestores, à ausência de uma cultura avaliativa com visão construtiva e participativa na universidade, além falta de informação sobre os objetivos e a importância da autoavaliação. Também como os gestores, a maioria expressiva dos servidores técnicos-administrativos acreditam que a sensibilização institucional interna por meio de ações de *marketing* e de incentivos, poderia aumentar a participação da comunidade acadêmica nos processos de autoavaliação (ANDRIOLA; SOUZA, 2010).

Na direção do estudo mencionado, Falleiros, Pimenta e Junior (2016) também procuraram analisar os significados atribuídos à avaliação institucional pelo segmento técnico-administrativo na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Os participantes da pesquisa afirmaram a não existência de uma cultura de avaliação formativa na IES em virtude, por exemplo, da falta de resultados práticos a partir do processo avaliativo, o qual apresentou um caráter de descontinuidade. Desse modo, o processo cai em descrédito e se torna algo automático sem o efetivo envolvimento e participação dos servidores. Significa que a avaliação é concebida apenas como cumprimento de determinações legais, sem que haja uma reflexão por parte da instituição.

O estudo de Martins e Ribeiro (2018) também se propôs a compreender a participação dos servidores técnico-administrativos no processo de avaliação institucional das universidades

federais, tendo como campo de análise cinco IES – Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Pernambuco (UFPE), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Universidade de Brasília (UnB). No geral, a partir da análise dos relatórios de autoavaliação, notou-se a baixa ou inexistente participação dos servidores nos processos avaliativos. Cabe destacar, ainda, a ênfase dada pelas instituições quanto aos seus desempenhos e de seus cursos em *rankings* nacionais e internacionais. Nesse sentido, pode ser percebida a preocupação das IES na direção de identificar e melhorar os indicadores que tenham impacto nessas classificações, o que evidencia o distanciamento dos princípios formativos que norteiam a política do Sinaes.

No tocante à categoria C7 – planejamento e gestão institucional a partir dos resultados –, cabe destacar alguns resultados encontrados nos artigos selecionados. Dos cinco trabalhos, quatro foram realizados em IES públicas e um em hospital universitário. Este último foi desconsiderado por não atender aos objetivos do presente estudo. Uma das pesquisas referentes à categoria mencionada foi a de Peixoto (2009), a qual identificou um baixo grau de institucionalização da autoavaliação nas universidades federais. Isso pode ser relacionado a fatores como: demora na divulgação dos resultados, desmobilização, falta de publicidade dos resultados e de mecanismos eficientes para a realização de mudanças, além da pouca clareza quanto ao papel da avaliação. Considera-se que tais aspectos estão associados à falta de cultura avaliativa formativa no âmbito da IES, como apontam os trabalhos comentados anteriormente.

O estudo realizado por Nunes, Duarte e Pereira (2017) também evidencia a necessidade de amadurecimento de uma cultura de avaliação formativa por parte da comunidade acadêmica no contexto da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Também foi possível interpretar, a partir da descrição dos resultados que, ainda que a instituição reconheça a importância da autoavaliação para os processos de planejamento e de gestão, os resultados são utilizados de forma secundária. Levando em conta ainda o processo de planejamento institucional, notou-se que os instrumentos de avaliação externa, institucional e de curso foram utilizados como balizadores da definição de metas e ações anuais da referida IES.

Arruda, Paschoal e Demo (2019) analisaram o uso dos resultados da autoavaliação institucional da UnB pelos gestores, apontando resultados que corroboram com os que foram ressaltados na categoria C6 e nos demais da categoria C7. Esse estudo evidenciou um desequilíbrio na representatividade dos segmentos na CPA, com a predominância de docentes em sua composição. Os resultados sugerem que a Universidade de Brasília, apesar de ter uma cultura de avaliação, esta mostrou-se predominantemente regulatória e controladora, ao invés de formativa.

Na categoria C8, ao buscar artigos que abordassem a autoavaliação também no âmbito da educação a distância, foi encontrado apenas o estudo desenvolvido por Durlí et. al. (2018), o qual teve como objetivo apresentar um sistema de autoavaliação de cursos de licenciaturas ofertados na modalidade de EaD, desenvolvido na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). O sistema foi pensado a partir de quatro categorias: dimensão, subdimensão, elementos de análise e indicadores. Todavia, o artigo não tratou sobre os sentidos atribuídos ao uso dos resultados da autoavaliação, objetivo da presente dissertação. Os autores ressaltam que, em virtude de aspectos como o tamanho das instituições, a quantidade de cursos e a complexidade da estrutura, as CPAs não conseguem captar as especificidades de cursos e de modalidades, como é o caso das licenciaturas em EaD. Como uma das características dessa modalidade, cabe mencionar a organização do processo educativo e a reformulação do papel docente na relação pedagógica, muitas vezes apoiados nas atividades de tutoria e orientação, com o suporte de diferentes profissionais e instrumentos. Desse modo, a autoavaliação institucional pode propiciar uma vinculação mais próxima dos sujeitos envolvidos na concepção e no desenvolvimento dos cursos. Consequentemente, assume o potencial de facilitar o reconhecimento das especificidades, necessidades e experiências vividas, o acompanhamento e reflexão sobre os processos, de modo que a avaliação propicie insumos para possíveis adequações. Assim, reforçam que o processo de autoavaliação para os cursos de licenciatura em EaD objetiva a investigação mais aprofundada dos parâmetros implicados na qualidade desejada para os cursos.

Tendo em vista os principais achados dos artigos analisados e os resultados convergentes entre eles, fica evidente a predominância dos aspectos eminentemente regulatórios nos processos de autoavaliação das IES. No geral, ainda que as instituições reconheçam a importância da avaliação interna, na prática, a cultura avaliativa de caráter formativo não tem sido efetivada por elas, conforme proposto pelo Sinaes. Os resultados têm sido pouco apropriados nas práticas acadêmicas e de gestão, o que provavelmente impacta na dificuldade de se instituir uma cultura de avaliação formativa, tendo em vista a descrença da comunidade acadêmica quanto à efetividade de utilização dos resultados para fins de melhorias institucionais. Isso também se projeta no campo da educação a distância, como pode ser percebido no último artigo discutido. A autoavaliação ainda parece ser distante do olhar e da vivência cotidiana dos atores institucionais, o que implica na dificuldade, por exemplo, de apreender as particularidades da educação a distância, tendo em vista as diferentes metodologias, organização, ferramentas, entre outros.

1.3. Autoavaliação no âmbito do Sinaes: teses e dissertações publicadas na BDTD

Como ressaltado anteriormente, além dos artigos, o estado do conhecimento abrangeu também produções indexadas na base da BDTD. Na pesquisa de teses e dissertações também foi utilizado, inicialmente, o descritor de busca “sinaes; autoavaliação”, o que resultou em 61 estudos, dos quais 44 (72%) tratavam sobre a autoavaliação institucional no âmbito do Sinaes. Em seguida e a fim de coletar outros trabalhos acerca do tema que pudessem ser incorporados, mas que utilizaram o antigo acordo ortográfico da língua portuguesa, foi feita uma nova busca avançada com os descritores “sinaes; auto-avaliação” e “sinaes; avaliação interna”. A partir da realização de um filtro para identificar as produções que já haviam sido coletadas no primeiro descritor, foram encontrados 15 novos trabalhos que abordaram a autoavaliação institucional.

Além disso a fim de encontrar estudos que pudessem abordar a autoavaliação no âmbito da EaD, foi realizada uma nova busca com os descritores “autoavaliação; distância” e “autoavaliação; EaD”. Foram encontrados dois novos trabalhos alinhados aos objetivos da pesquisa.

No total da pesquisa realizada na base da BDTD, foram coletadas 52 dissertações e 9 teses que abordaram sobre a autoavaliação institucional no contexto do Sinaes, as quais estão listadas no quadro a seguir.

Quadro 3 – Teses e dissertações que abordam a autoavaliação institucional (2005-2020)²⁰

Nº	Tipo de publicação	Ano	Título	Autor(a)
1	Dissertação	2005	A auto-avaliação das instituições de educação superior catarinenses diante da consolidação do sistema nacional de avaliação da educação superior (SINAES)	Marcelo Recktenvald
2	Dissertação	2006	O processo de auto-avaliação Institucional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES como ferramenta de gestão Estratégica nas IES: um estudo de caso	Jorge Henrique Mariano Cavalcante
3	Dissertação	2006	Sistema de avaliação institucional da Faculdade São Francisco de Assis: uma abordagem com base no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior-Sinaes: Lei 10.861/04	Otávio Borsa Antonello
4	Dissertação	2007	Auto-avaliação institucional no ensino superior: uma análise comparativa do processo realizado em uma instituição pública e em uma instituição privada	Tereza Cristina Dias
5	Dissertação	2007	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,
6	Dissertação	2008	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	Kelli Consuêlo Almeida de Lima Queiroz

²⁰ Para considerações a respeito do período temporal do referido Quadro, consultar a nota de rodapé nº 13.

7	Dissertação	2009	Análise das representações sociais da comunidade interna da Universidade Federal do Ceará acerca da auto-avaliação institucional	Laura Alves de Souza
8	Dissertação	2009	Avaliação do ensino superior: a dinâmica de implementação do SINAES nas universidades federais no tocante ao instrumento de avaliação interna – CPA	Assis Leão da Silva
9	Dissertação	2009	Relatório de auto-avaliação e políticas internas na Universidade Federal de Roraima	Elenize Cristina Oliveira da Silva
10	Tese	2010	Avaliação institucional do processo construído à vivência do SINAES: a consolidação do “sujeito coletivo institucional”	Vanda Rutkowski Tognarelli
11	Dissertação	2010	Autoavaliação nas instituições de ensino superior de Ceará sob a égide do Sistema Nacional da Educação Superior – SINAES.	Claudia Ibiapina Lima
12	Dissertação	2010	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
13	Tese	2010	Avaliação da educação superior: condições, processos e efeitos da autoavaliação nos cursos de graduação da UFPA	Débora Alfaia da Cunha
14	Tese	2010	Autoavaliação institucional da educação superior: uma experiência brasileira e suas implicações para a educação superior de Timor Leste	Francisco Miguel Martins
15	Dissertação	2010	Autoavaliação institucional na Rede Federal de Educação Tecnológica: análise da implementação do SINAES	Rivailda Silveira Nunes de Argollo
16	Dissertação	2011	Avaliação institucional: a percepção dos docentes em relação ao processo de autoavaliação da UFSM	Zulmar Belmonte Nascimento
17	Dissertação	2011	Avaliação institucional: entre políticas e práticas	Vera Maria Barbosa
18	Dissertação	2011	Diagnóstico de implantação da autoavaliação nas faculdades privadas de Salvador na visão dos coordenadores da comissão própria de avaliação	Sabrina Oliveira Caribé
19	Dissertação	2011	Auto-Avaliação da Universidade Federal do Ceará (com a palavra os estudantes de Pós-Graduação).	Igor Lima Rodrigues
20	Tese	2011	O processo de auto-avaliação da UFMA (2004-2006) no contexto regulatório da Educação superior	Lucinete Marques Lima
21	Dissertação	2012	Autoavaliação como instrumento de gestão na educação superior: o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás	Ângela Maria de Menezes
22	Dissertação	2012	A perspectiva da autoavaliação institucional e seus desafios no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro	Liz Denize Carvalho Paiva
23	Tese	2012	Construir e contribuir. A metodologia da autoavaliação institucional na gestão pedagógica em educação a distância	Dênia Falcão de Bittencourt
24	Dissertação	2013	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
25	Dissertação	2013	Estudo do processo de avaliação interna – ferramenta de tomada de decisão, de autocontrole, de autoconhecimento e de melhoria na gestão das Universidades e Institutos Federais	Lucilene Rebouças de Oliveira
26	Tese	2014	Autoavaliação a partir da ótica dos gestores de uma instituição de ensino superior	Nelson Lambert de Andrade
27	Dissertação	2014	Avaliação institucional: o caso da UFSCar	Joelma dos Santos
28	Dissertação	2014	Avaliação institucional: um olhar sobre o processo de autoavaliação e sua relação com o comportamento empreendedor em uma IFES	Rosiane Rocha do Vale
29	Dissertação	2014	A autoavaliação institucional no ensino superior: a perspectiva e estratégia discentes	Marcelo Leandro Ferraz Alves
30	Dissertação	2014	SINAES e os procedimentos de avaliação: a construção de uma nova cultura na Universidade?	Ana Karolina Ramalho de Araújo Rosas
31	Dissertação	2014	Autoavaliação institucional: a realidade da CPA na prática do SINAES	Alexandra Ferreira
32	Dissertação	2014	A autoavaliação institucional no ensino superior: a perspectiva e estratégia discentes	Marcelo Leandro Ferraz Alves

33	Dissertação	2015	Atuação da Comissão Própria de Avaliação (CPA) no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará	Mariângela do Amaral Saboya
34	Dissertação	2015	Um instrumento de avaliação docente para a Universidade de Brasília : uma construção nos moldes do Sinaes	Amanda Guedes Andrade Bedritichuk
35	Dissertação	2015	A Autoavaliação no Âmbito da Educação Superior: O Caso da Universidade Federal de Pernambuco	Wilma dos Santos Ferreira
36	Dissertação	2015	A avaliação institucional e a definição de políticas institucionais na UFSC	Rafael dos Santos Pereira
37	Dissertação	2015	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
38	Dissertação	2015	Um modelo de avaliação interna para a melhoria de processos pedagógicos e administrativo: aplicação em uma faculdade de tecnologia	Renata de Castro Marcondes de Freitas
39	Tese	2016	Intencionalidades e efeitos da autoavaliação institucional na gestão de uma universidade multicampi	Arlete de Freitas Botelho
40	Dissertação	2016	Repercussão dos Resultados da Autoavaliação Institucional na Gestão da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – Unilab	Maria do Socorro Maia Silva
41	Dissertação	2016	Uso dos resultados da autoavaliação institucional pelos gestores da Universidade de Brasília	June Alves de Arruda
42	Dissertação	2016	A autoavaliação na Universidade de Brasília: entre a proposta do Sinaes e os sinais da prática	Lukelly Fernanda Amaral Gonçalves
43	Dissertação	2016	A autoavaliação e gestão institucional na visão da comissão própria de avaliação de IES privadas	Kelli Savi da Silva
44	Dissertação	2017	Autoavaliação no Sinaes: prática vigente e perspectivas para uma agenda futura	Ivanildo Ramos Fernandes
45	Dissertação	2017	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): a autoavaliação institucional na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)	Danielle Freitas Rangel
46	Dissertação	2017	Análise do instrumento de medida utilizado na autoavaliação institucional da UFSM aplicado aos seus discentes, utilizando a teoria da resposta ao item (tri)	Ricardo da Silva Barcelos
47	Dissertação	2017	Autoavaliação institucional em Instituição de Ensino Superior no Ceará, na perspectiva da comunidade acadêmica	Alexciano de Sousa Martins
48	Dissertação	2017	Grau de maturidade do processo de autoavaliação da Universidade Federal de Santa Catarina	Manuela Coelho Perez
49	Dissertação	2017	Avaliação institucional numa Universidade Multicampi: diálogos, tensões e interfaces com o planejamento	Rafael Martins Sais
50	Dissertação	2018	Análise da autoavaliação institucional pela perspectiva da teoria da resposta ao item: uma aplicação na UFSM	Elisete Kronbauer
51	Dissertação	2018	Efeitos da autoavaliação em instituições privadas de educação superior do Distrito Federal	Cláudio Amorim dos Santos
52	Dissertação	2018	Cultura avaliativa e representações sociais com novos significados para a universidade	Adriana Fátima Tavares
53	Dissertação	2018	Comissões próprias de avaliação de universidades do sudeste brasileiro: o que dizem os documentos e o que ocorre na prática	Araújo Carvalhaes Júlia Flávia
54	Dissertação	2018	A participação dos servidores técnico-administrativos em educação (tae) no processo de autoavaliação institucional das universidades federais brasileiras	Joice da Costa Martins
55	Tese	2018	Avaliação Institucional Interna da Universidade Estadual de Goiás: um estudo meta-avaliativo	Joana Corrêa Goulart

56	Dissertação	2018	Proposta de sistema de avaliação interna de cursos de licenciatura em Instituição Federal de Ensino com base no SINAES	Ana Cláudia de Oliveira Lopes
57	Dissertação	2018	Trajetória e mecanismos da autoavaliação institucional de cursos da modalidade a distância na Universidade Federal de Goiás	Flávia Freire
58	Dissertação	2019	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
59	Dissertação	2019	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
60	Dissertação	2019	Comissão Própria de Avaliação em IES: um estudo de caso sobre a CPA da UNIGRANRIO	Emerson Rosa Santana
61	Tese	2019	Autoavaliação institucional e processos de identidade no horizonte da cultura avaliativa: estudo de caso em uma Instituição Estadual de Educação Superior	Nelci Janete dos Santos Nardelli

Fonte: quadro elaborado pela autora a partir do banco de dados da BDTD.

As teses e dissertações coletadas na fonte antes citada foram categorizadas de acordo com o tema central nelas abordado e a quantidade de trabalhos, respectivamente. Os assuntos frequentes foram relacionados à implementação e/ou dos efeitos do processo de autoavaliação, bem como às ações a partir dos resultados da avaliação, conforme ilustra o próximo quadro.

Quadro 4 - Categorização das teses e dissertações que abordam a autoavaliação institucional (2004-2020)

Categoria	Assunto	Quantidade
C1	Comparação público e privado	1
C2	Implementação e/ou compreensão do processo de autoavaliação	30
C3	Cultura de avaliação	4
C4	Instrumentos de autoavaliação	4
C5	Meta-avaliação	1
C6	Participação e/ou percepção da comunidade acadêmica	7
C7	Planejamento e gestão institucional a partir dos resultados	12
C8	Autoavaliação na EaD	1
Total		61

Fonte: quadro elaborado pela autora a partir do banco de dados da BDTD.

A partir da categorização realizada, pode-se perceber a significativa concentração de teses e dissertações na categoria C2, as quais tratam da implementação e/ou compreensão do processo de autoavaliação das instituições. Tendo isso em vista, cabe discutir pontos relevantes para a pesquisa, considerando um grupo das produções agrupadas na referida categoria, as quais convergem com os objetivos da pesquisa.

Ao investigar os efeitos da autoavaliação institucional em IES privadas do Distrito Federal, Santos (2018) identificou que tal processo é voltado para a valorização dos pontos positivos da instituição, o que acaba por não levar em conta o caráter formativo da autoavaliação na política proposta pelo Sinaes. Foi evidenciado também que a avaliação interna se apresenta como uma forma de burocratizar uma prática que já fazia parte do cotidiano das instituições pesquisadas. Entretanto, mesmo com a obrigatoriedade imposta pelo Sinaes, foi possível perceber que o processo de autoavaliação é reduzido a um relatório que tem como foco apenas as boas práticas das IES. Com isso, o autor afirma que a avaliação ainda é vista como uma ferramenta utilizada como meio de propagação das práticas de ranqueamento.

Ainda no contexto da rede privada, Andrade (2019) buscou compreender a interação da autoavaliação com os processos de planejamento e de gestão em instituições privadas de Pernambuco. A pesquisa sinalizou que, apesar de ter sido observado um processo de consolidação da avaliação interna, não foi evidenciado, nos documentos analisados, a evolução institucional a partir dos resultados da autoavaliação. Porém, de encontro ao que foi encontrado por Santos (2018), aquele autor identificou as fragilidades das instituições pesquisadas nos relatórios analisados, principalmente quanto à qualidade da participação, bem como à representação da comunidade acadêmica nos processos avaliativos.

No âmbito das instituições públicas, também se pode observar nas produções levantadas que a autoavaliação tem deixado a desejar no tocante ao aspecto formativo proposto pelo Sinaes. Na pesquisa realizada por Gonçalves (2016) na UnB, a autora observou que, apesar de a instituição ter uma longa trajetória com a experiência avaliativa, ela ainda não compreende efetivamente o conceito e a importância da autoavaliação e do uso dos resultados. Seu relatório de autoavaliação apresentou muitas descrições e poucas evidências práticas do processo avaliativo. Dessa maneira, percebe-se que os resultados obtidos servem mais para o cumprimento burocrático da legislação para postagem no sistema e-MEC do que para um processo formativo e de mudanças por parte da gestão.

Pontos de convergência com a temática da presente pesquisa também foram identificados no trabalho de Cavalcanti (2019), o qual buscou analisar as concepções dos servidores técnico-administrativos da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) sobre a autoavaliação da instituição. O autor também encontrou como resultados um processo avaliativo incipiente, aquém do que é previsto na política nacional de avaliação, e discute também sobre os limites da responsabilização da gestão da instituição por esse processo. Apesar de considerar a existência de equívocos administrativos, afirma que o estudo representa, utilizando de uma metáfora, a *ponta do iceberg*, e que aquilo esperado da avaliação da educação

superior no Brasil está associado ao modo de condução dos resultados avaliativos nas IES. Nesse sentido, considera que o viés mercantil do modelo de gestão da educação superior parece ser a mola propulsora de uma avaliação que acaba por não se comprometer com o social. O estudo também salienta a pouca conexão entre o Sinaes, os órgãos dirigentes nacionais e as CPAs.

Também, é possível perceber não só as dificuldades de concretização da política de avaliação interna preconizada pelo Sinaes em instituições do sistema federal de ensino, como também de IES pertencentes ao sistema estadual. A pesquisa realizada por Queiroz (2008), por exemplo, buscou investigar como se deu o processo de implementação da autoavaliação institucional em uma unidade da Universidade Estadual de Goiás (UEG), tendo em vista a adesão da instituição ao Sinaes. Como um dos resultados significativos do estudo, foi possível compreender que a consolidação da avaliação interna se deu para fins de atendimento aos processos de avaliação e de regulação, ainda que tenham considerado a finalidade de autoconhecimento. Desse modo, a autoavaliação acabou ficando restrita predominantemente a um instrumento que burocratiza os processos de controle e de regulação estatal.

Outro estudo realizado nessa direção foi o de Gonçalves (2016), que também buscou compreender os efeitos decorrentes da adesão da UEG ao Sinaes. Corroborando as questões encontradas por Queiroz (2008), foi confirmada a tese de que a autoavaliação realizada na instituição deixa a desejar. Ainda que os resultados dos processos avaliativos ofereçam condições significativas para a tomada de decisão e melhorias para a IES, a falta de compromisso por parte dos gestores e a não utilização dos resultados inviabilizam a concretização da autoavaliação. Tendo isso em vista, há uma preocupação com o cumprimento do caráter regulatório em detrimento do processo formativo e emancipatório.

Ao considerar a problematização do estudo realizado em torno da autoavaliação no âmbito da educação a distância, foram encontradas uma dissertação e uma tese, as quais foram categorizadas como C8. A tese encontrada foi de Bittencourt (2012), a qual teve como objetivo analisar as relações de construção e contribuição entre a metodologia da autoavaliação institucional e a gestão pedagógica de projetos em educação a distância. Como resultados, evidenciou a importância da metodologia de autoavaliação proposta para o desenvolvimento do projeto EaD, a qual foi capaz de desenvolver competências na didática da aprendizagem e na gestão pedagógica. As principais contribuições identificadas na avaliação foram a necessidade de melhoria dos materiais didáticos, da melhoria das ferramentas do AVA e de capacitação docente. Além disso, a autora ressalta a relevância da autoavaliação para os processos de gestão,

pois possibilita uma visão sistêmica dos processos, bem como os pontos frágeis e pontos fortes da modalidade EaD.

Ainda no contexto da educação superior a distância, o estudo de Freire (2018) teve como objetivo analisar e compreender a trajetória e os mecanismos da autoavaliação institucional da EaD na Universidade Federal de Goiás (UFG). Os achados indicam que a referida modalidade não está totalmente institucionalizada na IES e a autoavaliação realizada não contempla de forma integral e formativa, o que dificulta o diagnóstico e as possibilidades de aprimoramento da EaD. Assim sendo, notou-se que a autoavaliação institucional no âmbito da graduação a distância ainda está em fase de construção, bem como os processos a ela relacionados. Um dos elementos que evidenciam isso é a baixa representação da EaD nos relatórios de autoavaliação e sua pouca abrangência no diagnóstico e nas iniciativas da instituição. Outro aspecto que chamou atenção foi que muitos membros da comissão de avaliação institucional não possuem contato com a EaD, o que expressou que os processos avaliativos para essa modalidade educacional não foram definidos e priorizados na instituição. A partir da fala dos servidores, foi evidenciado que um dos problemas percebidos é o preconceito existente em relação à modalidade a distância, a qual não tem o mesmo peso que a graduação presencial na IES e, por isso, acaba não sendo prioritária. Desse modo, a autoavaliação não assume uma representação institucional, sendo necessária sua inclusão nos processos da instituição, levando em consideração suas particularidades e normas, para que sejam possíveis a autorreflexão e o aprimoramento contínuo.

O grupo de trabalhos coletado foi selecionado para ser comentado por apresentar mais proximidade com a discussão realizada no presente estudo, tendo em vista seus objetivos e os resultados empíricos considerados mais significativos para a compreensão do objeto de pesquisa.

A partir dos resultados das teses e dissertações, em convergência com os achados nos artigos discutidos, nota-se que a autoavaliação institucional, tanto no âmbito da educação superior presencial, quanto a distância, não tem assumido o caráter formativo e emancipatório preconizado na política do Sinaes. Os trabalhos que contribuíram para o estado do conhecimento, apresentados nessa dissertação, como os de Arruda (2016), Botelho (2016), Gonçalves (2016), Silva (2016), Sais (2017), Freire (2018) e Andrade (2019) apontam para a falta de uso dos resultados da autoavaliação como instrumento de gestão e de melhoria da qualidade nas IES. Além disso, boa parte dos estudos coletados como, por exemplo, os três dos primeiros anteriormente citados e o de Rangel (2017) indicaram que a autoavaliação

institucional tem assumido caráter regulatório, com viés burocrático e como mera prestação de contas ao Estado.

No caso da educação a distância, apesar do baixo quantitativo de trabalhos encontrados nas bases de dados pesquisadas, cabe supor que a dificuldade de efetivação da autoavaliação institucional nesse cenário também decorre da não valorização da EaD e dos preconceitos associados a essa modalidade. Apesar disso, os dois trabalhos coletados apresentaram resultados divergentes. Enquanto Bittencourt (2012) elucida a relevância dos resultados da avaliação interna para a compreensão das necessidades da EaD, Freire (2018) discute que os instrumentos avaliativos parecem não apresentar coerência com as particularidades da educação a distância, os quais acabam por generalizar os resultados.

Por fim, cabe mencionar que não foram identificados estudos que discutissem as tensões, contradições e disputas entre as modalidades educacionais presencial e a distância no contexto da autoavaliação, o que reforça a relevância da presente pesquisa para o contexto da produção acadêmica.

1.4. Síntese parcial

Como panorama geral do estado do conhecimento, foram coletadas 80 produções acadêmicas sobre a autoavaliação institucional do âmbito da política do Sinaes, sendo 19 artigos, 52 dissertações e 9 teses. Como ressaltado antes, não foram encontrados nas bases de dados pesquisadas trabalhos que abordassem a discussão realizada no presente estudo, o que evidencia a contribuição da pesquisa na direção de abordar um tema considerado novo a partir da *lacuna* percebida no estado do conhecimento realizado.

Além disso, cabe destacar que dos 80 trabalhos coletados sobre o tema avaliação interna, apenas 10 deles (12,5%) foram realizados tendo como foco instituições privadas, ainda que estas representem 88,4% das instituições de educação superior do país (INEP, 2020).

Todavia, a partir do estado do conhecimento realizado, foram encontradas apenas três produções, sendo um artigo, uma tese e uma dissertação, que abordaram sobre a autoavaliação institucional no âmbito da graduação a distância. Quanto aos demais trabalhos, estes investigaram a avaliação interna na realidade da educação presencial.

Como principais aspectos evidenciados nas pesquisas, podemos destacar: (i) falta de cultura avaliativa de caráter formativo nas instituições; (ii) predominância da autoavaliação como instrumento burocrático para fins eminentemente regulatórios de cumprimento às determinações legais; (iii) avaliações centralizadas nos *rankings*, no Enade e respectivos

indicadores de qualidade; (iv) não apropriação dos resultados da avaliação interna pela gestão acadêmica; (v) distanciamento entre as práticas institucionais e os princípios formativos que norteiam a política do Sinaes.

A partir da contribuição dos estudos discutidos no estado do conhecimento, é possível notar que o levantamento de produções realizado apresenta consonância com a metodologia de pesquisa utilizada, por se tratar de um estudo exploratório e propiciar um olhar dialético sobre o objeto de pesquisa. Nessa direção, reconhece-se a historicidade da produção do campo científico e a relevância de compreender os movimentos existentes no percurso investigativo considerando o passado, o presente e o futuro.

CAPÍTULO 2 – EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O presente capítulo discute a evolução da política de avaliação da educação superior, bem como a expansão desse nível educacional, alinhada a determinados períodos histórico-políticos brasileiros.

A fim de melhor compreender a correlação entre as políticas para a educação superior e a expansão desse nível educacional, foi adotada a periodização histórica proposta por Gomes (2016) em quatro momentos: regime civil-militar (1964-1984), transição conservadora-democrática (1984-1994), neoliberal-conservador (1995-2002) e neoliberal-popular (2003-2014). Considerando os conflitos, as tensões e contradições de cada período sociopolítico, a expansão da educação superior e as iniciativas de avaliação são discutidas tendo como ponto de partida a Reforma Universitária de 1968. Em seguida, são abordadas as políticas de avaliação no âmbito da graduação, de 1983 até a criação do Sinaes, em 2004, no âmbito da privatização.

A discussão feita no capítulo também enfatiza a expansão do campo da educação superior como um elemento essencial no que diz respeito à tentativa de consolidação de determinado projeto de sociedade brasileira. Historicamente, esse campo tem sido marcado por um cenário disputas em meio a projetos privatistas (mercantis) e público-estatais, nos quais as orientações político-ideológicas e discursivas delineiam a política expansionista, de maneira articulada ao projeto hegemônico de sociedade (GOMES, 2016).

Na esteira da política de avaliação, é de suma relevância elucidar o contexto histórico e sociopolítico vivenciado a cada momento para compreender os interesses, concepções e tensões acerca da avaliação institucional, bem como seus impactos no sistema de educação superior. Considerando a avaliação como um dos eixos principais no âmbito das políticas educacionais contemporâneas, cabe analisar a sua inserção no cenário sociopolítico mais amplo. Nesse sentido, Dias Sobrinho (2010) ressalta que as transformações educacionais são perpassadas por processos avaliativos, os quais se alteram de acordo com as mudanças contextuais. Com isso, a avaliação apresenta-se como ferramenta essencial no que tange à organização e à implementação das reformas nesse cenário, produzindo mudanças não só no âmbito da educação superior, mas também da sociedade em geral, como será discutido a seguir.

2.1. A Reforma Universitária de 1968: marco inicial para a expansão do setor privado da superior

O regime civil-militar (1964-1984) impôs um conjunto de medidas e reformas educacionais, marcado principalmente pela Reforma Universitária de 1968, a qual teve como objetivo a racionalização e a modernização da educação superior, visando atender as demandas de uma economia que se diversificava e se ampliava, cada vez mais, no setor de serviços. Os grandes investimentos estatais em infraestrutura e indústria de base levaram à expansão dos setores público e privados, o que ampliou a demanda por educação superior com vistas às oportunidades de ascensão social e econômica (GOMES, 2016).

Além do pressuposto da modernização da educação superior, a referida reforma está intimamente relacionada aos processos de expansão e privatização desse setor educacional, o que contribuiu para delinear o seu cenário nas últimas décadas e, por conseguinte, na atualidade. Todavia, cabe ressaltar um paradoxo apontado por Martins (2009) no que se refere à proposta inicial da reforma a qual, apesar de ter sido voltada para a ampliação de vagas nas universidades públicas, tendo em vista o caráter elitista da educação superior nesse período, o que ocorreu foi um impulso à privatização.

Outra contradição que vale mencionar é que, apesar do regime ditatorial vigente nesse momento, a Reforma Universitária em questão foi fortalecida a partir das manifestações populares. A política de modernização e desenvolvimento urbano-industrial iniciada em 1930, no governo de Getúlio Vargas, se desenvolvia cada vez mais, ao passo que crescia a demanda por ensino superior. Com isso, a sociedade questionava o elitismo da educação superior vigente, visto que havia um grande número de excedente de jovens, principalmente das camadas médias, que obtinham a nota mínima de aprovação nos vestibulares, mas não conseguiam ingressar na universidade por falta de vagas. Desse modo, deu-se início a um movimento de reivindicação em torno da democratização da educação superior pública. A insatisfação popular, para além dos jovens, estendia-se para docentes e pesquisadores diante da estrutura universitária vigente²¹. A impossibilidade da rede pública absorver a alta demanda de alunos aprovados nos

²¹ As críticas quanto à estrutura universitária vigente eram voltadas para, além do caráter elitista das universidades, ao regime de cátedra vitalícia, à necessidade de concursos públicos para a admissão de docentes, à atualização dos currículos e à ampliação da participação estudantil nos órgãos colegiados. Diante disso, havia uma intensa reivindicação para uma reforma do sistema universitário público, que se intensificou ainda mais com o golpe militar em 1964. Nesse contexto ditatorial, as estratégias de repressão às manifestações populares, como o Decreto que extinguiu a União Nacional dos Estudantes (UNE), acabaram por provocar pressões mais significativas em prol da Reforma Universitária. Esse movimento tomou as ruas em defesa da bandeira *mais verbas e mais vagas*, além da ocupação das IES em 1968, nas quais foram instalados comissões e cursos-piloto (MARTINS, 2009; SAVIANI, 2010).

vestibulares provocava ainda mais tensão devido à questão do excedente²². No ano de 1960, por exemplo, 29 mil estudantes foram aprovados no vestibular, porém, não conseguiram vagas nas universidades. Em 1969, esse número chegou a 162 mil alunos (MARTINS, 2009; SAVIANI, 2010).

As reivindicações populares em prol de mais vagas na universidade pública reforçavam a necessidade de expansão da educação superior. Todavia, para o governo federal, esse processo deveria ser feito com contenção, pela via da racionalização dos recursos públicos, visando obter o máximo de atendimento da demanda vigente com o menor custo financeiro possível, pois alegavam a falta de recursos por parte do Estado brasileiro. Dentre as medidas governamentais impostas, foi defendida a criação de instituições privadas, a fim de garantir vagas para aqueles alunos provenientes de família de baixa renda, os quais, supostamente, não tinham condições de alcançar bons resultados nos vestibulares das universidades públicas (MARTINS, 2009).

Como estratégia para atender os anseios da população, foi criado o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária²³, responsável por analisar as medidas que deveriam ser tomadas para tentar resolver a *crise da universidade*. O grupo ressaltou o papel estratégico da educação superior para o processo de desenvolvimento econômico do país, de modo a vinculá-la às estratégias de mercado, ao capitalismo internacional, ao projeto de modernização e aos interesses políticos (FÁVERO, 2006; MARTINS, 2009, SAVIANI, 2010). Apesar de não ter feito menção à participação da rede privada no processo de expansão, o referido grupo permitiu a existência dos estabelecimentos isolados em *caráter excepcional* que foram criados posteriormente. Dessa maneira, foram dadas condições ao processo de privatização, o qual foi acompanhado do discurso estatal que insistia na insuficiência de recursos financeiros. Entretanto, a criação desse tipo de instituições foi feita de maneira indiscriminada e não

²² A crescente demanda por educação superior decorreu das transformações políticas e econômicas em andamento naquele momento. O movimento de modernização e industrialização, fortalecido a partir da década de 1950, o qual favoreceu a concentração da propriedade privada e da renda, além das políticas econômicas emergentes. Tais processos implicaram em novos modos de ver a educação, a qual passou a ser concebida como uma estratégia de concretização da ascensão social (MARTINS, 2009).

²³ A fim de atender à demanda dos estudantes e professores, o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, a fim de aumentar a eficiência e a produtividade da universidade, instituiu a indissociabilidade entre ensino e pesquisa. A cátedra foi substituída pelo departamento e a autonomia da universidade foi valorizada. Também, foi instituído o regime de créditos, a matrícula por disciplina, os cursos de curta duração e a racionalização da estrutura e do funcionamento. Porém, algumas demandas por parte dos estudantes e docentes não foram atendidas pelo fato de não estarem alinhadas aos interesses dos militares, como por exemplo, a autonomia universitária, a qual foi vetada com o Decreto-Lei nº 464/1969. Desse modo, a reforma foi implementada de maneira a atender os interesses do Estado. Uma das medidas propostas pelo Grupo foi o vestibular unificado e classificatório, a qual buscou atender duas finalidades: a racionalização quanto ao aproveitamento do número de vagas e a admissão do ingresso direcionado para determinadas áreas de conhecimento. Considerando o contexto de modernização e industrialização presente nesse período, infere-se que o direcionamento de vagas foi destinado às áreas de conhecimento consideradas úteis para o movimento industrial em ascensão, como a de tecnologia (FÁVERO, 2006; SAVIANI, 2010).

excepcionalmente conforme havia sido sugerido. Como resultado, surgiu o pressuposto da complementariedade do setor privado na ampliação do sistema de educação superior, o que fica evidente na Constituição Federal de 1967, a qual propôs apoio financeiro e técnico para o ensino superior privado (MARTINS, 2009).

Na prática, a expansão da educação superior nesse período se deu pelo processo de privatização. Saviani (2010) ressalta que, contrariando as demandas do movimento estudantil e do texto do Geres que havia sido aprovado, a abertura de escolas isoladas privadas foi autorizada de maneira indiscriminada por parte, na época, do Conselho Federal de Educação (CFE). Com isso, o que era para ser em caráter excepcional foi feito de modo recorrente, o que favoreceu a expansão das instituições privadas. Conforme ressaltado por Cunha (1997), a Reforma Universitária de 1968, apesar de ter propiciado condições para a criação de instituições em um momento que só existiam faculdades isoladas, foi amplamente criticada por estudantes e docentes.

Nessa lógica, o modelo estruturado buscava manter o caráter elitista das universidades públicas a fim de evitar uma massificação. A seleção se dava tanto no âmbito social, já que as vagas seriam ocupadas por estudantes com capital econômico e cultural²⁴ prévio; quanto no âmbito acadêmico, pelo elevado padrão de qualidade pautado no princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa. Isso limitou a expansão das universidades públicas, pois ainda que, de 1967 a 1980, as matrículas tivessem tido um aumento de 453%, passando de 88 mil para aproximadamente 500 mil, o acesso ficou limitado e favoreceu a entrada do ensino privado (MARTINS, 2009). Outro fator apontado pelo autor que contribuiu para a expansão das instituições desse setor foi o fortalecimento do CFE que, em 1961, passou a deliberar sobre a abertura e o funcionamento das instituições de ensino, não sendo mais apenas um órgão de assessoramento em assuntos educacionais. A questão é que esse Conselho passou a ser composto essencialmente por representantes da rede privada, o que influenciou nas tomadas de decisões em favor das instituições vinculadas ao setor.

Na década de 1980, houve uma desaceleração do processo de expansão do ensino superior, especialmente no âmbito privado, em decorrência da crise econômica instalada pela alta inflação e o aumento das taxas de desemprego. Ao mesmo tempo, também surgiram questionamentos acerca da qualidade do ensino privado por parte de associações profissionais e segmentos da sociedade civil, os quais mostravam intenso descontentamento. Diante dessas

²⁴ O conceito de capital cultural refere-se aos conhecimentos e saberes acumulados ao longo do tempo, os quais podem ser representados, por exemplo, por diplomas, títulos, entre outros. Quanto ao capital econômico, está ligado ao processo de apropriação de bens materiais, tais como renda e propriedades (BORDIEU, 1998).

críticas, o governo suspendeu temporariamente a abertura de novos cursos, enquanto as IES públicas passaram a se instalar em áreas de menor interesse para a rede privada. Com isso, entre 1980 e 1985, houve uma diminuição das matrículas nas instituições desse setor, enquanto nas instituições públicas houve um aumento desse quantitativo (MARTINS, 2009).

Ainda nessas décadas, vale ressaltar algumas transformações essenciais, no cenário mundial ocidental, que tiveram impacto significativo nas políticas educacionais brasileiras. Conforme salientado por Barreyro (2018), a partir de 1980, especialmente na década de 1990, os países da América Latina vivenciaram a crise do Estado de bem-estar social e deram início a uma mudança de paradigma significativa: do *welfare state* ao Estado neoliberal²⁵. Esse processo se deu mundialmente, o que impactou diretamente nas políticas sociais, principalmente no âmbito da educação. Na agenda global, a avaliação educacional aparece como uma das prioridades dos sistemas educacionais tendo em vista a ascensão do Estado avaliador²⁶.

Também é importante destacar nesse período o espaço significativo que os organismos internacionais passaram a ocupar na agenda educacional brasileira, como o Banco Mundial, o qual exerce liderança considerável na América Latina. Dentre as orientações difundidas por esse organismo no sistema educacional, vale ressaltar o direcionamento, nos seus documentos, para a articulação entre educação e produção do conhecimento a partir da privatização e mercantilização da educação. Consta ainda como orientação a prescrição de políticas educacionais que induzem as reformas no contexto neoliberal, tendo em vista os pressupostos de racionalização da educação de acordo com a dinâmica da economia. Desse modo, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) atuam como interlocutores da política macroeconômica e educacional, por um viés utilitarista (DOURADO, 2002; FREITAS; ALMEIDA; RODRIGUES, 2020).

²⁵ O *welfare state*, também conhecido como Estado de Bem-Estar Social, é caracterizado pela intervenção estatal na economia a partir da implementação de políticas sociais e da garantia de direitos. Já o Estado neoliberal visa à reformulação do modo de gestão do capital, prezando pela mínima intervenção estatal e incentivo à liberdade de mercado e livre concorrência (DOURADO, 2002).

²⁶ Guy Neave (1988) define o Estado avaliador a partir da racionalização e da redistribuição geral das funções e dos poderes do Estado, entre o centro e a periferia, de maneira que o centro mantém o controle estratégico por meio de mecanismos políticos menores. Apesar de menores em número, tais mecanismos são mais precisos e baseiam-se na definição de metas e no estabelecimento de critérios e processos que visam o controle da qualidade do produto. De maneira complementar, Dias Sobrinho (2004) ressalta que o Estado avaliador intervém no sentido de assegurar a eficiência e o controle da qualidade, no sentido da alta produção com menos gastos. Isso faz com que as avaliações sejam focalizadas nas dimensões externas e somativas, pautadas em resultados e comparações entre produtos, a fim de estimular a competitividade e orientar o mercado.

No Brasil, os impactos das reformas de Estado e a expansão da educação superior por esse viés se deram, principalmente, a partir do período neoliberal-conservador (1995-2002), no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), como será discutido na seção 2.3. Antes disso, cabe considerar alguns marcos importantes para compreender a expansão da educação superior e suas políticas de avaliação, no período pós-ditadura militar.

2.2 Transição conservadora-democrática e primeiras políticas de avaliação da educação superior: PARU, CNRES, Geres e Paiub

Depois de vinte anos de regime militar, deu-se início ao período que Gomes (2016) denomina como transição conservadora-democrática (1984-1994), marcado social e politicamente pelos movimentos a favor da democracia, pela eleição indireta do primeiro presidente civil e pela promulgação da Constituição Federal de 1988. No âmbito da educação superior, o autor destaca como um momento particularmente difícil decorrente, principalmente, das inconsistentes e baixas taxas de evolução das matrículas.

No cenário sociopolítico, o clima de tensão e de insatisfação popular era crescente. Ao final do governo militar, em 1983, por iniciativa do CFE, o MEC lançou o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU)²⁷, a fim de identificar os impactos da Reforma de 1968. O referido programa tinha como objetivo “conhecer as condições reais nas quais se realizavam as atividades de produção e disseminação do conhecimento do sistema de educação superior” (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 133). No âmbito da graduação, foi a primeira iniciativa de avaliação na educação superior²⁸.

A fim de diagnosticar essa realidade, o PARU propunha avaliar o sistema educacional vigente naquele momento, tanto da rede pública, quanto da esfera privada. A proposta ressaltava a diferença entre a norma prevista e a prática real, de maneira a questionar o conhecimento que vinha sendo produzido, considerando o contexto socioeconômico das instituições. Assim, seria possível evidenciar se os objetivos das IES estavam sendo concretizados, bem como a forma

²⁷ O PARU foi composto por um grupo gestor composto pelo então diretor-geral da Capes e membro do CFE (coordenador geral), acompanhado de Sérgio Costa Ribeiro (coordenador técnico), Isaura Belloni Schmidt (coordenadora técnica substituta), além de cinco técnicos do MEC: Maria Stela Grosi Porto, Maria Umbelina Caiafa Salgado, Mariza Veloso Motta Santos, Mônica Muños Bargas e Orlando Pilatti (BARREYRO; ROTHEN, 2008, CUNHA, 1997).

²⁸ A avaliação da educação superior no Brasil tem início em 1976 com a política de avaliação da pós-graduação pela Capes, a qual era voltada apenas para os cursos de mestrado e de doutorado (POLIDORI; MARINHO-ARAÚJO; BARREYRO, 2006; BARREYRO; ROTHEN, 2008).

de utilização dos recursos, a qualidade do ensino, a relação entre ensino-pesquisa, entre outros (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

Dessa maneira, o PARU buscava avaliar duas grandes frentes: a gestão das IES (tomadas de decisões, administrações acadêmica e financeira, financiamento e políticas internas) e a produção e disseminação do conhecimento (ensino, pesquisa e as interações com a comunidade). Vale salientar que o enfoque da avaliação que seria realizada nas instituições contrariava o tecnicismo predominante no MEC. O programa visava compreender a realidade e a história de cada instituição a ser investigada, a fim de legitimar as decisões internas de cada uma delas, bem como os modos de gestão. A primeira etapa do estudo-base contava com a participação de estudantes, professores e administradores para responder aos questionários iniciais (CUNHA, 1997). Na direção da análise realizada por Barreyro e Rothen (2008), o programa destacou o papel da avaliação na educação superior, com vistas a compreender a realidade e refletir sobre as práticas institucionais. Teve como proposta uma avaliação sistêmica que contava com a participação da comunidade interna na realização da autoavaliação. Além disso, propôs a análise dos processos de gestão e acadêmicos das IES pela avaliação institucional, cujos resultados poderiam ser utilizados como subsídios para a formulação de políticas públicas.

O PARU foi o precursor das avaliações implantadas posteriormente a partir de uma concepção de avaliação formativa e emancipatória. Entretanto, conforme esclarecido por Cunha (1997), o referido programa foi interrompido antes mesmo de apresentar resultados devido a disputas internas no MEC em torno da definição de quem iria conduzir essa avaliação, o que culminou na perda de vários dados que já haviam sido coletados. Com a redemocratização do País e a posse do presidente José Sarney (1985-1990), o PARU foi deixado de lado e suas funções foram substituídas, em 1985, pela Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (CNRES). Dando seguimento às tentativas de avaliar as instituições de educação superior, após a extinção do PARU, a CNRES foi formada por 24 membros²⁹ de áreas, propostas e atuações diversas, sendo que apenas a metade tinha vivência acadêmica. O relatório produzido visou combater o caráter corporativista do ensino superior e contou com questões desarticuladas entre si (CUNHA, 1997).

²⁹ A Comissão foi marcada pela sua heterogeneidade. Além da composição de professores universitários de instituições públicas e privadas, também continha reitores de ambos os setores educacionais, pró-reitores, membro do CFE, Secretária Municipal de Educação, presidente de sociedade educacional, além de integrantes com práticas distantes da academia, como sindicalista, presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), empresários, assessor da Presidência do Banco Itaú, ex diretor de Escola de Engenharia, presidente do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas, entre outros (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

Como resultado do trabalho da Comissão, foi apresentado o relatório *Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira*, o qual defendia que a saída para superar a crise da universidade seria o aumento significativo da autonomia universitária, tendo como base um processo de avaliação externa que tivesse como fundamento a valorização do mérito acadêmico. Foi proposta a relação entre autonomia e avaliação, a criação de um sistema de acreditação e a reformulação do CFE, indicado para coordenar a avaliação. Dessa maneira, o documento em questão destinava, pela primeira vez, um órgão responsável pelos processos avaliativos. Nesse sentido, uma das competências do Conselho estava voltada para o reconhecimento do caráter universitário das instituições de modo a garantir as respectivas autonomias. Além disso, ele deveria assumir um papel ativo na política de financiamento do ensino superior (BARREYRO; ROTHEN, 2008). De acordo com os referidos autores, a autonomia em questão funcionaria como uma espécie de “concessão da sociedade em troca de altos padrões de qualidade no desempenho institucional. A sociedade, que financia a universidade pública, teria o direito de exigir a prestação de contas da aplicação dos recursos e do desenvolvimento do ensino e da pesquisa” (p. 140). Assim sendo, as instituições deveriam fazer a própria gestão financeira, de modo a redistribuir internamente os recursos recebidos de acordo com as suas prioridades. Tais recursos seriam definidos a partir de critérios meritocráticos, vinculados aos resultados das avaliações de desempenho promovidas pelo CFE.

Em suma, na visão da CNRES, a avaliação teria como função essencial controlar a qualidade do desempenho das instituições de educação superior, principalmente as públicas. Quanto aos estabelecimentos privados, ficariam submetidos à regulação pelo mercado, visto que esse setor necessitaria do resultado satisfatório de um produto para obter os recursos necessários à sua expansão e manutenção (BARREYRO; ROTHEN, 2008). É possível notar que a referida Comissão apresentava uma concepção de avaliação contrária ao PARU. Este, priorizava uma avaliação formativa e participativa, com foco na autoavaliação, considerando a realidade de cada instituição. Já a avaliação proposta pela CNRES, de caráter mais quantitativo, trazia como foco os resultados oriundos da avaliação externa, ao associar controle, desempenho e qualidade.

No ano seguinte, em 1986, o trabalho desenvolvido pela CNRES deu origem ao Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres), composto por cinco membros³⁰ no âmbito do Ministério da Educação. Como o próprio nome sugere, foi atribuída ao grupo a

³⁰ Os membros do Geres eram: Antônio Octávio Cintra e Getúlio Carvalho, secretários gerais adjuntos do Ministério da Educação; Sérgio Costa Ribeiro, ex-coordenador técnico do PARU; Edson Machado de Souza, diretor da Capes e ex-coordenador do PARU; e Paulo Elpídio Menezes Neto, Secretário de Educação Superior (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

função de elaborar uma nova proposta de Reforma Universitária, tomando como base o relatório final produzido pela Comissão (CUNHA, 1997; BARREYRO; ROTHEN, 2008). De acordo com os autores, o grupo produziu o anteprojeto de lei, destinado às instituições públicas, cujo objetivo foi elaborar uma proposta que aumentasse a eficiência das Instituições Federais. Esse anteprojeto desenvolveu boa parte das iniciativas que constavam no relatório da CNRES e elucidou algumas medidas específicas, das quais destacam-se as seguintes:

- i) acabar com a dualidade de estruturação das universidades federais, incorporando as autarquias e as fundações num novo ente jurídico, denominado apenas universidade, que deixaria de ter os rígidos controles orçamentários e salariais das autarquias, pois receberiam os recursos financeiros sob a forma de dotações globais; ii) racionalizar o controle governamental sobre as universidades, que deixaria de ser sobre os meios para incidir sobre os fins, com participação acadêmica, sem prejuízo da autonomia das instituições (CUNHA, 1997, p. 25).

O referido documento foi bastante criticado pelos movimentos de professores, estudantes e funcionários das IES, que demonstraram algumas preocupações, principalmente em relação à medida, citada anteriormente, de acabar com a dualidade de estruturação das universidades federais. Tendo isso em vista, temiam que a proposta de dotação global pudesse levar à desobrigação quanto ao suprimento de recursos por parte do governo federal, como por exemplo, as despesas relativas ao pagamento de pessoal. Os cortes orçamentários e os reajustes salariais faziam com que os reitores buscassem por créditos adicionais a fim de cobrir as despesas mais urgentes. As entidades sindicais de professores e funcionários ainda temiam a perda de força política se as reivindicações passassem a serem feitas dentro de cada universidade ao invés de se juntarem diante do MEC (CUNHA, 1997). Além disso, a partir dos pressupostos já elucidados no relatório final da CNRES, o autor evidencia que o documento elaborado pelo Geres destacava a relação entre autonomia e avaliação. Assim, o controle das instituições deixaria de ser burocrático e passaria a ser realizado mediante a avaliação, a qual deveria verificar o desempenho institucional, ao invés da verificação com foco no cumprimento da legislação.

Na perspectiva de Barreyro e Rothen (2008), o Grupo compreendia que a universidade seria definida por sua autonomia didática, administrativa e financeira, não pela pesquisa ou a universalidade dos saberes, tampouco pela associação entre ensino e pesquisa, conforme preconizado na Reforma Universitária de 1968. Nesse sentido, acreditava que cada IES atenderia a uma função, de forma excludente: a formação profissional ou a pesquisa. Quanto ao financiamento, seria interligado a regulação do sistema, sendo os recursos provenientes do grau de desempenho das instituições. Em suma, o Geres prezava pela flexibilização do sistema de educação superior, tendo a avaliação a função de controlar a qualidade do desempenho das

instituições por meio dos resultados, especialmente as públicas, já que as IES privadas seriam reguladas pelo mercado.

A dissociação entre ensino, pesquisa e extensão defendida pelo Geres evidencia o tipo de universidade em ascensão e uma concepção fragmentada do conhecimento que concebe a pesquisa de maneira dissociada da formação profissional e vice-versa. A crença de que as IES deveriam atender a uma função ou outra e, ainda, as alterações propostas quanto ao financiamento, principalmente das instituições públicas, mostra a relevância conferida ao ensino de caráter profissional em detrimento da pesquisa, o que privilegiava o setor privado. Diante das inúmeras críticas recebidas em relação ao anteprojeto³¹, o então presidente da República, José Sarney, o retirou do Congresso Nacional.

Nos anos seguintes, foi elaborado o Plano Setorial de Educação, com vigência de 1991 a 1995, o qual reforçou a ideia de legitimar a autonomia universitária conforme o desempenho das instituições. Esse plano também apontava para a desregulamentação do funcionamento das universidades federais, as quais poderiam fixar suas próprias normas quanto aos salários dos docentes, a realização de concursos, entre outros, a depender das suas necessidades. Em 1993, foi criada a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, a fim de implementar o processo de avaliação institucional nas universidades (CUNHA, 1997).

Ainda em 1993, como reação às concepções quantitativas de avaliação que estavam emergindo, foi criado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras

³¹ Apesar da retirada do anteprojeto, o documento permaneceu como norteador da política governamental para a educação superior. Contudo, algumas instituições tomaram a iniciativa de se autoavaliarem, como foi o caso da Universidade de Brasília (UnB), a qual avaliou seus cursos de graduação. Quanto ao Ministério da Educação, apoiou tais iniciativas e pretendia desenvolver processos avaliativos mais amplos. Para tanto, promoveu, em 1987, um Encontro Internacional sobre Avaliação Superior (CUNHA, 1997). Os projetos discutidos no governo Sarney passaram a integrar a política do governo posterior, de Fernando Collor. De acordo com o autor, a partir de então, no ano de 1990, foram tomadas medidas drásticas de redução do tamanho do aparelho estatal federal, extinguindo autarquias, fundações e empresas públicas, inclusive órgãos do MEC, como a Capes e o INEP. Essa medida gerou grande revolta no meio acadêmico, o que levou a recriação de tais organizações.

(Paiub)³². Esse programa, de adesão voluntária, consistiu em uma proposta de autorregulação para as instituições mediante um processo de avaliação institucional cujo foco seria a própria IES, com a participação da comunidade acadêmica. Para tanto, propôs a criação de uma comissão interna a fim de elaborar um projeto de autoavaliação, o qual seria financiado e avaliado pelo MEC tomando como base o *Documento Básico de Avaliação das Universidades Brasileiras* (BARREYRO; ROTHEN, 2006).

O Paiub representa a primeira tentativa de implantação de um sistema de avaliação institucional na educação superior brasileira. Além disso, foi uma resposta ao movimento realizado pelas universidades públicas, as quais iniciaram suas próprias avaliações. Sendo assim, o programa foi construído pelas próprias universidades considerando a realidade e as especificidades de cada IES. Vale destacar que ele serviu de inspiração para a constituição do Sinaes, como apontam estudos realizados sobre este último em tempo próximo à sua implantação, como o de Polidori, Marinho-Araújo e Barreyro (2006) e outros que se aprofundaram nas contradições evidenciadas em sua implementação, a exemplo do produzido por Fernandes (2017).

Nessa direção, a avaliação proposta pelo Paiub compreendia um processo interno de autoavaliação com a participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica. De todo modo, buscou coerência com as exigências da universidade contemporânea, constituindo um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico, uma ferramenta de planejamento e de gestão, além da prestação de contas à sociedade. Além disso, o programa foi dividido em quatro etapas: diagnóstico, avaliação interna, avaliação externa e reavaliação interna. A primeira etapa, de cunho quantitativo, visava o levantamento de dados sobre o curso em análise. A segunda contemplava a autoavaliação do curso, propriamente dita, pela comunidade

³² A Comissão Nacional de Avaliação do Paiub contou com entidades representativas da educação superior, diferentemente das anteriores que foram compostas por “notáveis”. Representando a Secretaria de Educação Superior – SESu: Maria José Vieira Féres (Coordenadora), Eda Machado de Sousa e Paulo Roberto da Silva. Os seguintes representantes de entidades: Héglio Henrique C. Trindade (Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes), João Carlos Thomson e José Dias Sobrinho (Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais – Abruem), Antonio Veronezi (Associação Nacional De Universidades Particulares – ANUP), Norberto Francisco Rauch (Associação Brasileira de Escolas Superiores Católica – Abesc), Maria Amélia S. Zainko (Fórum dos Pró - Reitores de Graduação), Luiz Carlos Paviu (Fórum Dos Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação), Júlio Wiggers (Fórum dos Pró-Reitores de Extensão) e Wrana M. Panizzi (Fórum dos Pró-Reitores de Planejamento e Administração). Como membros do Comitê Assessor participaram: Dilvo I. Ristoff (UFSC), Eda C. B. Machado de Sousa (SESu/MEC), Fernando Menezes Campello de Souza (UFPe), Heloisa Helena Sant’Anna (UEL), Isaura Belloni (UnB), Jacques Velloso (UnB), Jesus Renato Galo Brunet (UFSM), José Dias Sobrinho (UNICAMP), José Vicente Tavares dos Santos e Denise Balarine Cavalheiro Leite (UFRGS), Lina Cardoso Nunes (UNESA), Marlene Grilo (PUCRS), Victor Meyer (UFSC) (BARREYRO; ROTHEN, 2006).

acadêmica interna. A terceira etapa consistia na avaliação por parte dos membros de outras IES, profissionais da área, representantes de entidades, entre outros. E a quarta e última etapa era a de reavaliação interna, realizada a partir dos resultados das avaliações produzidas para fins de análise junto à comunidade do curso. Cabe ressaltar que o referido processo não estava restrito apenas ao âmbito da graduação, visto que o enfoque também foi voltado para a pós-graduação e a extensão (POLIDORI; MARINHO-ARAÚJO; BARREYRO, 2006).

Conforme o documento que o instituiu, o Paiub tinha os seguintes princípios norteadores: globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade do processo avaliativo. Nesse sentido, fica evidente sua concepção de avaliação formativa e emancipatória baseada na autorregulação (BARREYRO; ROTHEN, 2006).

Contudo, dentre as instituições que aderiram ao programa, a maioria desenvolveu um trabalho de avaliação apenas no âmbito da graduação. Além disso, cabe ressaltar que os órgãos e associações de diversos setores da educação superior que constituíam a Comissão Nacional para Avaliação das Universidades Brasileiras, a qual estabeleceu o Paiub; não cumpriram com a ideia ora almejada. Isso porque a proposta da Comissão era desenvolver um trabalho de análise e de discussão das propostas advindas dos seus representantes. Porém, apenas a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) apresentou o trabalho que constituiu na elaboração do Guia para Avaliação Institucional, o qual foi adotado na implementação do Paiub (POLIDORI; MARINHO-ARAÚJO; BARREYRO, 2006).

Além disso, o Paiub contava com um financiamento da Secretaria do Ensino Superior (SESu), vinculada ao MEC. Entretanto, ele foi retirado no ano de 1996 a partir da reestruturação da avaliação da educação superior por meio do Decreto nº 2.026/96 (BRASIL, 1996). Diante disso, apesar de ter sido reorganizado, o Paiub não conseguiu manter o seu sistema de avaliação e foi deixado de lado, sendo extinto formalmente em 1997. Com isso, novas estratégias de avaliação emergentes nesse momento foram ganhando espaço, como a introdução do Exame Nacional de Cursos (ENC), que ficou mais conhecido como “Provão” (FERNANDES, 2017). Em termos de fundamentos avaliativos, é possível notar que o Paiub deixou como herança princípios que são defendidos pelo Sinaes. Dentre eles, podemos citar a valorização dos aspectos de uma avaliação global, contínua e sistêmica, de modo a respeitar as identidades das instituições, como será aprofundado no Capítulo 3.

Quanto ao contexto de surgimento do “Provão”, ao final do governo Itamar Franco (1992-1995) houve a extinção do CFE³³ e foi criado o Conselho Nacional de Educação (CNE), o que conferiu ao MEC maior autonomia no processo de expansão da educação superior. A partir de então, deu-se início a uma política mais flexível quanto aos processos regulatórios institucionais e de cursos, como credenciamentos, autorizações e reconhecimentos, principalmente no âmbito das instituições privadas. Martins (2009) afirma que essa postura política sugeria que a lógica subjacente estaria voltada para a regulação das instituições pelo próprio mercado educacional, ao passo que a avaliação assumia um papel central por meio da implantação de novos processos avaliativos, conforme será discutido na seção seguinte.

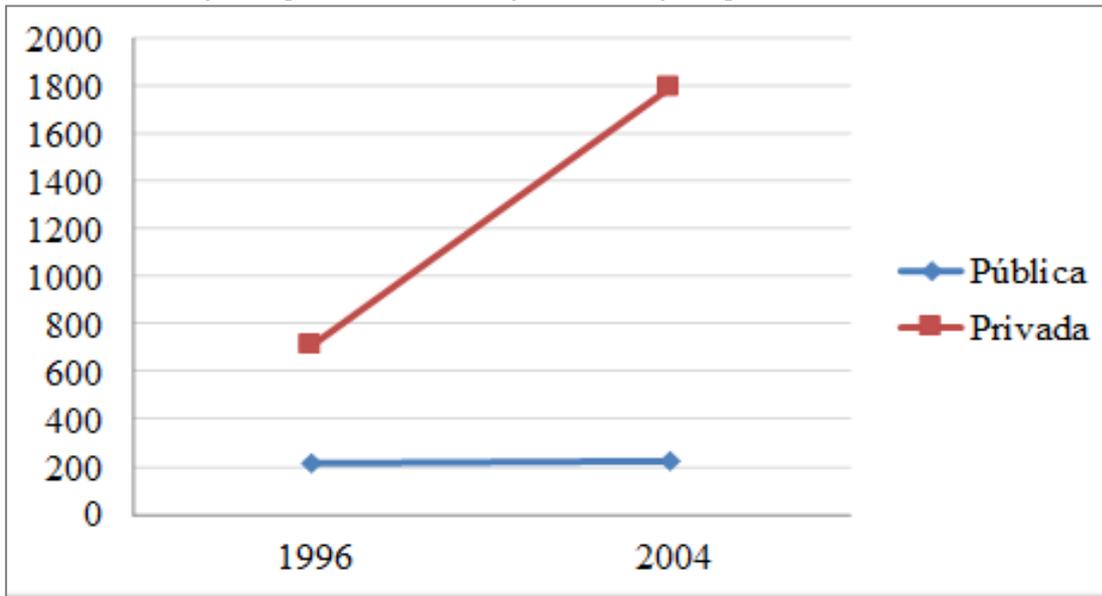
2.3 Reforma do Estado Brasileiro: o “Provão” e o impulso à expansão do setor privado

No Brasil, o período neoliberal-conservador (1995-2002) é caracterizado pela gestão do governo FHC, em seus dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002), o qual demarca a ascensão do neoliberalismo brasileiro, a partir da reforma gerencialista do Estado e a retomada da expansão privada da educação superior.

Conforme ressaltado por Gomes (2016), a partir de 1995, sob o domínio das políticas neoliberais e conservadoras, o setor privado voltou a crescer na direção da formação de, nas palavras do autor, um moderno mercado da educação superior. Um dos elementos que caracterizou esse momento foi o surgimento do ENC, conhecido como “Provão”, o qual fomentava o ranqueamento e a competitividade entre as instituições. No que tange ao setor público, no período de oito anos do governo FHC, houve a redução de 10% das matrículas na graduação e o sucateamento das universidades federais. Ainda nesse ano, o ensino privado já correspondia a cerca de 811 mil (60%) do total de matrículas, sendo intensificadas no governo FHC (1995–2002) com o aumento de instituições particulares (MARTINS, 2009). Nesse sentido, a expansão do sistema brasileiro de educação superior deu-se de forma contínua e acelerada, principalmente no âmbito das instituições privadas, como ilustra o gráfico a seguir.

³³ A extinção do CFE se deu, segundo Cunha (1997, p. 30) “depois de denúncias comprovadas de envolvimento de membros do Conselho Federal de Educação em esquemas de corrupção que beneficiavam instituições privadas de ensino que pretendiam adquirir o status de universidade, e de universidades privadas que pretendiam o recredenciamento, o Presidente da República extinguiu (...) esse órgão colegiado”.

Gráfico 3 – Evolução da quantidade de instituições de educação superior brasileiras (1996-2004)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de Dias Sobrinho (2010).

Como se pode observar nos dados mostrados no gráfico, a quantidade de instituições privadas cresceu consideravelmente a partir do governo FHC, principalmente em relação às instituições públicas. Enquanto no ano de 1996 havia 211 (23%) IES públicas e 711 (77%) vinculadas ao setor privado, oito anos depois – em 2004 – a quantidade de IES públicas aumentou muito pouco, com apenas 13 novas instituições, enquanto que o aumento de IES privadas foi de 1078. Sendo assim, no último ano citado, do total de 2013 instituições de educação superior, 224 (11%) eram públicas e 1.789 (89%) IES privadas, cujo crescimento foi acompanhado de maneira diretamente proporcional à quantidade de matrículas (DIAS SOBRINHO, 2010). Na perspectiva do autor, essa expansão pode ser explicada por fatores como, por exemplo, o movimento da globalização, modernização e urbanização; o aumento da quantidade de jovens que concluíram as etapas escolares, a ascensão das mulheres na sociedade, as exigências no mundo do trabalho quanto ao nível de escolaridade e qualificação profissional e as mudanças oriundas dos sistemas de informação.

De maneira complementar, cabe mencionar a perspectiva de Gomes (2016), em relação a esse momento de intensa expansão das instituições privadas. Segundo o autor, o neoliberalismo-conservador impactou profundamente o campo acadêmico por meio da regulação do trabalho docente, cujo regime buscou articular avaliação, competitividade e financiamento. Em pouco tempo, foram produzidas mudanças profundas na educação superior a qual foi reduzida a mercadoria, equiparada a objetos de trocas mercantis. Essa lógica de mercado adentrou à avaliação, o que gerou mecanismos para a privatização.

Além disso, no mesmo cenário, documentos publicados pelo Banco Mundial tiveram impactos significativos sobre as políticas de educação superior nesse período, pois foram tomados como um diagnóstico justo e de bons resultados. No tocante à questão do financiamento das universidades federais, por exemplo, em uma análise comparada, os analistas da época buscaram demonstrar que o custo do estudante de graduação no Brasil era maior do que o praticado em outros países, como Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e Japão. Outro aspecto abordado foi em relação a suposta falta de autonomia administrativa-financeira por parte da gestão das universidades, além dos trâmites burocráticos de regulação e controles governamentais. Em relação ao setor privado, as críticas foram direcionadas à intervenção do Estado na fiscalização dos custos das taxas e mensalidades, dos critérios burocráticos para processos de autorização de novos cursos de graduação, além da ausência de medidas relacionadas ao financiamento estudantil. Não se pode deixar de mencionar, ainda, a avaliação como ponto central de análise nesse momento (GOMES, 2016).

Dentre os documentos publicados do Banco Mundial, por exemplo, Sguissardi (2008) destaca o “Educação Superior: as lições da experiência” – aqui traduzido para o português – de 1994. Esse relatório propunha maior diferenciação institucional e diversificação das fontes de financiamento educacionais, indicando inclusive a cobrança de mensalidade para os alunos das universidades públicas. Essa iniciativa está ligada à concepção de educação presente no documento citado, a qual considerou a universidade de pesquisa inadequada ao desenvolvimento dos países. Diante disso, foi defendida a adoção da universidade de ensino, sem pesquisa, de maneira a recomendar às autoridades que tivessem especial atenção aos sinais do mercado. Ainda no contexto das influências de organismos internacionais nesse período, Polidori (2009) ressalta que o Banco Mundial elaborou, em 1995, um outro documento que apresentou o cenário de crise da educação superior e defendeu reformas pautadas nos pressupostos da garantia de maior eficiência, qualidade e equidade.

Percebe-se que as recomendações do Banco Mundial para a educação superior são voltadas para a privatização desse nível de ensino, para o estímulo a novas formas de regulação e gestão das instituições com diferentes formas de organização e fontes de recursos. Ainda, prezam pela aplicação de recursos públicos nas instituições privadas, a extinção de gastos com políticas de assistência, a diversificação da educação superior pela via da expansão quantitativa de instituições não universitárias, entre outros (DOURADO, 2002).

No contexto de globalização da economia, a educação é usada como ferramenta de desenvolvimento econômico. Assim, documentos produzidos por organismos internacionais direcionam o modo de conduzir reformas no âmbito do sistema educacional, propagando a ideia

de que as políticas a serem implementadas contribuiriam para a qualidade da educação (FREITAS, ALMEIDA; RODRIGUES, 2020). Além disso, os autores ressaltam que as organizações multilaterais, como o Banco Mundial e a Unesco, utilizam discursos pautados, supostamente, em ideais de cooperação e solidariedade para articular ações visando o desenvolvimento econômico. Algumas dessas estratégias, por exemplo, são a internacionalização da educação superior e a compreensão do papel da universidade atrelado à formação de profissionais para atender aos interesses do capital. Com isso, a internacionalização se tornou uma categoria que serve de guia para a avaliação, não só nos programas de pós-graduação da Capes, mas também para dar visibilidade às IES nos *rankings* internacionais associados à qualidade educacional pressuposta.

Contudo, a apropriação das diretrizes internacionais de avaliação não ocorre de forma linear, tendo em vista a leitura própria de cada país no que tange à realidade local e as orientações externas. No contexto educacional brasileiro, apesar da influência ideológica dessas diretrizes, a maior parte das instituições não participa da concorrência internacional. O foco do modelo de avaliação brasileiro delineado a partir de 1995 está voltado para a expansão educacional alinhada à regulação estatal, o estímulo à concorrência e ao ranqueamento entre as IES através dos índices (ROTHEN, 2018).

No intuito de produzir um padrão universal de qualidade, grandes organismos multilaterais exercem seu poder na economia, na política e na ideologia dos países e suas principais instituições, a partir da valorização de conceitos, critérios, parâmetros e procedimentos de avaliação. Essa noção de qualidade, de caráter economicista e consumista, é concebida de acordo com um modelo mundial de universidade, ou seja, uma instituição que forme profissionais capacitados e produtos alinhados às necessidades do desenvolvimento econômico. Diante disso, os governos criam agências avaliadoras alinhadas aos organismos multilaterais (DIAS SOBRINHO, 2018). O autor ainda resalta que “o que está em questão é uma suposta noção performativa e operacional da qualidade das instituições, comumente associada à eficiência nos processos e à eficácia nos resultados” (p. 1). Para ele, tal concepção de qualidade é permeada por medição e objetividade, o que implica em práticas de comparabilidade, classificações e ranqueamentos, em nível nacional e internacional. Isso foi naturalizado e difundido socialmente, de modo que a qualidade passou a ser reduzida às notas e ao lugar ocupado nos *rankings* para orientar determinados interesses, aplicação de financiamentos e medidas governamentais.

Em suma, no período neoliberal-conservador, as orientações do governo brasileiro, em consonância com os direcionamentos de organismos internacionais, foram pautadas em

propostas de avaliação em que o Estado assume um papel regulador. Desse modo, as políticas educacionais e as formas de intervenção e gestão estatal foram reorientadas, de modo que a avaliação passou a assumir um papel estratégico no âmbito da expansão e privatização da educação superior no Brasil.

Foi nesse contexto que alguns instrumentos de avaliação foram instituídos com vistas à verificação da qualidade da educação superior no país. Além do já mencionado ENC, ou “Provão”, também surgiram a Avaliação das Condições de Oferta (ACO), a qual passou a ser chamada posteriormente de Avaliação das Condições de Ensino (ACE); e o processo de avaliação das IES, para credenciamento e credenciamento. Entretanto, apenas o “Provão” foi utilizado como instrumento base para a estruturação das políticas educacionais, enquanto os demais foram sendo desenvolvidos de maneira pontual, principalmente no que tange aos atos regulatórios institucionais e de cursos. Nesse momento, percebe-se que a concepção avaliativa estava mais voltada para o controle e com foco no desempenho estudantil, não levando em conta a autoavaliação (POLIDORI; MARINHO-ARAÚJO; BARREYRO, 2006; GONÇALVES, 2016).

Cabe mencionar que a implantação desses instrumentos ocorreu no mesmo período da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/96, a qual determinava que a autorização e o funcionamento dos cursos e instituições se dariam por prazo limitado e mediante a realização de avaliações. Nesse sentido, as transformações ocorridas nessa época permitiram a expansão da educação superior pela via da privatização (ROTHEN, 2018). Na tentativa de atender as novas demandas e aos objetivos do mercado, a referida lei também possibilitou ao setor privado a abertura de um leque de instituições com diferentes imagens, modelos de cursos, duração, preços e estilos administrativos e organizacionais. Assim, a educação superior foi se transformando em um rico cenário de negócios, estimulado também pelo governo federal. Nesse processo de expansão capitalista, a educação superior privada foi tomada como modelo eficiente de atendimento às demandas emergentes, enquanto a responsabilidade estatal com a educação pública foi ficando reduzida. Desse modo, surgiu um terreno fértil para a hegemonia da ideologia neoliberal ao passo que as instituições de educação superior foram atendendo aos interesses e necessidades da produção privada (DIAS SOBRINHO, 2010).

Na esfera avaliativa, a LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996) instituiu avaliações periódicas nas instituições de educação superior e nos cursos, o que resultou no Decreto nº 2.026/96 (BRASIL, 1996), revogado em 2001, o qual estabeleceu procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e das IES. Ainda, implicou na edição da Portaria MEC nº

249/96 (BRASIL, 1996), a qual instituiu a sistemática para a realização do “Provão” (DOURADO, 2002; POLIDORI, 2009; GONÇALVES, 2016). Tendo isso em vista, o ENC surgiu como um instrumento de avaliação privilegiado, sendo utilizado como mecanismo de regulação alinhado ao mercado, tendo em vista o estabelecimento de *rankings* que estimulavam a concorrência entre as instituições. Apesar de as normas do exame terem previsto punições para os resultados considerados negativos, isso não se concretizou. Na prática, os desempenhos das instituições foram utilizados para fins de divulgação midiática e publicitária a partir de estratégias de autorregulação mercantil (BARREYRO; ROTHEN, 2006; GONÇALVES, 2016).

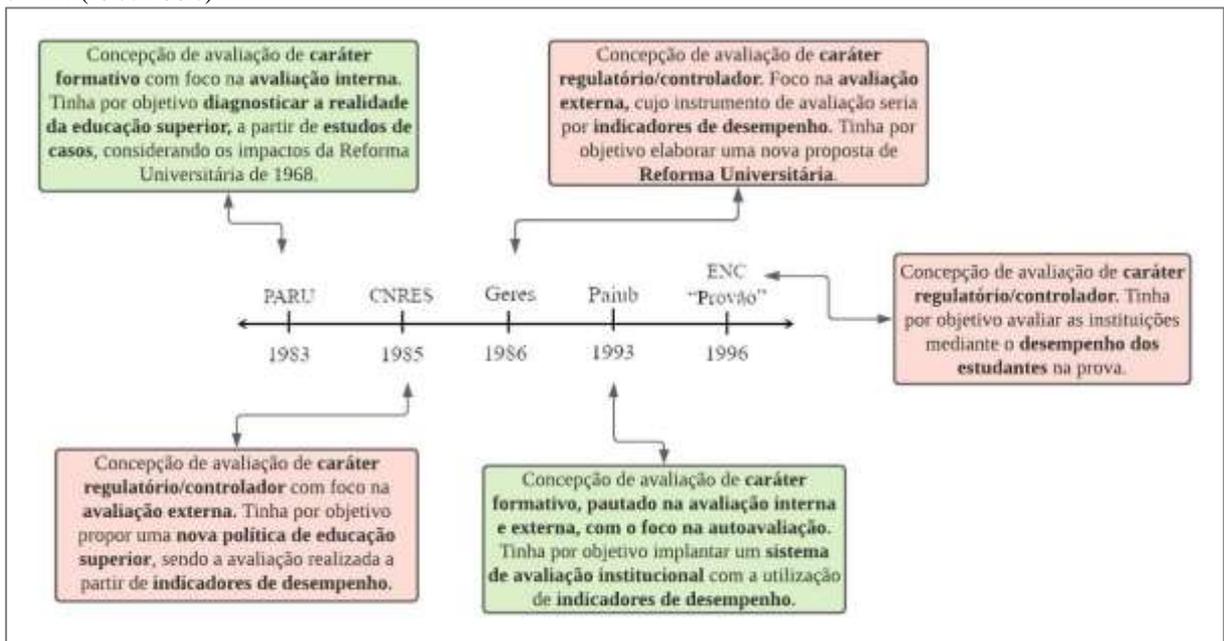
Como discutido por Polidori (2009) e Gonçalves (2016), o “Provão” consistia em uma prova de conhecimentos, de caráter obrigatório, realizada pelos estudantes concluintes dos cursos de graduação a cada ano. De acordo com os desempenhos dos alunos, a instituição recebia um conceito que variava de “A” a “E”, sendo que o “A” era considerado o melhor e o “E”, o pior. Junto ao exame, de responsabilidade do INEP, era aplicado um questionário socioeconômico. Sendo assim, o exame foi utilizado como um indicador de eficácia das IES a partir dos resultados dos desempenhos dos alunos.

Além disso, as autoras mencionadas evidenciam que o referido exame foi considerado um marco na educação superior brasileira, apesar de todas as críticas recebidas. Muitas delas foram voltadas, principalmente, para o fato de os resultados dos desempenhos dos alunos serem utilizados para conceituar as IES e para a forma de apresentação desses resultados por meio de *rankings*. Teoricamente, esses ranqueamentos avaliariam as “melhores” e as “piores” instituições. Entretanto, um estudo feito pelo INEP verificou que “nem sempre o conceito A de uma determinada área significava um valor maior que um conceito E de outra área” (POLIDORI, 2009, p. 442). Desse modo, o estudo mostrou que nem sempre as classificações realizadas eram verdadeiras. No relatório elaborado, foi apresentado o equívoco cometido nos oito anos de duração do exame (1996 – 2003) ao considerar os conceitos obtidos como único indicador de qualidade. Nesse contexto, as IES sofreram transformações nas suas relações com o Estado brasileiro, de modo a refletir na formação, na cultura e no cotidiano institucional.

É possível perceber no histórico das políticas de avaliação da educação superior duas perspectivas de avaliação: de controle e de emancipação. Por um lado, o Estado implementa avaliações voltadas à primeira perspectiva, focadas nos resultados e passíveis de mensuração e formulação de *rankings*, como é o caso da CNRES e do Geres. Por outro, a atuação estatal se direciona para a criação de avaliações de cunho formativo e emancipatório, focadas nos processos avaliativos e na valorização da percepção interna das instituições acerca das suas

próprias práticas, como o PARU e o Paiub (GONÇALVES, 2016). Tais perspectivas avaliativas se perpetuam ao longo das transformações no âmbito do Estado brasileiro e das políticas de avaliação, incluindo o Sinaes. A síntese histórica das principais propostas de avaliação da educação superior e suas respectivas concepções, discutidas até aqui, são ilustradas na figura a seguir.

Figura 1 – Síntese histórica das principais propostas de avaliação da educação superior brasileira precedentes ao Sinaes (1983-1996)



Fonte: Elaborado pela própria autora a partir das contribuições de Cunha (1997), Barreyro e Rothen (2008), e Polidori (2009).

A falta de consenso político no campo da educação superior também é evidenciada no governo FHC, período em que Paulo Renato Souza assumiu o MEC. Segundo Gomes (2016), as principais questões discutidas tiveram como foco a autonomia administrativa e acadêmicas das instituições, a avaliação, a desburocratização, novos mecanismos de autorização, reconhecimento e credenciamento das IES e novas formas de relacionamento entre o governo e os setores educacionais. Como principais medidas que impactaram na expansão da educação superior no período neoliberal-conservador, podem-se citar:

A Gratificação de Estímulo à Docência ao Magistério Superior (GED), que teve implicações diretas na atividade docente das IFES, repercutiu no aumento da matrícula e, particularmente, na razão estudante/docente, que era de 9,0 em 1994 e subiu para 10,4 em 1999. A GED promoveu também a ampliação dos cursos noturnos, ao tempo em que foi acompanhada da queda dos recursos financeiros para as IFES. Outro programa que se articula com o processo de expansão é o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), em 2001, destinado a financiar estudantes regularmente matriculados no ensino superior nas instituições lucrativas (GOMES, 2016, p. 30-31).

Todavia, nesse período as mudanças ocorridas não se deram apenas no âmbito da educação, mas também nos cenários político, econômico e administrativo, com a reforma de Estado consolidada em 1998. Nesse contexto, a maioria dos setores que sustentavam o Estado brasileiro foram privatizados ou terceirizados, tais como: infraestrutura, serviços sociais e científicos, escolas, universidades, centros de pesquisa, entre outros. Diante disso, a execução de funções e serviços da administração pública, incluindo a educação superior, quando não privatizados, foram concedidos ao setor privado (POLIDORI, 2009).

Na esteira dessas reformas, considerando o marco da expansão da educação superior brasileira iniciado a partir de 1995 e o contexto econômico mundial marcado pelas políticas neoliberais, Martins, Mancebo e Vale (2011) apontam dois movimentos interligados e que são diretamente associados à privatização da educação superior. Um deles é o crescimento descontrolado da oferta privada, a qual já detém boa parte das matrículas dos cursos superiores de graduação. O outro movimento pode ser percebido no âmbito da rede pública, visto que muitos docentes estabelecem contratos com empresas privadas em busca de captação de recursos para a pesquisa, para a instituição e até para si. Em algumas situações, empresas privadas financiam instalações e investigações orientadas para o mercado, além do estabelecimento de patentes sobre os resultados científicos conquistados e a apropriação de tecnologias das universidades para as empresas. Desse modo, os autores afirmam que as “universidades públicas ocupam cada vez um papel mais destacado no processo de produção de conhecimento-mercadoria, isto é, aquele que, tornando-se tecnologia e inovação tecnológica, agrega maior valor aos produtos consumidos no mercado interno ou para exportação” (MANCEBO; MARTINS; VALE, 2015).

Essa retroalimentação entre o setor público e privado, principalmente a partir da reforma administrativa do Estado brasileiro em 1995, assume novas formas e contornos até os dias atuais, que passam muitas vezes pelo que Mancebo, Martins e Vale (2015) chamam de uma relação de promiscuidade. Um exemplo citado pelos autores é o Prouni, antes mencionado. Além disso, o fortalecimento da iniciativa privada tem se consolidado em uma economia de escala, num cenário em que os grandes grupos educacionais compram instituições baratas e endividadas a fim de reverter os saldos negativos e gerar mais lucro. Assim, oferecem ensino superior barato e de baixa qualidade, utilizando-se, por exemplo, de cursos na modalidade EaD.

Como traços centrais da expansão do setor privado após a reforma estatal, pode-se citar: o aprofundamento da diluição das fronteiras entre público e privado, as incorporações de pequenas instituições por grandes grupos e organizações, e a financeirização e internacionalização da educação superior (VALE, 2011). Ainda segundo a autora, no cenário

das reformas neoliberais, as instituições privadas ficam mais suscetíveis aos impactos desses movimentos em virtude da própria natureza jurídica. Com isso, uma série de medidas são tomadas de modo a tornar a educação uma mercadoria no sentido da prestação de serviços, ao passo que a formação é voltada para o mercado de trabalho. Esses ideais são difundidos socialmente de maneira associada às concepções de habilidades, empregabilidade, competências e qualificação do trabalho, o que acaba por conduzir a população na busca pela educação superior. Diante dessa lógica, quanto maior o nível educacional do indivíduo, maiores as chances de ingresso e permanência no mercado de trabalho. Cabe ressaltar que essa perspectiva é alimentada pelo poder público por meio de incentivos e recursos ao setor educacional privado, como é o caso do FIES (BRASIL, 2001a) e do Prouni (BRASIL, 2005), este último implementado no período neoliberal-popular, analisado a seguir.

2.4 Período neoliberal-popular como cenário de criação do Sinaes: democratização *versus* diversificação da educação superior

O período neoliberal-popular (2003-2014) é compreendido pelos dois mandatos (2003-2006 e 2006-2010) do ex presidente Luís Inácio Lula da Silva, mais conhecido como Lula, e pelo primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). É caracterizado por políticas educacionais que indicam continuidades e também rupturas em relação ao governo FHC, analisado antes. Apesar da manutenção das iniciativas neoliberais, o caráter conservador do período anterior foi revisto, sobretudo, em termos de políticas sociais, dando espaço para políticas públicas populares. Houve o fortalecimento do setor público, a expansão e interiorização das universidades e dos Institutos Federais de Ensino Superior (IFES), a redução das taxas de desemprego, o aumento do poder de compra da população e a ampliação dos programas de transferência de renda (GOMES, 2016).

Apesar disso, o autor ressalta que as políticas de expansão da educação superior no período neoliberal-popular não repercutiram apenas na democratização, interiorização e diversificação desse nível educacional, mas também na manutenção dos processos de privatização. Desse modo, o neoliberalismo se apresenta de forma diferente no governo Lula. O conservadorismo e as medidas meritocráticas de ingresso na educação superior, características do período anterior, foram revistos. Ainda que as políticas macroeconômicas de cunho neoliberal tenham permanecido, houve iniciativas direcionadas à recuperação e fortalecimento do poder público. Nesse período, o setor privado continua aumentando fortemente (86,9%), mas também houve um crescimento expressivo do setor público (67%). Se

comparado ao período neoliberal-conservador, a diferença no ritmo de crescimento das matrículas nos setores público e privado diminuiu significativamente (GOMES, 2016).

Tendo em vista o cenário de crescente expansão da educação superior desde o período do regime civil-militar, especialmente no setor privado, foi percebida a necessidade de um sistema avaliativo de abrangência nacional que pudesse abarcar a diversidade de cursos e instituições já existentes até então. A imprescindibilidade de avaliar é enfatizada principalmente a partir das diretrizes e bases da educação nacional, instituída pela LDBEN nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996). Nesse aspecto, no âmbito dos princípios e fins da educação, a lei abordou a garantia do padrão de qualidade e estabeleceu, como uma das competências da União, assegurar o processo nacional de avaliação das IES visando à melhoria da qualidade da educação. Cabe também à União, a partir das avaliações, regular os estabelecimentos de ensino e respectivos cursos através dos atos de autorização, reconhecimento, credenciamento e supervisão (GRIBOSKI; PEIXOTO; HORA, 2018). Fica evidente na LDBEN a relevância atribuída à avaliação como mecanismo de garantia de qualidade do sistema de educação superior. Em 2001, a Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001b) que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), de 2001 a 2010, reforça o binômio avaliação-qualidade, bem como a criação de um sistema nacional de avaliação que pudesse subsidiar as ações de acompanhamento das metas do referido Plano.

Essas diretrizes foram incorporadas à proposta de governo do ex presidente Lula, a qual ressaltou a avaliação como elemento central da política de educação superior. Em 2003, primeiro ano desse governo, foi criada a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) a fim de criar propostas para alterar a avaliação desse nível educacional, no prazo de 120 dias. Essa comissão foi constituída por representantes da SESu, do INEP, da Capes, da UNE, além de especialistas de instituições públicas e privadas, cujos integrantes participaram do Paiub (BARREYRO; ROTHEN, 2006). De acordo com o artigo 1º da Portaria nº 11, de 28 de abril de 2003, a CEA teria como atribuições “analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação do ensino superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados (BRASIL, 2003).

Semelhante ao que ocorria no Paiub, a CEA apresentou sua proposta com foco central na avaliação institucional, tendo como ênfase a tomada de consciência sobre a instituição e a participação coletiva, o que evidencia o caráter formativo e de aperfeiçoamento institucional centrado no processo de autoavaliação. Este, deveria ser complementado com a avaliação externa a fim de conferir as informações oriundas do relatório de avaliação interna. Por fim, o

relatório final seria submetido para avaliação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes)³⁴. Entretanto, houve uma forte pressão da imprensa e de membros do governo, como o então Ministro da Educação, Cristovam Buarque, no sentido da defesa de uma avaliação classificatória e de controle, pois consideravam a avaliação interna subjetiva (BARREYRO; ROTHEN, 2006).

Os estudos realizados pela CEA, presidida pelo professor José Dias Sobrinho, foram sintetizados no documento “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): bases para uma nova proposta da educação superior”, o qual teve como objetivo principal estabelecer as bases para o Sinaes, cujo sistema deveria ser fortemente identificado com a função social das IES. A Comissão contextualizou o trabalho desenvolvido a partir de uma visão abrangente dos processos avaliativos em consonância com a regulação e supervisão do Estado. Ainda, reconheceu a importância de uma política que prezasse pelo sistema educacional público, alinhado às exigências de qualidade, de relevância social e de autonomia, respeitando a diversidade institucional. Dentre as principais atividades da comissão, pode-se destacar: a) análise e diagnóstico dos instrumentos, procedimentos e quadro normativo de avaliação e regulação da Educação Superior vigentes; b) proposta de reformulação dos processos, instrumentos e políticas de avaliação e de regulação da educação superior. O documento antes mencionado da CEA propôs, ainda, a criação da Conaes como o órgão autônomo de coordenação e supervisão do Sinaes. Como principais atribuições, coube à Conaes acompanhar “o adequado funcionamento da avaliação, o respeito aos princípios e orientações gerais, o cumprimento das exigências técnicas e políticas e as metas de consolidação do sistema avaliativo e de sua vinculação à política pública de educação superior” (CEA, 2004, p. 97).

Os estudos realizados pela CEA trouxeram como concepção um processo avaliativo global, formativo, permanente e contínuo de aperfeiçoamento institucional, de modo a fortalecer o sistema de educação superior brasileiro e aprimorar as instituições, com vistas a melhoria da qualidade para o ensino, a pesquisa e a extensão. Além disso, propunha gerar conhecimentos para fundamentar as decisões institucionais, estimular a cultura avaliativa e prestar contas à sociedade. Como princípios, o processo de avaliação deveria ser orientado levando em consideração a complexidade e a integração das instituições de modo a estimular a participação de toda comunidade acadêmica, a identificação de problemas, a correção de erros e a introdução de mudanças com vistas a melhoria da qualidade. Para tanto, a autoavaliação das instituições, orientada pelos seus objetivos, deveria ser complementada por avaliações externas

³⁴ Órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004a).

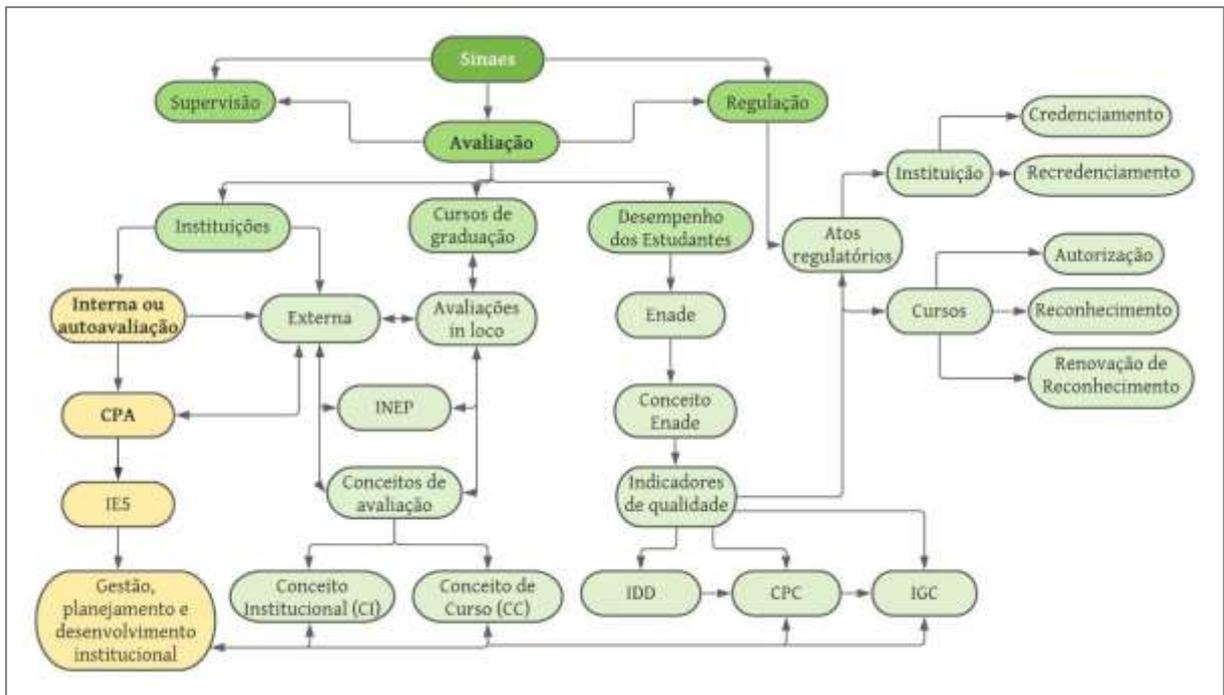
periódicas que considerassem os resultados das avaliações internas, de modo a constituir referenciais para o planejamento e a gestão, bem como fortalecer os projetos acadêmicos e pedagógicos (CEA, 2004). Apesar dos preceitos avaliativos defendidos pela CEA terem tido resistência por parte de alguns setores da educação, a proposta manteve a defesa da centralidade na autoavaliação institucional.

Convergências são também anotadas nas propostas formuladas quanto à dinâmica a ser adotada na vivência do processo avaliativo, sendo proposto que o processo de avaliação institucional inicie-se no âmbito de cada IES por intermédio da autoavaliação, sendo sequenciado por processo de avaliação externa, procedido por comissões de pares, que tenha como ponto de partida a avaliação produzida internamente, considerando dados quantitativos e qualitativos e, quando couber, a articulação entre o ensino de graduação e a pós-graduação (CEA, 2004, p. 76).

Como resultado dos trabalhos desenvolvidos pela referida comissão, foi promulgada a Lei nº 10.861 de 2004 (BRASIL, 2004), conhecida como lei do Sinaes e, no mesmo ano, publicada a Portaria Ministerial nº 2.051, de 9 de julho (BRASIL, 2004d), que regulamenta os procedimentos de avaliação desse sistema avaliativo. Conforme estabelecido na lei, o Sinaes tem como fundamentos a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento da eficácia institucional, da efetividade acadêmica e social, bem como o aprofundamento dos compromissos das responsabilidades sociais das IES. Para tanto, tem como princípios fundamentais a responsabilidade social com a qualidade educacional, o reconhecimento da diversidade da educação superior, o respeito à identidade, missão e história das instituições, além de um processo avaliativo contínuo, global, integrado e sistêmico (BRASIL, 2004a). Assim, a avaliação institucional visa o aperfeiçoamento das instituições e da comunidade acadêmica a partir da participação de atores internos e externos, de modo a construir uma cultura de avaliação que possibilite às IES a tomada de consciência sobre sua missão e finalidades.

Nesse contexto, o Sinaes é concebido mediante uma proposta de avaliação formativa e representa o primeiro sistema avaliativo da educação superior brasileira, contemplando três pilares complementares no processo de avaliação: a avaliação por pares (avaliação *in loco*), a avaliação somativa do processo de ensino e desempenho dos estudantes (Enade); e a avaliação formativa da instituição por meio da autoavaliação, realizada pela CPA (LACERDA; FERRI; DUARTE, 2016). A partir dessa integração de dimensões interna e externa, o sistema busca assegurar também a articulação entre o particular e o global, o somativo e o formativo, o quantitativo e o qualitativo, além dos diversos objetos e objetivos avaliativos (INEP, 2009). A proposta do Sinaes está ilustrada na figura a seguir.

Figura 2. Síntese da proposta do Sinaes



Fonte: Elaboração própria com base na lei do Sinaes (BRASIL, 2004a).

A avaliação *in loco* de instituições e de cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes em relação às dimensões da organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura física. Além disso, essa avaliação externa embasa os processos de expedição dos atos regulatórios das instituições (credenciamento e recredenciamento) e dos cursos (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento). A avaliação dos cursos e das instituições resulta na atribuição de conceitos em uma escala de 1 a 5 a cada um dos indicadores avaliados e, também, no conjunto das dimensões, sendo considerado conceito satisfatório aquele maior ou igual a 3 (BRASIL, 2004a). Tendo em vista a diversidade do sistema de educação superior e o foco do presente estudo na organização acadêmica de centro universitário, cabe abordar as especificidades desse tipo de instituição.

Conforme disposto no Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006, promulgado no governo Lula, o credenciamento como centro universitário pode ser solicitado por instituições já credenciadas, com avaliação satisfatória pelo Sinaes, e que atendam aos seguintes critérios, como estabelecido no art. 1º “I – possuir um quinto do corpo docente em regime de tempo integral; e II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado” (BRASIL, 2006b). Para o ato de recredenciamento, este deve ser solicitado pela instituição no período de finalização da sua validade, a qual varia de acordo com o conceito

obtido na avaliação *in loco* e com os prazos definidos no calendário anual de abertura de processos no sistema e-MEC.

Considerando as prerrogativas de autonomia dos centros universitários, é permitida a abertura de cursos sem a necessidade de solicitar autorização, exceto para os cursos de Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, os quais tem a autorização regulada pelo MEC. Quanto ao ato de reconhecimento, este deve ser solicitado pela instituição quando o curso atingir de 50% a 75% de integralização da carga horária, conforme o prazo estabelecido no calendário anual para abertura de processos (BRASIL, 2006b). Já os atos de renovação de reconhecimento são realizados de acordo com os ciclos avaliativos, a depender da obtenção de desempenho satisfatório (>3) no CPC e no Enade, ou em casos específicos de aditamento de ato autorizativo. Em caso de conceito insatisfatório, os processos de renovação de reconhecimento são abertos para fins de visita *in loco* e verificação das condições de oferta. Tais visitas são realizadas por comissões de avaliadores designados pelo INEP, os quais fazem parte do Banco de Avaliadores do Sinaes (BASis). Para a avaliação dos cursos, são utilizados os instrumentos de avaliação de cursos do INEP, a depender do tipo de ato autorizativo.

A avaliação do desempenho dos estudantes se dá através do Enade, o qual constitui componente curricular obrigatório e condição de regularidade para a conclusão do curso de graduação. O exame é aplicado anualmente para os alunos concluintes, de acordo com as áreas de avaliação do ciclo avaliativo trienal, visando aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos gerais e específicos previstos nas DCNs dos respectivos cursos. O Enade é composto pelos seguintes instrumentos (BRASIL, 2018a):

- Questionário do Estudante, destinado a levantar informações acerca do perfil socioeconômico dos estudantes, bem como do contexto dos seus processos formativos e de ensino-aprendizagem. Assim como a prova, o referido instrumento tem caráter obrigatório e compõe a condição de regularidade do estudante no Enade;
- Questionário de Percepção de Prova, de caráter optativo, visa recolher dados acerca da percepção que os estudantes tiveram em relação ao seu desempenho na prova;
- Questionário do Coordenador de Curso, também opcional, objetiva levantar informações que permitam caracterizar o perfil do coordenador e os contextos dos processos formativos.

Além da avaliação externa, o Sinaes também prevê, como já mencionado, a avaliação interna por parte das instituições, objeto desse estudo. A partir da data de publicação da lei do Sinaes ficou definido, no artigo 11, que cada instituição de educação superior, seja ela pública ou privada, deveria instituir a CPA no prazo de 60 dias, com vistas à condução dos processos avaliativos internos, sistematização e prestação de informações solicitadas pelo INEP. A lei

estabelece, ainda, a autonomia de atuação da Comissão, além da participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica (docente, discente e técnico-administrativo) e da sociedade civil organizada, cuja composição deve assegurar a mesma quantidade de membros por segmento. No tocante às funções de coordenação e supervisão do referido sistema avaliativo, foram instituídas as atribuições da Conaes, expressas a seguir.

- 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, 2004a, art. 6º).

No mesmo ano, em 2004, a Conaes elaborou o Roteiro de Auto-avaliação [sic] Institucional (BRASIL, 2004b), o qual consiste em um documento norteador de orientações e sugestões para o processo de avaliação interna das instituições, componente central do Sinaes e basilar para os procedimentos de avaliação externa. O documento citado serve como um guia para a autoavaliação e tem por objetivo “oferecer um roteiro de orientações gerais para a implementação do processo auto-avaliativo [sic], respeitando a identidade e as especificidades institucionais” (BRASIL, 2004b, p. 5). Como principais objetivos da autoavaliação, pode-se citar a produção de conhecimentos das instituições sobre si mesmas, colocando em questão os sentidos, as finalidades e as atividades que são desenvolvidas internamente. Mediante o reconhecimento das causas dos principais problemas e deficiências, é possível aumentar a consciência institucional, fortalecer as relações de cooperação entre a comunidade acadêmica e desta com a comunidade externa, bem como prestar contas à sociedade. Ao identificar as fragilidades e potencialidades, a autoavaliação consiste em um instrumento central e balizador não só dos demais componentes avaliativos do Sinaes, como também dos processos de gestão, planejamento e tomada de decisões por parte da gestão da IES. As avaliações internas devem ser formalizadas em relatório amplo e detalhado, no qual devem constar as análises, críticas e sugestões da CPA.

Além da avaliação, outro aspecto central da política de governo Lula foi o financiamento, cujas iniciativas evidenciam nesse período a reconfiguração das esferas pública e privada, por intermédio, por exemplo, da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004c), a qual institui normas para licitação e contratação de parcerias entre esses dois setores. Nesse sentido, Mancebo (2004, p. 853) refere-se ao “embaralhamento das barreiras entre o público e o privado”, o que abre espaço para a emergência de uma esfera pública não-estatal, uma relação híbrida entre o Estado e as redes pública e privada. Outra evidência disso é o financiamento da educação superior no sentido da privatização, como é o caso do Prouni (BRASIL 2005), programa que concede bolsas de estudo parciais e integrais, em instituições privadas de educação superior, a estudantes provenientes de escolas públicas.

Na direção do que é discutido por Gomes (2016), as bolsas do Prouni representaram no período neoliberal-popular um importante ingrediente do financiamento público no que tange ao crescimento das matrículas no setor privado. Isso demonstra a perpetuação dos incentivos do Estado à expansão privada com fins lucrativos. Em relação ao governo FHC, o referido programa representou uma tentativa diferenciada de tratar a expansão da educação superior ao associar o financiamento estatal das IES privadas, pela isenção fiscal, à incorporação de uma parcela da população estudantil marginalizada historicamente. Isso implicou na resignificação do processo expansionista desse nível educacional, ao incorporar o discurso de sua democratização.

Conforme já mencionado na introdução do presente estudo, o arcabouço legal e constitucional deu condições favoráveis para a expansão da educação superior privada brasileira, inclusive por meio de isenções e imunidades fiscais. Os estabelecimentos caracterizados com fins lucrativos só surgiram em 1996, a partir da LDBEN, o que foi regulamentado em 1997 no governo FHC. A partir disso, foram estabelecidos critérios para a diferenciação entre as instituições lucrativas e não lucrativas, sendo que as primeiras perderiam os privilégios de isenção de impostos e de acesso às verbas públicas. Todavia, o Prouni atendeu às demandas da iniciativa privada possibilitando isenções para as instituições lucrativas que aderissem ao programa. Assim, mesmo que a imunidade fiscal não fosse mais possível, houve não só a redução dos custos operacionais, como também a isenção de diversos impostos (CARVALHO, 2013).

Quanto à educação superior pública, o autor cita algumas iniciativas por parte do governo Lula, expostas a seguir.

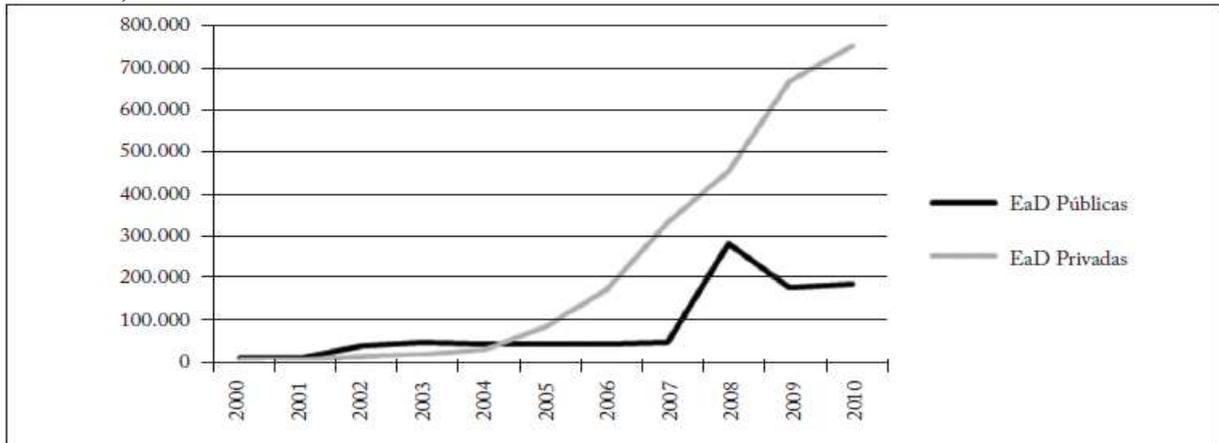
O Programa Expansão das IFES; o Processo de Integração das Instituições Federais de Educação Tecnológica, para a formação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). O Programa Expansão das IFES implantou novas universidades federais e *campi* nas cinco regiões brasileiras, para expandir o acesso à universidade, promover a democratização e a inclusão social, inclusive por meio da interiorização, visando reduzir as desigualdades regionais (GOMES, 2016, p. 31-32).

Dentre as ações citadas, cabe destacar o Reuni, o qual teve um impacto significativo na expansão da rede federal de educação superior no período neoliberal-popular. O referido programa teve por objetivos: (i) aumentar o número de estudantes de graduação nas universidades federais e de alunos por professor em sala de aula; (ii) diversificar as modalidades de graduação por meio da flexibilização dos currículos, do uso do EaD, da criação dos cursos de curta duração; (iii) reduzir as taxas de evasão ao elevar a taxa de conclusão dos cursos para 90%; (iv) estimular a mobilidade estudantil entre instituições públicas e/ou privadas. As universidades que ingressantes no Programa deveriam apresentar o seu plano de estruturação, acompanhado da estimativa de investimentos necessários para o cumprimento das metas. Esses seriam custeados pelo MEC mediante o acréscimo de recursos em até 20% das despesas de custeio e pessoal, de acordo com a capacidade orçamentária e operacional do MEC (BRASIL, 2007; MANCEBO; MARTINS; VALE, 2015). Entretanto, nos primeiros anos de execução do Reuni, os docentes iniciaram greves reivindicando melhoria das condições de trabalho e várias instituições federais paralisaram suas atividades. As principais críticas realizadas por esse setor foram voltadas ao aumento do trabalho do professor, tendo em vista a expansão das vagas sem a correspondente ampliação do quantitativo de docentes e técnicos, a certificação em larga escala pela flexibilização de currículos e uso do EaD, além da insuficiência dos recursos destinados à reestruturação, conforme asseveram as referidas autoras.

Antes do Reuni, as críticas voltadas especificamente para o uso da educação a distância já vinham ganhando expressão no âmbito das instituições públicas. Todavia, umas das iniciativas no âmbito da reforma da educação superior no governo Lula foi a promulgação do Decreto Presidencial nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005 (BRASIL, 2005), o qual regulamenta a educação a distância no Brasil como modalidade educacional. No artigo 7º, também são estabelecidas as competências do MEC relativas aos procedimentos regulatórios de credenciamento e recredenciamento de instituições de EaD, bem como autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos superiores nessa modalidade. No que tange ao sistema de avaliação, o Decreto estabelece, no artigo 16, que o Sinaes se aplica integralmente à educação superior a distância. De acordo com Freire (2018), esse aparato legal

foi responsável por controlar as condições da oferta de educação superior na modalidade a distância, ao mesmo tempo em que privilegiou a expansão de cursos nas IES privadas. No período neoliberal-popular, o crescimento dos cursos EaD se deu de maneira intensa, essencialmente na rede privada, como mostram os dados do gráfico a seguir.

Gráfico 4 – Evolução das matrículas dos cursos de graduação a distância, por organização acadêmica (Brasil, 2000-2010)



Fonte: INEP (2011)

O processo expansionista revelado pelos dados do gráfico foi incorporado ao discurso da democratização da educação superior, tendo em vista a diversificação da modalidade educacional e o baixo preço das mensalidades nesta modalidade em instituições privadas. Contudo, no sentido do que é discutido por Freire (2018), entende-se que a educação a distância deve ser concebida como uma “ferramenta de acesso aos que não possuem estrutura educacional em seu lugar de origem, e não uma maneira de baratear custos, tornando o ensino-aprendizagem massivo, lucrativo e de baixa qualidade” (p. 44). Na direção, ainda, do que é elucidado pela autora, os objetivos da EaD devem ser os mesmos de qualquer modalidade educativa, visando a formação humana, a aprendizagem e o desenvolvimento da autonomia intelectual. Por isso, é primordial considerar, nesse processo, as dimensões específicas da educação a distância, buscando a garantia de qualidade dos cursos e das instituições.

No governo Lula (2003-2010), as matrículas nos cursos de graduação passaram de cerca de um milhão e setecentos para seis milhões e trezentos mil, um aumento de cerca de quatro milhões e seiscentas matrículas (AGUIAR, 2016). Com a crescente ampliação das vagas e da diferenciação dos cursos na educação superior, ao final do primeiro ciclo avaliativo no ano de 2007, o Sinaes começou a passar por alguns desafios quanto a sua operacionalização, devido, por exemplo, à grande demanda dos exames realizados por alunos ingressantes e concluintes

no Enade³⁵, bem como a metodologia utilizada por amostragem. As dificuldades também apareceram na avaliação de cursos e na autoavaliação, as quais não foram bem integradas. Conseqüentemente, a primeira foi minimizada em favor do Enade e a segunda permaneceu sem apreciação externa, sendo limitada a um relatório auxiliar para os processos de avaliação *in loco*. Diante, ainda, da crescente quantidade de cursos e alunos, houve uma redução da avaliação para se adequar às demandas da regulação e o Enade passou a assumir a centralidade no sistema (LACERDA; FERRI; DUARTE, 2016). Isso fica evidente a partir da publicação de índices cuja construção tem como base o desempenho no Enade para a indicação da qualidade educacional, além de subsidiarem os processos de regulação, como o CPC e IGC, os quais são mais bem detalhados no Capítulo 3.

Ao final do primeiro mandato do governo Lula, em 2006, houve uma expansão significativa da educação superior, tanto na dimensão da política pública, quanto das universidades federais, além do início do processo de interiorização dos *campi*. Logo depois, houve a transformação e/ou criação de novas universidades e *campi*, tendo sido a maioria implantados no interior do país, a fim de desenvolver a economia local e regional. São os casos das instituições multicampi e multirregionais (FERREIRA, 2012). No quadro a seguir, consta a síntese dos principais atos normativos do referido governo, os quais impactaram na reconfiguração da educação superior brasileira.

Quadro 5. Principais atos normativos no âmbito da educação superior instituídos no Governo Lula (2003 - 2007)

Atos normativos	Ementa	Síntese da proposta
Lei nº 10.861/2004 (Lei do Sinaes)	Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e dá outras providências	Substitui a avaliação das condições de oferta dos cursos de graduação do governo FHC.
Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação Tecnológica)	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.	Tratou de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. A lei permite a naturalização da aproximação conhecimento/mercado e universidade/setor privado, possibilitando a subordinação da pesquisa científica e tecnológica às exigências do setor produtivo privado.
Lei nº 11.079/2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.	Introduziu as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privado no âmbito da administração pública, permitindo ao Governo Federal contratar parcerias público-privadas.
Decreto Presidencial nº 5.225/2004	Altera dispositivos do Decreto no 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a	Dispôs sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica, e, posteriormente, com a Lei nº 11.892/2008, instituiu a Rede Federal de Educação

³⁵ A partir de 2011, mediante a publicação da Portaria Normativa nº. 8, de 15 de abril de 2011 (BRASIL, 2011), o Enade passou a ser aplicado apenas aos estudantes considerados concluintes. Quanto aos ingressantes habilitados, estes passaram a serem inscritos apenas para fins de coleta de informações, sendo dispensados da realização da prova. Desse modo, os alunos ingressantes passaram a ser avaliados apenas pelo Enem.

	organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências.	Profissional, Científica e Tecnológica que subsidiou a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs).
Decreto Presidencial nº 5.205/2004	Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as IFES e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.	Regulamentou as fundações de apoio privadas no interior das instituições federais de educação superior.
Lei nº 11.096/2005	Institui o Programa Universidade para Todos (Prouni) regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.	Criou o ProUni e normatizou a atuação de entidades beneficentes de assistência social na educação superior.
Decreto Presidencial nº 5.622/2005	Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional	Normatizou a educação a distância, fortalecendo a abertura do mercado educacional ao capital estrangeiro. Anterior ao ano de 2005, a Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, passou a permitir a educação a distância nos cursos regulares.
Decreto nº 6.096/2007	Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni	O Programa instituiu, como metas para as universidades federais, aumentar as vagas nos cursos de graduação, ampliar os cursos noturnos, propiciar inovações pedagógicas, revisar estrutura acadêmica, atualizar metodologias de ensino e aprendizagem, diversificar modalidades de graduação, combater a evasão, elevar a taxa de aprovação para 90%, atingir proporção de 18 alunos por professor, ampliar a mobilidade estudantil entre as instituições, cursos e programas de educação superior. As universidades que optarem por aderir ao programa teriam um plus de financiamento (acréscimo de recursos até o limite de 20% das despesas de custeio) para atingir as metas.

Fonte: quadro elaborado pela autora com base em Ferreira (2012)

A partir do teor dos atos normativos expostos, destaca-se o desenvolvimento das políticas de avaliação no cenário de expansão da educação superior privada nos dois mandatos do governo Lula. Nota-se que, apesar de ter havido uma reorientação da política educacional para fortalecer a graduação nas universidades federais, a expansão das IES privadas continuou crescendo. A lógica neoliberal de abertura ao setor privado permaneceu em vigor, ainda que o setor público tenha se expandido consideravelmente, com um aumento de 34% no quantitativo de universidades. Quanto às instituições privadas, foram incorporadas a grandes grupos educacionais, os quais passaram a constituir *holdings*, mediante a abertura de capital na bolsa de valores. Com essas ações, muitas instituições privadas tornaram-se mercadorias passíveis de aquisição por investidores (GONÇALVES, 2016).

Ainda no período neoliberal-popular, em janeiro de 2011, Dilma Rouseff assume a Presidência da República e dá início ao seu primeiro mandato (2011-2014) reafirmando a

continuidade do programa de expansão da educação superior do governo Lula, mediante o anúncio da construção de novas universidades federais, *campi* universitários e institutos federais. Verifica-se um novo ciclo de expansão de universidades multicampi, por *campus* temáticos, além da defesa de parâmetros internacionais de qualidade, bem como o financiamento mediante critérios de eficiência. Tais fatores implicaram em uma nova configuração, organização e gestão dessas instituições (FERREIRA, 2012).

Outra iniciativa desse governo foi a defesa de um novo modelo universitário que vem sendo chamado de superuniversidade, megauniversidade ou multiuniversidade. Essa proposta defendia a criação de um consórcio entre sete universidades federais do sul-sudeste mineiro³⁶ com vistas à integração acadêmica do ensino, pesquisa e extensão, maior eficiência na captação e aplicação de recursos, parcerias de atuação nas áreas de inovação e tecnologias, cooperando para o desenvolvimento institucional, econômico e social da região e do país. A ideia era que a integração dessas universidades constituísse um referencial nacional e internacional para a educação superior. Nesse novo modelo de universidade, percebem-se novos parâmetros para as universidades federais, pautados em finalidades sociais mais pragmáticas e articuladas com as demandas econômicas das regiões e do país. Além da promoção do desenvolvimento regional, foi visada a formação de recursos humanos qualificados, transferência de tecnologia, estímulo e apoio ao empreendedorismo e inovações. Para tanto, o governo concedeu um financiamento de R\$ 20 milhões para as instituições participantes (FERREIRA, 2012).

A política para a educação superior do governo Dilma vem [vinha] enfatizando os seguintes parâmetros a serem incorporados pelas universidades: inovação, empreendedorismo, competitividade, formação e atração de capital humano, mobilidade internacional, universidade como agente de desenvolvimento econômico e social, foco em áreas estratégicas/prioritárias de estudo e de pesquisa, internacionalização da educação superior. Sobre empreendedorismo e inovação, de acordo com essa política, parece haver a compreensão de que existe uma correlação positiva e linear entre esses dois fatores e o crescimento econômico no nível local e regional, uma vez que poderá propiciar a criação de novas empresas mediante a transferência de conhecimento, de inovação e de novas tecnologias para a comercialização de serviços e produtos. (FERREIRA, 2012, p. 468).

O autor ainda menciona a implantação do programa *Ciências Sem Fronteiras*³⁷, no ano de 2011, cujo objetivo foi estimular a mobilidade de estudantes, professores e pesquisadores a partir da concessão de bolsas para áreas que são consideradas prioritárias em universidades

³⁶ Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) e Universidade Federal de Viçosa (UFV).

³⁷ Em 2017, o MEC anunciou o encerramento do programa *Ciências Sem Fronteiras* para a graduação, tendo o seu último edital publicado em 2014.

estrangeiras. A proposta do governo baseava-se no avanço da ciência, tecnologia inovação e competitividade internacional, na promoção da internacionalização das universidades brasileiras, no aumento do conhecimento inovador associado à industrialização brasileira, como a atração de pesquisadores e profissionais qualificados para o Brasil.

Quanto às políticas para a educação a distância, estas continuaram sendo implementadas nos anos seguintes. Todavia, em 2016, o segundo mandato (2015-2016) do governo da ex presidenta Dilma Rousseff foi interrompido por um golpe político que culminou no seu *impeachment*³⁸ Logo em seguida, o vice-presidente Michel Temer assumiu a Presidência da República. Nesse mesmo ano, no mês de outubro, foi estabelecida uma nova redação para a oferta de disciplinas EaD em cursos de graduação presenciais. Na direção do ensino híbrido, a Portaria nº 1.134/2016 (BRASIL, 2016) permitiu a oferta de até 20% de disciplinas a distância, integral ou parcialmente, por instituições que possuam pelo menos um curso reconhecido pelo MEC.

A partir do exposto, fica evidente que as iniciativas adotadas no período neoliberal-popular, especialmente nos dois mandatos do governo Lula, exprimem as contradições dessas políticas públicas, as quais não podem ser reduzidas à democratização, geração de oportunidades e inclusão social, pois dialogam com questões mais amplas que impactaram no sistema de educação superior. Por um lado, programas como o Prouni apoiam a inclusão econômica de estudantes carentes, além das ações de expansão, diversificação e diferenciação do sistema impactam na democratização do acesso a esse nível educacional. Por outro, aparecem questões como a qualidade da educação, bem como problemas associados à necessidade de regular a expansão e o peso do setor privado nesse processo (FERREIRA, 2012).

Desse modo, é em um cenário de conflitos, tensões e contradições que o debate sobre as políticas de avaliação da educação superior se insere, tendo em vista a atuação do Estado e a sua relação com a sociedade, de modo a alterar os modos de regulação e de avaliação por parte do poder público.

³⁸ Na direção do que é discutido por Mancebo e Oliveira (2018), o pano de fundo do *impeachment* da ex presidenta Dilma Rousseff tem fundamento no descontentamento das classes burguesas brasileiras com a postura neoliberal popular, ou conservadora, assumida desde o primeiro mandato do ex presidente Lula, iniciado em 2003, o que gerou maior coesão e crescente insatisfação dessas camadas, como por exemplo, o agronegócio. Em meio ao jogo político, de poderes e de interesses, ao final de 2014 iniciaram-se as movimentações para o golpe parlamentar, judicial e midiático, mediante acusações de crimes de responsabilidade, sem provas, o que resultou no *impeachment* por votação da maioria dos parlamentares em uma comissão especial na Câmara dos Deputados.

2.5. Síntese parcial

Ao longo desse capítulo, foram discutidas as políticas de avaliação da educação superior e a expansão desse nível educacional, direcionada especialmente ao setor privado, considerando os períodos históricos e políticos a partir da Reforma Universitária de 1968, a qual compreende o período do regime civil-militar (1964-1984).

A discussão realizada permite perceber as transformações históricas, políticas e econômicas no âmbito do Estado brasileiro e seus respectivos impactos na educação superior, especialmente nas políticas de avaliação. Apreender os aspectos históricos e legais da educação superior, principalmente no âmbito da avaliação, é relevante para compreender a política avaliativa vigente, o Sinaes, e seus mecanismos de avaliação e de regulação. Nesse campo de disputa educacional, interesses econômicos direcionam as diretrizes políticas e reforçam a concepção de educação como um instrumento privilegiado de consolidação dos ideais neoliberais, o que vai de encontro à perspectiva do papel formativo e social da universidade brasileira.

Nesse sentido, as iniciativas de caráter neoliberal, como foi a reforma gerencialista do Estado brasileiro no governo FHC, induzem à redução do papel estatal na condução das políticas públicas, incluindo as educacionais, no intuito de ceder a sua função regulatória para o mercado, mediante práticas de classificação e avaliações quantitativas em larga escala. De todo modo, qualquer transformação necessita da coordenação de políticas públicas conduzidas pelo Estado, o qual é orientado, nesse contexto, pelos interesses privados a favor do capitalismo. Assim sendo, a educação é percebida como uma espécie de terreno fértil para a propagação de tais ideais já que ela constitui o caminho para a ascensão social e, em última instância, para a produção de bens.

A avaliação participa desses movimentos como uma maneira de regular a oferta do então compreendido produto educacional, pautada em índices quantitativos que permitem a classificação de cursos e de instituições, os quais representam também supostas garantias de qualidade. Tal perspectiva avaliativa, com fins eminentemente regulatórios e de controle, contrariam o caráter formativo previsto na política nacional de avaliação, instituída pelo Sinaes e, por conseguinte, da centralidade assegurada no componente da autoavaliação institucional. Na prática, a ênfase das avaliações tem sido conferida ao desempenho dos estudantes, sendo o Enade estruturante para a composição dos indicadores de qualidade e para os processos de regulação e supervisão, os quais acabam se sobrepondo à avaliação institucional.

Essa tensão entre regulação e avaliação é percebida em todo o percurso histórico das políticas de avaliação, as quais são codeterminadas pelas transformações político-sociais e econômicas, tanto em nível nacional, quanto internacional. Nesse cenário, duas concepções de

avaliação entram em disputa e assumem lugares de poder distintos. Por um lado, tem-se a concepção de caráter formativo e emancipatório, associada aos princípios públicos da educação, centrada na avaliação interna, participativa e historicamente representada pelo Paru e Paiub, sendo este último basilar para a formulação do Sinaes. Por outro, a concepção regulatória e controladora, centrada nos resultados das avaliações externas e quantitativas, associada aos pressupostos mercadológicos, sendo representada, no decorrer da história, pela CNRES, Geres e o “Provão”.

Quanto ao processo de privatização, percebe-se que a expansão da educação superior por essa via não ocorreu de forma espontânea. Na verdade, foi um processo induzido como política de Estado alinhado aos interesses políticos e econômicos, mediante marcos legais como a Constituição Federal de 1988 e a LDBEN nº 9.394/96, bem como a implementação da avaliação em larga escala pelo “Provão”. Assim, é possível concordar com a afirmação de Gomes (2016) de que a política pública mais persistente a longo prazo tem sido o projeto de privatização.

O próprio processo de criação de instituições particulares foi estimulado mediante iniciativas estatais. Conforme evidenciado por Martins (2009), a partir dos princípios estabelecidos na Constituição de 1988, como a autonomia para as universidades, foi possível a criação e a extinção de cursos na sede das instituições, além do remanejamento da quantidade de vagas dos cursos, sem a necessidade de submissão ao controle burocrático dos órgãos oficiais. Diante disso, o autor reforça que a expansão do setor privado foi orientada considerando os princípios do mercado. Na medida em que grandes estabelecimentos cresciam e que os cursos se diversificavam, as vantagens competitivas aumentavam.

A partir do que foi discutido no capítulo, fica evidente as tensões e contradições entre o discurso e a práxis em três principais esferas correlacionadas entre si: o Estado, a política pública e as práticas institucionais. Como já mencionado, é atribuição constitucional do Estado a garantia do direito à educação, com finalidades públicas e voltadas para uma formação humana, cidadã e emancipatória. O discurso estatal, muitas vezes, vai nessa direção, associado à democratização da educação superior de qualidade, acessível para todos. Todavia, as iniciativas estão alinhadas às demandas do mercado, da privatização e da ideologia neoliberal. A forma de atuação estatal na formulação e na condução das políticas públicas, como a do Sinaes, também as localizam nesse cenário de contradições, como a distorção da concepção da política nacional de avaliação que é evidenciada tanto nos atos normativos, quanto, por conseguinte, nas práticas e na gestão das instituições. Estas, por sua vez, performam determinadas práticas a fim de se manterem nos *rankings* e no mercado, como as IES pertencentes ao setor privado. Tais contradições serão melhor discutidas no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 3 – O COMPONENTE DA AUTOAVALIAÇÃO NA POLÍTICA DO SINAES

Conforme discutido no Capítulo 2, a evolução da política avaliativa no âmbito da educação superior é marcada por um percurso histórico de tensões e disputas em torno da avaliação, que são orientadas pelos contextos políticos, sociais e econômicos do país.

Todavia, considerando as contradições que fazem parte dos processos históricos e sociais, o par controle e emancipação não pode ser tomado de maneira isolada, como se um ou outro por si só pudesse dar conta da totalidade de determinada política. O Sinaes, por exemplo, apresenta conflitos em torno dessas duas concepções. No tocante à sua proposta como política pública, a lei defende um sistema nacional de avaliação contínuo, formativo e sistêmico, que propõe variados instrumentos e dimensões avaliativas, com centralidade na autoavaliação institucional, a fim de apreender a qualidade da educação oferecida pelas instituições. Já em relação à materialização dessa política, outro par – regulação e controle – parece assumir o protagonismo nas práticas cotidianas, tendo como foco as avaliações e os indicadores externos.

À luz do que foi discutido nos capítulos anteriores, a autoavaliação não tem assumido a centralidade do sistema de avaliação educacional, como previsto no Sinaes. As práticas institucionais, induzidas pelo Estado, têm sido moldadas pela regulação e seus processos de controle, embasadas especialmente no Enade. Diante dos aspectos históricos mencionados e que subsidiaram o advento desse sistema avaliativo, ficam evidentes os tensionamentos presentes no seu desenvolvimento diante das influências das políticas avaliativas anteriores, bem como da conjuntura histórica e política na qual foi concretizado. A tentativa de estabelecer um sistema de caráter formativo e emancipatório, com ênfase na autoavaliação institucional, enfrenta muitos desafios desde a concepção dessa política até os dias de hoje.

No capítulo que segue, são exploradas as contradições do Sinaes, tendo como foco o objeto do presente estudo, a autoavaliação, bem como a relação de desequilíbrio percebida entre o par avaliação e regulação. Como pano de fundo e de maneira complementar ao contexto histórico, político e social discutido nos capítulos anteriores, buscou-se elucidar o panorama mais atual e as tensões que permeiam o sistema de avaliação, considerando as ações do Estado e as práticas institucionais.

3.1 Autoavaliação como componente basilar do sistema avaliativo: controle *versus* emancipação

Como um modelo avaliativo de concepção formativa-emancipatória, o Sinaes propõe que a autoavaliação seja a dimensão central do sistema, a fim de embasar os demais processos avaliativos a partir do olhar interno das instituições. Todavia, na realidade concreta e vivida pelas IES e diante das iniciativas dos órgãos reguladores do Estado, as avaliações externas e respectivos conceitos e indicadores têm assumido o protagonismo nesse cenário, como já discutido.

Na perspectiva de Bernardes (2018), como instância responsável pela condução dos processos avaliativos internos nas instituições, a CPA apresenta duas lógicas de atuação: uma regulatória e gerencialista e outra emancipatória e democrática. Na primeira, os resultados podem quantificar a realidade institucional de modo que a elaboração do relatório de autoavaliação tenha como finalidade não só o fornecimento de informações ao Estado, gerando indicadores de qualidade, mas também prestar contas e promover a responsabilização. Ainda, por esse viés, o Estado pode regular as ações desenvolvidas nas IES e formular novas políticas no âmbito da educação superior. Quanto à segunda perspectiva, de caráter emancipatório, a comunidade acadêmica, além de participar das avaliações, precisa tomar consciência da importância, comprometimento e responsabilidade desse processo a fim de constituir uma cultura de avaliação formativa na IES. Assim, os resultados alcançados podem ser discutidos coletivamente de modo que as tomadas de decisões sejam coerentes com a realidade e a necessidade da instituição.

As duas concepções de avaliação anteriormente comentadas refletem as tensões existentes entre os referenciais teórico-políticos de determinada política pública e a vida concreta das instituições. Como já discutido, o Sinaes apresenta como um dos seus princípios o respeito à identidade institucional. Desse modo, deve-se atentar para as contradições inerentes à relação dialética entre a política e a sua materialização, entre o que é instituído legalmente e o que é institucionalizado no âmbito das IES.

Como proposta avaliativa, Barreyro e Rothen (2006) ressaltam que o Sinaes foi implantado com a pretensão de que a avaliação da educação superior fosse além da visão neoliberal de estímulo à concorrência entre as IES e da regulação pelo mercado. Na direção da proposta da CEA, foi instituída a função emancipatória da avaliação, tendo como agente principal a comunidade interna das instituições. Além disso, conforme estabelecido na lei nº 10.861/2004, a CPA de cada IES deve ter autonomia para desenvolver seus processos avaliativos internos, de acordo com seu contexto, particularidades, missão, valores e objetivos. Apesar disso, a Conaes, a partir do Roteiro de Auto-Avaliação [sic], dispôs acerca da dinâmica

de funcionamento da autoavaliação considerando três etapas principais e complementares: preparação, desenvolvimento e consolidação, as quais são comentadas a seguir.

A etapa de preparação da avaliação interna, inicialmente, passou pela fase de constituição da CPA nas instituições, de acordo com a composição e representatividade estabelecida na política: docentes, discentes, técnicos-administrativos e sociedade civil. Uma vez institucionalizada, deve dar início a fase de planejamento, a qual implica na elaboração do projeto de autoavaliação institucional a partir da definição de objetivos, estratégias, metodologia, público-alvo, instrumentos, recursos, prazos e demais datas necessárias. É importante que essa fase seja realizada em conjunto com os representantes da comunidade acadêmica, levando em conta as características e contexto da instituição. Como última fase dessa etapa, faz-se necessária a sensibilização da comunidade acadêmica, a fim de envolvê-la na proposta avaliativa. Todavia, vale ressaltar que essa iniciativa deve estar presente não só no início do processo autoavaliativo, como também no decorrer das atividades.

Quanto à segunda etapa, esta consiste no desenvolvimento propriamente dito das ações previstas para a avaliação interna, as quais devem envolver o levantamento de dados e informações, bem como a análise destas a partir da metodologia adotada. Nessa fase, os resultados já podem começar a serem sintetizados em relatórios parciais.

Por último, a terceira etapa abrange a consolidação da autoavaliação mediante a elaboração, divulgação e análise do relatório final. Também, pode contemplar um balanço crítico do processo avaliativo e dos resultados em termos de melhoria da qualidade da IES. O relatório final deve expressar os achados da avaliação interna e respectivas análises e sugestões de melhorias, sendo importante também a incorporação do resultado da avaliação de cursos e de desempenho dos estudantes. O referido documento deve ser destinado não só ao Ministério da Educação, com a postagem anual no sistema e-MEC, mas também aos membros da comunidade acadêmica, aos avaliadores externos e à sociedade. A divulgação deve ser ampla e oportunizar a apresentação pública, bem como a discussão dos resultados, podendo ser utilizados diversos meios de comunicação. Ao final do processo avaliativo, é importante uma reflexão crítica sobre ele, considerando as dificuldades, potências e fragilidades, a fim de planejar e orientar ações futuras, sendo também balizadora das avaliações externas.

De maneira complementar, vale considerar a proposta de Santos (2018) quanto às condições fundamentais para a implementação adequada do processo de autoavaliação institucional: a) equipe de coordenação; b) participação dos integrantes da instituição; c) compromisso explícito dos dirigentes da IES; d) informações validadas e confiáveis; e) uso efetivo dos resultados.

Desse modo, a avaliação interna possibilita o conhecimento e a autorreflexão da instituição sobre a própria realidade, reconhecendo suas práticas e identificando suas potencialidades e fragilidades. Assim, o processo de autoavaliação é capaz de nortear as ações internas, considerando a apropriação dos resultados por parte da gestão da IES para fins de gestão, planejamento, desenvolvimento e melhorias. Além do olhar interno, essa dimensão avaliativa é basilar para as avaliações externas, ao fornecer subsídios e, ao mesmo tempo, utilizar os resultados oriundos de outros instrumentos a fim de complementar as suas análises. Para tanto, a autoavaliação deve levar em conta as várias dimensões da instituição, como a organização didático-pedagógica (políticas de ensino, pesquisa e extensão, apoio ao discente, perfil do egresso, conteúdos curriculares, entre outros), o corpo docente e a infraestrutura física. Essa compreensão avaliativa, proposta pelo Sinaes, está associada à concepção de avaliação institucional formativa, a qual indica os objetivos e as finalidades da avaliação, a serviço do que e de quem ela está colocada. Considerando as contribuições de Queiroz (2008), essa perspectiva avaliativa

Visa um processo sistemático e intencional para identificar, compreender e analisar o desenvolvimento das ações realizadas com vistas à melhoria, ao aperfeiçoamento e à retroalimentação da realidade avaliada. Desse modo, a avaliação formativa não possui uma finalidade em si mesma, pois subsidia um curso de ação que visa construir um resultado previamente definido (QUEIROZ, 2008, p. 61).

Ainda segundo a autora, quando realizada sob uma perspectiva de prática pedagógica, a avaliação formativa possibilita o reconhecimento das potencialidades e fragilidades institucionais e, por conseguinte, oportuniza a (re)construção do projeto educacional e de uma realidade diferente. Dessa maneira, a IES pode materializar a sua missão com e para a sociedade, reforçando os seus valores sociais, pedagógicos e políticos. Assim, a relevância da avaliação é pensada sob a ótica da mediação entre seu propósito e a concretização das suas ações, tendo como contexto basilar o seu percurso histórico. A partir do olhar para si mesma e do conhecimento da sua realidade, é possível tomar decisões com mais consciência com vistas ao aprimoramento dos processos necessários. Essa lógica de transformação pode ser percebida na proposta do Sinaes e em políticas anteriores, como o Paiub (QUEIROZ, 2008).

De maneira inversa, a concepção meritocrática de avaliação busca atender prioritariamente aos interesses do mercado, às demandas do trabalho e da economia. Tem como ênfase a mensuração dos resultados mediante escalas de classificação, sendo orientada por princípios positivistas que se baseiam em pressupostos como fragmentação do objeto avaliado, neutralidade dos avaliadores e objetividade dos instrumentos de coleta de dados a fim de

garantir resultados quantitativos, mensuráveis. Assim, as avaliações meritocráticas são tomadas para fins de ranqueamento e seleção, buscando controlar os objetos avaliados de acordo com os propósitos mais convenientes para o Estado. Tradicionalmente, essa concepção tem como referencial exames gerais ou nacionais, como foi o caso do “Provão” e, no momento, o Enade. Nesse cenário, “por meio dos exames, os governos oferecem estatísticas educacionais com base nos resultados de suas avaliações, como referências de qualidade educacional e *ranking* de méritos que funcionam como aparelhos de utilidade social” (QUEIROZ, 2008, p. 66).

Mediante essa lógica meritocrática, avaliar passa a ser sinônimo de controle de qualidade, como se esta significasse algo que pode ser objetivamente medido e quantificado através de indicadores, como uma extensão do nível de produtividade, eficiência e eficácia da instituição (QUEIROZ, 2008). Sob a perspectiva de uma visão histórica e dialética, nota-se que tais pressupostos estão alinhados ao modelo gerencialista de Estado, cuja reforma administrativa se deu a partir do governo FHC, alinhada às estratégias neoliberais das concepções do mercado, conforme discutido no capítulo anterior.

Na agenda da educação superior, o tema da qualidade se tornou central e a tentativa de sua garantia passou a ser assegurada pela acreditação, cujo conceito é descrito a seguir.

Acreditar é praticar um ato legal certificando que uma instituição, um curso, um programa tem qualidade; portanto, seus efeitos são legítimos e publicamente assegurados e validados pelo Estado. Seu principal objetivo consiste em um controle legal-burocrático-formal da qualidade. Esse processo de garantia de qualidade culmina em um ato formal de testemunho de fé pública a respeito dos resultados alcançados por uma instituição, curso ou programa, com base em critérios e padrões externa e previamente estabelecidos (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 818).

Dessa maneira, acreditar significa certificar a qualidade de uma instituição, curso ou programa, a fim de verificar o cumprimento das exigências predeterminadas por alguma agência externa. Trata-se de um processo de concepção meritocrática, pautado no controle legal e burocrático, a partir da imposição de conceitos, padrões e critérios de qualidade. Diante da perspectiva da acreditação, a qualidade, cujo conceito é polissêmico e não consensual, passa a ser algo objetivo, descontextualizado, mensurável, supostamente neutro e comparável. Vale destacar também que a definição de qualidade por critérios eminentemente externos prejudica a autonomia universitária, na medida em que a avaliação se limita ao controle, à mensuração e à regulação, sem levar em consideração os processos participativos, formativos e de reflexão da comunidade acadêmica e científica (DIAS SOBRINHO, 2008).

Nessa direção, a qualidade das instituições e dos cursos de graduação tem sido reduzida à índices. Os indicadores de qualidade instituídos a partir de 2008 são estruturados e centralizados apenas em uma dimensão avaliativa: o desempenho dos estudantes, representado pelo Enade. Sob essa lógica, Lacerda, Ferri e Duarte (2016) afirmam que nesses anos de vigência do Sinaes o que se percebe é a desarticulação e a subordinação entre os três pilares avaliativos (avaliação do desempenho dos estudantes, avaliação externa dos cursos e a autoavaliação institucional). Na prática, o Enade, pontual e somativo, aparece como modalidade avaliativa principal. Já a avaliação de cursos tem ficado como intermediária nessa escala de subordinação, vinculada a um conjunto de dimensões estabelecidas nos instrumentos de avaliação externa e submetida ao olhar pontual de avaliadores. Quanto à autoavaliação, desarticulada dos demais componentes avaliativos, acaba sendo subsumida diante do sistema, sendo reduzida à processos eminentemente burocráticos e regulatórios (LACERDA, FERRI; DUARTE, 2016).

A própria composição dos indicadores de qualidade deixa claro o peso atribuído aos instrumentos oriundos do Enade, como pode ser observado no quadro a seguir, o qual ilustra a metodologia de cálculo do CPC.

Quadro 6. Metodologia de composição do Conceito Preliminar de Curso – CPC

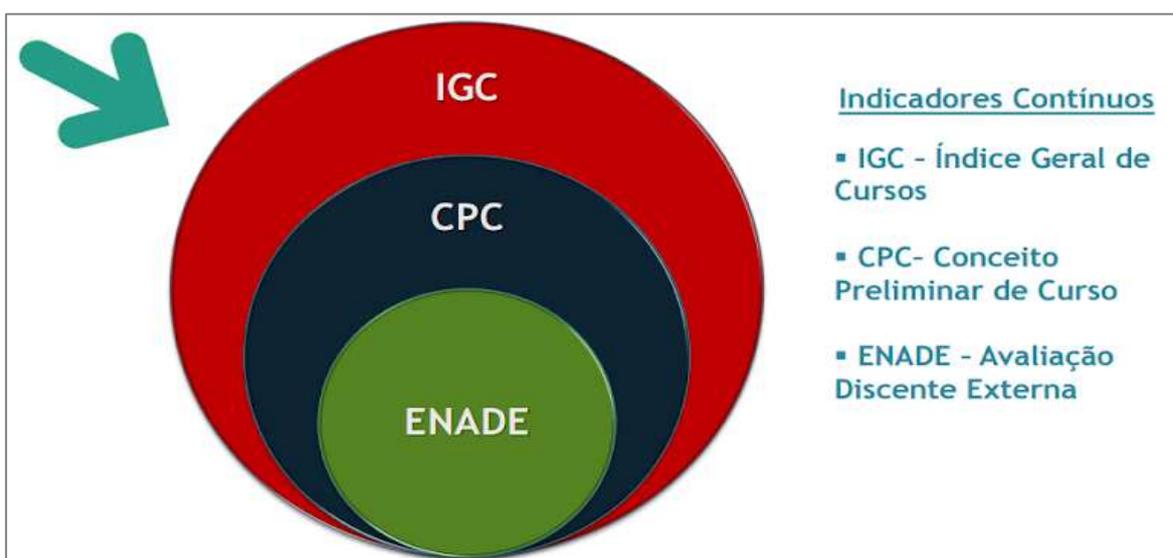
Dimensão	Componentes	Origem	Pesos	
Desempenho dos Estudantes	Nota dos concluintes no Enade (Conceito Enade)	Enade	20%	55%
	Nota do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD)	Enem e Enade	35%	
Corpo Docente	Nota referente à proporção de mestres	Censo da Educação Superior	7,5%	30%
	Nota referente à proporção de doutores		15%	
	Nota de regime de trabalho		7,5%	
Percepção Discente	Nota referente à organização didático-pedagógica	Questionário do Estudante (Enade)	7,5%	15%
	Nota referente à infraestrutura e instalações físicas		5%	
	Nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional		2,5%	

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas na Nota Técnica N° 58/2020/CGCQES/DAES.

Como pode ser observado, 70% da composição do CPC tem origem no Enade. Isso porque 55% da nota é obtida a partir do desempenho dos estudantes na prova, através do conceito Enade e do IDD. Além disso, 15% do peso do CPC é voltado para a percepção discente

acerca das condições de oferta do curso (organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura física), cujas informações são oriundas do questionário do estudante, instrumento obrigatório para a condição de regularidade dos estudantes perante o exame. Ao somar os referidos percentuais, nota-se que os 30% restantes de composição do indicador de qualidade dos cursos tem como origem as informações declaradas no Censo da Educação Superior, como a titulação e o regime de trabalho docente. Vale destacar, ainda, que o CPC é a base de cálculo para o IGC, já que o índice geral de cursos de uma instituição considera, como um dos insumos para a definição, a média ponderada dos conceitos preliminares de curso. Desse modo, os indicadores de qualidade têm como origem primordial o Enade, como ilustrado a seguir.

Figura 3. Integração entre Enade, CPC e IGC



Fonte: Figura elaborada pela autora a partir da Nota Técnica Nº 58/2020/CGCQES/DAES.

Na figura apresentada, é possível notar a inter-relação entre o Enade, o CPC e o IGC. Como pode ser observado, o Enade é a base de composição dos indicadores de qualidade dos cursos de graduação e das instituições. Mediante o detalhamento realizado no Quadro 6, o conceito Enade e o questionário do estudante constituem 70% da nota do CPC e, por conseguinte, do IGC, já que o indicador das instituições é calculado com base na média dos CPCs dos respectivos cursos.

Considerando o peso dado ao Enade na composição dos indicadores de qualidade, a avaliação da qualidade educacional fica reduzida à mera mensuração do desempenho. Desse modo, a autoavaliação é comprometida diante dos resultados quantitativos (SOUSA, 2018) e parece perder a validade não só no âmbito da política de avaliação, como também na realidade

das instituições. Ressalte-se que isso foi evidenciado em todos os estudos apresentados a partir do estado do conhecimento realizado e analisado no Capítulo 1 dessa dissertação.

No âmbito da autoavaliação do Sinaes e, mais especificamente, das CPAs, Barreyro e Rothen (2006) salientam que a identidade das comissões e seus respectivos espaços de atuação dependem do lugar que ocupam dentro de cada instituição, considerando o grau de autonomia e de liberdade. Tendo isso em vista, elas podem assumir características centralizadoras, burocráticas, utilitaristas ou emancipatórias, de acordo com o envolvimento da comunidade acadêmica e da maneira como a autoavaliação é utilizada na IES. Ainda que a legislação institua a autonomia das comissões em relação ao colegiado e demais órgãos da instituição, na prática, o cumprimento dessa premissa depende da vontade política institucional e da estrutura organizacional.

Na direção do que é ressaltado por Sousa (2018), a não centralidade da autoavaliação institucional nas instituições, conforme idealizado pela política do Sinaes, reflete a relevância atribuída aos indicadores e conceitos externos para fins de vantagem competitiva no mercado educacional. Além disso, configura-se como a expressão da ausência estatal quanto ao acompanhamento dos trabalhos das CPAs. O Estado se desresponsabiliza diante do acompanhamento dos processos enquanto seu papel fica reduzido apenas ao controle junto ao mercado, cujo foco volta-se para a eficácia e a eficiência dos resultados. Dessa maneira, nota-se um desequilíbrio entre os referenciais e as práticas de avaliação e regulação.

De maneira complementar à discussão apresentada, Pillatt e Araújo (2020) evidenciam a tendência de conceder maior importância aos indicadores de qualidade do que aos conceitos de avaliação, a qual tem sido seguida pelo próprio MEC. Os autores embasam essa afirmação tendo como referência os processos de regulação, já que o CPC e o IGC são considerados suficientes para a adoção de medidas regulatórias que deveriam ser efetivadas somente após análise dos conceitos de avaliação de cursos e das instituições: o CC e o CI.

Entretanto, questiona-se também essa visão eminentemente quantitativa pois, apesar de considerar os conceitos oriundos das avaliações *in loco* por avaliadores do BASis, não faz menção à autoavaliação institucional, a qual também constitui um dos componentes avaliativos e central do Sinaes. Cabe mencionar, ainda, que a própria execução da avaliação interna é regulada pelos pressupostos de avaliação externa, a partir da adoção de avaliações internas mediante aplicação de questionários, como também de escalas utilizadas pelo Inep e de conceitos avaliativos que obedecem a escala de 1 a 5.

Nesse contexto interpretativo, considera-se o questionamento realizado por Lacerda, Ferri e Duarte (2016) se o Sinaes pode ser considerado um modelo de *accountability*³⁹, com foco em testes de desempenho, ou apenas apresenta partes desse modelo. Partindo do conceito de *accountability* discutido por Afonso (2009), os referidos autores sugerem que esse sistema ainda não pode ser caracterizado por esse modelo, apesar de conter algumas características dele. O que se observa na operacionalização dessa política avaliativa são indícios, em evolução, de *accountability*, levando em conta a centralização no desempenho estudantil, bem como a simplificação e generalização dos processos de avaliação. Apesar disso, os mesmos autores salientam que as especificidades locais, regionais e organizacionais de cada IES, em cada curso de graduação, impedem uma simples padronização sem que seja considerada a meta-avaliação. Por isso, os índices quantitativos não podem ser tratados como um fim em si mesmo. Tais conceitos devem ser considerados em processos posteriores nos quais eles possam ser contextualizados, antes da ratificação pelo Estado, por meio da publicação, da mídia e dos ranqueamentos. Na perspectiva desses autores, diante da forma como a política do sistema de avaliação vem sendo conduzida, o que existe é mais uma verificação de desempenho do que uma avaliação propriamente dita (LACERDA; FERRI; DUARTE, 2016).

Ressalta-se que a crítica realizada quanto aos indicadores quantitativos não se reduz a tomá-los meramente como estratégias de regulação ou de ranqueamento alinhadas ao interesse do mercado. O que é problemático não são os índices em si, mas a maneira como eles são apropriados diante das práticas avaliativas, os quais assumem a centralidade no que diz respeito à definição de qualidade educacional. Além disso, se considerados de maneira isolada, acabam ficando restritos a um tipo de avaliação, quantitativa e de cunho cognitivo, que não dá conta da realidade da educação superior, tampouco do constructo acerca da qualidade.

Na direção do que é preconizado pelo Inep (2009), compreende-se que a complexidade da educação superior requer o uso combinado de variados instrumentos e metodologias de avaliação. Não cabe simplesmente restringir ou defender qual a melhor forma de avaliar, pois nenhuma metodologia da conta da totalidade dos fenômenos educacionais, tampouco das tensões, contradições e dialética inerentes a eles. Na verdade, considera-se de suma relevância a utilização de diversos instrumentos e perspectivas metodológicas, de forma combinada, que

³⁹ O termo “*accountability* indica frequentemente uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas” (AFONSO, 2012, p. 472). Essa expressão aparece, muitas vezes, permeada por um caráter autoritário e punitivo voltado para a responsabilização das instituições e indivíduos. Além disso, também está associado às avaliações externas baseadas em testes, a publicação de resultados em forma de *rankings* e ao uso de explicações de caráter privado com a pretensão de superar problemas educacionais. Nessa direção, o autor propõe a compreensão acerca da *accountability* a partir de três pilares: avaliação, prestação de contas e responsabilização.

levem em conta as necessidades de análise e de julgamento de determinado objeto, o qual não deve ser fragmentado, principalmente quando se fala de um sistema avaliativo.

Em diálogo com os estudos de Pillatt e Araújo (2020), é importante mencionar que o uso de testes em práticas avaliativas não representa um problema, pois a problematização está centrada no que é feito com os seus resultados. Quando o propósito da testagem é diagnóstico ou formativo, pode ser uma poderosa ferramenta de orientação e de melhoria de determinado processo. Porém, quando a responsabilização e as penalidades são diretamente vinculadas aos resultados, o objetivo passa a ser os escores e *rankings* em detrimento da qualidade educacional. Um modelo avaliativo pode apropriar-se de elementos regulatórios e da racionalidade instrumental para alcançar seus objetivos. Contudo, a legitimidade desse tipo de avaliação precisa considerar um olhar intersubjetivo do conhecimento, bem como os fenômenos culturais. Ao encontro da discussão realizada pelo Inep (2009), acredita-se que a combinação epistemológica entre modelos avaliativos objetivista-quantitativo-regulatório e subjetivista-qualitativo-emancipatório é essencial para compreender melhor os processos educacionais mediante o olhar polissêmico da dimensão humana (PILLATT; ARAÚJO, 2020).

Nessa perspectiva, a partir de uma proposta de avaliação docente, Cassettari (2015) corrobora o pressuposto de que a avaliação pode ser mais efetiva na medida em que é mais flexível e busca atender a diferentes propósitos, ao agregar concepções formativas e somativas. É possível, por exemplo, que uma mesma avaliação identifique as fragilidades institucionais, a fim de orientar políticas e visar os resultados para embasar decisões complexas. A autora acrescenta que, ainda que não exista consenso quanto a esse tipo de avaliação, é significativa a quantidade de estudos que defendem a participação da comunidade acadêmica no processo de tomada de decisão sobre a avaliação, sendo esta melhor quando combina distintos instrumentos.

Seguindo essa linha de raciocínio, vale exemplificar os casos estudados por Trevisan e Sarturi (2020) sobre os processos de gestão de cursos de licenciatura da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Foi evidenciado que os cursos investigados criavam processos de avaliação interna que consideravam a percepção, as vivências e o diálogo entre os atores institucionais. Para além de uma avaliação formal pautada em resultados quantitativos, consideravam sentidos que, muitas vezes, escapam aos dados mensuráveis, como as relações pessoais e com o conhecimento. Em alguns casos, a gestão buscava problematizar os resultados da avaliação, identificar causas e efeitos, a fim de qualificar e aprimorar os cursos. Notou-se ainda uma identificação de papéis no sentido de esclarecer o que competia à gestão dos cursos e o que poderia ser encaminhado à outras instâncias, de modo a gerir os resultados da autoavaliação.

Levando em conta o exposto, cabe destacar as aproximações dos resultados da última pesquisa citada com a política do Sinaes, ao defender que a avaliação da educação superior seja pautada em diferentes instrumentos, componentes e dimensões avaliativas, formativas e/ou somativas. Também, considerando a autoavaliação institucional, evidencia-se a importância da participação dos segmentos da comunidade acadêmica nos processos de gestão e de tomada de decisão, tendo em vista os resultados obtidos na avaliação a partir da contribuição dos atores institucionais. Contudo, a partir da perspectiva de Afonso (2012), a necessidade frequente de implementar formas de *accountability* se tornou uma espécie de fetiche no âmbito da avaliação educacional, a qual é vinculada aos pressupostos de prestação de contas e de responsabilização. Tais aspectos constituem um ideal de que eles, por si só, são capazes de satisfazer as expectativas de setores da sociedade no sentido de solucionar os déficits e os problemas de qualidade da educação. Assim, os meios de prestação de contas, associados aos ideais de transparência das atividades de instituições passaram a ser embasados, em sua maioria, nos resultados das avaliações.

Todavia, o que se pretende colocar em discussão não é a validade ou não dos *rankings* como ferramenta avaliativa. Como é ressaltado por Amestoy e Tolentino-Neto (2020), o problema não são as avaliações, os ranqueamentos ou as práticas de *accountability* em si, mas sim o que se faz com eles. Quando se busca representar a qualidade educacional em números a partir de *rankings* e avaliações externas, é relevante discutir o quanto eles precisam ser complementados com outras fontes de informações e avaliações para atingir o que se propõe. Nessa direção, Fernandes (2017) defende que não se trata de assumir um posicionamento contrário ao Enade, CPC e IGC sem apontar as críticas cabíveis. A discussão está centrada na iniciativa reducionista do MEC de embasar toda a política de avaliação da graduação em dois ou três indicadores.

Mediante as concepções de avaliação discutidas anteriormente e as reverberações dos indicadores de qualidade no âmbito do sistema avaliativo, cabe mencionar aqui o caráter híbrido da lei do Sinaes, como discutido por Barreyro e Rothen (2006). Por um lado, o sistema avaliativo atual decorreu da proposta da CEA, a qual instituiu a função emancipatória da avaliação, tendo como agente principal a comunidade interna das instituições. Por outro, os autores defendem que a lei instituiu o controle por parte de agências do Estado, o que a caracteriza como uma lei híbrida, de dupla concepção: uma formativa e outra de controle. Ainda, evidenciam que essas duas concepções de avaliação continuam coexistindo, tendo em vista o teor das diferentes publicações que se sucederam. Exemplos disso são os documentos publicados pela Conaes/INEP intitulados “Diretrizes para a avaliação das Instituições de

Educação Superior” e o “Roteiro para a Avaliação Interna” (2004c), os quais se aproximam da concepção emancipatória defendida pelo CEA. Já o documento “Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior”, assume uma visão de avaliação regulatória. Entretanto, cabe debater a posição da última fonte citada, no sentido de questionar se é possível determinada política educacional abranger uma concepção única, exclusivamente formativa ou regulatória. Ou ainda, se uma política de caráter formativo, para ser concebida como tal, não deve possuir aspectos regulatórios e de controle em sua concepção e execução. Assim, presume-se que avaliação e regulação podem se constituir enquanto processos complementares, conforme previsto no Sinaes.

Apoiando-se nas contribuições de Fernandes (2017), reiteramos o aspecto emancipador das instituições já que, mesmo com as exigências regulatórias, isso não impede que as IES possam realizar seus processos de avaliação interna com vistas à melhoria dos processos. Ainda que a autoavaliação esteja rendida à lógica da regulação, não há uma força coercitiva propriamente dita que impeça as instituições de potencializar a sua avaliação interna. Assim, a avaliação pode ser utilizada de modo construtivo, e não apenas meramente regulatório, de modo que os resultados possam ser apropriados para fins de melhorias institucionais.

Portanto, apesar de a avaliação e a regulação serem distorcidas no âmbito das práticas e dos discursos sociais, elas são processos distintos que podem ser complementares, como previsto na política do Sinaes (VERHINE, 2015). Todavia, podem articular-se de maneira antagônica, o que tem gerado distorções no âmbito do Sinaes. Tendo isso em vista, considera-se essencial aprofundar a discussão sobre as tensões e contradições existentes entre avaliação, regulação e performatividade, o que é abordado na seção a seguir.

3.2. Modos de regulação e performatividade

Como exposto na seção anterior, muitos são os conflitos e tensionamentos existentes entre a avaliação e a regulação, bem como as diferentes concepções que elas suscitam. Apesar de a política do Sinaes estabelecer uma relação de equilíbrio e complementaridade entre o par avaliação-regulação, esses fenômenos parecem ocupar lugares de valorização distintos.

Avaliação e regulação são atividades distintas, porém, interligadas, pois a avaliação embasa as decisões de caráter regulatório. Porém, na prática, existem tensões que permeiam esses dois processos, como pode ser percebido desde o surgimento do Sinaes em 2004. Logo em seguida, deu-se início ao Enade visto que já existia uma infraestrutura para aplicação de exames em larga escala decorrente do “Provão”. A autoavaliação institucional também iniciou

rapidamente já que a maioria das instituições instituíram a CPA ainda em 2004 e encaminharam seus respectivos relatórios de autoavaliação até o final de 2006. Já a avaliação *in loco* levou um tempo para se concretizar, pois era necessário capacitar, primeiramente, um grande número de avaliadores, reformular e testar instrumentos de avaliação, além da logística de implantação de avaliações de todas as IES e cursos de graduação do sistema federal de ensino. Enquanto isso, as instituições não recebiam o retorno do MEC referente aos relatórios de autoavaliação. Já o Enade, por ser aplicado anualmente, assumiu a centralidade do sistema avaliativo. Dessa maneira, o Sinaes passou a perder credibilidade e os processos de regulação, dependentes dos resultados das avaliações, ficaram paralisados (VERHINE, 2015). Diante desse cenário, o autor menciona que a concepção inicial do Sinaes foi reajustada, na tentativa de viabilizar a execução da política de avaliação e assegurar a sua contribuição para a regulação, o que impactou significativamente na relação avaliação-regulação. Um exemplo foi a criação dos indicadores de qualidade discutidos anteriormente, o CPC e o IGC.

Com efeito, considerando a inviabilidade do INEP realizar visitas *in loco* em todos os cursos e instituições do país de acordo com a periodicidade do ciclo trienal do Enade, as visitas foram limitadas para os cursos mais “problemáticos”. Assim, o CPC foi criado a fim de identificar esses cursos, de maneira a contemplar as dimensões de avaliação estabelecidas pelo Sinaes – organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura – mediante dados já existentes do Censo de Educação Superior e do Enade, como analisado na seção anterior. O conceito atribuído varia em uma escala de 1 a 5, em ordem crescente de indicativo de qualidade. Os cursos que recebem conceito insatisfatório (1 ou 2) recebem visita obrigatoriamente e seu conceito final é atribuído pela comissão de avaliação *in loco*. Já os cursos que obtiverem conceito satisfatório (maior ou igual a 3) têm seus atos regulatórios renovados automaticamente, considerando a nota obtida no indicador de qualidade. A mesma lógica foi seguida para a implantação do IGC. Além disso, a obtenção de conceito insatisfatório implica a instauração de protocolo de compromisso entre a IES e o MEC, a fim de efetuar as melhorias necessárias. Caso o protocolo não seja cumprido, a instituição pode sofrer penalidades, como a suspensão temporária de vestibular e a cassação da autorização de funcionamento.

No que tange ao conceito de regulação, este possui uma pluralidade de significados, sendo possível falar em “multirregulação”, como defendido por Barroso (2005). Como proposta de um modelo interpretativo, o autor trata da regulação como um modo de coordenação constitutivo de qualquer tipo de sistema que tem por objetivo garantir o equilíbrio. Nessa linha de raciocínio, o processo regulatório está para além da definição de normas, regras e regulamentos que orientam determinado funcionamento, já que se refere também ao reajustamento das

diversas ações das pessoas em torno dessas regulamentações. A complexidade do sistema educacional e a diversidade de seus atores implicam em diferentes modos de regulação, considerando que a aplicação de uma mesma norma pode ter desdobramentos distintos a depender, por exemplo, dos interesses, contextos e estratégias. Outro ponto que é importante destacar é que, embora o Estado seja responsável pela garantia do direito à educação, ele não é a única fonte de regulação. As múltiplas regulações, muitas vezes contraditórias, também se dão em outras instancias, como os docentes, a comunidade e outros agentes sociais.

No contexto educacional, a regulação também diz respeito ao modo de condução das políticas públicas. A referência ao *novo* papel regulador do Estado está alinhada aos pressupostos gerencialistas da administração pública, de modernização, eficiência, eficácia em detrimento do tradicional controle burocrático por normas e regulamentos. Nesse sentido, a regulação se torna, por um lado, mais flexível na definição dos processos e mais rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados; e por outro, distante da mera regulamentação focada na definição e no controle *a priori* dos procedimentos, a qual demonstra pouca preocupação com aspectos relativos à qualidade e eficácia dos resultados.

Quadro 7. Elementos constituintes das regulações burocrática e gerencialista

FORMAS DE REGULAÇÃO	
Burocrática	Gerencialista
Foco na regulamentação	Foco nos resultados
Rigidez no estabelecimento de normas, regras, regulamentos	Rigidez no controle dos resultados
Flexibilização dos resultados	Flexibilização na definição dos processos
Ênfase no processo (<i>a priori</i>)	Ênfase nos resultados, eficiência, eficácia, qualidade (<i>a posteriori</i>)

Fonte: Elaboração própria a partir das contribuições de Barroso (2005).

Nessa pesquisa é adotada a concepção presente no documento do INEP “Sinaes: da concepção à regulamentação” (INEP, 2009), de que tanto o Estado quanto a comunidade educativa, de acordo com os respectivos papéis, têm responsabilidades com a regulação e a avaliação. A regulação é importante para o cumprimento da função estatal no sentido de supervisionar e regular a educação superior, com vistas ao planejamento e garantia de qualidade. 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 propiciar melhores condições de desenvolvimento” (p. 95). Considerando

ainda o referido documento, para superar essa visão da regulação como mera função de controle, burocrática e legalista, é essencial a construção de outra lógica vinculada a um sentido ético e político, de modo que a regulação não se esgote em si mesma. De maneira articulada à avaliação educacional, pode também se constituir uma prática formativa e construtiva. Tais considerações vão ao encontro do que é proposto na política do Sinaes.

Diante dessa realidade, a regulação, que deveria ser desenvolvida como ferramenta de apoio para a execução da política avaliativa na direção de um direito social a educação de qualidade, é reduzida a um mecanismo de *accountability*. Sendo assim, a atuação estatal vai de encontro ao que é estabelecido na política pública, o que evidencia uma das contradições presentes no âmbito do Sinaes. Considerando o histórico apresentado no Capítulo 2 referente à expansão e avaliação da educação superior, a reforma administrativa do Estado no governo FHC, a influência dos organismos internacionais e a ênfase nos indicadores de avaliação quantitativos, nota-se na prática do Sinaes a predominância da regulação. Esta, ao estabelecer mecanismos de controle e de punição associados aos resultados das avaliações externas, bem como a exposição midiática dos *rankings*, regula não apenas as instituições, mas também as diversas ações das pessoas envolvidas nesse processo.

Corroborando com a discussão apresentada, pode-se citar a pesquisa realizada por Pillatt e Araújo (2020), a qual foi voltada para uma análise dos primeiros quinze anos do Sinaes a partir das concepções de docentes e gestores educacionais. Após a análise dos dados levantados, foi possível confirmar a hipótese formulada pelos autores de que o modelo avaliativo do Sinaes assume um caráter mais regulador do que formativo, pois tem se norteado por indicadores objetivos e frágeis que supostamente expressam a qualidade e a subjetividade institucionais. O estudo constatou, também, que a tensão histórica e dicotômica entre regulação e emancipação continua presente no contexto educacional brasileiro, como foi possível perceber na evolução das políticas de avaliação discutida no Capítulo 2. É fato que a educação superior demanda tanto ações regulatórias, quanto formativas e emancipatórias, conforme concepção do Sinaes, de modo que esses dois aspectos possam estabelecer uma relação de equilíbrio. Todavia, na prática desse sistema avaliativo, percebe-se que o peso tem ficado do lado regulatório associado a ações de hipermercadorização e de coerção que ferem a autonomia universitária e generalizam conhecimentos. A partir dos resultados, também foi possível confirmar a hipótese de que existem ações coercitivas associadas à avaliação. Dos 280 participantes, pelo menos 112 (40%) manifestaram terem sofrido algum tipo de interferência na sua atuação em decorrência de algum processo avaliativo. Essas pressões foram tanto por parte da instituição quanto dos discentes e voltadas principalmente para a avaliação do Enade, como treinamentos para o exame e

alterações curriculares. Tais tentativas de adequação às exigências de uma avaliação padronizada acabam por desconsiderar as características específicas das regiões nas quais as IES estão imersas, bem como demais elementos que caracterizam a diversidade institucional (PILLATT; ARAÚJO, 2020).

As evidências de práticas de *accountability* nos processos de autoavaliação das instituições impactam não só na redução da avaliação apenas à prestação de contas, como também nas práticas de acadêmicas e de gestão das IES. Isso fica evidente no estudo realizado por Trevisan e Sarturi (2020), o qual apresenta a performatividade como umas das categorias norteadoras da autoavaliação das instituições investigadas e, mais especificamente, como efeito da avaliação na gestão. Na prática, há evidências de que a avaliação é desenvolvida com foco na regulação como sinônimo de controle de qualidade. Isso implica a atribuição de sentido isomórfico à qualidade, como algo padronizado, estático e comum a todas às IES, representada por *rankings* e mensurações de desempenho, ainda que a política do sistema avaliativo considere a diversidade e realidade institucionais e, portanto, a construção de múltiplos sentidos de qualidade. Dentre os resultados que emergiram no estudo, vale destacar a caracterização do efeito performativo da avaliação, tais como “não adianta avaliar e não utilizar os dados (...) Tanto avaliar e não transformar, como fazer e não avaliar, não servem para melhorar os processos e não tem efeito senão regulatório e performativo” (TREVISAN; SARTURI, 2020, p. 376). Diante disso, é possível notar que o distanciamento na prática avaliativa entre demonstrar resultados e transformar a realidade reitera o caráter performativo da autoavaliação.

Ao considerar a relevância do conceito de performatividade para a discussão apresentada nessa dissertação, toma-se como referência a definição de Ball (2005), conforme segue.

A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança. 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 (BALL, 2005, p. 543).

É possível notar que o referido conceito está intimamente relacionado às iniciativas de *accountability*, com foco no controle e na responsabilização. No âmbito da avaliação das instituições de educação superior, a performatividade pode ser compreendida como a atuação dos atores educacionais orientada por mecanismos regulatórios, de controle e de classificação, no sentido da demonstração e alcance de qualidade por meio de notas e indicadores quantitativos, de modo a fortalecer a sua imagem perante o mercado e o MEC. Como exemplos,

podemos citar alguns resultados da pesquisa desenvolvida por Santos (2018) sobre o processo de autoavaliação em IES privadas. O estudo evidencia que a avaliação interna representa uma ação burocrática imposta pelo Estado, vista como uma ferramenta necessária para exaltar as políticas de ranqueamento. Por conseguinte, essa dimensão avaliativa é reduzida a um relatório que destaca apenas as boas ações praticadas pela instituição.

As pesquisas realizadas por Alonso (2012) e Melo-Roso (2016) também elucidam os efeitos performáticos da avaliação na atuação de gestores, mais especificamente no âmbito do Enade. Tais iniciativas foram voltadas para a alteração dos métodos de ensino no sentido da padronização das provas de acordo com o modelo do Enade, bem como a pressão institucional para que docentes adotassem esse tipo de prova; a adequação de conteúdos programáticos, a criação de turmas enadistas, compostas por estudantes habilitados ao exame, e de cursinhos preparatórios.

Diante disso, nota-se uma espécie de *efeito dominó* que parte do modo de condução das políticas públicas de avaliação pelo Estado e reverbera nas práticas das instituições. Mediante uma perspectiva avaliativa regulatória, as IES por vezes abrem mão da sua autonomia, missão e valores institucionais para adotar determinadas performances que expressam um suposto padrão de qualidade *universal*, voltado para a obtenção de melhores índices e classificações. Nesse cenário de disputa, principalmente no âmbito da educação superior privada, presume-se que as avaliações *in loco* e o desempenho dos estudantes são performados, enquanto a avaliação interna é simulada.

Assim sendo, a regulação acaba por conduzir as práticas avaliativas e não o contrário, como proposto pelo Sinaes. Como destacado por Griboski e Fernandes (2012), a coerência entre a avaliação e a gestão acadêmica é prevista com vistas à melhoria da qualidade da educação superior. Entretanto, as ações de regulação traduzidas, por exemplo, pelo uso dos resultados avaliativos para fins de competição por parte das instituições e da sociedade, refletem a insuficiente importância dada aos aspectos pedagógicos associados à educação de qualidade. Esse movimento reflete na gestão das instituições, nas propostas pedagógicas dos cursos e, por conseguinte, no perfil dos estudantes.

A depender do modelo de avaliação adotado, no sentido de promover melhorias educacionais ou a serviço do controle estatal sobre as IES, as ações institucionais e de gestão podem ser fortalecidas ou indicar uma substituição do poder público pela regulação do mercado, através de justificativas associadas a necessidade de desburocratização do Estado e do combate à sua ineficiência. O modo de condução da política de avaliação pode expressar a sua vinculação

a determinado projeto político-ideológico, seja pelo lugar ou não lugar que assumem (GRIBOSKI; FUNGHETTO; 2013).

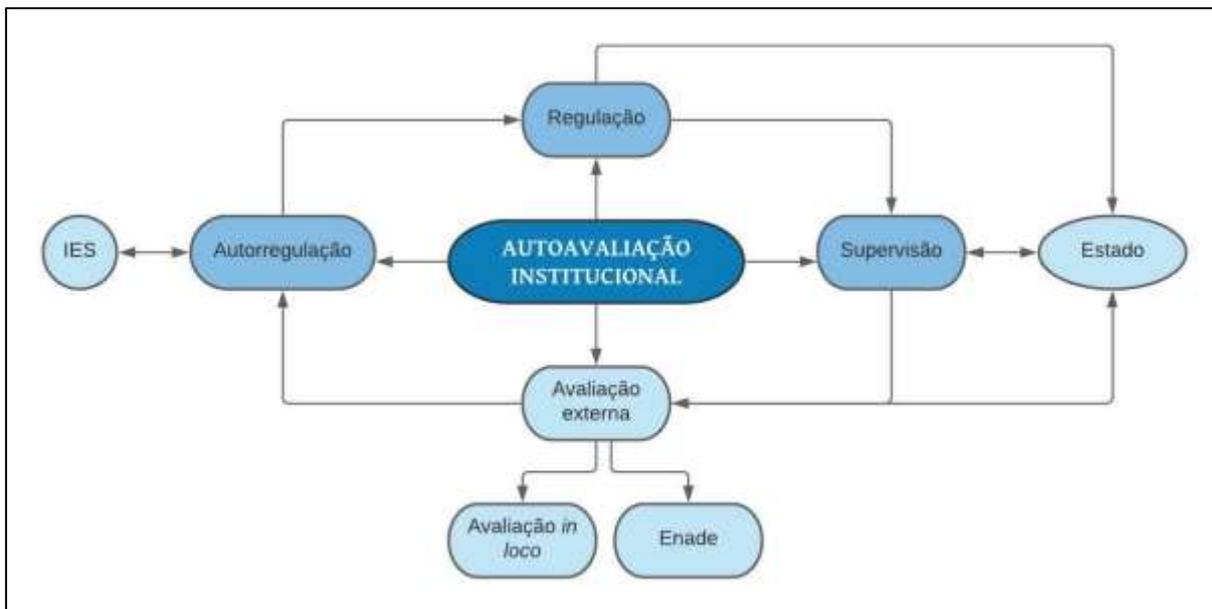
No contexto de regulação estatal e, a partir da discussão apresentada, fica evidente que a performatividade nas IES se materializa nas necessidades de se adequarem às expectativas de qualidade estabelecidas pelo Estado capitalista, a fim de que possam funcionar de forma regularizada. Face ao exposto, percebe-se que a ação de regular não se confunde, na teoria, com a ação de avaliar. Uma entidade reguladora pode fazer valer suas normativas sem utilizar-se de avaliações, por exemplo. No entanto, no caso da educação superior no Brasil, em que regular pressupõe desde o reconhecimento de um curso até o fechamento de uma IES, a avaliação se tornou a ferramenta principal da regulação (GONÇALVES, 2016).

Nesse sentido, uma das críticas realizadas às práticas de avaliação vigentes é que os instrumentos estão sendo aplicados isoladamente e não de maneira integrada como proposto na política. Os resultados quantitativos e focalizados no desempenho dos estudantes levam a uma visão parcial e fragmentada da realidade, pois não dão conta de abranger a riqueza e a complexidade das instituições educacionais de educação superior, tampouco do sistema educativo como um todo (INEP, 2009). Tal aspecto também é evidenciado por Sousa (2018), o qual ressalta a complexidade, a heterogeneidade e as contradições inerentes ao campo da educação superior brasileira e, conseqüentemente, da política de avaliação do Sinaes.

Também, na perspectiva de Gonçalves (2016), cabe mencionar a contradição colocada pelo próprio Estado ao tomar a educação superior como um todo e submeter todas as instituições aos mesmos processos avaliativos. Por um lado, é cobrado um mesmo padrão mínimo de qualidade a todas elas, sejam públicas ou privadas. Por outro, considerando o nível de exigência de qualidade quanto à classificação acadêmico-administrativa que as IES pertencem; as faculdades e centros universitários são menos exigidos, os quais são, em geral, da rede privada. Todavia, ainda que passar pela avaliação seja obrigatório para todas as instituições pertencentes ao sistema federal de ensino, isso não as impede de assumirem um olhar interno, sendo possível ressignificar os objetivos das avaliações.

Como ilustração da proposta de funcionamento do sistema de avaliação concebido pelo presente estudo, com centralidade na autoavaliação institucional, elaborou-se o esquema a seguir.

Figura 4 – Esquema de funcionamento do Sinaes com centralidade na autoavaliação institucional



Fonte: Elaboração própria a partir da Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004a).

Cabe ressaltar que a proposta do Sinaes representa um avanço quanto ao modelo de avaliação da educação superior brasileira, tendo em vista o paradigma que propõe uma avaliação formativa a partir da autoavaliação e da articulação com a regulação do sistema. Além disso, propõe a integração dos três componentes de avaliação: institucional, dos cursos e dos estudantes, o que permite maior amplitude acerca da qualidade educacional (POLIDORI; MARINHO-ARAÚJO; BARREYRO, 2006). Apesar das distorções percebidas na prática do Sinaes em relação à sua concepção, esse sistema avaliativo trouxe avanços se comparado aos modelos anteriores, conforme afirmado por Pillatt e Araújo (2020).

Corroborando com o que é discutido por Griboski, Peixoto e Hora (2018), quando compreendida como um processo relevante para o andamento e alcance da missão institucional, a avaliação pode representar o pilar fundamental de existência da própria instituição. Por isso, os processos avaliativos devem fazer parte de um sistema integrado de diversas dimensões de determinada realidade, de modo a assegurar coerência entre conceitos, epistemologias e práticas, bem como alcançar os objetivos institucionais. É com base nesses pressupostos que a autoavaliação se constitui como elemento fundamental para orientar as instâncias gestoras das IES, como balizadora de processos de planejamentos contínuos que integram ações acadêmicas e administrativas. Deve-se salientar ainda, considerando as contribuições das referidas autoras a importância da avaliação institucional para o desenvolvimento das práticas de gestão.

Entre outros aspectos, a avaliação institucional deve ter a avaliação formativa como pressuposto, porque ela proporciona informações acerca do desenvolvimento do processo de ensino, com a finalidade de reorientar a prática pedagógica dos educadores e, quanto ao desenvolvimento das ações institucionais, reorientar políticas acadêmicas em andamento. Como um processo permanente, sua principal função é subsidiar mudanças e práticas inovadoras no sentido de diagnosticar, apoiar e corrigir os aspectos avaliados (GRIBOSKI; PEIXOTO; HORA, 2018, p. 184).

Portanto, não se trata de negar ou desvalorizar as avaliações quantitativas, os índices e os indicadores de qualidade. A centralidade da discussão está na forma de execução dos componentes avaliativos do Sinaes que, enquanto um sistema, deve ser integrado, sistêmico e contínuo, de modo a estabelecer uma relação de equilíbrio entre avaliação, regulação e supervisão. Para tanto, considerando diferentes realidades, contextos e identidades institucionais, bem como a autonomia na maneira de condução dos processos internos, a autoavaliação constitui-se como uma ferramenta de suma importância para que as IES sejam geridas e tenham suas atividades planejadas a partir do olhar interno para sua realidade, potencialidades e fragilidades. Assim, é possível o processo de melhoria contínua, a fim de atingir sua missão e objetivos com qualidade, a fim de que a instituição se desenvolva internamente e esteja preparada para as avaliações externas de modo mais coerente e consciente do seu papel na sociedade. A avaliação interna é capaz de subsidiar não só os demais componentes avaliativos, como também os processos regulatórios que são importantes para manter o funcionamento adequado das instituições, assim como para o Estado tentar garantir uma educação com finalidades públicas, de caráter formativo e emancipatório.

3.3. Conjuntura do Sinaes diante dos novos modos de regulação: do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff à pandemia da Covid-19

O Brasil vive, principalmente a partir do governo vigente de Jair Bolsonaro, iniciado em 2019, um cenário de profunda crise que tem como pano de fundo não só a pandemia da Covid-19 que se espalhou por todo o mundo a partir de 2020, como também uma crise econômica, social e política, de ruptura democrática, a qual teve início com o *impeachment*⁴⁰ da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Essa conjuntura afeta o país como um todo, inclusive as instituições de educação superior, motivo pelo qual é abordada nesta seção do estudo.

⁴⁰ Em 31 de agosto de 2016, por decisão do Congresso Nacional, foi realizado o *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff, a qual foi substituída pelo então vice-presidente Michel Temer (MANCIBO; JÚNIOR; OLIVEIRA, 2018).

Costa, Oliveira e Gomes (2020) ressaltam que, no Brasil, os procedimentos de regulação e de avaliação foram sendo reformulados no decorrer das diferentes políticas, concepções e iniciativas dos governos federais. Ao analisar a regulação nesses períodos, os autores demarcam três momentos principais. O primeiro foi no governo Lula (2003-2010), no qual houve maior centralização da regulação e regulamentação na esfera federal, com ênfase no controle da qualidade e maior atuação nos processos de supervisão e de avaliação. O segundo momento se deu ao final do governo Dilma Rousseff e é caracterizado, por um lado, pela tensão entre definição e implementação de padrões de controle da qualidade e, por outro, pela flexibilização e facilitação da expansão das instituições privadas e da EaD. O terceiro momento se inicia no governo Michel Temer (2016-2018) e é intensificado no governo de Jair Bolsonaro, iniciado em 2019. Suas ações são voltadas para os mecanismos de flexibilização, (des)regulamentação e autorregulação das IES privadas, mediante o estabelecimento de normas que reduzem a atuação do governo federal nos processos de avaliação e de regulação.

A ideologia neoliberal vem direcionando as políticas educacionais na direção do livre mercado com diferentes modos de gerencialismo, mercadorização, terceirização e privatização. No segundo período mencionado, a partir do governo de Michel Temer até o presente ano de 2021, o Sinaes se apresenta com processos regulatórios cada vez mais flexíveis no sentido da des(regulamentação) da educação superior. Nessa perspectiva, o Estado desresponsabiliza-se do seu papel regulador e o transfere para o mercado de maneira a favorecer a autorregulação do sistema. Principalmente a partir do referido governo, foram observadas mudanças significativas na educação superior, destacando-se a simplificação de processos, diminuição de exigências, concessão de mais autonomia, mudanças em atribuições de órgãos (na maior parte das vezes para reduzir burocracia) e nos indicadores para torná-los mais subjetivos, dentre outros.

No quadro a seguir consta uma síntese dos principais atos normativos e respectivas alterações na educação superior, no governo de Michel Temer (2016-2018).

Quadro 8. Atos legais e normativos e respectivas alterações na educação superior brasileira (2016-2018)

Ato legal-normativo	Ementa/Assunto	Principais alterações propostas
Decreto nº 9.235/2017	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.	Marca o ciclo de regulamentação/regulação pós- <i>impeachment</i> da presidenta Dilma Rousseff. Estabelece, dentre outros atos, competência para credenciamento provisório e concessão de prerrogativa para faculdades com Conceito Institucional (CI) máximo registrarem seus diplomas. No caso da educação a distância, o Decreto equiparou os processos de regulação, supervisão e avaliação de cursos a distância à

		modalidade presencial, bem como congregou a pós-graduação <i>lato sensu</i> e a EaD ao Sinaes.
Portaria Normativa nº 11/2017	Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.	<p>Normatizou o credenciamento e a oferta de cursos a distância, inclusive para pós-graduação <i>lato sensu</i>. O documento aponta para uma flexibilização na avaliação e regulação da educação superior a distância, pois:</p> <ul style="list-style-type: none"> - permitiu o credenciamento de IES para oferta de cursos na modalidade EaD sem o credenciamento para oferta de cursos presenciais; - determinou que as avaliações <i>in loco</i> nos processos de EaD serão concentradas apenas no endereço sede da IES. - permitiu a oferta de cursos superiores a distância sem previsão de atividades presenciais, desde que autorizado previamente pela Seres/MEC após avaliação <i>in loco</i> no endereço sede; - flexibilizou o Decreto n. 9.057/2017, que regulamenta a educação a distância, ao possibilitar a oferta de cursos presenciais em polo EaD desde que estas sejam também unidades acadêmicas presenciais credenciadas.
Portaria Normativa nº 20/2017	Dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino.	Já eram dispensadas a avaliação externa <i>in loco</i> para autorização de cursos, após análise documental. Com a Portaria nº 20/2017, os critérios relativos aos indicadores são flexibilizados, ao permitir, no ato de credenciamento, conceito 2,8 em um dos eixos, desde que os outros sejam iguais ou superiores a três.
Portaria Normativa nº 23/2017	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.	<p>Determinou maior autonomia para as IES mediante a concessão de atos que independem de autorização do MEC, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - inserção e mudança de endereço de curso e/ou de IES dentro do mesmo município; - mudança de denominação de IES e de curso; - aumento e redução de vagas de cursos ofertados por instituições com autonomia (exceto Medicina e Direito); - criação e extinção de polo EaD; - vinculação e desvinculação de cursos EaD a polos; <p>Além disso, regulamentaram os requisitos para a concessão de credenciamento prévio e autorização de curso provisório, EaD e presencial.</p>
Nota Técnica nº 16/2017/CGACGIES /DAES/Inep	Novos instrumentos de Avaliação Externa: Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Presencial e a Distância (IAIE); Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação – Presencial e a Distância (IACG).	Instituiu novos instrumentos de avaliação <i>in loco</i> . Os critérios passam a ser mais qualitativos/subjetivos e menos quantitativos. Estabelece também a separação entre atos de credenciamento e autorização em relação a atos de recredenciamento e transformação de organização acadêmica, reconhecimento e renovação de reconhecimento, além de unificar os instrumentos das modalidades presencial e a distância.

Portaria Normativa nº 840/2018	Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes.	Facilita e simplifica os critérios para composição da comissão de avaliação <i>in loco</i> de IES e cursos a distância. Passa a não exigir experiência em EaD para avaliadores <i>in loco</i> nos processos de avaliação institucional e a não exigir formação na área de Tecnologia da Informação e Comunicação, para o caso de avaliação de cursos a distância.
Portaria Normativa nº 742/2018	Altera a Portaria Normativa nº 23, de 21 de dezembro de 2017, que dispõe sobre os fluxos dos processos de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos.	Estabelece o limite máximo de carga horária presencial em cursos EaD, que deve ser de até 30% da carga horária total do curso, ressalvadas as horas destinadas ao estágio obrigatório e às especificidades previstas nas DCNs.
Portaria nº 1.428/2018	Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.	Aumenta de 20% para 40% o percentual de oferta de disciplinas a distância em cursos de graduação presencial. Desse modo, permite que os cursos presenciais se tornem mais híbridos, alterando a organização curricular das IES, bem como a situação do corpo docente.

Fonte: Elaboração própria a partir das contribuições de Costa, Oliveira e Gomes (2020).

Como é possível notar a partir da síntese das alterações realizadas na avaliação da educação superior no governo de Michel Temer (2016-2018), as iniciativas a partir desse recente período foram concentradas, principalmente, na concessão de maior autonomia às instituições, no sentido da (des)regulação pelo Estado e autorregulação das IES. Tais mudanças, embasadas pelos pressupostos do neoliberalismo, caminham na direção da redução da ação do Estado na condução das políticas educacionais, de modo que as instituições possam ter mais liberdade no exercício das suas funções e serem reguladas pelo mercado.

Dessa maneira, o governo federal continua adotando medidas que enfraquecem os mecanismos de controle por parte do Estado e favorecem o crescimento das instituições privado-mercantis, especialmente os grandes grupos empresariais que, desde 2007, ocupam o mercado de ações. A abertura do capital possibilita que as instituições privadas comprem outras IES menores por todo o país, favorecendo a oligopolização do setor e transformando a educação superior em mercadoria. Essa nova lógica financeira, acompanhada de estratégias organizacionais, é incompatível com os princípios que deveriam nortear a educação. Porém, o

acesso a esses tipos de instituições tem se expandido e favorecido esse ramo de negócios, mediante a criação de grandes conglomerados educacionais (MANCEBO; OLIVEIRA, 2018).

Outro aspecto que pode ser percebido nas transformações ocorridas no período do governo Michel Temer foi o incentivo à expansão da educação superior a distância e ao ensino remoto. Isso pode ser percebido mediante, por exemplo, da Portaria nº 1.428/2018 (BRASIL, 2018), a qual dobra o percentual de oferta de disciplinas a distância, de 20% para 40%, em cursos de graduação presencial, tendo sido regulamentada em 2019 pela Portaria nº 2.117/2019 (BRASIL, 2019).

De acordo com Mancebo e Oliveira (2018), a diferenciação ou diversificação da educação superior não está associada somente à proliferação de oportunidades de atendimento a diferentes perspectivas profissionais, mas principalmente à necessidade de atender mais rapidamente às demandas de crescimento econômico e de mudança social, alinhado à contenção de gastos públicos. Os autores ainda destacam outro movimento perceptível em algumas IES públicas, como os IFES, na direção do enxugamento de suas funções priorizando o ensino em detrimento da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. O ensino também é, muitas vezes, acelerado mediante o uso do EaD e voltado às exigências do mercado.

Se a expansão da educação a distância e do ensino semipresencial já era uma realidade em contínua ascensão, o cenário de pandemia ocasionado pelo novo coronavírus concretizou o uso de ferramentas tecnológicas e comunicacionais na vida das pessoas. Com a necessidade de distanciamento social, as atividades cotidianas presenciais foram, em sua maioria ou totalidade, substituídas. As instituições de educação superior de todo o país, como a UnB, adotaram o ensino remoto, bem como o trabalho docente e técnico-administrativo nesse formato. Presume-se que tais mudanças nos modos de vida da população e, mais especificamente, no cotidiano das instituições não ficarão restritas ao contexto da pandemia, pois muitas medidas podem ser adotadas no sentido de permanência do uso das tecnologias para os processos educativos, levando em consideração, por exemplo, a redução de custos.

As próprias avaliações *in loco* realizadas pelo Inep passaram a ser realizadas virtualmente para os processos regulatórios de autorização de cursos e credenciamento institucional, conforme Portaria nº 165/2021 (BRASIL, 2021a), regulamentada pela Portaria nº 183/2021 (BRASIL, 2021b). Outras medidas emergenciais adotadas e que impactaram no Sinaes foi o adiamento do ciclo previsto para o Enade 2020 para 2021, e deste último para 2022 (BRASIL, 2021c), além da suspensão dos processos regulatórios para credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento por um ano (BRASIL, 2020b).

Quanto à autoavaliação institucional, considerando a literatura pesquisada e o cenário de pandemia vivido, ainda não é possível apreender os possíveis impactos e as alterações que podem ter sido necessárias no âmbito das instituições para manter a continuidade do processo avaliativo interno, o que é abordado nos resultados da pesquisa empírica realizada.

3.4. Síntese parcial

Mediante o exposto ao longo desse terceiro capítulo, é possível notar que a política do Sinaes, desde a sua implementação até a evolução das práticas institucionais no decorrer da história, tem sido distorcida no que diz respeito à sua concepção. O campo da avaliação, permeado por conflitos e contradições, é objeto de interesse do Estado por ser percebido como uma maneira de perpetuar as iniciativas a favor da privatização. Nota-se a predominância de uma lógica neoliberal de abertura ao setor privado que orienta as políticas educacionais e confere centralidade à avaliação controladora. Nesse contexto, duas concepções avaliativas distintas, uma formativa e outra regulatória, travam embates ligados, principalmente, à finalidade da educação e da avaliação. A partir do modo de condução da política de avaliação por parte do Estado e das práticas institucionais, percebe-se que a regulação tem sido preponderante no âmbito do Sinaes, embasada pelos processos de avaliação, especialmente as externas. Quanto à autoavaliação, que deveria assumir a centralidade do sistema, fica subsumida.

Diante das duas perspectivas apresentadas, concebe-se a articulação da avaliação e da regulação como aspectos complementares e não excludentes. No que tange à regulação, considera-se como ponto essencial de discussão a maneira com que ela é executada pelo Estado, no sentido da tentativa de desresponsabilização diante da garantia do direito social à educação. Assim sendo, o controle estatal é exercido perante as instituições na direção do mero controle de resultados, deixando de lado a dimensão formativa da avaliação. Entretanto, a regulação estatal em termos de avaliação dos processos, pode ser concebida como uma prática formativa ao, por exemplo, fornecer subsídios para a melhoria e o desenvolvimento das políticas avaliativas.

Cabe destacar que não se pretendeu problematizar a regulação, a mensuração de resultados ou as práticas de ranqueamento em si e de maneira isolada, mas sim a maneira como esses mecanismos são desenvolvidos e apropriados dentro dos processos avaliativos, especialmente na autoavaliação institucional. Retomando a discussão desenvolvida no Capítulo 2, a avaliação da educação superior faz parte de um campo de disputas e contradições que

permeiam diferentes concepções de sociedade, de educação, de qualidade e de interesses por parte do Estado. Isso faz parte do funcionamento da sociedade, não há como negar ou buscar tentativas de se isentar dos efeitos desses processos que estão para além do nível institucional, mas envolvem um contexto social, político e econômico. Talvez a grande questão seja *o que fazer com isso?*

Partindo dos preceitos legais do Sinaes como a valorização da missão das IES, a promoção dos valores democráticos, o respeito à diferença e à diversidade institucional, a afirmação da autonomia e identidade, considera-se essencial o papel ativo das instituições enquanto promotoras de educação superior de qualidade. Para além dos mecanismos mais amplos de controle e de avaliações meramente regulatórias, as instituições podem se apropriarem das respectivas missão, visão e valores a fim de vivenciar uma cultura de autoavaliação formativa e emancipatória dentro das possibilidades e realidades de cada uma.

É interessante perceber as possibilidades em outras maneiras de se posicionar diante da avaliação e de conceber os processos de melhorias internas. Vale salientar também que as avaliações externas realizadas por comissões do Inep, independentemente dos atos autorizativos a que se dedicam, podem não conseguir se aproximar da realidade das IES. Isso porque essas avaliações, além de serem realizadas por atores externos à instituição, são realizadas dentro de um período muito reduzido. Atualmente, são dois dias para avaliação de cursos e três para atos de (re)credenciamento institucional, na tentativa avaliar todos os indicadores das dimensões constantes nos instrumentos. Com isso, os avaliadores representam os órgãos reguladores da política, o que parece, diante do que já foi discutido até aqui, sensibilizadores de performatividades dos atores institucionais, não só nos momentos de avaliação *in loco*, como também nos relatórios postados no sistema e-MEC.

Por fim, cabe reiterar que o objeto de pesquisa foi concebido na perspectiva de um olhar dialético, a fim de compreender as contradições e tensões inerentes ao processo de transformação da realidade estudada no âmbito da política de avaliação do Sinaes. Com vistas a atender tal proposta e, levando em conta os objetivos da pesquisa, foi realizado um estudo exploratório, a partir do caso de um centro universitário privado do DF, mediante a realização de entrevistas semiestruturadas e da análise documental.

CAPÍTULO 4 – SENTIDOS ATRIBUÍDOS AO USO DOS RESULTADOS DA AUTOAVALIAÇÃO

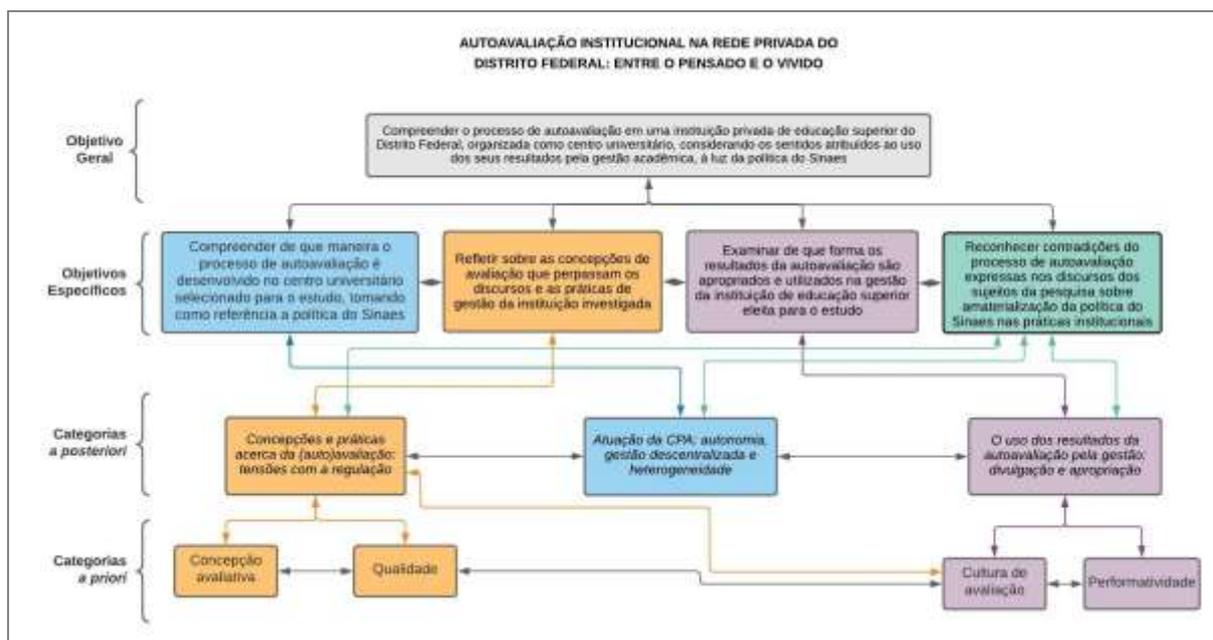
O presente capítulo tem por finalidade proceder à análise e à interpretação dos dados obtidos na pesquisa de campo a partir das entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa, bem como da análise documental. Para tanto, buscou-se imprimir um olhar dialético, de maneira cruzada com os princípios metodológicos da análise de conteúdo proposta por Gomes (2012), a fim de alcançar o objetivo da pesquisa direcionado à análise do processo de autoavaliação de um centro universitário privado do DF, considerando os sentidos atribuídos ao uso dos seus resultados pela gestão acadêmica dessa instituição.

A partir da discussão teórica apresentada nos capítulos anteriores acerca do objeto desse estudo, bem como dos objetivos da pesquisa, foram definidas quatro categorias *a priori*: concepção avaliativa, performatividade, qualidade e cultura de avaliação. Após a análise e interpretação dos dados oriundos da pesquisa de campo, as categorias emergentes, *a posteriori*, foram: tensões entre avaliação e regulação, autonomia na atuação na CPA e apropriação dos resultados para fins de gestão, como detalhado nas seções seguintes. Tendo em vista a densidade dos conteúdos expressos nas entrevistas e nas análises documentais, optou-se por estruturar categorias mais amplas que pudessem abarcar conteúdos convergentes entre si.

Dentre as categorias definidas *a priori*, as *concepção avaliativa* e *qualidade* permaneceram após a realização da pesquisa de campo. Todavia, elas não foram analisadas isoladamente e sim incorporadas à categoria mais ampla que tratou das *concepções e práticas acerca da (auto)avaliação: tensões com a regulação*. Quanto à *cultura de avaliação e performatividade*, apesar de terem aparecido na primeira categoria mencionada, elas foram incorporadas mais especificamente à terceira categoria, intitulada *o uso dos resultados da autoavaliação pela gestão: divulgação e apropriação*. Desse modo, as categorias definidas *a priori* foram elucidadas na pesquisa empírica de forma articulada às discussões entre avaliação, regulação (categoria 1, *a posteriori*) e uso dos resultados (categoria 3, *a posteriori*), o que reforça o olhar dialético adotado na análise das informações coletadas. Quanto à segunda categoria *a posteriori*, a qual trata da atuação da CPA, esta não foi estabelecida *a priori*, tendo emergido da realidade concreta vivida pelos sujeitos da IES.

Em suma, foram trabalhadas três categorias mais amplas: (i) as tensões entre avaliação e regulação; (ii) a atuação e autonomia da CPA; (iii) o uso dos resultados. Tais categorias buscaram responder aos objetivos específicos definidos para o estudo e foram articulados conforme ilustração a seguir.

Figura 6. Articulação entre os objetivos da pesquisa e as categorias teóricas e empíricas



Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser observado nas informações dispostas na figura, cada categoria está vinculada a um dos três objetivos específicos da pesquisa, conforme as indicações por setas e cores. O primeiro objetivo específico está contemplado na segunda categoria que trata da atuação da CPA. Já o segundo, está vinculado à primeira categoria que versa sobre as concepções e práticas acerca da (auto)avaliação. Quanto ao terceiro objetivo específico, associa-se à terceira seção, a qual trata da categoria temática a respeito do uso dos resultados. No que tange ao quarto objetivo específico, este se mostrou transversal à análise realizada, pelo fato de estar associado ao olhar dialético adotado como metodologia no estudo como um todo e presente nas três categorias analítico-temáticas. Nesse sentido, todas elas buscaram reconhecer as contradições do processo de autoavaliação expressas nos discursos dos sujeitos da pesquisa sobre a materialização da política do Sinaes nas práticas institucionais.

Cabe mencionar que as categorias *a posteriori* emergiram em decorrência da realidade dinâmica que se transforma a partir das práticas sociais, a qual mostrou que as categorias definidas inicialmente foram traduzidas em outras mais amplas e visualizadas a partir da pesquisa empírica. Mediante o olhar dialético impresso nas análises, buscou-se ir além da teoria e não perder a relação do todo e a parte.

Quanto à estruturação do capítulo, ele foi dividido em quatro seções. A primeira trata das perspectivas de análise e interpretação dos dados, de modo a detalhar o contexto de desenvolvimento da pesquisa, o contato com os participantes e suas respectivas identificações,

a contextualização da instituição selecionada e, ainda, a descrição dos procedimentos metodológicos.

As demais seções dedicam-se à interpretação dos dados a partir das categorias temáticas construídas. A segunda seção trata das concepções dos participantes do estudo acerca da autoavaliação institucional, sendo nela abordadas as tensões e relações existentes entre o par avaliação e regulação. A terceira diz respeito aos mecanismos de atuação da CPA na instituição investigada, considerando o seu nível de autonomia e de modos de gestão, de maneira a destacar a integração da comissão com a comunidade acadêmica e a visão da avaliação para as particularidades existentes no contexto institucional. Por último, na quarta seção, tem-se a categoria que analisa o uso dos resultados por parte da gestão, considerando as ações de melhorias efetivadas, bem como a divulgação e a apropriação dos resultados pela comunidade acadêmica.

4.1. Perspectivas de análise e interpretação dos dados

Mediante a dimensão dialética assumida na pesquisa, cabe mencionar que ela foi realizada em meio à pandemia da Covid-19 o que suscitou algumas mudanças de percurso que haviam sido previamente definidas. As entrevistas e a análise documental, inicialmente pensadas para realização no formato presencial, foram feitas remotamente visando o cumprimento das medidas sanitárias de distanciamento social. Além disso, o Sinaes sofreu alterações inéditas nesse período, como o sobrestamento⁴¹ dos processos para reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação, a implementação da avaliação externa *in loco* no formato virtual⁴² para processos de autorização de cursos, credenciamento e credenciamento institucionais. Houve, ainda, a suspensão da realização do Enade 2020, o adiamento desse ciclo para 2021⁴³ (BRASIL, 2021b) e, por conseguinte, o ciclo de 2021 para 2022⁴⁴ (BRASIL, 2021c).

Diante do cenário pandêmico e tomando como base as portarias normativas publicadas no âmbito do Sinaes, percebe-se que, diferentemente dos outros componentes avaliativos, a

⁴¹ O sobrestamento dos processos para credenciamento institucional, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação, nas modalidades presencial e a distância, foi estabelecido pela Portaria MEC nº 796, de 02 de outubro de 2020 (BRASIL, 2020b).

⁴² A Portaria Inep nº 165, de 20 de abril de 2021 institui a avaliação externa virtual *in loco* no âmbito das visitas por comissões de especialistas para avaliação externa de IES e cursos de graduação no âmbito do Sinaes (BRASIL, 2021a).

⁴³ A Resolução Conaes nº 1, de 23 de abril de 2021 prorrogou, para 2021, a aplicação do Enade às áreas previstas para avaliação em 2020 (BRASIL, 2021b).

⁴⁴ Em decorrência da prorrogação do Enade previsto para o ano de 2020, para 2021, a Resolução nº 2, de 29 de junho de 2021, prorroga a aplicação do Enade às áreas previstas para avaliação em 2021, para o ano de 2022 (BRASIL, 2021c).

autoavaliação institucional não sofreu maiores impactos, no âmbito da legislação, no sentido da suspensão da sua realização, como ocorreu com boa parte das avaliações *in loco* e com o Enade. O que houve foi o adiamento, via comunicado no sistema e-MEC, do prazo para envio do relatório da CPA previsto para o ano de 2020 referente à autoavaliação de 2019. Apesar disso, com a paralização das atividades presenciais no início do 1º semestre de 2020, presume-se que os processos de autoavaliação das instituições precisaram ser adaptados à nova realidade vivida. No caso da IES investigada nesse estudo, a realização da autoavaliação institucional mediante o uso de ferramentas de tecnologia da informação já era uma prática recorrente antes da pandemia, ainda que fossem adotados recursos metodológicos presenciais como a realização de grupos focais. Desse modo, a alteração mais significativa percebida foi a reestruturação do plano de autoavaliação previsto para o triênio, o qual incorporou, por exemplo, a avaliação das atividades remotas, no caso da graduação presencial. Isso evidencia a possibilidade de autorregulação e emancipação das instituições, sendo a autoavaliação institucional um instrumento potencialmente capaz de transformar as suas realidades. Assim, as IES podem buscar alcançar sua missão e objetivos com mais qualidade, de modo cumprir as suas finalidades sociais, para além das avaliações e indicadores externos.

Para além do contexto sanitário, o Brasil vive um momento de crise econômica e política que envolvem: ameaças ao Estado democrático, aumento da inflação, do desemprego e da miséria. Na educação, um momento delicado de perdas significativas em diversos níveis. No âmbito da educação superior, diante de um governo autoritário e neoliberal que ataca veementemente os direitos sociais, o Sinaes também se vê ameaçado, já que a educação superior tem sido, cada vez mais, entregue à privatização e à regulação pelo mercado.

A contextualização do momento vivido e sua relação dialógica com o desenvolvimento do estudo é relevante tendo em vista a metodologia utilizada na pesquisa. De maneira relacionada à discussão realizada por Sousa (2014), o olhar dialético adotado, a partir das contribuições da abordagem crítico-dialética, reconhece a ciência como produto histórico que se materializa a partir da ação humana e do movimento das relações sociais. A ciência é concebida como uma contínua construção que decorre da relação entre o pesquisador e o objeto investigado envolvidos em determinada realidade histórica. Dessa maneira, o processo de elaboração do conhecimento perpassa, inicialmente, o movimento que parte do geral para o particular e, depois, das partes para o todo. Assim, a síntese é realizada considerando o contexto, com necessidade, por vezes, de aproximação e de distanciamento do pesquisador em relação ao seu objeto.

Ao conceber esse modo de interpretação da realidade, a materialidade do método possibilita a compreensão e a atribuição de novos sentidos para a experiência do pesquisador. No desenvolvimento da presente dissertação, as contribuições de Sousa (2014) acerca do olhar dialético emergiram de maneira concreta, para além dos pressupostos epistemológicos. Em virtude do cenário sócio-histórico apresentado, muitas adaptações foram necessárias para a efetivação da pesquisa que, por vezes, suscitaram frustrações e necessidades reais de distanciamento do objeto para que, posteriormente, fosse possível uma reaproximação. Determinadas situações embasaram esse movimento, como a minha contaminação pelo novo coronavírus e também por parte de familiares, outras necessidades de saúde, perdas em variadas dimensões. Para o autor, “o método em questão caracteriza-se pelo movimento do pensamento por meio da materialidade histórica da vida dos homens nas relações sociais que eles contraem” (p. 2).

Como discutido na introdução desse trabalho, o olhar dialético adotado na pesquisa, inspirado no materialismo histórico-dialético, também teve como referencial teórico Mascarenhas (2014). De maneira complementar, a autora reitera que a dimensão histórica se define como um desenvolvimento processual. A realidade vivida, por sua vez, se constitui no movimento histórico a partir das contradições inerentes a ela, sendo as condições materiais da existência a base na qual a esfera do pensamento se constitui.

Seguindo os objetivos do estudo e realizando as adaptações necessárias à realidade apresentada, as entrevistas foram realizadas por meio da plataforma Google Meet⁴⁵. Quanto aos documentos, foram disponibilizados pela instituição através de uma pasta compartilhada no Google Drive⁴⁶.

Os sujeitos da pesquisa foram contatados via e-mail, no qual continha, em seu conteúdo, além de uma breve apresentação da pesquisadora, uma síntese da Carta de Apresentação (Anexo A) enviada como anexo. Nesse documento, consta o convite para a participação, o resumo e o objetivo da pesquisa, a garantia de sigilo sobre o conteúdo da entrevista e da identidade do participante, além dos contatos do pesquisador responsável e da pesquisadora-orientanda. Além disso, foi enviado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para, em caso de confirmação da participação, o convidado pudesse enviar o documento preenchido e devidamente assinado. No TCLE (Anexo B), constam as informações acerca do esclarecimento sobre a pesquisa por parte do pesquisador e o consentimento acerca da realização e autorização para a gravação da entrevista, do sigilo dos dados e da preservação da identidade. Foi esclarecido, ainda, sobre a participação de forma voluntária, de modo a ressaltar que o

⁴⁵ O Google Meet é uma plataforma de videoconferência do Google.

⁴⁶ Ferramenta do Google de armazenamento de arquivos em nuvem.

convidado poderia desistir de participar a qualquer momento. A pesquisa de campo foi realizada entre os meses de maio e junho de 2021.

Todos os nove sujeitos convidados participaram da pesquisa, sendo eles: reitor, diretor acadêmico, procurador institucional, coordenador da CPA, os dois membros discentes, os dois membros docentes e um técnico-administrativo. A fim de manter o sigilo e preservar a identidade dos participantes, eles foram identificados por códigos, conforme quadro a seguir.

Quadro 9. Códigos e descrições dos sujeitos da pesquisa

Código	Participante	Formação	Trajetória na IES
RE	Reitor	Graduação em Administração e Direito	50 anos de atuação na instituição, 18 anos como reitor.
DA	Diretor Acadêmico	Graduação e especialização em Psicologia	44 anos de atuação na instituição, 11 anos como diretor acadêmico
PI	Procurador Institucional	Graduação em Pedagogia, Especialização em Pedagogia Empresarial e Mestrado em Educação	2 (dois) anos e meio de atuação na instituição. Atua também como diretora da EaD.
CA	Coordenador da CPA	Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito.	8 (oito) anos de atuação na IES. Coordena a CPA desde julho/2019
DP	Docente (Graduação Presencial)	Graduação, Mestrado em Análise Econômica do Direito e Doutorado em Direito.	6 (seis) anos de atuação na instituição e representante docente na CPA desde julho/2019
DE	Docente (Graduação EaD)	Graduação em Processamento de Dados, cursando a segunda graduação em pedagogia. Especialização em engenharia de software e mestrado em Administração.	1 (um) ano e meio de CPA e 4 (quatro) anos na IES. Representante docente na CPA desde setembro/2019.
AP	Discente (Graduação Presencial)	Graduação em andamento no curso de Administração (5º semestre)	Representante discente desde julho/2020 (um ano de atuação na CPA até o momento da realização da pesquisa)
AE	Discente (Graduação EaD)	Graduação em Gestão Financeira, especialização em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal. Concluinte do curso de Ciências Contábeis (8º semestre)	Representante discente desde julho/2019 (dois anos de atuação na CPA até o momento da realização da pesquisa)
TA	Técnico-administrativo	Graduação em Estatística e Psicologia. Mestrado em Psicologia.	10 anos de atuação na instituição. Representante técnico-administrativo na CPA desde julho/2019

Fonte: Elaboração própria a partir das informações coletadas nas entrevistas.

Quanto à instituição investigada, cabe contextualizar brevemente a sua história na capital federal. A IES selecionada como *locus* de pesquisa é pioneira na oferta de educação superior no Distrito Federal, com 53 anos de atuação, sendo a segunda instituição privada, sem fins lucrativos⁴⁷, criada no DF (SOUSA, 2013), fundada no ano de 1968 (BRASIL, 1968).

⁴⁷ O surgimento e a manutenção de estabelecimentos isolados a partir da Reforma Universitária de 1968, incentivou o predomínio das instituições privadas que, até então, eram representadas por IES confessionais e comunitárias. Juridicamente, por ainda não preverem a existência de empresas educacionais, “todas foram

Após cerca de 31 anos de funcionamento como faculdade, foi credenciada como centro universitário, em 1999. No ano de 2017, foi credenciada para a oferta de cursos de graduação a distância. Diante desse breve histórico, nota-se que a instituição tem uma longa atuação na educação superior presencial, sendo a graduação a distância recém-chegada na IES, com apenas quatro anos de atuação. Isso fica evidente na quantidade de cursos ofertados nos diferentes níveis educacionais. Segundo informações coletadas no seu PDI, a instituição pesquisada possui 47 cursos de graduação, sendo 28 na modalidade presencial e 19 na modalidade a distância.

Antes de adentrar ao procedimento metodológico adotado, cabe ressaltar as considerações de Gomes (2016) a respeito da análise e interpretação de dados no âmbito da pesquisa qualitativa, cujo foco não está em contar opiniões ou pessoas. Na verdade, visa “a exploração de um conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema que pretende investigar” (GOMES, 2016, p. 79). Nesse percurso, o autor resalta que o estudo do material analisado não necessita apreender a totalidade das falas e concepções, ainda que os participantes possam pertencer ao mesmo meio social. É essencial considerar tanto o que é comum, quanto as diferenciações e singularidades apresentadas dentro da perspectiva e vivência de cada um.

Diante disso, a análise e interpretação dos dados obtidos na pesquisa de campo tiveram como base as informações construídas a partir dos procedimentos de coleta de dados adotados, mediante a transcrição das entrevistas gravadas e a verificação dos documentos. Para tanto, foi utilizada a análise de conteúdo temática, cujo embasamento teórico e metodológico se deu a partir dos estudos de Gomes (2012).

De acordo com a última fonte citada, a análise de conteúdo busca encontrar respostas para questões previamente formuladas, além de revelar o que está implícito nos conteúdos manifestos através da interpretação qualitativa. Assim, uma das técnicas mais comuns para analisar os conteúdos envolve a elaboração de categorias. Ainda segundo o autor, trabalhar com categorias “significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso” (GOMES, 2012, p. 70). Desse modo, a análise de conteúdo temática, como o nome sugere, tem como conceito central o tema, constituído a partir de um conjunto de relações e que pode ser representado por uma palavra, frase ou resumo. A estruturação de

denominadas como instituições sem fins lucrativos e, portanto, beneficiadas pela renúncia fiscal dos impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços, bem como pelo acesso a recursos federais” (CARVALHO, 2013, p. 761). Ainda segundo a autora, o arcabouço legal previsto na Constituição Federal de 1988 vedou aos entes federativos a cobrança de impostos sobre alguns estabelecimentos, dentre eles as instituições sem fins lucrativos, o que ocultou o avanço dos estabelecimentos mercantis que foram sendo transformados em universidades sem fins lucrativos. Com a promulgação da LDBEN, em 1996, houve uma separação das instituições por categorias para diferenciação entre as instituições não lucrativas e as empresas educacionais. Para manter a configuração jurídica de sem fins lucrativos, foi vedada a cobrança de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços, além do acesso às verbas públicas.

categorias por conceitos pode orientar a interpretação do fenômeno investigado, pois auxilia na teorização acerca dos sentidos da vida social (GOMES, 2012).

Assim, a categorização consiste na classificação de elementos constitutivos de um mesmo grupo que possuem características comuns, sendo o tema a unidade de significação que se desprende de um texto analisado. Quanto à categorização temática, pode ser realizada considerando critérios semânticos, ao passo que a análise dos temas se direciona à descoberta dos núcleos de sentido que compõem determinada comunicação. De modo geral, o processo de classificação se constitui em duas etapas principais: o inventário, que consiste em isolar os elementos, e a classificação propriamente dita, que consiste em separar os elementos e reorganizá-los de acordo com um critério (BARDIN, 2016).

Os procedimentos metodológicos da análise de conteúdo temática, proposta por Gomes (2012)⁴⁸, seguem as etapas de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados; inferência e interpretação.

A etapa de pré-análise dedica-se à leitura compreensiva do texto que se pretende analisar a fim de atingir níveis mais profundos. É o momento de absorver o conteúdo do material, visando ter uma visão de conjunto, apreender as particularidades, elaborar pressupostos iniciais, escolher formas de classificação inicial e determinar os conceitos teóricos que orientam a análise.

Na etapa seguinte, de exploração do material, dá-se início à análise propriamente dita, na qual se busca, segundo as contribuições de Gomes (2012):

- distribuir trechos, frases ou fragmentos pelo esquema de classificação inicial escolhido na fase anterior.
- fazer uma leitura dialogando com as partes do texto em análise, considerando cada classe do esquema;
- identificar, por inferências, os chamados “núcleos de sentido” nas partes do texto e em cada classe do esquema de classificação;
- dialogar com os núcleos de sentido com os pressupostos iniciais do esquema e, se necessário, realizar outros pressupostos;
- analisar os núcleos de sentido presentes nas classificações do esquema, a fim de buscar temáticas mais amplas ou eixos em comum para discutir as partes dos textos;
- reagrupar as partes dos textos por temas encontrados;

⁴⁸ Metodologia construída a partir da análise tradicional de Bardin (2016) e, também, das experiências de um grupo de pesquisadores (GOMES, 2012).

- redigir um texto por tema a fim de apreender os sentidos do material analisado e articulá-lo com os conceitos teóricos que orientam a análise.

Ao final, na última etapa, elabora-se uma síntese interpretativa mediante uma redação que dialogue com os objetivos, questões e pressupostos do estudo, a partir da inferência e da interpretação.

No presente estudo, antes de dar início aos procedimentos descritos, as entrevistas foram transcritas, a fim de facilitar a análise e interpretação das informações obtidas no campo. Tendo finalizado as transcrições, estas foram revisadas, bem como lidas atentamente buscando a apropriação dos conteúdos manifestos nas falas dos participantes. Em seguida, foi realizada uma nova leitura com a finalidade de destacar os trechos das entrevistas considerados mais relevantes para a pesquisa, considerando os objetivos propostos para o estudo.

Após essa etapa de pré-análise, deu-se início à exploração do material e tratamento dos resultados. Assim, os trechos destacados na etapa anterior foram categorizados considerando a principal temática abordada em cada um deles. Tal procedimento foi realizado por meio de planilha no Microsoft Excel⁴⁹. Em seguida, notou-se, pela quantidade de informações coletadas e categorias elencadas, que elas estavam um pouco específicas e precisavam de uma recategorização de maneira a abarcar temas mais amplos. Isso feito, foram selecionadas as categorias mais relevantes para dar início à etapa de inferência e interpretação.

Tendo como base os objetivos da pesquisa, as informações construídas e os procedimentos metodológicos adotados, foram elaboradas três categorias analítico-temáticas: concepções acerca da (auto)avaliação, atuação da CPA e uso dos resultados pela gestão acadêmica. Mediante o olhar dialético adotado no presente estudo, vale ressaltar que as categorias não foram analisadas e discutidas de maneira isolada, mas sim levando em consideração as relações, mediações e contradições existentes entre elas. Assim, os objetivos específicos da pesquisa, apesar de vinculados a determinados temas, não são percebidos de maneira isolada ou restrita a uma ou outra categoria, mas sim de maneira transversal às discussões, considerando as mediações existentes entre elas. O quarto objetivo específico, por exemplo, mostrou transversalidade às categorias emergentes, visto que ele constitui uma das bases metodológicas do olhar dialético, voltado para o reconhecimento das contradições existentes entre o que os discursos e as práticas, conforme ilustrado nas seções seguintes.

⁴⁹ O Microsoft Excel é um editor de planilhas produzido pela empresa Microsoft, por meio do qual é possível organizar dados, inserir fórmulas e cálculos, elaborar tabelas, gráficos, entre outros.

4.2 Concepções e práticas acerca da (auto)avaliação: tensões com a regulação

Esta primeira categoria, conforme ilustrado na Figura 6, buscou atender ao segundo objetivo específico definido para o estudo: refletir sobre as concepções de avaliação que perpassam os discursos e as práticas de gestão da instituição investigada. Além disso, considerando o olhar dialético adotado na pesquisa, esta seção também atende ao quarto objetivo específico, transversal às três categorias, que tem por finalidade reconhecer contradições do processo de autoavaliação expressas nos discursos dos sujeitos da pesquisa sobre a materialização da política do Sinaes nas práticas institucionais.

A partir das informações coletadas nas entrevistas com os sujeitos da pesquisa e do seu cruzamento com a análise dos documentos, foi possível conhecer as concepções acerca da autoavaliação institucional por parte dos nove representantes da comunidade acadêmica selecionados para participar da pesquisa.

Para conseguir apreender o conjunto das percepções desses sujeitos acerca do objeto de estudo, adotou-se o recurso Nuvem de Palavras⁵⁰, por meio da plataforma Wordclouds⁵¹. As palavras utilizadas para compor essa técnica, bem como a quantidade de vezes que aparecem, foram baseadas nas respostas obtidas a partir de uma das perguntas do roteiro de entrevista “qual a sua percepção acerca da dimensão da autoavaliação institucional?”. Na figura a seguir, constam as palavras associadas à referida questão.

⁵⁰ As nuvens de palavras são representações gráfico-visuais que ilustram o grau de frequência das palavras de determinado texto. Esse recurso é utilizado para a análise de dados em pesquisas qualitativas a fim de identificar o grau de representação de determinado grupo acerca de um tema, assunto ou palavra (VILELA; RIBEIRO; BATISTA; 2019).

⁵¹ Plataforma online e gratuita para elaboração de nuvem de palavras, por meio do site <https://www.wordclouds.com/>

Figura 5. Nuvem de palavras acerca da autoavaliação institucional pela ótica dos sujeitos de pesquisa



Fonte: Elaborado pela própria autora por meio da plataforma wordclouds.

Na nuvem de palavras ora apresentada, nota-se que os termos mais frequentes associados à autoavaliação foram: mudanças, melhorias e resultados. Em seguida, estão: tomada de decisões, gestão, visibilidade e coletividade. Essas palavras foram levadas em consideração para a elaboração das categorias analítico-temáticas, além de estarem associados à discussão apresentada no presente estudo, bem como aos seus objetivos. Em suma, os participantes compreendem o processo de autoavaliação como um instrumento que dá **visibilidade** às necessidades institucionais e suscita **mudanças, melhorias e resultados** que, discutidos no **coletivo**, subsidiam a **tomada de decisões** por parte da **gestão**.

Diante disso, notou-se nos discursos expressos nas falas dos entrevistados que todos compreendem a avaliação interna a partir de uma perspectiva formativa, na direção do uso dos resultados para fins de melhorias institucionais. Porém, quando os discentes foram questionados acerca das suas percepções sobre a relevância do Sinaes para a educação superior, relataram não ter conhecimento do que era esse sistema. “Nunca ouvi falar” (AP, informação verbal).

Sendo assim, as concepções de autoavaliação dos participantes AP e AE estão mais associadas ao que Santos (2018) descreve como um processo natural realizado pelo ser humano, de caráter pessoal, do que à compreensão da avaliação interna enquanto política pública. Pode-se inferir também que há pouca apropriação dos relatórios de autoavaliação por parte dos

representantes discentes da CPA da instituição investigada, já que constam nesses documentos a contextualização do Sinaes, bem como os embasamentos legais da autoavaliação institucional.

Também foram observados na fala de alguns participantes tensionamentos entre as concepções de avaliação interna formativa e a meramente regulatória. Esta última, foi associada às práticas de ranqueamento e de punição, como é evidenciado pelo coordenador da CPA.

O processo de autoavaliação tem como premissa, como objetivo principal, subsidiar a tomada de decisões [e] o acompanhamento dos gestores dentro daquelas diversas dimensões [do Sinaes]. Então, em momento nenhum a gente tem como premissa ranquear os elementos que estão sendo avaliados ou estabelecer parâmetros de comparação com quem é melhor ou quem é pior. Embora a gente entenda que a forma com que as pessoas vão utilizar os resultados é livre, eu não posso dominar isso, mas a gente sempre apresenta o processo de avaliação a partir dessa premissa. [...] acho que uma fragilidade é que esse processo de avaliação ainda é visto como um processo punitivo, de ranqueamento, de ver quem é melhor e de quem é pior, de só tomar a decisão de quem é que fica ou quem é que sai. E não é, em momento nenhum, o objetivo da CPA. Em hora nenhuma esse é o objetivo. (CA, informação verbal).

Segundo a perspectiva do participante, o processo de autoavaliação conduzido pela CPA da instituição tem como objetivo subsidiar a tomada de decisão por parte da gestão, sendo concebido em sua essência como um processo formativo e não punitivo, conforme previsto na política do Sinaes. Entretanto, pode-se inferir, a partir do conteúdo da fala apresentada, que uma parte da comunidade acadêmica compreende a avaliação interna como uma forma de estabelecer comparações, ranqueamentos e práticas de punição.

Desse modo, há o reconhecimento por parte do coordenador da CPA que a autoavaliação pode fornecer subsídios capazes de potencializar a tomada de decisão. Entretanto, em consonância com o que é discutido por Andrade (2019), a avaliação interna, por si só, não tem o poder da mudança, já que as ações de transformação são tomadas pelos gestores. Estes, não são representados apenas pelos dirigentes máximos da IES, mas também pelas instâncias colegiadas e os segmentos que a constituem.

Além disso, as concepções punitivas acerca da autoavaliação percebidas por parte da comunidade acadêmica podem ser concebidas como *pedagogias invisíveis de gerencialismo*, termo utilizado por Peixoto et. al. (2016) para se referir a avaliações, análises e formas de pagamento associadas ao desempenho e a ampliação do controle administrativo. Assim, são gerados regras e sistemas de gestão genéricos que visam atingir metas, obter desempenho e melhoria da qualidade e da eficácia institucional, ainda que tais objetivos não sejam explícitos.

Considerando o que foi discutido no capítulo 2, percebe-se que essa concepção avaliativa associada a recompensas ou práticas punitivas faz parte do histórico das iniciativas de avaliação da educação superior e das relações de conflitos entre elas. No “Provão”, por

exemplo, apesar de não terem sido concretizadas, as normas do exame previam punições para os resultados negativos no exame. Já no Paiub, política de concepção formativa, apesar de um dos princípios ter sido o da comparabilidade, esta era compreendida no sentido do aprimoramento e de melhorias da instituição em relação a sua própria história, identidade e resultados. Desse modo, diferentemente da perspectiva comparativa evidenciada na última fala citada do participante CA, o referido princípio do Paiub não estava alinhado à comparação de resultados com outras instituições para fins de competição ou ranqueamento.

Como elemento norteador da ideia de parte da comunidade acadêmica sobre a autoavaliação punitiva ou comparativa, pode-se considerar o princípio da *accountability*, sendo uma avaliação de caráter autoritário e punitivo que tem por fim a responsabilização das instituições e dos indivíduos. Assim, mesmo que o participante CA afirme que esse não é o objetivo da CPA, a cultura avaliativa da IES ainda perpassa por essas premissas que fazem parte do imaginário acadêmico.

Outro indicativo do que Peixoto et al. (2016) nomeiam de *pedagogias invisíveis de gerencialismo* foi identificado nos relatórios de autoavaliação de 2017, 2019 e 2020 da IES, em uma das etapas avaliativas das políticas de pessoal, na avaliação do clima organizacional por parte do corpo docente e técnico-administrativo. Conforme informações obtidas nesses documentos, o instrumento de avaliação específico dessa avaliação foi elaborado considerando a metodologia utilizada por uma empresa parceira terceirizada. Esta organização é uma consultoria global que apoia diversos tipos de instituições, educacionais ou não, a obter melhores resultados e altos desempenhos. A consultoria certifica as melhores empresas para trabalhar em mais de 100 países no mundo. A partir do processo de certificação, análise de documentos e avaliação das práticas culturais, as empresas recebem diferentes premiações, as quais são concedidas a partir de uma variedade de *rankings*, sendo eles nacionais, da América Latina ou global.

Nessa direção, é possível notar uma prática de acreditação na instituição. Conforme discutido no Capítulo 3, acreditar significa certificar a qualidade de uma instituição, curso ou programa, a fim de verificar o cumprimento das exigências predeterminadas por alguma agência externa (DIAS SOBRINHO, 2008). Tal processo, de caráter meritocrático e de controle, pode ser observado na contratação da empresa mencionada por parte da IES para realizar a avaliação do clima organizacional, mesmo sendo uma dimensão avaliativa prevista no planejamento da CPA.

Ainda segundo informações documentais do Relatório de Autoavaliação da IES (2021), a parceria da instituição com a empresa terceirizada foi encerrada no ano citado e os

instrumentos de avaliação do clima organizacional passaram a ser elaborados internamente pela CPA, em conjunto com a área de Recursos Humanos (RH) da instituição. Foi possível notar nas avaliações do clima de 2017 a 2021 um aumento do percentual de respondentes, que foi expressivo principalmente na última avaliação, em 2021, na qual houve 67% (902 respondentes). Em 2017/2018, 2019 e 2020, os percentuais foram, respectivamente, 55% (893 respondentes), 49% (684 respondentes) e 52% (780 respondentes). É interessante observar, considerando o histórico da referida avaliação, que ela obteve o maior percentual de respondentes no ano em que a comissão assumiu a frente dessa avaliação sem a parceria com a empresa externa de certificação. De maneira relacionada, as avaliações também obtiveram melhores resultados na avaliação de 2021. A evolução da participação e dos resultados dessa avaliação podem ser explicadas, por exemplo, pelas ações de melhorias implementadas no âmbito do corpo técnico-administrativo, as quais foram destacadas no Relatório de Autoavaliação do Clima Organizacional (2020). Dentre elas, podemos citar: folga no dia do aniversário, ampliação da licença maternidade, ampliação dos canais de comunicação com o RH e a troca da bandeira do cartão alimentação dos funcionários.

Os resultados mencionados corroboram com os achados no estudo desenvolvido por Andriola e Souza (2010), o qual associa a participação do corpo técnico-administrativo no processo avaliativo à existência ou não de uma cultura avaliativa com visão construtiva e participativa. Partindo de uma perspectiva mais ampla, considera-se que essa premissa se estende para toda a comunidade acadêmica, a qual pode aumentar o seu envolvimento e participação nos processos de autoavaliação à medida em que são percebidas as mudanças efetivas decorrentes do uso dos resultados.

Ainda em relação à avaliação do clima organizacional, uma contradição evidenciada na análise documental realizada. No primeiro ano da referida avaliação, (2017/2018), em parceria com a empresa de consultoria, a instituição ganhou um prêmio por ter sido considerada como uma das melhores empresas para se trabalhar em uma modalidade de *ranking* específica. Todavia, nos anos seguintes, apesar das ações de melhorias realizadas e da evolução do índice de participação de docentes e técnicos-administrativos, a IES não foi certificada pela organização externa. Em 2021, ano em que a parceria com a referida consultoria já havia sido interrompida, os resultados e o percentual de participação na pesquisa do clima foram ainda melhores se comparados aos anos anteriores. Assim, supõe-se que o maior envolvimento e participação dos docentes e técnicos-administrativos na pesquisa do clima organizacional de 2021 tiveram impactos significativos decorrentes da ausência de uma empresa externa no processo de autoavaliação.

Tendo em vista os dados apresentados, reforça-se a concepção presente neste estudo de que os *rankings* e as avaliações externas não são suficientes, de maneira isolada e/ou descontextualizada, de apreender a realidade concreta de determinado campo de investigação, principalmente no que se refere a compreensão da qualidade educacional. Na direção da discussão realizada por Peixoto et al. (2016), as iniciativas de caráter gerencialista na esfera administrativa orientam as práticas institucionais a partir de regras geradas de modo exógeno àquele contexto investigado. Isso corrobora com a lógica que permite substituir culturas institucionais especializadas por culturas e sistemas de gestão genéricos com vistas à obtenção de desempenho e qualidade.

Retomando os estudos de Trevisan e Sarturi (2020), pode-se inferir que a atribuição de sentido isomórfico à qualidade, como algo padronizado, estático e comum a todas às IES, como é realizado nas creditações e práticas de *rankings*, não dão conta de expressar a diversidade e a realidade das instituições. Dessa maneira, desconsideram não só as premissas da avaliação formativa, estabelecidas pelo Sinaes, como também dificulta a percepção de outros sentidos de qualidade.

Além disso, a certificação de qualidade por organismos externos à instituição constitui um processo de concepção meritocrática, pautado no controle legal e burocrático, a partir da atribuição de conceitos, padrões e critérios de qualidade. Nessa perspectiva, a qualidade, cujo conceito é polissêmico e não consensual, passa a ser algo objetivo, descontextualizado, o que prejudica a autonomia universitária, já que desconsidera os processos participativos, formativos e de reflexão da comunidade acadêmica e científica (DIAS SOBRINHO, 2008). No caso da IES investigada, nota-se que a autonomia da CPA também foi prejudicada por ter sido desresponsabilizada pela condução de um processo avaliativo interno.

Em relação à visão de que a autoavaliação é um instrumento diagnóstico e de gestão, há concordância por parte dos gestores. A participante PI corrobora com o princípio formativo da avaliação interna e ressalta o caráter estritamente regulatório que a CPA pode assumir nas práticas das instituições, como disposto a seguir.

É um instrumento de gestão. Eu, como gestora, acho excepcional. Acho uma pena a instituição que tenha a CPA só para dizer para o MEC [INEP] que tem e só para colocar relatório lá, pois traz subsídios para uma gestão eficiente. Essa é uma das coisas. Então, eu acho que a CPA traz um diagnóstico muito interessante de toda instituição e que todas as áreas podem se apropriar disso para fazer gestão (PI, informação verbal).

Essa fala elucida as mediações existentes entre o par avaliação e regulação, no sentido de uma autoavaliação consciente e comprometida com as possibilidades de melhorias institucionais, para além da mera postagem do relatório no sistema e-MEC, como é discutido por Sousa (2018). Esse pressuposto de complementariedade também é percebido em um dos relatórios de autoavaliação analisado (2017), no qual consta que a avaliação presente naquele documento tinha por objetivo “responder a demanda do Sinaes e indicar oportunidades e fragilidades que possam servir como base norteadora para o auxílio na tomada de decisões dos gestores administrativos, coordenadores e diretores de cada curso e faculdade” (RELATÓRIO DE AUTOAVALIAÇÃO, 2017, p. 6).

Entretanto, nas atas de reuniões analisadas, especialmente as do ano de 2017, percebe-se o alinhamento significativo da CPA com os processos regulatórios e as avaliações *in loco*. Foi possível notar que as reuniões tinham como foco de discussão as melhorias dos processos avaliativos internos a partir dos resultados das avaliações externas, como as realizadas por comissões do Inep. O próprio instrumento de avaliação externa foi sugerido em uma das reuniões como uma ferramenta basilar de orientação das ações da CPA. Além disso, foi mencionada na reunião, como uma atribuição da CPA, a análise, divulgação e acompanhamento dos resultados e ações decorrentes do Enade. Porém, essa função não condiz com o que é estabelecido no Regimento Interno da CPA (2016) vigente à época, acerca das atribuições da comissão. Desse modo, fica evidente nesse momento uma avaliação que se aproxima de um caráter regulatório, para atender às demandas externas, do que essencialmente formativa e pautada nos processos avaliativos internos. Não foram identificados registros de discussão dos resultados das autoavaliações realizadas até 2017. Esse cenário só parece mudar a partir de 2018, com a mudança de gestão da CPA e a validação de um novo regimento, o qual concede autonomia à comissão, desvinculando-a do órgão de regulação da instituição e vinculando-a diretamente à reitoria.

As informações encontradas nas atas de reuniões de 2017 convergem com os resultados do estudo de Nunes, Duarte e Pereira (2017). Os autores discutem que os instrumentos de avaliação externa, institucional e de curso, foram utilizados como balizadores da definição de metas e ações da IES investigada. Além disso, o resultado ora exposto evidencia a não centralidade da autoavaliação, o que reflete a relevância atribuída aos indicadores externos no contexto da materialização da política do Sinaes, para fins de vantagem competitiva no mercado educacional. Desse modo, nota-se uma inversão da proposta da avaliação interna, a qual deveria ser desenvolvida de maneira autônoma, com instrumentos e metodologias próprios, precedendo, portanto, a avaliação externa (SOUSA, 2018). Todavia, tendo como base os

achados nas atas mencionadas, parece haver uma inversão dessa lógica, de modo que os instrumentos de avaliação externa para fins regulatórios têm direcionado as ações internas.

Essas contradições percebidas entre a avaliação e a regulação convergem com o que é ressaltado por Verhine (2015) o qual menciona que, apesar de a avaliação e a regulação serem processos distintos e complementares, como previsto na política do Sinaes, elas podem articular-se de maneira incoerente, gerando distorções e paradoxos. Em uma perspectiva mais ampla quanto ao papel regulador do Estado, caracterizado pela forte presença estatal no controle dos gastos e dos resultados das instituições, faz com que as avaliações sejam focalizadas nas dimensões externas e menos na função formativa. Sendo assim, os processos avaliativos acabam enfatizando os resultados em detrimento dos processos (DIAS SOBRINHO, 2004; ROCHA, 2017; BERNARDES, 2018).

Ainda em relação à visão punitiva associada à avaliação, destacada na fala do participante CA, PI discordou ao fazer a seguinte colocação

Particularmente, não acho que tenha punição, eu não sei se em algum lugar neste país tenha alguma instituição que tenha punição, eu acho que só ignoram o resultado, só cumprem o protocolo do MEC. Percebo isso. Eu sempre achei isso muito absurdo, porque tem um gasto de tempo, energia e poxa, a gente pode usar isso ao nosso favor, então por que não usa? É como eu te falei lá minha história com a rede internacional, a gente gasta tanto tempo para processos burocráticos e para reduzir custos, que a gente não tem tempo para olhar para o fundamental que é a gestão (PI, informação verbal).

De acordo com a participante, o fato de a autoavaliação não ser realizada efetivamente na maioria das instituições faz com que ela não seja utilizada para fins de melhorias, tampouco para ações punitivas. Isso porque os gestores não dão atenção para os resultados e apenas atendem às exigências mínimas do MEC. Essa perspectiva corrobora com os estudos de Falleiros, Pimenta e Junior (2016), Leite (2008) e Santos (2018), os quais discutem que os relatórios de autoavaliação produzidos pelas IES não constavam análises críticas ou informações que pudessem, de fato, expor os sentidos e as finalidades dos processos institucionais. Assim, ao encontro da concepção da participante PI, os processos de autoavaliação investigados não eram concretizados em sua dimensão formativa, sendo reduzidos aos relatórios como forma de cumprimento à regulação. Isso vai ao encontro também do que é afirmado por Sousa (2018), o qual percebe que essa concepção de caráter regulatório é assumida muitas vezes pelas instituições nos processos de avaliação interna, os quais acabam sendo reduzidos à mera postagem dos relatórios no sistema e-MEC para atender ao ciclo avaliativo, sem que, de fato, a instituição reflita sobre suas próprias práticas.

As tensões existentes entre avaliar e regular também são manifestas nas falas de outros sujeitos da pesquisa. O participante DA faz menção, partindo de uma perspectiva geral da educação superior, à utilização da avaliação apenas para cumprir formalidades ou exigências legais. Na visão dele, a autoavaliação deve ser concebida em seu caráter processual, pois um processo formativo não muda com o discurso, mas sim quando o discurso se consolida na prática.

A autoavaliação é [a] possibilidade que nós temos de fazer qualidade, porque a gente pode medir, pode acompanhar o processo. Sem avaliação você continua fazendo, e pode até tá fazendo bem, ou pode não estar fazendo, mas isso você vai pegar no final do processo (...) mas quando chegar lá você já criou um prejuízo para o seu corpo acadêmico, docente, discente, muito grande. Então não se avalia no fim, por isso que a gente pensa em processo, avaliação é processo, então se avalia desde o início. [...] Se a gente não avalia, ou se avalia por uma questão formal, de exigência legal, você cumpre com a obrigação, mas não com a sua força pedagógica, mas não com o seu projeto pedagógico, e muitas vezes não se atende o que preconiza as diretrizes curriculares em relação ao egresso em cada curso [...] Esse é o compromisso da instituição com a sociedade. (DA, informação verbal).

O participante ressalta, além do processo avaliativo, a relação entre avaliação e regulação no sentido formativo. De acordo com a fala de DA, a autoavaliação é um instrumento de promoção de qualidade, de caráter processual, que tem como um de seus fins o cumprimento da *força pedagógica* da instituição, associada ao perfil do egresso de cada curso de maneira a atender o que preconiza as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) da graduação. Contudo, atenta-se para a importância de se considerar as referências do MEC sob uma perspectiva formativa e emancipatória, pautadas na indução da qualidade e não no seu controle mediante uma lógica de *accountability*.

Nessa direção, cabe retomar as contribuições de Griboski e Fernandes (2012) a fim de elucidar a coerência necessária entre a avaliação e a gestão acadêmica com vistas à melhoria da qualidade da educação superior. Entretanto, as ações de regulação, se reduzidas às finalidades de competição, refletem a insuficiente importância dada aos aspectos pedagógicos associados à qualidade educacional, o que reflete na gestão das instituições, nas propostas pedagógicas dos cursos e, por conseguinte, no perfil dos egressos.

Essa concepção de complementariedade entre a avaliação e a regulação dialoga com o que é proposto na política do Sinaes. Aqui vale retomar a discussão realizada pelo INEP (2009), no sentido do cumprimento do papel social, tanto por parte do Estado, quanto da comunidade acadêmica, para com a avaliação e a regulação visando a garantia do direito à educação e da sua qualidade. Diante disso, a regulação não é concebida enquanto controle estritamente

burocrático, mas sim como uma ferramenta que, juntamente com a avaliação, fornece elementos para a reflexão e o desenvolvimento de melhores condições de oferta educacional. O controle existe e é função do Estado, porém, não se esgota em si mesmo. A regulação existe para que o direito à educação seja efetivado de acordo com os critérios básicos de qualidade. Nesse sentido, expõe-se a fala da participante PI.

Eu acho que tem que ter um sistema de avaliação, o governo federal precisa controlar de alguma forma, porque controlando a gente já percebe que muita coisa que poderia ser feita não é. Imagina sem nenhum controle. Eu acho que, inclusive as pessoas que elaboraram, que pensaram o Sinaes, foi com uma boa intenção. Eu acho que nem é mesmo controlador, é pensando no aprimoramento, na evolução constante, na inovação, mas cabe ver como isso foi interpretado, se realmente as instituições absorvem o que o Sinaes pode trazer de bom para o crescimento dela ou se buscam apenas atender aquele protocolo “deixa eu ver o que eu tenho que fazer para atender minimamente” (PI, informação verbal).

É possível perceber que a percepção da participante corrobora com a discussão apresentada no presente estudo. O Sinaes, em sua concepção, defende um sistema de avaliação contínuo, sistêmico e global que subsidia os processos de regulação e de supervisão no sentido da melhoria da educação superior, da reformulação ou implementação de políticas públicas necessárias, da orientação da expansão da oferta e da efetividade acadêmico-social. Na visão do INEP (2009), para superar essa visão da regulação como mera função de controle, burocrática e legalista, é essencial a construção de uma outra lógica, um outro modo de compreensão, voltado para o sentido ético e político. Assim, a regulação, de maneira articulada à avaliação, podem ser utilizadas como instrumentos promotores de uma prática educacional formativa, mediadas pelos princípios do respeito à identidade e diversidade de cada instituição.

Ao encontro dessa discussão, Pillatt e Araújo (2020) ressaltam que o cenário educacional requer tanto ações regulatórias quanto formativas e emancipadoras. A própria política do Sinaes propõe a busca pelo equilíbrio entre essas duas forças. Para os autores, por um lado, há uma preocupação voltada apenas para a ordem regulatória que restringe a liberdade emancipatória da IES. Por outro, presume-se que uma perspectiva exclusivamente emancipatória aumentaria o risco do comportamento individualizado, o que poderia acarretar na perda ou enfraquecimento do sentido coletivo. Todavia, foi percebido na pesquisa realizada que, muitas vezes, os próprios representantes do Estado, como é o caso dos avaliadores que fazem parte das comissões de avaliação *in loco* do INEP, destoam da concepção avaliativa do Sinaes que tem como centralidade a autoavaliação.

Quando eu olho para a política [do Sinaes] e olho as experiências que a gente [a CPA] teve enquanto processo de avaliação externa [...] vejo que nem sempre essa política é concretizada. Então, há avaliadores que ficam extremamente interessados nesse processo [de autoavaliação], porque entendem a importância [dele], porque querem saber como esse processo está relacionado dentro daquela perspectiva, daquele instrumento. E tem outros que a entendem, talvez pelas experiências de onde estão formados, que aquilo é só um elemento *pró forma* [...] pouco importa o que tem ali dentro de conteúdo. Isso me dá essa percepção de que nem sempre essa política é efetivada (CA, informação verbal).

Nesse sentido, o participante CA ressalta que nem sempre essa política é concretizada pelos próprios agentes externos, representantes do Estado. Segundo o relato do coordenador da CPA, por vezes, os avaliadores que integram as comissões *in loco* do INEP se mostram interessados em compreender como funciona o processo de autoavaliação e como ele está relacionado às várias perspectivas da instituição. Entretanto, o coordenador afirma que já passaram por experiências em que avaliadores pareciam considerar a avaliação interna apenas como *elemento pró forma*, sem dar atenção ao que é apresentado de conteúdo. Esse exemplo remete à discussão realizada no capítulo 2, de como o modo de condução das políticas públicas é orientado pelas concepções e práticas adotadas pelo Estado. Essas últimas, mediadas pela reforma da administração pública gerencial, tem como foco não os processos, mas sim os resultados a fim de medir a eficiência e eficácia dos serviços. Apesar do modo de gestão estatal refletir na gestão das instituições e, em última instância, nas práticas dos atores institucionais e propostas pedagógicas, vale reiterar a possibilidade emancipatória das IES. Na direção do que é defendido por Fernandes (2017), ainda que as exigências regulatórias para fins de controle burocrático, ou mesmo a relevância atribuída às avaliações externas e quantitativas, as instituições podem realizar os seus processos de avaliação interna a fim de melhorar os seus processos, a sua qualidade, gozando da sua autonomia.

A partir das informações coletadas nas entrevistas, foi possível notar alguns exemplos de como a instituição pode utilizar a autoavaliação como instrumento norteador das melhorias internas, de maneira a associar avaliação e regulação no sentido formativo e não meramente burocrático, como exposto na fala a seguir.

Então, quando o atual gestor da CPA assumiu, a gente sentou, olhou e disse: está na hora de adequar melhor esses instrumentos de avaliação ao que se propõe a autoavaliação e tentar fazer isso em consonância com aquilo que é a orientação geral. Então, um único questionário para um único momento de acordo com essas diretrizes gerais do Sinaes a gente viu que não dava conta daquilo que a autoavaliação precisava mensurar (...) Com essa organização que o próprio Sinaes instituiu e a gente se apropria, mas aplica de acordo com a nossa possibilidade, de acordo com a nossa realidade, eu entendo que a autoavaliação é chave hoje, porque se eu fosse aguardar só um processo de avaliação externa para eu colocar os meus processos para serem verificados, melhorados e alterá-los, conforme a necessidade, sabe se lá de quanto em quanto

tempo a gente teria uma ação efetiva (...) Para você ter ideia, a gente saiu de um questionário para cinco. Então são cinco momentos, atores diferentes, objetivos diferentes para a gente analisar (DE, informação verbal).

Essa fala ilustra como a avaliação, especialmente a interna, pode ir além dos pressupostos regulatórios definidos pelo Estado e se apropriar da autoavaliação como instrumento de melhorias, de aprimoramento institucional, considerando as próprias necessidades. A partir da declaração do docente da EaD, pode-se perceber que o processo autoavaliativo da instituição tem como base as orientações gerais advindas da política do Sinaes. Entretanto, com a evolução dos processos, perceberam que eles precisavam ir além do básico, do que é comum, e readequaram alguns instrumentos a fim de atender às necessidades da IES, na direção de especializar o olhar interno de acordo com o que precisavam perceber e obter mais subsídios para analisar o cenário institucional.

Em diálogo com as contribuições de Cavalcanti e Guerra (2020), os autores reforçam que cada instituição tem sua história e constrói suas próprias formas, conteúdos, missão, visão e objetivos que devem ser respeitados. Assim, a identidade institucional está relacionada com a construção da história, das condições, dos valores comunitários, das demandas cotidianas e das relações interpessoais. Tendo isso em vista “a avaliação deve estabelecer um elo entre o específico institucional e o sistema de Educação Superior” (CAVALCANTI; GUERRA, 2020, p. 18).

Assim sendo, reitera-se a necessidade de compreender a autoavaliação institucional considerando as especificidades das modalidades de oferta dos cursos de graduação. Conforme a discussão já apresentada no Capítulo 1, Durli et al. (2018) mencionam que a autoavaliação deve assumir seu potencial de facilitar o reconhecimento das particularidades, necessidades e experiências vividas no contexto institucional. O acompanhamento e a reflexão sobre os processos são essenciais para que a avaliação propicie insumos para possíveis adequações.

Tomando como base as concepções avaliativas discutidas no decorrer desse estudo, as informações coletadas nas entrevistas e a análise documental realizada, foi possível perceber as tensões e contradições entre as duas lógicas avaliativas, tanto a de caráter formativo, quanto a de controle regulatório. Contudo, apesar de terem óticas distintas, considera-se que nem uma, nem outra, dá conta da totalidade das realidades institucionais e que, por isso, não podem ser encontradas de maneira exclusiva no âmbito das orientações, ações e vivências institucionais. Essas concepções também se apresentam sob outras perspectivas nas seções seguintes.

4.3. Atuação da CPA: controle *versus* autonomia

A categoria apresentada nesta seção visa atender ao primeiro objetivo específico do estudo, o qual busca compreender de que maneira o processo de autoavaliação é desenvolvido no centro universitário selecionado para o estudo, tomando como referência a política do Sinaes. Além disso, considerando o olhar dialético adotado na pesquisa, esta seção também atende ao quarto objetivo específico, mencionado anteriormente.

Como já discutido nesse estudo, um dos pressupostos da política de avaliação instituída pela lei do Sinaes é a autonomia da CPA para desenvolver os seus processos avaliativos internos de acordo com a realidade e os objetivos de cada instituição. Essa autonomia é estabelecida no art. 11, item II da lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004a) o qual prevê a atuação autônoma da CPA em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição.

Na pesquisa de campo realizada esse tema foi abordado de maneira significativa pelos gestores e membros da CPA entrevistados, ainda que essa questão não tenha sido abordada diretamente no roteiro de entrevista. Para adentrar na análise da presente categoria, inicia-se com a fala do coordenador da comissão de avaliação acerca do modo de funcionamento do processo de autoavaliação na instituição investigada, conforme expresso no trecho de entrevista a seguir.

Nos é dado autonomia para poder desenhar esse processo, mas ainda que a CPA seja composta por diversos segmentos e representantes, a gente compreende que esse diálogo com [as gestões] é importante para que a gente consiga compreender aquilo que está sendo pensado [e] fornecer esses subsídios. A CPA tem esse trânsito sobre [os] setores para poder compreender as propostas, metodologias e desenhar, pensar esse processo de autoavaliação [...] a etapa de planejamento é toda realizada pela CPA e depois ela é compartilhada com os gestores [...] Em seguida, a CPA faz esse processo de execução e ela não faz isso sozinha, ela tem a parceria de dois setores que são fundamentais que é a TI [...] e a gerência de marketing que nos ajudam com esse processo de conscientização, que é responsável por essa comunicação com a comunidade interna. Depois a gente trabalha diretamente com os gestores na apresentação dos resultados, na elaboração dos planos de ação e na divulgação dos resultados. E aí, nesse processo de elaboração do plano de ação, a gente tem começado a consolidar uma parceria [com] o RH [...] Então o que a gente entende, em linhas gerais, é que a CPA tem essa autonomia, mas essa autonomia não significa trabalhar sozinho, ela exerce essa autonomia na tomada de decisões, mas ela conta com apoio institucional na execução dessas decisões (CA, informação verbal).

A partir do exposto, o processo de autoavaliação desenvolvido pela CPA da instituição estudada contempla as três etapas principais (preparação, desenvolvimento e consolidação) previstas no Roteiro de Autoavaliação da Conaes (BRASIL, 2004b). O processo de

autoavaliação é planejado para o triênio tendo como base os 5 eixos de avaliação que contemplam as 10 dimensões previstas no Sinaes. Tendo como base a fala do coordenador da CPA, bem como as informações oriundas do plano de autoavaliação institucional da IES (2021-2023), o ciclo avaliativo é estruturado mediante as seguintes etapas complementares: planejamento, sensibilização, avaliação, divulgação dos resultados e elaboração do plano de ação, além da divulgação das ações de melhorias.

O processo avaliativo é pensado, estruturado e desenvolvido pela CPA, cuja autonomia foi assegurada por todos os gestores que participaram da pesquisa, porém, há contradições que serão apresentadas adiante. Os membros da Comissão ressaltaram a importância da voz ativa de cada membro no desenvolvimento da avaliação interna, de modo que se sentem à vontade nas reuniões para expor suas considerações, sugestões e discutir os processos e resultados. Isso foi evidenciado nas atas de reuniões analisadas, de 2018 a 2021, nas quais constam as participações dos membros e respectivas contribuições. Como exemplo, houve uma ponderação da representante discente (AE, informação verbal) sobre a importância de acompanhar os resultados parciais e os planos de ação de melhorias. Na mesma reunião, um dos representantes dos docentes (DE, informação verbal) compartilhou a experiência com a avaliação em fluxo contínuo, em específico com a elaboração dos planos de ação de melhorias. Também foram feitos apontamentos ao longo dessas avaliações, de maneira a ressaltar como o plano de ação e de melhorias poderia se tornar um documento orgânico e dinâmico ao longo do processo avaliativo (ATA DE REUNIÃO DA CPA, 2021).

Além dos gestores e dos membros da CPA, outras áreas da instituição também são envolvidas no processo de autoavaliação, como o Marketing, a Tecnologia da Informação (TI) e o RH. Esses setores atuam, respectivamente, no apoio à sensibilização para a avaliação interna e divulgação dos resultados; ferramentas tecnológicas de suporte, como o software Power BI⁵²; e capacitação voltada para a elaboração de planos de ação. Desse modo, apesar da CPA gozar de autonomia, busca envolver a comunidade acadêmica como um todo nos processos de avaliação interna de maneira descentralizada, o que se aproxima de uma concepção formativa.

Em diálogo com Trevisan e Sarturi (2020), um desafio da avaliação é sensibilizar-se para os sentidos ocultos, não quantificáveis, a depender da realidade apresentada, como as relações pessoais, com as diversas áreas da instituição e também com o conhecimento.

⁵² O Power BI é recurso da Microsoft de serviços de softwares que transformam fontes de dados em informações consolidadas com interfaces envolventes e interativas. Para cada dado de interesse é possível a aplicação de variados filtros para a emissão de relatórios e painéis dinâmicos (<https://powerbi.microsoft.com/pt-br/>).

Entretanto, na análise documental realizada, tanto em relação aos regimentos internos da comissão, quanto às atas de reuniões e estruturas dos relatórios, a autonomia da CPA parece ser recente, ainda que seja assegurada no histórico dos seus documentos, desde o primeiro regimento, datado de 2004. A partir disso, pode-se inferir que a autoavaliação apresenta um caráter burocrático e regulatório, ao garantir a autonomia da comissão nos seus documentos sem que isso tenha sido de fato efetivado em boa parte do histórico da IES, como pode ser percebido na discussão que segue.

Nos regimentos internos de 2016 e 2018, a CPA aparece vinculada a uma gerência de regulação e avaliação. Em uma das atas de reuniões analisadas, a autonomia da CPA foi apresentada como algo novo, como pode ser notado no trecho “apresentou-se novamente a [gerência de regulação e avaliação], a fim de *consolidar* a divisão de competência e responsabilidade entre a [gerência] e a CPA. Na ocasião ficou registrado que a *autonomia* da CPA é assegurada e garantida na *nova estrutura*” (ATA DE REUNIÃO DA CPA, 2017, grifos nossos).

Além disso, em outras atas analisadas, a referida gerência parecia ter uma atuação direta na gestão da comissão. Isso pode ser observado nas atas de reuniões em que a gestora de regulação e avaliação, presente em todas as reuniões nesse período, orientou as reuniões no sentido da legislação, regulação e avaliações externas. Como evidências disso, destacam-se os seguintes recortes: “melhorias da CPA a partir avaliação *in loco*”, “autoavaliação pautada no instrumento de avaliação externa”, “foi apresentada uma proposta da cultura de avaliação institucional/revisão da legislação” e “atribuição da CPA no Enade, encarregada de analisar, divulgar e acompanhar os resultados e ações decorrentes do Enade” (ATAS DE REUNIÕES DA CPA, 2017). Em relação ao último aspecto mencionado, vale ressaltar que em nenhum dos seus quatro regimentos da CPA (2004, 2016, 2018 e 2019), estão previstas, como atribuições, ações pautadas na avaliação externa, tampouco responsabilidades direcionadas ao exame de desempenho dos estudantes. Também foram percebidas, nas atas ora citadas, a falta de discussão acerca dos resultados da autoavaliação e de participação dos representantes da comunidade acadêmica.

Tais fatores evidenciam a pouca autonomia da CPA na condução dos processos de avaliação interna, além do direcionamento regulatório e burocrático pautado nas avaliações externas. Desse modo, a autoavaliação parece se distanciar de uma concepção formativa. Os resultados em questão vão ao encontro da discussão teórica realizada no presente estudo, pois reforçam a centralidade conferida à regulação e às avaliações externas, especialmente o Enade, em detrimento da avaliação interna. Apoiando-se nas contribuições de Sousa (2018), a não

centralidade da autoavaliação nas instituições reflete a relevância atribuída aos indicadores externos no contexto da política, para fins de vantagem competitiva no mercado educacional. Contudo, tomando como base as premissas da política do Sinaes, a autoavaliação deveria preceder a avaliação externa e ser desenvolvida pela CPA de forma autônoma mediante um ciclo de atividades com instrumentos e metodologias próprios. Em última instância, quando uma IES não planeja suas práticas, ou não avalia seu próprio funcionamento, ela não está exercendo sua autonomia, tampouco sua gestão. Quando ela não se apropria dessas ações, elas serão desempenhadas por agentes externos (FERNANDES, 2017; GAMA; SANTOS, 2020).

Pelo menos até o ano de 2017, é possível notar a predominância de uma avaliação gerencialista, não democrática, em que prevalecem os parâmetros determinados por gestores. Esse controle é realizado, inclusive, acerca dos aspectos metodológicos da avaliação, o que implica no enfraquecimento da CPA. Assim, ainda que exista na IES uma cultura avaliativa, nem sempre ela está alinhada aos princípios estabelecidos pelo Sinaes. Pois, ela pode assumir um viés regulatório por parte dos gestores, voltado para o público externo (como os órgãos reguladores do Estado), em detrimento da dimensão formativa, voltada para o público interno e o aperfeiçoamento da qualidade institucional (ANDRADE, 2019; MARTINS; RIBEIRO, 2018).

Apenas a partir do Regimento da CPA de 2018 é que aparece a figura de coordenador da CPA. Apesar da mudança no documento, a comissão permanece vinculada à gerência de regulação e avaliação. Porém, nas atas de reuniões, não consta mais a presença da gerente da área mencionada, permanecendo apenas os membros da comissão. A partir de então, as discussões presentes nas atas passam a ser centradas mais nos aspectos específicos da autoavaliação interna, como o planejamento, discussão de instrumentos e divulgação dos resultados. Quanto às avaliações externas, passaram a ser menos enfatizadas e sua abordagem ficou restrita às comunicações de reuniões com a CPA em ocasiões de visita *in loco* (ATAS DE REUNIÕES DA CPA, 2018).

Em menos de um ano, houve nova alteração no regimento interno da comissão, o que indica mudanças emergenciais em sua estrutura. Tendo como base a literatura que embasa o presente estudo e as intervenções apresentados até o momento, pautadas na avaliação externa, buscou-se na consulta pública do sistema e-MEC o histórico de atos regulatórios institucionais. Considerando o último ato de credenciamento da IES, cuja portaria foi publicada em 2018, supõe-se que a rápida mudança de regimento da CPA pode ter sido recorrente de algum apontamento realizado no relatório de avaliação para o credenciamento. Posteriormente, no andamento da análise documental, essa informação foi confirmada em uma das atas de reuniões

de 2017, na qual é informada que a CPA tirou nota 3 na avaliação de recredenciamento e que seu regimento deverá ser reescrito após a atualização do seu PDI.

Já no Regimento de 2019 (REGIMENTO DA CPA, 2019), a CPA da instituição investigada parece ganhar mais autonomia, sendo desvinculada da gerência citada e vinculada diretamente à reitoria da instituição. Também, mediante as análises documentais realizadas, nota-se outras alterações, tais como: mudança de coordenação da comissão, ausência de gestores externos à CPA nas reuniões, permanecendo apenas seus membros; reestruturação dos relatórios de autoavaliação, os quais passaram a incluir o item de *planos de ações de melhorias*. Mediante os aspectos mencionados, além da maior autonomia conferida à CPA e as melhorias realizadas em sua estrutura, de um modo geral, a comissão parece ter começado a se apropriar mais dos seus processos em diálogo com a comunidade acadêmica, de modo a perceber as suas próprias potencialidades, como destacado na fala a seguir.

A potencialidade eu acho que é justamente nessas mudanças que a gente está colocando, de permitir acompanhamentos de processos que são desenvolvidos na instituição de uma forma não linear, e aí quando eu digo isso é porque o processo de avaliação como a gente tá pensando [e a gente tem implementado] ele tira da CPA o monopólio da informação e joga para a comunidade acadêmica. E aí quando a gente faz isso, [permitimos] diferentes interpretações. As ferramentas [que utilizamos] permitem aos gestores interpretarem aqueles dados para além dos olhos da CPA. Então, a CPA pode produzir um resultado, entender e ler aqueles resultados de uma forma e o gestor pode, também, manipular no sentido de operar aqueles dados e fazer recortes de acordo com aquilo que ele está efetivamente trabalhando, e com isso permitir outras visões, outras interpretações que estão muito mais próximas desses processos de gestão. Então acho uma potencialidade que a gente tem nesse processo é de dar a comunidade acadêmica muito mais que só a nossa visão, de trazer realmente esses instrumentos e de ser um ponto de interlocução entre a comunidade acadêmica. (CA, informação verbal).

Tais conteúdos reforçam os pressupostos da política de avaliação interna, conforme discutido no capítulo 3, no sentido do desenvolvimento do processo autoavaliativo em conjunto com os representantes da comunidade acadêmica, de maneira a envolvê-los e também levando em conta as características e o contexto da instituição. Foi ressaltado ainda que, na medida em que os processos de avaliação interna foram sendo revistos e aperfeiçoados, essa interlocução com os atores institucionais foi facilitada, especialmente com os gestores. Um dos aspectos relevantes nesse movimento refere-se à aproximação com o setor de TI que possibilitou, a partir de 2016, a aplicação de questionários por meio do ambiente virtual discente, em detrimento dos questionários impressos aplicados em sala de aula. Os grupos focais e entrevistas também já são realizados virtualmente.

A partir dos aspectos mencionados, reforça-se a compreensão da recente e contínua mudança do papel e da atuação da CPA na instituição. A atuação autônoma e consequente vinculação da comissão à reitoria também parece ter tido efeitos para além da alteração no regimento. Isso pode ser notado pela atuação em conjunto com outras áreas da instituição, o que possibilita o envolvimento de outros atores institucionais nos processos avaliativos, de modo que a atuação da CPA não seja isolada e centralizada em determinada área, como foi observado nas atas e relatórios anteriores.

Recentemente, em 2020, a CPA atualizou o seu processo e implementou uma nova ferramenta para a divulgação dos resultados da avaliação interna, o PowerBI. Por meio desse painel, os gestores conseguem acompanhar a aplicação das avaliações e orientar a sensibilização do corpo discente. Imediatamente após o encerramento delas, os resultados já ficam disponíveis, sendo o acesso estendido também ao corpo docente, de maneira individual. Essas ações oriundas da meta-avaliação oportunizaram que as ações de melhorias pudessem ser implementadas de maneira mais célere, dinamizando o processo avaliativo como um todo, ao passo que os planos de ação e de melhorias pudessem ser realizados continuamente e não só ao final do semestre. Os gestores, desde a gestão superior até as coordenações de curso, também conseguem acessar os resultados de maneira detalhada a partir de diversas fontes de dados, filtros, modos de visualização, entre outros, o que proporciona uma visão ampla e, ao mesmo tempo, detalhada da sua área. A partir do recebimento dos resultados da avaliação, as gestões das áreas são solicitadas a elaborar o plano de ação para evidenciar o que será feito com os resultados apresentados. Além disso, essas mudanças possibilitaram que houvesse uma diversificação dos instrumentos aplicados, de modo tentar atender as necessidades específicas de cada setor, curso, *campi*, modalidade, disciplina, turno. Essas implementações estão descritas no último relatório de autoavaliação (2018-2020), tendo sido ressaltadas também por alguns sujeitos da pesquisa, como ilustrado na fala a seguir.

O primeiro passo foi informatizar a aplicação dos questionários, então juntamente com a TI, estabelecer uma parceria CPA e TI, conseguir estabelecer todo esse mecanismo de aplicação de questionário online que já é pensado em diferentes níveis. Então a gente não aplica o mesmo questionário para todo mundo, as disciplinas presenciais e teóricas têm um questionário, às práticas têm outro, as de TCC têm outro e o curso de medicina têm questionários específicos, porque a metodologia é totalmente diferente. E aí isso também vai justamente reforçar aquele pressuposto da CPA, o que a gente quer é subsidiar as informações e não ranquear qual é o curso melhor ou qual não é o curso melhor. Então a gente pensa nessas realidades e na melhor forma de apresentar aos gestores as informações que são úteis. E não é útil aplicar o mesmo questionário ao curso de medicina sendo que a metodologia é totalmente diferente. (CA, informação verbal).

Tendo em vista as inovações incorporadas ao processo de autoavaliação da instituição e suas reverberações, como indicado pelo participante CA, vale considerar as contribuições das ferramentas de tecnologia da informação para o desenvolvimento da autoavaliação. Os recursos tecnológicos, se utilizados para fins de melhoria dos processos, podem ampliar o campo de atuação da avaliação e alcançar, de maneira mais eficaz, a sua aplicabilidade, a diversificação e o retorno desses resultados.

Ainda, como é ressaltado pela gestão acadêmica, tais procedimentos possibilitam um olhar mais próximo da realidade e contribuem para a análise do contexto vivido. Isso evidencia a heterogeneidade institucional da educação superior, partindo de uma perspectiva mais ampla, a qual também incide no âmbito das IES. Ainda que determinada instituição tenha sua missão, visão, valores e objetivos bem definidos, os quais devem ser comuns a toda a comunidade acadêmica, ela também apresenta suas particularidades e diferenças internas. Conforme discutido por Sousa (2013), deve-se evitar tomar a parte pelo todo e observar as diferenças existentes entre as instituições, bem como em relação às suas práticas internas, como mencionado pela participante PI.

A CPA dialoga conosco, com a gestão, esse raio-x que ela traz é muito próximo da realidade, porque a gente tem como falar “olha, eu preciso de tal questão, eu preciso que aborde tal coisa” e aí eles vão construindo o instrumento de maneira que eu consiga enxergar os resultados daquilo que eu preciso. (PI, informação verbal).

Vale destacar que a referida participante, além de procuradora institucional, é gestora da educação a distância na instituição. Por isso, as experiências de gestão mencionadas em suas falas são voltadas para essa realidade, como é o caso da fala ora exposta. No conteúdo manifesto, a participante evidencia a heterogeneidade institucional, mediante a possibilidade de re(estruturar) determinados instrumentos de avaliação para que eles consigam apreender as especificidades da área.

Nesse ponto, vale a pena atentar para o risco de não enviar a avaliação para os resultados esperados da gestão. É necessário que a CPA dialogue com as diversas áreas para compreender as suas especificidades a fim de elaborar ou reestruturar instrumentos avaliativos coerentes com a realidade específica a ser avaliada. Essa constatação é de suma relevância para que os demais atores institucionais, especialmente a gestão, colaborem no sentido formativo e não de controle da avaliação. Um exemplo que pode ser mencionado acerca dessa questão, a partir do estado do conhecimento realizado, foi anunciado no estudo de Santos (2018), o qual

evidenciou que os relatórios de autoavaliação das IES investigadas foram reduzidos à descrição apenas das boas práticas, sem a presença de críticas ou fragilidades.

Ao tentar apreender o sentido dessa prática dialógica na IES, também foi analisado o Plano de Autoavaliação Institucional (2021-2023). No cronograma apresentado para o triênio em vigor, constam os eixos do Sinaes e as respectivas dimensões a serem avaliadas a cada ano. Notou-se que algumas avaliações não são previstas para determinado ano e sim compreendidas como de fluxo contínuo, como é o caso das avaliações do ensino de graduação presencial e EaD.

De acordo com o coordenador da CPA e também com o Plano de Autoavaliação para o triênio em andamento, as avaliações de fluxo contínuo são caracterizadas pela realização do ciclo avaliativo de modo simultâneo ao longo do período de avaliação e consolidado ao final dele. Como exemplo, foram citados não só no documento, mas também nas falas dos participantes PI, DE e AE, a avaliação do ensino de graduação EaD. Nessa modalidade, as disciplinas são cursadas por ciclos e, por isso, a avaliação é realizada por ciclo (com duração aproximada de dois meses) ao final de cada disciplina e também ao final do semestre letivo. Após o encerramento de cada ciclo de disciplinas, os instrumentos de avaliação são aplicados e os resultados parciais são disponibilizados para os gestores, coordenadores e docentes por meio de um painel dinâmico. A partir daí as ações de melhorias já podem ser planejadas, concomitantemente, visando melhorias para o ciclo seguinte. Assim, é possível acompanhar ao longo da avaliação os impactos e os resultados das ações de melhorias concluídas ou em execução. Ao final do semestre, os resultados e as ações são compilados e divulgados.

Nesse sentido, um ponto que vale destacar é que, a partir das falas dos participantes e do documento mencionados anteriormente, a avaliação do ensino de graduação EaD foi a precursora desse tipo de avaliação de fluxo contínuo na IES. A partir dessa experiência, a metodologia mencionada está sendo replicada para outras realidades da instituição, como para a graduação presencial, a política de extensão e a de pesquisa.

Tais resultados vão ao encontro da discussão realizada por Freire (2018), a qual salienta que a educação a distância tem particularidades que a diferenciam da modalidade presencial, cujas singularidades precisam ser percebidas e consideradas no âmbito da instituição e, especificamente, da autoavaliação institucional. Diante disso, sinaliza a necessidade de definir parâmetros de avaliação específicos para a realidade da EaD, considerando a participação dos membros da comunidade acadêmica na construção de um processo avaliativo de caráter formativo. A autora ainda confirma que a autoavaliação nessa modalidade mais recente de

graduação ainda está em processo de construção e que não há como discuti-la de maneira isolada, sem incluir a avaliação dos cursos presenciais.

Por um lado, os achados da presente pesquisa corroboram com essa ideia, pois foi a partir da aplicação do instrumento de avaliação do ensino presencial nos cursos EaD que foi possível perceber dissonâncias e necessidades de aprimoramento para que a avaliação pudesse dar conta de apreender a realidade e as especificidades da educação a distância. Por outro lado, mediante a construção de uma avaliação participativa, colaborativa e que envolva os atores institucionais, é possível pensar em uma autoavaliação no contexto EaD autônoma da avaliação interna da educação presencial. Percebe-se que esse é um ponto que vale a pena ser analisado, para que não se corra o risco de submeter uma avaliação à outra e, assim, estabelecer uma relação de verticalidade, especialmente por a educação a distância ainda ser vista com desconfiança, como uma educação de má qualidade, conforme destacado por Freire (2018).

Ainda tomando como base os resultados da pesquisa realizada pela última autora citada, discutidos no Capítulo 1, foi possível notar algumas divergências em relação aos achados encontrados na presente dissertação. Como exemplo, cabe mencionar a falta de contato entre membros da CPA investigada com a realidade institucional da EaD analisada (FREIRE, 2018). Nesse aspecto, a partir das entrevistas realizadas, dos relatórios de autoavaliação analisados, juntamente com as atas de reuniões, boa parte dos membros da comissão pesquisada no presente estudo parecem ter conhecimento da realidade da educação a distância. Isso pode ser justificado pelo fato de que a referida CPA é composta por representantes discentes e docentes tanto da modalidade presencial, quanto da EaD.

No que tange à otimização da avaliação representada pelo fluxo contínuo não é percebida como uma vantagem pelo participante RE. Na perspectiva dele, pelo fato de os alunos e professores conceberem muitas vezes a autoavaliação pela via de um processo punitivo, eles se sentiriam mais à vontade para fazer uma avaliação se esta fosse realizada no semestre seguinte ao cursado.

O aluno às vezes é meio descrente e meio preocupado. Ele se sente pensando que, com uma avaliação dele, o professor pode não gostar. [...] nessa hora, eles têm sentido que isso pode prejudicá-los em uma nota, uma menção. [...] É uma impressão errada que eles têm, mas existe. Tanto é que eu já tenho conversado, mesmo que a gente atrase um semestre, que a gente pegar a avaliação do semestre anterior, o aluno do semestre anterior fazer a avaliação do professor que ele teve aula [...] ele vai se sentir muito mais livre de fazer uma avaliação correta (RE, informação verbal).

A partir dessa fala, pode-se perceber duas categorias advindas da metodologia de olhar dialético. Uma delas é a contradição entre um processo que se apresenta e é concebido pela

CPA como formativo, mas, por outro lado, visto como punitivo pelo corpo docente e discente, como discutido na seção anterior. Outra categoria que cabe inferir da fala do participante RE é a da totalidade, a qual expressa a realidade, a partir do concreto, como complexa e síntese de múltiplas determinações. Por um lado, o uso de tecnologias para a adoção das avaliações de fluxo contínuo, propicia a otimização da autoavaliação, a ampliação e a diversificação do seu processo, o que é percebido como um avanço e potencialidade por parte da CPA. Por outro lado, o representante da gestão superior não tem olhado para essa iniciativa como algo positivo, pois o caráter punitivo de avaliação é compreendido como um elemento permanente da cultura avaliativa, o que pode desconsiderar o potencial transformador da CPA.

Desse modo, nota-se um cenário de conflito em torno de duas lógicas avaliativas que envolvem o aspecto da cultura de avaliação institucional. De acordo com a percepção do participante RE, mencionada no trecho anterior, a concepção punitiva da autoavaliação concebida por parte dos alunos decorre do receio de avaliar o professor que está vinculado à turma naquele semestre e, por isso, estes sofrerem algum tipo de penalidade. Ainda segundo o referido gestor, esse problema poderia ser sanado se a avaliação fosse atrasada um semestre para que os discentes pudessem participar mais ativamente, já que, nesse período, teriam recebido as notas e não estariam mais tendo aula com determinado docente. Nesse caso, supõe-se que, caso esse critério fosse adotado pela CPA, a avaliação seria desenvolvida a favor de uma cultura avaliativa punitiva e não sendo utilizada como um instrumento de transformação que, inclusive, poderia promover uma cultura formativa a partir da melhor apropriação e utilização dos resultados. Isso posto, não se pode reduzir a resistência do aluno ao modo de desenvolvimento ou período aplicação da autoavaliação. Atrasar a avaliação, como foi sugerido, pode tornar os processos essencialmente burocráticos e, inclusive, prejudicar a participação da comunidade acadêmica, pois teria impacto nas ações de coleta, análise, síntese e divulgação dos dados. Sendo assim, os resultados ficariam mais distantes da realidade vivida pelos discentes, pois, caso as mudanças necessárias fossem implementadas, provavelmente não seriam percebidas e suas demandas já seriam outras, o que poderia prejudicar a validade da avaliação. Compreende-se que os processos de autoavaliação, de caráter participativo, devem ser desenvolvidos não apenas *para*, mas também *com* a comunidade interna. Considerando tais elementos, cabe a recomendação para a instituição de uma análise mais aprofundada acerca desses aspectos.

Na direção da discussão realizada no Capítulo 1, a partir das contribuições de Falleiros, Pimenta e Junior (2016), os significados atribuídos à avaliação institucional podem estar diretamente relacionados ao tipo de cultura de avaliação existente na IES. Os autores ressaltam

que a não existência de uma cultura de avaliação formativa nessas instituições está relacionada, por exemplo, à falta de resultados práticos oriundos do processo avaliativo, o que reforça um caráter de descontinuidade. Significa que a avaliação cai em descrédito e se torna algo automático sem o efetivo envolvimento e participação dos atores institucionais, sendo concebida apenas como cumprimento de determinações legais e burocráticas, sem que haja uma reflexão significativa por parte da instituição.

Contudo, apesar da visão apresentada pela gestão superior da instituição investigada que contrapõe a perspectiva do coordenador da CPA, a referida comissão parece ter margem de autonomia para executar suas ações. Nessa direção, um outro ponto de análise complementar à discussão ora apresentada, são as melhorias observadas a partir da implementação das avaliações de fluxo contínuo, conforme evidenciado na fala do representante docente do EaD (DE).

Hoje em dia a gente já tem isso com muito mais rapidez, no final de cada ciclo a gente já começa a ter a possibilidade de entender o que precisa ser melhorado e já ir desenvolvendo o plano de ação ao longo do semestre. Então, quando chegar o final do semestre, eu não vou medir se tudo aquilo que eu estou pensando em implementar no próximo semestre ainda vai ser avaliado, não. Quando termina o semestre, eu já sei se aquilo que eu implementei durante o semestre foi efetivo ou não (DE, informação verbal).

Outro aspecto elucidado na pesquisa de campo e que reforça a importância de a autoavaliação estar atenta à realidade e necessidades institucionais, como também ao contexto social vivido, foi a avaliação extraordinária do ensino de graduação no início da pandemia da Covid-19. Foram aplicados questionários específicos para esse cenário e, com a experiência da avaliação de fluxo contínuo, foi possível que a CPA divulgasse os resultados parciais a fim de subsidiar a tomada de decisão da institucional de como proceder diante dessa nova realidade.

Diante do que foi discutido na presente seção a respeito do modo de atuação da CPA e, por conseguinte, da condução dos processos avaliativos internos, percebe-se a importância de se olhar a avaliação como um processo contínuo, dinâmico e heterogêneo, não tendo como foco apenas os resultados. Como é salientado por Trevisan e Sarturi (2020, p. 377), “um desafio à avaliação, portanto, é fazer-se mais sensível a estes sentidos não quantificáveis, implícitos, aos contextos específicos de cada curso”.

Nessa perspectiva, cabe retomar as contribuições de Cassetari (2015), a qual defende que a avaliação pode ser mais efetiva na medida em que é mais flexível e busca atender a diferentes propósitos, ao agregar diferentes concepções, sendo significativa a participação da comunidade acadêmica no processo de tomada de decisão sobre a avaliação. Associada à

concepção do Inep (2009), a complexidade da educação superior requer a utilização e a combinação de variados instrumentos e metodologias de avaliação. Não cabe simplesmente restringir ou defender qual a melhor forma de avaliar, como se houvesse uma metodologia que pudesse dar conta das tensões e contradições inerentes ao fenômeno educacional.

Diante da discussão apresentada, ressalta-se a característica da heterogeneidade no contexto não somente amplo, da educação superior brasileira, como também no interior das instituições, como é o caso da IES investigada, na qual se apresentam diversos cenários, demandas, sujeitos, finalidades e conflitos. Apesar da missão e da identidade institucional, o movimento dialético da realidade deve ser levado em conta na condução dos processos avaliativos.

4.4. O uso dos resultados da autoavaliação pela gestão: divulgação e apropriação

A presente seção, representada pela terceira categoria analítico-temática, buscou responder ao terceiro objetivo específico da pesquisa de examinar de que forma os resultados da autoavaliação são apropriados e utilizados na gestão da instituição de educação superior eleita para o estudo. De maneira complementar, como já mencionado anteriormente, também atende ao quarto objetivo específico mediante a impressão de um olhar dialético que reconhece as contradições do processo de autoavaliação expressas nos discursos do sujeito da pesquisa sobre a materialização da política do Sinaes nas práticas institucionais.

A fim de apreender a efetiva utilização dos resultados da autoavaliação por parte da gestão, foi incluída no roteiro de entrevista semiestruturada (Apêndice C) uma pergunta específica destinada a saber se os resultados são utilizados para fins de melhorias ou planejamento institucionais. Em caso afirmativo, foi solicitado que o participante desse algum exemplo. Apesar de oito, dos nove participantes, terem respondido *sim* à essa questão, notou-se três tipos de respostas diferentes, conforme discutido a seguir.

Os sujeitos de pesquisa RE e DA, representantes da gestão superior, apesar de terem afirmado sobre o uso dos resultados, não souberam dar exemplos práticos acerca do que já foi feito. Outra contradição percebida foi que, apesar dos gestores entrevistados terem ressaltado a relevância da autoavaliação para as práticas de gestão, não foram identificados nos relatórios da CPA processos avaliativos participativos voltados para a atuação dos próprios gestores, ou para as estratégias de melhorias e evolução institucional nos processos de gestão da IES. Todavia, no planejamento da autoavaliação da instituição, são previstas, a cada triênio, avaliações destinadas ao eixo 4, referente às políticas de gestão, o qual é composto por três

dimensões: políticas de pessoal, organização e gestão da instituição e sustentabilidade financeira. Tendo em vista o foco da presente seção, focou-se na dimensão que trata da organização e gestão da instituição, sendo que as políticas de pessoal foram discutidas na primeira categoria, seção 4.2.

Ao analisar os relatórios de avaliação, foi possível notar que a avaliação da organização e gestão da instituição foi realizada apenas nos anos de 2017 e 2020, tendo sido voltada exclusivamente para a análise documental da estrutura organizacional a partir do organograma previsto no PDI. Assim sendo, não foram constatadas, conforme as orientações do Roteiro de Autoavaliação (BRASIL, 2004b) para essa dimensão, a existência de processos avaliativos voltados, por exemplo, para a adequação da gestão ao cumprimento dos objetivos e projetos institucionais e para o uso da gestão e tomadas de decisão institucionais. Também não foram identificadas avaliações destinadas ao uso da gestão estratégica para antecipar problemas e soluções, a existência de um plano de gestão, a atuação dos órgãos colegiados, ao investimento na comunicação e circulação das informações, entre outros. Além disso, não foram encontradas nas atas de reunião da CPA dos anos citados discussões sobre a avaliação da organização e gestão da instituição. As poucas referências encontradas foram localizadas em três atas de 2020, sendo que, na primeira, constava a previsão dessa avaliação para aquele ano. Na segunda, o coordenador da comissão informou que a avaliação seria documental, a ser realizada ao longo do 2º semestre, ao passo que na terceira, afirma a sua realização no final de 2020. No histórico dos relatórios de avaliação da organização e gestão da instituição, restritos aos anos de 2017 e 2020, constam ilustrações do organograma geral e respectiva estrutura organizacional, com a descrição de que o desenho organizacional é respeitado e é coerente com as rotinas da IES, de maneira alinhada às metas de expansão do PDI. Cabe mencionar ainda que, diferentemente da maioria dos relatórios avaliativos analisados dos demais eixos, não foram encontrados a metodologia utilizada para avaliar a gestão, a organização da instituição, os planos de ação elaborados pelos responsáveis, a gestão, tampouco as ações de melhorias realizadas.

Considerando a referência dos relatórios, ora mencionados, ao PDI, e reconhecendo esse documento como instrumento primordial de planejamento e gestão, foram consultadas também as avaliações associadas ao eixo 2, de desenvolvimento institucional, visto que este contempla a dimensão da missão e do PDI. Nesse âmbito, foram encontradas duas avaliações documentais, uma no ano de 2016 e outra no ano de 2020. A primeira foi voltada para o cumprimento das metas do PDI vigente naquele momento, as quais foram descritas e avaliadas de acordo com critérios de cumprimento: atingiu, atingiu parcialmente ou não atingiu. Já a análise realizada em 2020 foi realizada de maneira parcial, assim como o cumprimento das metas do PDI, tendo

em vista o contexto da pandemia de Covid-19, mencionado antes. De modo preliminar, constatou-se que as metas eram compatíveis com a missão da IES. Todavia, não constam nos referidos relatórios análises detalhadas acerca das finalidades, objetivos e compromissos da IES, concretização das práticas pedagógicas e administrativas e suas relações com os objetivos centrais da instituição, resultados, dificuldades, carências, possibilidades, potencialidades, entre outros. Também não foram descritas as metodologias utilizadas, tampouco a exigência de plano de ação e evidências do uso dos resultados.

Tendo em vista os resultados da análise realizada, considera-se que nos eixos avaliativos de gestão e organização da instituição, bem como o da missão e PDI, a avaliação não atingiu o seu propósito. Corrobora-se com as condições fundamentais propostas por Santos (2018), mencionadas no Capítulo 2, seção 2.1, para a implementação adequada do processo de autoavaliação, sendo elas: equipe de coordenação, participação dos integrantes da instituição, compromisso explícito dos dirigentes da IES; informações validadas e confiáveis, uso efetivo dos resultados.

Mediante a compreensão obtida a partir da análise documental, as avaliações supracitadas foram realizadas pela CPA de modo não participativo, sem envolvimento dos membros da gestão superior. Além disso, apesar de ter sido descrito nos relatórios que foram realizados levantamentos documentais, não foram identificados os percursos metodológicos, critérios avaliativos e de interpretação. Quanto ao uso dos resultados, presume-se a impossibilidade de apropriação destes, já que não constam nos relatórios analisados subsídios para a tomada de decisões, pois foram centralizados em um processo eminentemente descritivo.

Retomando as contribuições de Queiroz (2008), compreendeu-se que as avaliações voltadas para os eixos avaliativos da gestão e do PDI não possibilitaram o conhecimento e a autorreflexão da instituição sobre a própria realidade, de modo a reconhecer potencialidades e fragilidades. Desse modo, parecem se caracterizar como avaliações de cunho regulatório, não formativo, sem indícios de transformação da realidade. Tais constatações se aproximam na discussão realizada a respeito da performatividade, a qual é apresentada por Trevisan e Sarturi (2020) como umas das categorias norteadoras da avaliação na gestão. Nesse sentido, o distanciamento na prática avaliativa entre demonstrar resultados e transformar a realidade reitera o caráter performativo da autoavaliação. Na primeira categoria discutida, por exemplo, os participantes RE e DA expuseram, como concepções avaliativas, a compreensão da autoavaliação como um processo formativo e basilar para a gestão, planejamento e desenvolvimento da instituição a partir do uso dos resultados. Todavia, percebe-se a necessidade de maior integração dessa gestão com o processo autoavaliativo, a fim de se

perceberem também como parte do todo, como *peça da engrenagem da instituição*, com papéis específicos e essenciais que também precisam estar envolvidos diretamente no processo de autorreflexão.

Tais evidências apontam para a não utilização efetiva da autoavaliação para fins de diagnóstico das próprias ações de gestão, supõem a existência de um território sensível às disputas de domínios, como é percebido no histórico da política avaliativa. Desse modo, a partir do olhar dialético, cabe considerar a possível existência de campos de tensões no interior da instituição pesquisada como poderes paralelos mais específicos que podem permear os variados níveis de gestão em torno da avaliação. Isso pode estar relacionado, por exemplo, ao desenvolvimento da análise estritamente documental, não participativa, para avaliar a organização e gestão da IES.

Conforme as contribuições dos estudos de Franco e Longhi (2021), a gestão da educação superior lida com a constante tensão entre o emergente e o instituído. Apesar disso, cabe ressaltar que “a participação democrática não pode estar apenas em alguns momentos do processo avaliativo, mas deve permear as concepções, as políticas e as práticas de todos os envolvidos e em todas as etapas” (ANDRADE, 2019, p. 100).

Os achados ainda convergem com os resultados encontrados no estudo discutido no Capítulo 1, de Andrade (2019), cuja pesquisa sinalizou a falta de evidências acerca da evolução institucional a partir dos resultados da autoavaliação, ainda que tenha sido observado um processo de consolidação da avaliação interna.

A partir desses resultados, infere-se que há pouco envolvimento da gestão superior no processo de autoavaliação da instituição, o que é corroborado pelos achados discutidos nas duas categorias anteriores:

- recente conquista de autonomia da CPA, a partir de 2018, sendo diretamente vinculada à reitoria e não a um setor regulatório e intermediário;
- não identificação de processos avaliativos participativos voltados para a atuação dos próprios gestores, das estratégias de melhorias e evolução institucional nos processos de gestão da IES, do uso da gestão estratégica, da existência de um plano de gestão e da atuação dos órgãos colegiados;
- realização de avaliação documental voltadas para a organização e gestão da IES, bem como do PDI, sem a participação da comunidade acadêmica.

Contudo, como mencionado no início dessa seção, seis membros da comunidade acadêmica e da CPA afirmaram que os resultados da autoavaliação são utilizados para fins de

melhorias ou planejamento institucionais e apresentaram exemplos, conforme ilustrado no quadro a seguir.

Quadro 10. Exemplos de resultados utilizados pela gestão para fins de melhorias a partir da autoavaliação

Nº	Exemplos de resultados a partir de trechos das entrevistas realizadas	Participante	Área de melhoria
1	“Foi uma avaliação que veio da CPA que trouxe mudanças do quadro de cargos e salários, e isso foi importante porque passou a ser ouvido; a questão também de melhorias de estudo”. (TA, informação verbal).	TA	Plano de Cargos e Salários
2	“Houve mudança na questão do estacionamento e isso foi em função de alguma coisa que a CPA determinou, apontou em avaliação, que eles tinham um estacionamento mínimo que não pagava e um grande ao lado que pagava e eles modificaram”. (TA, informação verbal).	TA	Infraestrutura física
3	“Então foi por meio do resultado da CPA que a gente trouxe todos os professores para uma outra capacitação no meio do semestre”. (PI, informação verbal).	PI	Capacitação Docente
4	“A gente tem caso de sucesso em que o professor era mal avaliado e a coordenação foi dialogar ver se o professor aceitava uma capacitação, então, tudo que ele entendeu que seria favorável foi feito e hoje a avaliação dele é super positiva [...] a gente também foi oferecendo as capacitações para ele, ele também foi olhando boas práticas com outros professores. Ele mesmo já agradeceu muito por isso. Mudou muito e agora se você olhar a avaliação dele está sempre dentro da média”. (PI, informação verbal)	PI	Capacitação e desenvolvimento docente
5	“Teve um professor (...) semestre passado que veio com uma avaliação muito baixa (...) O coordenador chamou os alunos e [eles] falaram: “não, o professor é maravilhoso, o problema é que a gente tem o laboratório e aí a gente não soube lidar com ele, precisa ter monitor. Então o coordenador foi lá, colocou o monitor (PI, informação verbal).	PI	Apoio discente
6	“Uma das coisas que foi bastante evidente em uma das avaliações do clima é que os colaboradores, o corpo técnico-administrativo, gostariam de trocar as bandeiras do vale alimentação (...) E aí o RH, considerando esse resultado, conseguiu (...) trocaram as bandeiras”. (CA, informação verbal).	CA	Benefícios do corpo técnico-administrativo
7	“Teve a parte dos materiais que a gente apontou lá que estavam com problemas de redação (...) o pessoal reclamou muito da letra, da cor da letra; em relação também [ao] AVA; da posição dos botões. Tudo isso aí a gente viu que teve uma melhoria significativa do layout. O material que é disponibilizado não é mais produzido por terceiros, é um livro mesmo que eles colocam lá de um autor conceituado, eles extraem as questões do livro; teve a melhoria na questão de conteúdo (...)”. (AE, informação verbal).	AE	Material didático e recursos do AVA
8	“Na estrutura que é onde dá para ver as alterações, coisas simples como trocar o bebedor de água (...) até a colocação da portaria, o controle [de entrada e saída] que foi um pedido dos alunos, problema de	DP	Infraestrutura física

	toda ordem de estacionamento que às vezes a instituição nem conhece, mas que muitas soluções saíram da CPA (DP, informação verbal).		
9	“A gente tinha muita reclamação em relação ao material didático (...) mas a CPA [identificou] isso de uma forma muito mais evidente. Nós estamos com todas as disciplinas virtuais em processo de reformulação, além do desenvolvimento de materiais para as novas. A gente foi em cima de tudo que os alunos pontuaram (...) e isso serviu de base para o trabalho que está sendo agora concluído da revisão do conteúdo do material didático”. (DE, informação verbal).	DE	Material didático
10	“Algumas sugestões que os alunos trazem de melhoria, de possibilidades para a plataforma [e percebemos] que trata de problemas da ferramenta, a gente vai atrás, isso está lá no plano de ação [da CPA]. Nós implementamos uma melhoria (...) em cima dessas contínuas reclamações que eles [os alunos] esquecem e perdem os prazos, um componente dentro do AVA chamado próximas atividades que ele é lembrado, logo de cara, quando entra na ferramenta, que tem entrega para fazer daqui tantos dias. Isso também é resultado [da avaliação da CPA]”. (DE, informação verbal).	DE	Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA)

Fonte: Elaboração própria a partir das informações coletadas no campo empírico.

O quadro elaborado teve como finalidade apresentar exemplos elucidados pelos sujeitos de pesquisa de como os resultados da autoavaliação podem ser apropriados para fins de aperfeiçoamento em diversos aspectos. Segundo os participantes PI (procuradora institucional e gestora da EaD), DP, DE, AE, TI e CA (membros da CPA), as ações de melhorias institucionais a partir dos resultados das avaliações internas ocorreram quanto ao corpo docente, corpo discente e corpo técnico-administrativo, tendo sido mencionadas: plano de cargos, salários e benefícios (administrativo e docente), infraestrutura física, capacitação e desenvolvimento docente, apoio discente, materiais didáticos e ambiente virtual de aprendizagem. Em suma, nota-se que as melhorias concretizadas contemplaram três dimensões avaliativas - organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura.

Uma delas foi a ação na área de capacitação e desenvolvimento docente descrita pela participante PI. Em virtude dos resultados insatisfatórios do professor nas avaliações realizadas pelos discentes, os gestores responsáveis o chamaram para falar sobre o resultado e ofereceram uma capacitação, a fim de melhorar a didática do professor, cujo aspecto criticado pelos alunos. Além da capacitação realizada, a participante PI ressaltou que os demais docentes do curso também foram envolvidos nessa ação para que, coletivamente, pudessem compartilhar boas práticas em sala de aula. Após esse apoio institucional ele tem obtido resultados satisfatórios nas avaliações realizadas pela CPA.

Esse exemplo ilustra a concepção de avaliação formativa, discutida na primeira categoria analisada. Nesse caso, a avaliação interna atendeu efetivamente ao seu propósito, no sentido de gerar insumos para as melhorias necessárias na IES. Atendendo ao seu caráter não punitivo, foram dadas condições ao docente para que ele pudesse aperfeiçoar as suas práticas profissionais. Outro fator que cabe ressaltar foi o envolvimento dos pares, de modo a não utilizar os resultados para julgamentos ou comparações entre os docentes. Nesse sentido, o resultado não foi individualizado, mas sim compartilhado pensando na melhoria dos processos como um todo, o que é corroborado pela discussão realizada na seção anterior, a respeito da importância do trabalho colaborativo.

Cabe notar que as evidências encontradas acerca do uso dos resultados oriundos da avaliação do docente pelo discente divergem daquelas discutidas no início da presente seção, relacionados à gestão e organização da IES, missão e PDI, sendo estas últimas voltadas para uma avaliação regulatória e performativa. Essa contradição pode ser explicada pelos diferentes tipos de atuação dentre os níveis de gestão da IES, o que corrobora com a suposição feita anteriormente sobre a existência de um território sensível que pode perpassar diferentes campos de poderes.

Outro fator que corrobora tal argumento é que os relatórios analisados a respeito da última avaliação consolidada dos eixos de políticas acadêmicas e de infraestrutura, apresentaram descrição metodológica, envolvimento da comunidade acadêmica, planos de ações, além de identificação das potencialidades e fragilidades das áreas avaliadas. Nos relatórios de autoavaliação das políticas acadêmicas de 2020, por exemplo, foram consideradas como pontos de atenção a falta de clareza quanto aos critérios para aprovação de cursos de extensão, a baixa demanda desses cursos, a necessidade de maior divulgação dos grupos de estudos, dentre outras. Além dessas análises que são expostas nas considerações finais dos documentos, são apresentadas as notas médias de cada indicador avaliado a partir do instrumento de avaliação. Os resultados considerados abaixo da média são destacados na cor vermelha, os medianos na cor amarela e, os positivos, acima da média, na cor verde. Porém, essa estrutura não foi observada nos relatórios dos eixos das políticas de gestão e de desenvolvimento institucional já discutidas.

Considerando as contradições percebidas entre os diferentes modos de concepção e de atuação dos diferentes níveis de gestão, supõe-se a necessidade de resignificação das práticas institucionais. Na direção dos estudos realizados por Franco e Longhi (2021), a gestão da educação superior constitui-se com base nas concepções que a orientam, como os documentos político-legais e teóricos, bem como nos processos de tomada de decisão para o aprimoramento

das ações institucionais. O planejamento e o desenvolvimento da IES devem atentar-se para o processo dinâmico e tensional entre o que está posto e o que emerge como novo, exigindo a constante reconfiguração das dimensões pensar-fazer, teoria-prática, planejar-implementar na materialização de condições para o ensino, pesquisa e extensão. Para tanto, é preciso definir e esclarecer objetivos, metas, ações, estratégias, resultados a serem alcançados, indicativos de qualidade, tendo em vista os compromissos e responsabilidades da instituição.

No tocante à avaliação da gestão, reforça-se a necessidade de sua avaliação, bem como do PDI. Como é discutido por Gama e Santos (2020), a gestão representa o sentido e a finalidade da universidade. É ela quem busca saber o que a instituição precisa para atingir seus objetivos e concretizar o seu planejamento estratégico expresso no PDI.

Como se observa, a autoavaliação se torna, portanto, elemento fundamental para orientar as estruturas de gestão das instituições de educação superior, como atividade intrínseca ao processo de planejamento, e realizada de forma contínua, geral e específica, buscando integrar as ações acadêmicas e administrativas da IES (GRIBOSKI, PEITOXO, HORA, 2018, p.188).

Outra ação elencada no Quadro 10 que vale a pena destacar foi a descrita pela participante AE a respeito do material didático e dos recursos utilizados na plataforma do AVA. A aluna citou que havia alguns problemas nos materiais disponibilizados que eram produzidos por uma empresa terceirizada, não pertencente a instituição, além de recursos de tecnologia e comunicação da própria plataforma que poderiam ser melhorados. Tais aspectos foram também apontadas pelo participante DE, o qual destacou que, apesar dos docentes e gestores da área terem conhecimento a respeito das demandas levantadas, a avaliação da CPA explicitou essas necessidades dos alunos de maneira mais evidente. Nesse sentido, uma ação executada foi a substituição de materiais didáticos para a EaD que, no início, eram elaborados por uma empresa terceirizada e, a partir dos resultados da autoavaliação, foi possível pensar em estratégias para o desenvolvimento interno desses conteúdos. Segundo a aluna, houve uma melhoria significativa de qualidade.

Esse exemplo é importante para reforçar o caráter emancipador de uma autoavaliação formativa. Nesse caso, destaca-se a promoção da autonomia da instituição no sentido da gestão e produção dos materiais internos, de maneira associada ao perfil do egresso que se pretende formar. Esse resultado vai ao encontro do estudo realizado por Bittencourt (2012), o qual evidenciou a importância da metodologia de autoavaliação proposta para o desenvolvimento do projeto de EaD, tendo como principais contribuições a necessidade de melhoria dos materiais didáticos, a melhoria das ferramentas do AVA e a capacitação docente.

Entretanto, as melhorias decorrentes do uso dos resultados não são percebidas por alguns alunos. Foi observado ainda um terceiro tipo de resposta, mencionado no início desta seção, a respeito da questão realizada na entrevista sobre o uso dos resultados oriundos da autoavaliação. O participante AP, membro discente da CPA e representante da graduação presencial, afirmou não ter conhecimento de nenhuma melhoria institucional decorrente da avaliação interna.

Sinceramente, eu nunca vi algo fruto, não fruto, mas consequência da CPA, mudança feita de acordo com as suas respostas pela CPA. Não vejo. Então essa má divulgação dos resultados, a gente não sabe a visibilidade que a CPA tem, não sabe se teve uma consequência das nossas respostas, não é passado isso para os alunos (...) porque eu não sei se foi da CPA ou foi algo do DCE, se o DCE reclamou e deu certo (AP, informação verbal).

Como pode ser notado nessa fala, o aluno associa o não conhecimento das ações desenvolvidas a partir das avaliações internas à falta de divulgação dos resultados. O participante ainda percebe, como pontos frágeis, a visibilidade e a comunicação da CPA com a comunidade acadêmica e relatou não ter conhecimento do que era a comissão antes de ser indicado para participar.

A partir desse relato e dos resultados discutidos nas categorias anteriores, pode-se inferir que a comunicação e a integração da CPA ocorrem mais no âmbito da gestão, principalmente a intermediária, dos docentes e das áreas da instituição do que com a comunidade discente, especialmente no âmbito da graduação presencial, já que, contraditoriamente, a representante discente da EaD relatou que “mais de 90% conhece uma parte do trabalho da CPA” (AE, informação verbal).

Ao analisar os materiais elaborados para as avaliações, também presentes dos relatórios de autoavaliação, observou-se que há uma ampla comunicação para a comunidade acadêmica no sentido da sensibilização para a participação, direcionada principalmente aos alunos. Percebe-se que esses informes são realizados no decorrer do período de avaliação através de e-mails, sistema do aluno, AVA, murais da CPA nos *campi* e site institucional. Quanto aos boletins informativos, estes também são publicados em diversos meios, entretanto, são apresentados em formato de relatórios, o que pode dificultar a apropriação dessas informações por parte da comunidade acadêmica, as quais poderiam ser mais visuais. Além disso, apesar da divulgação ser focalizada nos resultados da avaliação e nas propostas de melhorias, não foi identificada uma ampla comunicação a respeito das ações concretizadas. Das melhorias elencadas no Quadro 10, por exemplo, foram encontradas publicações apenas das que tiveram

referência à capacitação docente e de infraestrutura. Além disso, essa ação parece ser recente e ainda estar em processo de consolidação, visto que não constam divulgações anteriores ou posteriores ao ano de 2019.

Nessa direção, o conteúdo analisado em uma das atas de reunião da CPA, do ano de 2017, corrobora com as constatações ora apresentadas. Nesta, são discutidas as fragilidades em relação ao ciclo de autoavaliação discutidas pelos membros da comissão, como observado na seguinte fala “funciona até a etapa de avaliação, precisando concentrar esforços para as etapas posteriores à avaliação, como divulgação dos resultados, acompanhamento da elaboração e execução dos planos de ação e divulgação das ações de melhoria” (2017, informação documental da IES pesquisada).

Retomando as contribuições dos estudos de Queiroz (2008), cabe reforçar que, ainda que os resultados dos processos avaliativos ofereçam condições significativas para a tomada de decisão e melhorias para a IES, a não utilização dos resultados inviabilizam a concretização da autoavaliação, o que prejudica o seu caráter formativo e transformador. De maneira complementar, considera-se que não apenas a falta de divulgação, mas também de percepção dos atores institucionais a respeito de mudanças na sua vivência acadêmica e/ou administrativa é um indicativo da forma como esses resultados têm sido utilizados. Conforme ressaltado por Nunes, Duarte e Pereira (2017, p. 382), “a avaliação deve ser compreendida como uma prática que deve somar esforços de todos os gestores e colaboradores no sentido de identificar os aspectos mais vulneráveis e que devem ser melhorados na instituição”.

Quanto aos relatórios de autoavaliação disponibilizados no sistema e-MEC, foi possível identificar melhorias na forma de apresentação dos resultados. A partir da análise dos relatórios dos últimos ciclos avaliativos (2015-2017 e 2018-2020) notou-se, no último ciclo, a descrição e ilustração por meio de fotos, de ações de melhorias pensadas, algumas concretizadas, a partir dos resultados da avaliação. Além disso, foram identificados resultados não apenas positivos, mas também que apontavam fragilidades institucionais e pontos de melhorias, o que corrobora com o estudo realizado por Andrade (2019), discutido no Capítulo 1. Já no relatório do ciclo anterior (2015-2017), as melhorias eram mencionadas apenas como futuras ações a serem realizadas, além dos resultados não abordarem os resultados negativos da IES. Esse mesmo aspecto foi observado no estudo de Santos (2018). O autor, ao investigar IES privadas do DF, evidenciou que as avaliações e respectivos relatórios são voltados apenas para a valorização dos pontos positivos da instituição.

Tendo isso em vista, atenta-se para o fato de que reconhecer as necessidades de aperfeiçoamento internas não é suficiente para a efetivação de melhorias. É primordial que os

resultados da autoavaliação sejam apropriados por parte da gestão e utilizados como ferramenta de acompanhamento, planejamento e desenvolvimento institucional nos variados níveis gerenciais. Entretanto, o uso dos resultados da autoavaliação por parte da gestão foi percebido a partir de duas formas diferentes de concepção e atuação de gestão dentro da IES. Além da administração superior, abordada no início da seção, ressalta-se a fala da gestora de EaD, a qual foi selecionada para a pesquisa por ser a pesquisa institucional da instituição.

[Quanto ao uso dos resultados] temos uma Comissão Própria de Avaliação que te entrega muita coisa para você trabalhar da melhor forma possível e aqui a gente consegue fazer isso. Mas como eu tenho autonomia também, dentro dessa gestão no EaD, eu utilizo sim (...) e a gente dialoga muito (...) esse diálogo com a CPA é fundamental, a gente tem crescido muito (PI, informação verbal).

No que tange ao uso dos resultados na gestão do EaD da instituição investigada, explicitado pela participante PI, foi analisado o último relatório de autoavaliação (2020) para verificar a informação apresentada. O referido documento, o qual segue a estrutura prevista na Nota Técnica nº 065/2014 (BRASIL, 2014), evidencia no último tópico as ações de melhorias realizadas naquele ano. Das 20 ações elencadas, 9 (45%) foram voltadas especificamente para a área de educação a distância. Dentre elas, cabe destacar a que demonstrou íntima relação com os resultados da autoavaliação: realização de reuniões individuais com os professores das disciplinas com resultados abaixo da meta para levantamento de informações, troca de experiências e apontamento de aspectos positivos e negativos das disciplinas, das turmas e da própria avaliação (EaD) (RELATÓRIO DE AUTOAVALIAÇÃO, 2020).

Foram consultadas, ainda, as atas de reunião da CPA do ano de 2020 para subsidiar a análise em questão referente ao uso dos resultados da autoavaliação por parte da gestão da EaD. Foi possível notar, além da contribuição dos representantes docente e discente dessa área da instituição, algumas alterações e sugestões para melhoria dos processos de avaliação interna. Tais modificações foram: proposta para acompanhamento dos egressos, revisão do instrumento de avaliação das disciplinas e professores, avaliação das disciplinas por ciclo pelo discente e docente, consolidação do modelo de avaliação em fluxo contínuo, início da primeira avaliação do ensino de pós-graduação ofertado na modalidade da EaD.

Além disso, evidências de utilização dos resultados da avaliação interna para melhorias na EaD foram percebidas nas falas dos participantes CA, DE e AE. Como exemplo, cabe destacar o trecho a seguir.

Eu vejo que o EaD está muito integrado nesse processo de utilização dos resultados. E aí, o que me sinaliza isso, por exemplo, é a demanda dos professores. Quando eles

têm alguma dificuldade em conhecer os seus resultados eles procuram a CPA para dizer “eu não achei” ou “é esse o meu resultado?”. É um processo de ambientação com a própria ferramenta, então eles procuram esses resultados e os coordenadores acompanham [os resultados], eu diria que quase em tempo real. (CA, informação verbal).

Desse modo, as informações prestadas pela participante PI foram corroboradas a partir da análise do relatório de autoavaliação (2020), das atas de reuniões desse mesmo ano e do relato de outros representantes da CPA.

Tais resultados divergem dos achados por Durlí et. al. (2018), discutido no Capítulo 1. No referido estudo, os autores apontam evidências de que as CPAs investigadas não conseguem captar as especificidades de cursos e de modalidades, como é o caso da EaD. A referida pesquisa ainda menciona o papel docente nesse âmbito de relação pedagógica, muitas vezes apoiados em atividades de tutoria e orientação. Todavia, na IES analisada, foi evidenciado pela participante PI a não existência da figura de tutor, já que a metodologia adotada preza pela presença do docente para ministrar aulas síncronas, bem como acompanhar e avaliar os alunos (PI, informação verbal). Considera-se que esse fator possa ser um diferencial na avaliação dessa modalidade pois presume-se que a participação direta do docente nos processos educativos propicia uma vinculação mais próxima dos sujeitos envolvidos, facilitando o reconhecimento das especificidades e necessidades.

Também é possível inferir que as diferentes formas de gestão têm reverberações no que tange ao uso dos resultados da autoavaliação para fins de planejamento e desenvolvimento. A partir das entrevistas realizadas, foi possível notar que a atuação da participante PI, que é diretora da EaD, é mais próxima da realidade da comunidade acadêmica. Esse ponto pode ser afirmado a partir dos variados exemplos de uso dos resultados da avaliação interna apropriados na sua gestão, os quais foram corroborados pelas falas dos participantes CA, DE e AE, bem como pelas ações referendadas nos relatórios de autoavaliação. Já a gestão voltada para a educação presencial, de caráter mais tradicional na IES, parece atuar mais em nível mais amplo, no sentido do apoio na condução da avaliação pela CPA e na solicitação dos planos de ação por parte dos coordenadores e docentes. Nas entrevistas, não foram percebidos resultados práticos de uso dos resultados na atuação cotidiana da gestão. A fala do representante discente do presencial (DP) mencionada anteriormente, reforça algum nível de fragilidade nesse âmbito, pois afirma que os resultados não são divulgados, tampouco utilizados para fins de melhorias institucionais.

Diante do que foi discutido até aqui, percebe-se que a educação a distância na IES investigada, apesar de recente, têm aderido e se apropriado da autoavaliação como instrumento

de gestão e de melhorias dos processos. Considerando os pressupostos metodológicos da pesquisa a partir do olhar dialético adotado, pode-se inferir essa contradição a respeito das diferentes concepções de avaliação na mesma IES ao analisar a sua dimensão histórica. Conforme já mencionado na primeira seção do Capítulo 4, a instituição investigada possui 53 anos de atuação, tendo sido a segunda instituição privada criada no DF (SOUSA, 2013). Porém, a educação a distância só foi adotada há quatro anos, no 2º semestre de 2017, o que pode indicar que a instituição possui uma cultura mais tradicional, tendo em vista que a graduação EaD é regulamentada desde 2005 (BRASIL, 2005), sendo percebida por boa parte das instituições privadas como uma estratégia de acumulação de capital. Desse modo, a história da IES se articula com a da CPA, o que pode dar sentido às diferenças de concepções de avaliação entre as modalidades educacionais. Na seção anterior, foi abordada a autonomia da comissão, a qual parece ter sido concedida a partir de 2018, com o novo regimento e mudanças estruturais. Isso implica dizer que, a realidade da EaD acompanhou uma forma de atuação da CPA diferente daquela tradicional e mais voltada para aspectos regulatórios em boa parte da sua história. Esse fator pode ter impactado os diferentes olhares a respeito dessa comissão, a qual aponta para evolução dos seus processos no decorrer dos anos. Também pode-se supor que os diferentes modos de gestão podem impactar na apropriação dos resultados da avaliação em virtude da discrepância entre o número de alunos na graduação presencial e EaD. Nesta última, significativamente menor, considera-se que o alcance das divulgações, mesmo que incipientes, pode ser maior e, por isso, as ações de melhorias por parte da gestão serem mais evidentes.

Apesar disso, a demora na divulgação dos resultados, a desmobilização, a falta de publicidade dos resultados e de mecanismos eficientes para a realização de mudanças são fatores que impactam diretamente na cultura avaliativa da instituição (PEIXOTO, 2009). Na perspectiva de uma avaliação formativa, considera-se também a autonomia da CPA na condução dos processos internos como um fator primordial para a efetivação desse tipo de cultura na IES. Quanto à instituição investigada e, conforme discutido na seção anterior, a CPA só parece ter conquistado sua autonomia mediante as mudanças realizadas na sua estrutura a partir de 2018, após os apontamentos realizados na avaliação *in loco* de credenciamento institucional. Antes disso, o foco da avaliação interna, considerando as atas de reuniões analisadas e o regimento da CPA, era voltado para as avaliações externas.

Desse modo, o histórico da IES aponta para a existência de práticas de *accountability* nos processos de autoavaliação que impactaram no caráter regulatório da avaliação, nas práticas de acadêmicas e de gestão. Na direção do que é discutido por Trevisan e Sarturi (2020), a performatividade aparece como umas das categorias norteadoras da autoavaliação cujo efeito é

percebido na avaliação na gestão. Entretanto, considerando o olhar dialético adotado no presente estudo, cabe mencionar a contradição existente nesse sentido. Mediante as discussões realizadas a partir da análise documental, a CPA da IES investigada parece ter tomado consciência sobre a necessidade de ter autonomia e de efetivar seus processos e resultados.

Nesse sentido, reforça-se a perspectiva discutida no decorrer da pesquisa a respeito da combinação epistemológica entre modelos avaliativos objetivista-quantitativo-regulatório e subjetivista-qualitativo-emancipatório, a fim de compreender melhor os processos educacionais mediante o olhar polissêmico da dimensão humana (PILLATT; ARAÚJO, 2020). A autoavaliação, quando é compreendida como um processo relevante para o andamento e o alcance da missão institucional, pode representar o pilar de existência da própria IES. Por isso, os processos avaliativos devem fazer parte de um sistema integrado de dimensões, de modo a assegurar coerência entre conceitos, epistemologias e práticas. É com base nesses pressupostos que a autoavaliação se constitui como elemento fundamental para orientar as instâncias gestoras das IES, como balizadora de processos de planejamentos e melhorias contínuas (GRIBOSKI; PEIXOTO; HORA, 2018).

Portanto, cabe reforçar o papel da gestão educacional no tripé planejamento, execução e avaliação, de modo a ressignificar suas práticas que se expressam por processos de tomada decisão e desenvolvimento de ações institucionais. Para tanto, é fundamental estar atenta aos novos referenciais e transformações oriundas no contexto educacional, político, socioeconômico, a fim de repensar suas ações. É de suma relevância conceber a abordagem da gestão acadêmica como indutora e protagonista na conservação, construção e uso do conhecimento para o desenvolvimento da educação superior, mediante a tomada de consciência sobre a própria realidade a partir do processo de autoavaliação.

4.5. Síntese parcial

O capítulo apresentado buscou apreender os sentidos atribuídos ao uso dos resultados da autoavaliação por parte da comunidade acadêmica. Para tanto, na primeira seção, discorreu acerca dos procedimentos de análise e interpretação das informações oriundas da pesquisa de campo, considerando o olhar dialético adotado no estudo. Mediante as contribuições de Gomes (2012) e os respectivos procedimentos metodológicos, foram estabelecidas três categorias analítico-temáticas.

A primeira – seção 1 – teve como foco as concepções acerca da autoavaliação e suas tensões com a regulação. Foi possível observar que, apesar do discurso pautado na lógica

formativa de avaliação, foram identificadas práticas de acreditação, de enfraquecimento da CPA e de submissão às avaliações externas no histórico da comissão. Além disso, notou-se que parte da comunidade acadêmica concebe a autoavaliação sob um viés punitivo. Essas ações orientam o processo avaliativo interno da IES para a perspectiva de controle, a qual também foi apontada como balizadora das ações avaliativas e regulatórias por parte do Estado, como é o caso das comissões do INEP. Entretanto, nota-se que essas concepções de caráter regulatório têm sido enfraquecidas desde o início de mudanças significativas na estrutura da CPA analisada.

No tocante à segunda categoria, enfatizou a atuação da CPA, bem como os pressupostos de autonomia e gestão descentralizada. Sob uma lógica formativa, a comissão parece sensibilizar a comunidade acadêmica, como outras áreas da instituição, para o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos processos de autoavaliação. Todavia, tais práticas são recentes. Até o ano de 2017, a comissão não possuía autonomia na instituição, reforçando o caráter burocrático e regulatório, o qual indica ter sido predominante em boa parte do histórico da IES. A partir da avaliação de credenciamento da IES, a CPA passou por uma mudança de gestão, alteração do seu regimento interno, mediante a concessão de autonomia, reestruturação dos relatórios de autoavaliação, diversificação de instrumentos, atendimento às necessidades das modalidades educacionais, maior apropriação e divulgação dos resultados.

Na terceira seção, relacionada à categoria enfoque desse estudo a respeito do uso dos resultados por parte da gestão acadêmica, foram evidenciados os diferentes níveis de atuação das gestões. No âmbito da administração superior, não foram identificados processos avaliativos participativos voltados para a atuação dos próprios gestores, ou para as estratégias de melhorias e evolução institucional nos processos de gestão da IES. Além disso, as dimensões avaliativas previstas no plano de autoavaliação como a organização e gestão da instituição, bem como a missão e o PDI, não foram efetivadas de maneira democrática e participativa, tendo sido reduzidas à análise documental com objetos de análises isolados e restritos. Foi possível notar também a falta de apropriação e divulgação de ações de melhorias a partir dos resultados da autoavaliação.

Em suma, percebe-se que o percurso histórico da CPA da instituição investigada é caracterizado por uma perspectiva regulatória e de controle, voltada para olhares externos, em detrimento dos internos, além do não atendimento, pelo menos em parte, ao previsto nas atribuições da comissão em seu regimento. Além disso, evidenciaram-se como principais aspectos, os seguintes:

- recente conquista de autonomia da comissão;
- baixa divulgação e de indícios do uso dos resultados a partir das avaliações internas;

- reestruturações na estrutura da CPA, desde 2018, a partir dos resultados obtidos na avaliação *in loco* de credenciamento da instituição;
- pouco envolvimento da gestão superior no processo de autoavaliação da instituição;
- não foram identificados processos avaliativos participativos voltados para os eixos de organização, gestão e desenvolvimento institucional;

Tais análises apontam para incipiente da autoavaliação para fins de diagnóstico das próprias ações de gestão e supõem a existência de um território sensível às disputas de domínios e poderes paralelos, como é percebido no histórico da política avaliativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo geral analisar o processo de autoavaliação em uma instituição privada de educação superior do Distrito Federal, organizada como centro universitário, considerando os sentidos atribuídos ao uso dos seus resultados pela gestão acadêmica, à luz da política do Sinaes. Considerando o contexto dessa política e os objetivos propostos, a pesquisa buscou responder a seguinte questão: quais sentidos permeiam o processo de autoavaliação da instituição, considerando a apropriação dos resultados pela gestão acadêmica?

O embasamento teórico a respeito da autoavaliação institucional foi desenvolvido em três capítulos. O primeiro concentrou-se no estado do conhecimento realizado, o qual buscou esclarecer o cenário da produção acadêmico-científica sobre o tema e identificar lacunas que pudessem ser preenchidas a partir das contribuições do presente estudo. Como diferencial, surgiu a possibilidade de investigar os sentidos atribuídos ao uso dos resultados da avaliação interna, considerando as realidades da educação presencial e a distância de um centro universitário privado do DF.

O segundo capítulo buscou historicizar as políticas de educação superior e a expansão desse nível educacional, direcionada especialmente ao setor privado, desde a Reforma Universitária de 1968 até o governo de Dilma Rousseff. Essa abordagem se fez relevante para compreender o campo da avaliação, permeado por conflitos e contradições, além da predominância de uma lógica neoliberal de abertura ao setor privado que orienta as políticas educacionais e confere centralidade à avaliação controladora. Em determinados momentos, as políticas são direcionadas para finalidades educacionais com caráter formativo e emancipatório, como foi o caso do PARU e do Paiub. Em outros, as concepções são voltadas para iniciativas de cunho regulatório e de controle, como o Geres e o “Provão”.

Quanto ao terceiro capítulo destinado à fundamentação teórica, ele trata das tensões e contradições existentes entre a concepção da política e a materialização do Sinaes, principalmente em relação à autoavaliação institucional. Também são abordados os indicadores de qualidade e a centralidade assumida nos últimos anos pelo Enade, ambos associados a práticas de *accountability* e de performatividade. O capítulo elucida ainda o cenário mais recente da política do Sinaes, campo no qual se insere a presente pesquisa, considerando as alterações percebidas na política avaliativa desde o governo de Michel Temer até o de Jair Bolsonaro.

O Capítulo 4 dedicou-se à problematização dos sentidos atribuídos ao uso dos resultados da autoavaliação na IES pesquisada. Como perspectivas de análise e interpretação dos dados, foi utilizada a análise de conteúdo temática proposta por Gomes (2012). Como instrumentos de coleta de dados, foram realizadas nove entrevistas semiestruturadas e análise documental. As categorias emergentes da realidade empírica da instituição foram: a) concepções e práticas acerca da (auto)avaliação: tensões com a regulação; b) atuação da CPA: controle *versus* autonomia; e c) o uso dos resultados da autoavaliação pela gestão: divulgação e apropriação.

As categorias analítico-temáticas definidas para o estudo foram vinculadas aos objetivos específicos da presente pesquisa, os quais cabe retomar:

- a) Compreender de que maneira o processo de autoavaliação é desenvolvido no centro universitário selecionado para o estudo, tomando como referência a política do Sinaes;
- b) Refletir sobre as concepções de avaliação que perpassam os discursos e as práticas de gestão da instituição investigada;
- c) Examinar de que forma os resultados da autoavaliação são apropriados e utilizados na gestão da instituição de educação superior eleita para o estudo;
- d) Reconhecer contradições do processo de autoavaliação expressas nos discursos dos sujeitos da pesquisa sobre a materialização da política do Sinaes nas práticas institucionais.

Os três primeiros objetivos específicos citados nortearam, respectivamente, as discussões das seções: concepções e práticas acerca da (auto)avaliação: tensões com a regulação; atuação da CPA: controle *versus* autonomia; e o uso dos resultados da autoavaliação pela gestão: divulgação e apropriação. Já o quarto objetivo específico se mostrou transversal às análises realizadas em decorrência do olhar dialético adotado, como ilustrado na Figura 6, apresentada no início do Capítulo 4.

A fim de elucidar os objetivos e a problemática investigada, o estudo buscou imprimir um olhar dialético ao objeto investigado, considerando as tensões e contradições emergentes da realidade vivida pela instituição, bem como as interrelações com o Sinaes e o modo de condução dessa política por parte do Estado.

A partir das informações obtidas nas entrevistas e na análise documental realizadas, notou-se que a CPA da instituição pesquisada passou por estruturações recentes, iniciadas em 2018, que implicaram principalmente na mudança de gestão e no seu regimento interno, ainda que estes tivessem tido alterações há pouco tempo. Essas novas configurações tiveram impacto significativo na autonomia da comissão, bem como no desenvolvimento dos processos de autoavaliação e, por conseguinte, nas suas práticas. Desse modo, foi possível perceber dois

modelos diferentes de atuação, considerando os dois últimos ciclos avaliativos: 2015 a 2017 e 2018 a 2020.

No primeiro ciclo avaliativo mencionado, percebe-se a atuação da CPA sob uma perspectiva regulatória e de controle, voltada para olhares mais externos do que internos, cujas ações foram direcionadas para as avaliações *in loco* e para o Enade, ainda que tais atribuições não estivessem previstas no regimento vigente nesse momento. Neste documento, a comissão era vinculada à área de regulação da instituição, a qual interferia nas decisões da CPA e no andamento das avaliações internas. Isso demonstra a falta de autonomia da comissão, a qual, nesse momento, não possuía o cargo de coordenador e a sua gestão parece ter sido realizada pela gerência de regulação, provavelmente centrada na figura do procurador institucional. Os relatórios de autoavaliação e as atas de reunião analisados não demonstraram indícios de divulgação e de uso dos resultados a partir das avaliações internas. Cabe ressaltar ainda que, nesse período, a instituição ainda não tinha aderido à modalidade de graduação a distância.

A partir do último ciclo (2018-2020), a CPA passou por reestruturações significativas impulsionadas pelos resultados obtidos na avaliação *in loco* de credenciamento da instituição, a qual parece ter apontado fragilidades no eixo de avaliação institucional e atribuído conceitos insatisfatórios, na perspectiva dos representantes da comissão. No ano de 2018, foi elaborado um novo regimento da CPA, cujas alterações principais em relação anterior foram a vinculação da comissão à reitoria, de modo a conceder autonomia para sua atuação, além da composição passar a contar com um membro coordenador. A partir de então, observou-se que os relatórios de autoavaliação foram reestruturados, passando a integrar os resultados, tanto positivos quanto negativos, propostas e ações de melhorias por parte da gestão decorrentes do uso dos resultados.

Entretanto, foi possível inferir que há pouco envolvimento da gestão superior no processo de autoavaliação da instituição. Não foram identificados processos avaliativos participativos voltados para a atuação dos próprios gestores, das estratégias de melhorias e evolução institucional nos processos de gestão da IES, do uso da gestão estratégica, da existência de um plano de gestão e da atuação dos órgãos colegiados. Assim, a avaliação da organização e gestão da IES, são centradas apenas na análise do cumprimento do organograma da instituição. Quanto ao eixo de desenvolvimento institucional, a dimensão avaliativa da missão e PDI também é estritamente documental, sendo voltada para o cumprimento ou não das metas estabelecidas no documento. Tais processos avaliativos são pautados em análises estritamente documentais, sem detalhamentos de critérios e procedimentos metodológicos, como destacados nas demais dimensões de avaliação da IES. Mediante o que foi identificado nas atas de reuniões da CPA e nos relatórios de autoavaliação, as avaliações relacionadas à

gestão são centralizadas no coordenador da comissão, sem o envolvimento e participação dos demais representantes, tampouco da comunidade acadêmica. Desse modo, não foram identificados resultados que pudessem subsidiar a atuação da gestão superior.

Tendo em vista os resultados ora expostos, compreende-se que as avaliações voltadas para os eixos avaliativos da gestão e do PDI não possibilitaram o conhecimento e a autorreflexão da instituição sobre a própria realidade, de modo a reconhecer potencialidades e fragilidades. Esses achados nos permitem caracterizar as referidas avaliações sob uma lógica regulatória, não formativa, sem indícios de transformação da realidade, o que evidencia o seu caráter performativo. Também foi possível notar que essas avaliações foram realizadas apenas duas vezes no histórico da instituição, mesmo que os participantes DA e TA, bem como alguns documentos, tenham mencionado que antes mesmo do Sinaes a IES já tinha uma área destinada a avaliação dos processos internos, os quais foram burocratizados pela política avaliativa.

Todavia, nos demais eixos avaliativos, como o ensino, a pesquisa, a extensão, a infraestrutura e as políticas voltadas para o corpo docente e técnico-administrativo, foi possível notar processos de autoavaliação de caráter formativo no último ciclo avaliativo (2018-2020). A partir das análises feitas sobre as referidas ações, foram evidenciados o envolvimento da comunidade acadêmica e a apropriação dos resultados por parte dos níveis básicos e intermediários de gestão. Além disso, cabe ressaltar o contínuo aprimoramento dos planos e processos de autoavaliação da instituição desde a sua reestruturação, como o uso de ferramentas e sistemas de inovação e tecnologia que permitem o acesso aos resultados por parte das gestões a qualquer momento da avaliação, permitindo variados tipos de análises e filtros. Outro aspecto que vale citar é a diversificação dos instrumentos de avaliação a fim de atender as especificidades de determinadas áreas, cursos e modalidades educacionais.

No tocante à modalidade a distância, o atendimento às particularidades possibilitou o desenvolvimento de avaliações de fluxo contínuo, que parece ter contribuído significativamente para o envolvimento da comunidade acadêmica e para a ampliação da visibilidade da CPA, visto que o processo de avaliação, apresentação e uso dos resultados se tornou mais célere. A gestora e os membros da CPA vinculados a EaD demonstraram maior envolvimento com as avaliações, tendo sido evidenciadas diversas ações de melhorias sob uma lógica formativa. Isso pode ser compreendido pelo fato de a graduação a distância ser sido implementada recentemente na IES, em 2017, cuja cultura de avaliação já estava sendo repensada, ao passo que as alterações estruturais foram implementadas no último ciclo avaliativo, de 2018 a 2020. Contudo, ainda são identificadas fragilidades no que tange ao uso dos resultados por parte a gestão, como na graduação presencial, e a falta de divulgação das ações de melhorias efetivadas.

Considerando o olhar dialético impresso no presente estudo, cabe inferir uma das contradições percebidas no processo de análise dos resultados. Como discutido, a CPA investigada apresenta uma trajetória histórica de ênfase nos processos avaliativos externos em detrimento dos internos, o que vai de encontro aos pressupostos estabelecidos na política do Sinaes. Entretanto, foi a partir desse olhar regulador e da possível preocupação com os conceitos de avaliação externos, que os processos avaliativos internos começaram a ser revistos. Isso proporcionou diversos aprimoramentos para a CPA, como a concessão de maior autonomia, a emergência da figura do coordenador, o acompanhamento das ações de melhorias e o desenvolvimento de procedimentos avaliativos de caráter mais formativo, inclusive no âmbito da EaD.

Outra contradição elucidada foram as diferentes concepções acerca da autoavaliação por parte dos gestores da IES, o que implica presumir um cenário de conflito em torno de duas lógicas avaliativas que envolvem o aspecto da cultura de avaliação institucional, uma que se aproxima mais da perspectiva regulatória, e a outra, da formativa. Essa contradição pode ser explicada pelos diferentes tipos de atuação dentre os níveis de gestão da IES, o que corrobora com a suposição feita anteriormente sobre a existência de um território sensível que pode perpassar diferentes campos de poderes. Considerando esse resultado, o histórico de evolução das políticas de avaliação, abordado no Capítulo 2, bem como o olhar dialético assumido no estudo, presume-se que as concepções acerca da avaliação, uma formativa e emancipatória e a outra reguladora, de controle, não são excludentes entre si. O que se percebe é a predominância, em determinados momentos históricos, políticos e sociais, de uma lógica que se aproxima mais de uma concepção ou de outra. Esse fator é corroborado pelas próprias contradições da história, como o alinhamento do Estado aos interesses privados, as disputas e relações existentes entre os setores público e privado, além do cenário de conflitos e poderes que envolvem a educação superior. A relação dialética entre as políticas públicas e a realidade vivida no contexto das instituições ilustram que o modo de condução das políticas pelo Estado orientam as práticas das instituições, ao mesmo tempo em que estas retroalimentam as perspectivas impostas.

Apesar disso, conforme ressaltado por Fernandes (2017), não há de fato um poder coercitivo que obrigue as IES a assumirem posturas performáticas e eminentemente regulatórias. Dessa maneira, salienta-se a possibilidade de que as instituições têm de, a partir do olhar interno, alcançarem sua missão, objetivos e valores com a qualidade almejada. A autoavaliação interna, se concebida como uma ferramenta de autoconhecimento que possibilita o reconhecimento das potencialidades e fragilidades, pode ser um importante instrumento de emancipação, considerando a melhoria dos seus processos e as contribuições para a educação

superior. Porém, apenas se conhecer não é suficiente, pois os resultados precisam ser efetivamente apropriados por parte da gestão para fins de melhorias, organização, gestão, planejamento e evolução institucional.

A partir dos resultados encontrados no estudo relatado nessa dissertação, percebe-se que os três primeiros pressupostos iniciais foram corroborados:

- a constituição do Sinaes como política pública diverge da materialização desse sistema, em decorrência, principalmente, dos desequilíbrios existentes no par avaliação e regulação;
- diante do cenário de disputa e da heterogeneidade institucional da educação superior, especialmente no setor privado, a regulação tende a ganhar mais centralidade que a avaliação;
- apesar da natureza do setor privado, associada aos pressupostos mercadológicos, considera-se a possibilidade da coexistência entre avaliação e regulação em uma perspectiva formativa da autoavaliação institucional.

Quanto ao último pressuposto elencado para o estudo, o qual presumiu que a autoavaliação na modalidade a distância se aproxima de uma avaliação eminentemente regulatória quando comparada à modalidade presencial; não foi corroborado na IES pesquisada. Além da história recente da EaD na instituição, outro fator que pode contribuir para que a autoavaliação tenha assumido mais materialidade na referida modalidade, é a concepção metodológica adotada, na qual não existe a figura de tutor, apenas de docente. Desse modo, o fato de os docentes acompanharem, orientarem e avaliarem os alunos diretamente, mediante ferramentas síncronas e assíncronas, corrobora para o fortalecimento das relações entre os atores envolvidos, da participação e da abertura frente às melhorias de modo menos distante.

Dentre as limitações advindas da realização deste trabalho, não posso deixar de mencionar o contexto histórico da pandemia da Covid-19, vivido desde março de 2020, o que impactou significativamente no desenvolvimento da pesquisa, tanto por aspectos pessoais de vida e saúde, quanto por fatores mais objetivos que envolveram o estudo. Em relação a estes últimos, cabe citar a dificuldade de contato com alguns participantes em decorrência do meio de comunicação remoto, a alteração necessária no percurso de pesquisa, já que esta não pôde ser presencial, como antes previsto. Tendo isso em vista, alguns elementos de avaliação da pesquisa podem não ter sido alcançados.

Por fim, ainda que a IES pesquisada possa ter mostrado avanços, na perspectiva de avaliação formativa, cabe fazer algumas recomendações à instituição, visando a continuidade do aperfeiçoamento das suas práticas. Uma delas é a importância de maior envolvimento da gestão superior no processo de autoavaliação, tendo em vista que a avaliação interna pode gerar insumos para uma gestão mais eficiente. Considerando que a gestão é o pilar da instituição e

das tomadas de decisões, ela precisa estar atenta às transformações educacionais, sociais e políticas a fim de ressignificar constantemente as suas práticas e manejar as tensões entre o que é instituído e o que emerge como novo na realidade concreta. Como ressaltado por Franco e Longhi (2021), essa atenção é necessária para o cumprimento dos compromissos e responsabilidades da instituição, a serem alcançados com mais qualidade. Outra recomendação que se faz é o maior investimento na divulgação das ações de melhorias realizadas a partir dos resultados oriundos da autoavaliação institucional, a fim de fortalecer uma cultura avaliativa formativa e democrática.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 471-484, 2012.

AGUIAR, Vilma. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 113-126, 2016.

ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto. Globalização, liberalismo econômico e educação brasileira: quem controla a produção do conhecimento científico? **Roteiro**, v. 40, p. 117-134, 2015.

ALONSO, Denise de Fatima. **O ENADE e a gestão de cursos superiores de tecnologia em instituições de educação superior do setor privado**. 141 f. Dissertação (Mestrado em Educação e Formação) - Universidade Católica de Santos, Santos, 2012.

AMESTOY, Micheli Bordoli; TOLENTINO-NETO, Luiz Caldeira Brant de. **Avaliação externa e em larga escala: Relações entre qualidade, desempenhos e monitoramento**. Em: Contextos emergentes: singularidades da formação e desenvolvimento profissional na educação básica e superior. CORTE, Marilene Gabriel Dalla et atl. (Org.). São Paulo: Pimenta Cultural. 2020.

ANDRADE, Cristiano Dornelas de. **A avaliação institucional e o diálogo com os processos de planejamento e gestão em instituições privadas de educação superior no Estado de Pernambuco**. 2019. 180 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira; SOUZA, Laura Alves de. Representações sociais dos gestores e dos técnicos das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Ceará (UFC) acerca da autoavaliação institucional. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**. Campinas, v. 15, n. 2, p. 45-72, 2010.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**, 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARRUDA, Eucídio Pimenta.; ARRUDA, Durcelina Ereni Pimenta. Educação à distância no Brasil: políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior. **Educação em Revista**, v. 31, n. 3, p. 321-338, 2015.

ARRUDA, June Alves de. **Uso dos resultados da autoavaliação institucional pelos gestores da Universidade de Brasília**. 2016. 188 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

_____; PASCHOAL, Tatiane; DEMO, Gisela. Uso dos resultados da autoavaliação institucional pelos gestores da Universidade de Brasília. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 24, n. 3, p. 680-698, 2019.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, 2005.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARREYRO, Gladys Beatriz. Do Provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 9, n. 2, 2004.

_____.; ROTHEN, José Carlos. "SINAES" contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 96, p. 955-977, 2006.

_____.; ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 13, n. 1, p. 131-152, 2008.

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

_____. **O discurso da qualidade da educação superior e seus desdobramentos em políticas globais, regionais e nacionais**. Tese de Livre Docência. 174p. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

_____. A avaliação da educação superior em escala global: da acreditação aos *rankings* e os resultados de aprendizagem. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 23, n. 1, p. 5-22, 2018.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.

BELLONI, Maria Luiza. **Educação a distância**. 5.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

BERNARDES, Joelma dos Santos. A Comissão Própria de Avaliação: contribuições para o planejamento e para a gestão institucional. *In*: ROTHEN, José Carlos; SANTANA, Andréia da Cunha Malheiros. **Avaliação da educação: referências para uma primeira conversa**. São Carlos: EdUFSCar, 2018. 189-202.

BITTENCOURT, Dênia Falcão de. **Construir e contribuir. A metodologia da autoavaliação institucional na gestão pedagógica em educação a distância**. 2012. 268f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BOURDIEU, Pierre. Os três estados do capital cultural. 1979. **Escritos de Educação**. Tradução de Magali de Castro e Maria Alice Nogueira. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998, p. 71-79.

BOTELHO, Arlete de Freitas. **Intencionalidades e efeitos da autoavaliação institucional na gestão de uma universidade multicampi**. 2016. 381 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

BRASIL, Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 dez. 1964.

_____, Lei Orgânica do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 junho. 1993.

_____, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____, Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jul. 2001a.

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

_____, Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2004a.

_____, Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2004c.

_____, Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan, 2005.

_____, Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010. Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jan, 2010.

_____, Lei Complementar nº 987, de 26 de julho de 2021. Autoriza a criação e define as áreas de atuação da Universidade do Distrito Federal – UnDF e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jul, 2021.

_____, Decreto nº 2.026, de 10 de outubro 1996. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 1996.

_____, 1968 [instituição pesquisada]. Decreto de credenciamento da instituição.

_____, 1999 [instituição pesquisada]. Decreto Federal de credenciamento da instituição como centro universitário.

_____, Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2005.

_____, Decreto nº 5.773, de 09 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**, Brasília, DF, 10 mai. 2006a.

_____, Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006. Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 mai. 2006b.

_____, Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2007.

_____, Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 mai. 2017a.

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

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 249, de 18 de março de 1996. Estabelece a sistemática do Exame Nacional de Cursos - Provão. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 mar. 1996.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 11, de 28 de abril de 2003. Institui a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior - CEA. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 mar. 1996.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). **Roteiro de Auto-Avaliação Institucional: Orientações Gerais**. Brasília, DF, 2004b.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. 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**, Brasília, DF, 29 dez. 2007.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria MEC nº 04, de 06 de agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 ago, 2008.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Normativa nº. 8, de 15 de abril de 2011. Define os cursos que serão avaliados pelo o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes 2011 (Enade) e marca data de aplicação das provas para 06 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 abr, 2011.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. 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, recredenciamento e transformação de organização acadêmica, modalidade presencial, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 fev. 2014.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 1.442, de 9 de dezembro de 2016. Disciplina os procedimentos para apuração de denúncias de irregularidades praticadas pelas Instituições de Educação Superior - IES no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - Enade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. 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, recredenciamento e transformação de organização acadêmica nas modalidades presencial e a distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 nov. 2017.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 840, de 24 de agosto de 2018. Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 ago. 2018a.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO PORTARIA MEC Nº 1.428, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2018. Dispõe sobre a oferta, por Instituições de Educação Superior - IES, de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 2018b.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO Portaria nº 2.117, de 06 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 dez. 2019.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 429, de 02 de julho de 2020. Define os Indicadores de Qualidade da Educação Superior referentes ao ano de 2019, estabelece os aspectos gerais de cálculo e os procedimentos de manifestação das Instituições de Educação Superior sobre os insumos de cálculo e divulgação de resultados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jul. 2020a.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 796, de 02 de outubro de 2020. Dispõe sobre o sobrestamento dos processos de recredenciamento de instituições de educação superior, bem como dos processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação, nas modalidades presencial e a distância. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 out. 2020b

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 165, de 20 de abril de 2021. Institui a Avaliação Externa Virtual *in loco* no âmbito das visitas por comissões de especialistas para avaliação externa de Instituições de Educação Superior e cursos de graduação, no âmbito do

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), e da avaliação das Escolas de Governo. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 abr. 2021a.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 183, de 23 de abril de 2021. Regulamenta o disposto na Portaria 165 de 20 de abril de 2021, que institui a Avaliação Externa Virtual in Loco no âmbito das visitas por comissões de especialistas para avaliação externa de Instituições de Educação Superior e cursos de graduação, no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), e da avaliação das Escolas de Governo. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2021b.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução nº 2, de 29 de junho de 2021. Prorroga a aplicação do Enade às áreas previstas para avaliação em 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 jun. 2021c

CANAN, Silvia Regina; ELOY, Vanessa Taís. Políticas de avaliação em larga escala: o ENADE interfere na gestão dos cursos?. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 11, n. 3, p. 621-640, 2016.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de educação**, v. 18, p. 761-776, 2013.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **A política pública de expansão para a educação superior entre 1995 e 2010: uma abordagem neoinstitucionalista histórica**. 2015. 253p. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2015.

CASSETTARI, Nathalia. **Construção colaborativa de uma proposta de avaliação de professores**. 2015. 275 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CARDOSO, Liliane Barros de Almeida. **A gênese do ensino superior e o sentido da formação**. 2013. 90 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2013.

CAVALCANTI, Lourdes Maria Rodrigues; GUERRA, Maria das Graças Gonçalves Vieira. **Avaliação da Educação Superior no Brasil** – das primeiras regulações até o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). João Pessoa: Editora UFPB, 2020.

COSTA, Aline Fagner de Carvalho e; OLIVEIRA, João Ferreira; GOMES, Daniela Fernandes. Mudanças na avaliação da educação superior no período 2016 a 2019: flexibilização, (des)regulamentação e autorregulação. **Revelli**, vol. 12, p. 1-20, 2020.

CUNHA, Luiz Antônio. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. **Cadernos de pesquisa**, n. 101, p. 20-49, 1997.

DURHAM, Eunice, R. Fundamentos teóricos e arcabouço jurídico da concepção dos centros universitários: a criação dos centros universitários. In: **O impacto dos centros universitários no ensino superior brasileiro 1997 – 2007**. Anaceu, p. 18-23, 2007.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação e Sociedade**, Campinas, v.25, n.88, p.703-725, 2004.

_____. Qualidade, avaliação: do Sinaes a índices. **Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior**, v. 13, n. 3, p. 817-825, 2008.

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

_____. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 18, n. 1, p. 107-126, 2013.

_____. Universidade e novos modos de produção, circulação e aplicação do conhecimento. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 19, n. 3, p. 643-662, 2014.

_____. Avaliação: dilemas e conflitos institucionais e políticos. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 23, n. 1, p. 1-4, 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 234-252, 2002.

DURLI, Zenilde et al. Sistema de autoavaliação de cursos de licenciatura na modalidade de educação a distância. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 23, p. 350-371, 2018.

FALLEIROS, Ana Elisa de Souza; PIMENTA, Márcio Lopes; VALADÃO JÚNIOR, Valdir Machado. O significado da autoavaliação institucional na perspectiva de técnicos-administrativos de uma universidade pública. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 21, n. 2, p. 593-618, 2016.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista**, n. 28, p. 17-36, 2006.

FERNANDES, Ivanildo Ramos. **Autoavaliação no Sinaes: prática vigente e perspectivas para uma agenda futura**. 2017. 193 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

FERREIRA, Suely. Reformas na educação superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas críticas**, v. 18, n. 36, p. 455-472, 2012.

FILARDI, André Moura Blundi. **As contradições do Programa REUNI: o caso das Ciências Sociais na UFSCar 2014**. 173 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; LONGHI, Solange Maria. Gestão da Educação Superior. In: Enciclopédia Brasileira de Educação Superior. Marília Morosini (Org.). ediPUCRS, Vol 1. 2021.

FREIRE, Flávia Magalhães. **Trajetória e mecanismos da autoavaliação institucional de cursos da modalidade a distância na Universidade Federal de Goiás**. 2018. 206f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

FREITAS, Luiz Carlos et al. **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. Editora Vozes, 2 ed. 2009.

FREITAS, Silmara Terezinha; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; RODRIGUES, Diego Palmeira. Internacionalização da educação superior: o discurso dos organismos multilaterais. **Educação, Ciência e Cultura**, v. 25, n. 1, p. 267-284, 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6º Edição. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, Romeu. A análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. *In*: MYNAIO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29 ed. Petrópolis: Vozes. 2012, p. 79-108.

GOMES, Alfredo Macedo. Expansão e Privatização da Educação Superior: do Período Civil-Militar ao Neoliberal-Popular. *In*: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; e SILVA, Maria Abadia da. (Org.). **Expansão e Avaliação da Educação Superior: Diferentes Cenários e Vozes**. Belo Horizonte, Minas Gerais: Fino Traço. 2016. p. 21–50.

GONÇALVES, Lukelly Fernanda Amaral. **A autoavaliação na Universidade de Brasília: entre a proposta do Sinaes e os sinais da prática**. 2016. 247 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

GRIBOSKI, Claudia Maffini; FUNGHETTO, Suzana Schwerz. O Sinaes e a qualidade da educação. **Retratos da escola**, v. 7, n. 12, p. 49-63, 2013.

GRIBOSKI, Claudia Maffini; PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda; HORA, Paola Matos da. Avaliação externa, autoavaliação e o PDI. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 23, n. 1, p. 178-197, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação**. 5. ed., revisada e ampliada – Brasília, DF, 328p., 2009.

_____. **Censo da Educação Superior 2019: notas estatísticas**. Brasília, DF, 2020.

LACERDA, Leo Lynce Valle de; FERRI, Cássia; DUARTE, Blaise Keniel Cruz de. SINAES: avaliação, accountability e desempenho. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 21, n. 3, p. 975-992, 2016.

LEITE, Denise Balarine Cavalheiro. Ameaças pós-rankings: sobrevivência das CPAS e da auto-avaliação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 13, n. 3, p. 833-840, 2008.

MANCEBO, Deise. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação & Sociedade**, v. 25, p. 845-866, 2004.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araújo do; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20, n. 60, p. 31-50, 2015.

MANCEBO, Deise; JÚNIOR, João dos Reis Silva; DE OLIVEIRA, João Ferreira. Políticas, Gestão e Direito a Educação Superior: Novos Modos de Regulação e Tendências em Construção. **Acta Scientiarum. Education**, v. 40, n. 1, p. e37669-e37669, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 118-141.

MARTINS, Carlos Benedito. O ensino superior privado no Distrito Federal. **Cadernos de pesquisa**, n. 102, p. 157-186, 1997.

_____. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & sociedade**, v. 30, n. 106, p. 15-35, 2009.

MARTINS, Joice da Costa; RIBEIRO, Jorge Luiz Lordelo de Sales. A participação dos servidores técnico-administrativos na avaliação institucional: o que dizem os relatórios autoavaliação institucional. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 23, n. 2, p. 509-530, 2018.

MASCARENHAS, Angela Cristina Belém. A contribuição do materialismo histórico-dialético para a análise das políticas educacionais. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da. **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 177 – 182.

MEEK, V. Lynn. Produção do conhecimento na educação superior australiana: do acadêmico ao comercial. **Educação & sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 1023-1043, 2004.

MELO-ROSO, Izabele Soares de. **Avaliar pode ser também melhorar? O impacto do Enade nas práticas de avaliação e ensino dos cursos de graduação em administração das IES do Grande Recife/PE**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Pernambuco, Grande Recife. 2016.

MENEZES, Ângela Maria de. **Autoavaliação como instrumento de gestão na educação superior: o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás**. 2012. 175 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: MYNAIO, Maria Cecília de Souza (Org.), **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29 ed. Petrópolis: Vozes. p. 9 - 29. 2012.

MOROSINI, Marília Costa; FERNANDES, Cleoni Maria Barboza. Estado do conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação por escrito**, v. 5, n. 2, p. 154-164, 2014.

MOROSINI, Marília; KOHLS-SANTOS, Pricila; BITTENCOURT, Zoraia. **Estado do conhecimento: teoria e prática**. Curitiba: Editora CRV, 2021.

NUNES, Enedina Betânia Leite de Lucena Pires; DUARTE, Michelle Matilde Semigueem Lima Trombini; PEREIRA, Isabel Cristina Auler. Planejamento e avaliação institucional: um indicador do instrumento de avaliação do SINAES. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 22, n. 2, p. 373-384, 2017.

PAULA; Alisson Slider do Nascimento de. Avaliação da educação superior no Brasil e seus mecanismos de accountability: o Sinaes em foco. **Páginas de Educación**, v. 12, n. 2, p. 54-71, 2019.

_____; COSTA, Frederico Jorge Ferreira; LIMA, Kátia Regina Rodrigues. Divisão internacional do conhecimento e o declínio das ciências humanas: o cenário das instituições privadas de educação superior na Região Nordeste do Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, p. 1-20, 2019.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. A avaliação institucional nas universidades federais e as comissões próprias de avaliação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 14, n. 1, p. 9-28, 2009.

_____ et al. Educação Superior no Brasil e a disputa pela concepção de qualidade no Sinaes. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 3, p. 719-737, 2016.

PILATTI, Luiz Alberto; CECHIN, Marizete Righi. Perfil das universidades brasileiras de e com potencial de classe mundial. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 23, n. 1, p. 75-103, 2018.

PILLATT, Fábio Roberto; ARAÚJO, Maria Cristina Pansera de. Uma análise dos primeiros quinze anos de SINAES: dizeres e compreensões docentes. **Avaliação**, v. 25, n. 02, p. 317-338, 2020.

POLIDORI, Marlis Morosini; MARINHO-ARAUJO, Claisy M.; BARREYRO, Gladys Beatriz. SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 14, n. 53, p. 425-436, 2006.

POLIDORI, Marlis Morosini. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e... outros índices. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 14, n. 2, p. 439-452, 2009.

QUEIROZ, Kelli Consuêlo Almeida de Lima. **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. 177 f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

RANGEL, Danielle Freitas. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES):** a autoavaliação institucional na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). 2017. 103 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo. 2017.

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. 465 f. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, 2017.

ROTHEN, José Carlos. Uma pequena história da avaliação da educação a partir do caso brasileiro e francês. In: ROTHEN, José Carlos; SANTANA, Andréia da Cunha Malheiros. **Avaliação da educação: referências para uma primeira conversa.** São Carlos: EdUFSCar, p. 17-36, 2018.

SAIS, Rafael Martins. **Avaliação institucional numa universidade multicampi: diálogos, tensões e interfaces com o planejamento.** 2017. 210 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Educacional) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos. 2017.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María Del Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa.** 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTIAGO, Rui; CARVALHO, Teresa. Mudança no conhecimento e na profissão acadêmica em Portugal. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 143, p. 402-426, 2011.

SANTOS FILHO, João Ribeiro dos. **Financiamento da educação superior privado-mercantil: Incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais.** Tese (Doutorado em Educação). 2016. 278 f. Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

SANTOS, Cláudio Amorim dos. **Efeitos da autoavaliação em instituições privadas de educação superior do Distrito Federal.** 2018. 139 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SAVIANI, Dermeval. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póesis Pedagógica**, v. 8, n. 2, p. 4-17, 2010.

SILVA, Patricia Aparecida da. **O Reuni na UFJF: um estudo sobre os principais desafios enfrentados pelos gestores.** 2013. 88 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora. 2013.

SILVA, Maria do Socorro Maia. **Repercussão dos Resultados da Autoavaliação Institucional na Gestão da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - Unilab.** 2016. 136 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) – Universidade Federal do Ceará, Ceará, 2016.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, v. 29, n. 105, p. 991-1022, 2008.

SOUSA, José Vieira de. **Educação superior no Distrito Federal: consensos, conflitos e transformações na configuração de um campo.** Universidade de Brasília: Liber Livro, 2013.

_____. Método materialista histórico-dialético e pesquisa em políticas educacionais: uma relação em permanente construção. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da. **O método dialético na pesquisa em educação.** Campinas: Autores Associados, 2014a. p. 1-14.

_____. Abordagens metodológicas no estudo de políticas educacionais: o caso do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (2010-2012). In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da. **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2014b. p. 309-344.

_____. Autoavaliação institucional na política do Sinaes: concepção, desafios e possibilidades de avanços. **Examen: Política, Gestão e Avaliação da Educação**, v. 2, n. 2, p. 77-99, 2018.

THIENGO, Lara Carlette; BIANCHETTI, Lucídio; MARI, Cezar Luiz de. Rankings acadêmicos e universidades de classe mundial: relações, desdobramentos e tendências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 1041-1058, 2018.

_____; PINTO, Maria Lourdes Almeida. Rankings: estratégia de defesa da universidade pública?. **Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 28, n. 55, p. 28-42, 2019.

TREVISAN, Mônica de Souza; SARTURI, Rosane Carneiro. **Performatividade/Equidade: efeitos de sentidos nos discursos de avaliação**. Em: Contextos emergentes: singularidades da formação e desenvolvimento profissional na educação básica e superior. CORTE, Marilene Gabriel Dalla et atl. (Org.). São Paulo: Pimenta Cultural. 2020.

VALE, Andréa Araújo do. **As faculdades privadas não fazem pesquisa porque não querem jogar dinheiro fora: a trajetória da Estácio de Sá da filantropia ao mercado financeiro**. 2011. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

VILELA, Rosana Brandão; RIBEIRO, Adenize; BATISTA, Nildo Alves. Nuvem de palavras como ferramenta de análise de conteúdo. **Millenium**, n. 11, p. 29-36, 2020.

WAISMANN, Moisés. **O Banco Mundial e as políticas públicas para o ensino superior no Brasil: um estudo a partir dos dados do INEP (1995-2010)**. Tese (Doutorado em Educação). 233 f. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013.

YANNOULAS, Silvia Cristina; OLIVEIRA, Talita Santos de. Avatares de Prometeu: duas décadas de avaliação e regulação das políticas educacionais. **Linhas críticas**, Brasília, v. 19, n. 38, p. 71-88, 2013.

APÊNDICE A - Carta de apresentação



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA FACULDADE DE EDUCAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário (a), da pesquisa intitulada “autoavaliação institucional na educação superior privada do distrito federal: entre o pensado e o vivido”, realizada pela pesquisadora Jordana Viana Carvalho Fonseca, mestranda em Educação na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (FE/UnB), sob orientação do professor Dr. José Vieira de Sousa.

A pesquisa tem por objetivo compreender o processo de autoavaliação em uma instituição privada de educação superior do Distrito Federal (DF), organizada como centro universitário, considerando os sentidos atribuídos ao uso dos seus resultados pela gestão acadêmica, à luz da política do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Você está sendo consultado(a) sobre sua adesão a esta etapa da pesquisa, o que implica responder às questões propostas, nesta entrevista, e autorizar o uso das respostas em estudos a serem realizados no âmbito deste projeto. No caso de haver concordância de sua livre e espontânea vontade em participar, assine a autorização que se encontra ao final deste termo.

Cabe esclarecer que você, como entrevistado(a), poderá retirar esse consentimento em qualquer momento da investigação, sem qualquer penalidade, que sua identidade será preservada e que todas as informações fornecidas neste questionário serão consideradas estritamente confidenciais e os dados reservados para uso exclusivo da pesquisa supramencionada.

Em caso de dúvidas você poderá entrar em contato com o pesquisador responsável, Prof. Dr. José Vieira de Sousa, pelo e-mail sovieira1@gmail.com ou telefone (61) 3107-6241 ou com a pesquisadora-orientanda, Jordana Viana, pelo e-mail jo_vcf@hotmail.com ou telefone (61) 98158-8587, ou ainda com a Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (PPGE) pelos telefones (61) 3107-6243/3107-6244/3107-6264 localizada no Campus Universitário Darcy Ribeiro Faculdade de Educação – Brasília/DF, CEP: 70.910-900.

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, abaixo assinado(a), declaro que fui informado(a), de forma clara e objetiva, acerca da pesquisa de mestrado que tem por objetivo compreender o processo de autoavaliação em uma instituição privada de educação superior do Distrito Federal (DF), organizada como centro universitário, considerando os sentidos atribuídos ao uso dos seus resultados pela gestão acadêmica, à luz da política 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. 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, também, que tenho ciência de que o/a pesquisador(a) manterá em caráter confidencial todas as respostas que comprometam a minha privacidade e 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 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. Informo que estou ciente de que a minha participação nesse estudo é voluntária e poderei desistir a qualquer momento.

Por fim, declaro que me foi esclarecido as informações acerca da pesquisa poderão ser obtidas por intermédio da mestranda Jordana Viana Carvalho Fonseca, pelo telefone **(61) 98158-8587**, ou pelo e-mail **jo_vcf@hotmail.com**, 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 nesse documento, assino o presente instrumento em duas vias de igual teor e forma, para um só efeito.

_____, _____ de _____ de 2021.

Participante da Pesquisa

APÊNDICE C – Roteiro base para entrevista individual semiestruturada



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

Roteiro base para entrevista individual semiestruturada

I - IDENTIFICAÇÃO

Data: ____/____/____

Vínculo institucional:

Tempo de atuação da instituição:

Tempo de atuação na CPA (se for o caso):

Trajetória acadêmica e profissional:

II – QUESTÕES NORTEADORAS

Bloco 1: Concepções acerca da política de avaliação do Sinaes

1. Na sua percepção, qual a relevância do Sinaes para a educação superior?
2. O que você entende por qualidade educacional?
3. Qual a sua percepção acerca da dimensão da autoavaliação institucional (ou avaliação interna)?
4. Considerando a sua atuação profissional, qual é seu papel diante da autoavaliação institucional?

Bloco 2: Prática da autoavaliação na IES

1. Como funciona o processo de autoavaliação na sua instituição?
2. Qual é o papel da CPA na instituição e como ela é vista pela comunidade acadêmica?
3. Como você avalia o trabalho desenvolvido pela CPA? Quais potencialidades e fragilidades?
4. De que forma os resultados da avaliação são sintetizados e divulgados?
5. Os resultados são utilizados por parte da gestão para melhorias ou planejamento institucionais? Se sim, dê exemplos.

APÊNDICE D – Roteiro base para análise documental



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

Roteiro base para análise documental

Documentos sobre avaliação e regulação da educação superior brasileira

I. Federal

Leis e decretos que tratem de:

- a) Diretrizes para a educação brasileira;
- b) Políticas de avaliação da educação superior, incluindo a autoavaliação;
- c) Regulação da educação superior.

II. Legislações específica (Inep, Seres)

Portarias, portarias normativas, notas técnicas e instruções normativas sobre:

- a) Regulação;
- b) Avaliação interna ou autoavaliação;
- c) Avaliação externa;
- d) Indicadores de qualidade;
- e) Dados do Censo;
- f) Enade.

III. Documentos institucionais

- a) Plano de desenvolvimento institucional (PDI);
- b) Regimento/Estatuto;
- c) Relatórios de avaliação institucional;
- d) Projeto de avaliação institucional;
- e) Atas da Comissão Própria de Avaliação (CPA);
- f) Regimento da CPA.