



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

FABIANO DE SOUZA FERRAZ

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA NA QUALIDADE DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA: PONTOS E CONTRAPONTOS**

Brasília – DF
2022

FABIANO DE SOUZA FERRAZ

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA NA QUALIDADE DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA: PONTOS E CONTRAPONTOS**

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

Brasília – DF
2022

FABIANO DE SOUZA FERRAZ

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR PRIVADA: PONTOS E CONTRAPONTO**

COMISSÃO EXAMINADORA

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

Profa. Dra. Giselle Cristina Martins Real
Examinadora externa – Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Professora Dra. Margareth Guerra dos Santos
Examinadora externa – Universidade Federal do Amapá (Unifap)

Professora Dra. Cristina Massot Madeira Coelho
Examinadora interna – Universidade de Brasília (UnB)

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

Dedico este estudo à minha companheira, Aedra Sarah de Andrade, mulher forte, sertaneja, que me apresentou, na materialidade da vida, o quanto é possível viver o amor e a ternura das flores ante os espinhos da vida.

Às filhas, Sayonara, Maria Clara e Maria Valentina, ao meu genro Douglays e à recém-chegada netinha, Magda, por tornarem mais amorosa minha passagem terrena.

À minha mãe, Marilourdes Ferraz, pelo seu belíssimo exemplo de coragem, amor, perseverança e integridade.

Aos meus avós, Manoel de Souza Ferraz (*in memoriam*) e Maria de Lourdes Ferraz (*in memoriam*), sertanejos que deixaram um inquebrantável legado de ternura, resistência e fé.

Ao meu tio e padrinho João de Sousa Ferraz (*in memoriam*), minha eterna gratidão. Não há um dia em que a recordação do seu olhar e sorriso pelas veredas do nosso Sertão não me acompanhem.

Ao amigo Ivanildo (Ives) Ramos Fernandes (*in memoriam*), companheiro do Doutorado que, nas contradições da existência humana, partiu tão jovem quando ainda havia tanto por fazer.

AGRADECIMENTOS

A Deus e Nossa Senhora pelo dom da vida.

À Universidade de Brasília, pela oportunidade de fazer o Doutorado em uma instituição pública que preza pela qualidade.

Ao professor e orientador Dr. José Vieira de Sousa, pela sua dedicação, comprometimento e inúmeros ensinamentos que me acompanharão no transcurso da vida.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que forneceu apoio financeiro para a realização do Doutorado.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Distrito Federal (FAP/DF) pelo suporte financeiro, por meio de edital público, para a realização de visita técnica à Universidade do Minho, Portugal.

Ao professor Dr. José Pacheco, presidente do Instituto de Educação da Universidade do Minho, pelo convite de visita técnica, com o intuito de conhecer o sistema de educação superior de Portugal, especificamente no que se refere à avaliação institucional.

À professora Dra. Madalena Fonseca e à gestora de projetos Raquel Santos, da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior de Portugal (A3ES), pela partilha dos modos de avaliação praticados naquele país.

À professora Dra. Cláudia Márcia Lyra Pato, coordenadora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação, pelo profissionalismo e ensinamentos.

Às professoras Dras. Cláudia Maffini Griboski e Girlene Ribeiro de Jesus, pelas relevantes contribuições quando da defesa do projeto de qualificação da tese.

Às professoras Dras. Giselle Cristina Martins Real, Margareth Guerra dos Santos, Cristina Massot Madeira Coelho e Maria Abádia da Silva, pelas valiosas contribuições na Banca de Defesa da Tese.

À amiga, desde os tempos de infância, Ingrid Weber, professora Dra. do Departamento de Química da UnB, pelos diálogos que tornaram o caminhar do Doutorado mais suave.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação da UnB que, direta ou indiretamente, contribuíram para a minha formação como pesquisador.

Aos servidores da Faculdade de Educação, em especial David Souza Cavalcante, Luciana Batisaco da Rosa e Mariza Eliane Ponsiano dos Santos e da Biblioteca Central da UnB pela gentileza e acolhimento nas demandas que foram necessárias.

Aos amigos do Programa de Pós-Graduação em Educação da UnB e integrantes do Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior (Gepaes), em especial Paola Hora, Michelle Batista, Adriana Vilela e Jane Cristina, pelos momentos de aprendizado coletivo.

Aos amigos Braima Sadjo, da República da Guiné-Bissau, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, e Felix Jorge Robinson, de Cuba, doutorando do Programa de Pós-Graduação em Psicologia, ambos da UnB.

Aos entrevistados que cederam seu tempo para participar da pesquisa.

Pela realização de um sonho que só foi possível por ter sido uma construção coletiva.

[...] Se não houvesse recebido essa herança de
minha vida antes do meu nascimento, em que
teria me tornado?

J. M. G. Le Clézio

RESUMO

A presente tese aborda os efeitos da avaliação institucional externa no subcampo privado de educação superior, considerando a realidade institucional de dois centros universitários do Distrito Federal, à luz da política do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituída pela Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004). A investigação apoiou-se na noção de campo de Bourdieu (1983, 2003, 2004b, 2011) em razão da convergência do sistema de educação superior brasileiro com o conceito defendido pelo autor, pois representa um espaço de embates que envolve interesses e articulações de diferentes grupos que tentam validar suas intencionalidades. O estudo orienta-se pela perspectiva epistemológica do materialismo histórico-dialético, com o uso das categorias intrínsecas ao método – contradição, mediação e totalidade –, além das categorias empíricas *a priori* i) qualidade e educação superior privada; ii) relações entre qualidade, avaliação e regulação; e iii) avaliação institucional externa no subcampo privado da educação superior, bem como da categoria *a posteriori* expansão do mercado no subcampo privado da educação superior. Os dados da investigação, que tem abordagem qualitativa, foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com 18 sujeitos e análise documental. Na análise foi utilizada, ainda, a técnica do Discurso do Sujeito Coletivo, que possibilita apreender o pensamento coletivo em determinado espaço e momento histórico. A pesquisa é também exploratória, em razão da necessidade de analisar o contexto histórico, político, social e econômico de seu objeto. Em razão da complexidade que envolve a política de avaliação e regulação, a pesquisa analisa também a dinâmica do campo da educação superior a partir da década de 1960, período compreendido como um marco na reconfiguração do processo expansionista da educação superior. Constatou-se que esse crescimento ocorre historicamente com expressivos atributos privatistas, constituindo-se em um espaço heterogêneo, diversificado e com uma qualidade questionável, o que tem contribuído para a transformação da educação superior em mercadoria. No Distrito Federal, *locus* das instituições pesquisadas, identificou-se uma estratégia de intensificação da presença de centros universitários e empresas educacionais de capital aberto, como forma de assegurar posições dominantes em um campo em disputa. Percebe-se que diferentes concepções de qualidade exerceram e ainda exercem influências no processo de evolução das políticas de avaliação, sendo estas desenvolvidas em uma dinâmica histórica e dialética a partir de embates sobre o conceito de qualidade. O Estado tem direcionado o Sinaes por critérios de eficiência e produtividade, favorecendo aspectos quantitativos, conduzindo ao abandono gradativo dos princípios formativos dessa política e contribuindo para que o mercado se torne o principal orientador de qualidade no subcampo privado da educação superior. Essas circunstâncias têm colaborado para que a avaliação institucional externa venha perdendo sua capacidade de indução da qualidade no subcampo privado, em razão dos princípios da regulação instituídos pelo Estado, em detrimento de uma avaliação formativa e emancipatória.

Palavras-chave: Educação Superior. Qualidade. Sinaes. Avaliação institucional externa.

ABSTRACT

This thesis addresses the effects of external institutional evaluation in the private subfield of higher education, considering the institutional reality of two university centers in the Federal District, considering the policy of the National Higher Education Evaluation System (Sinaes), established by Law n°. 10.861/2004 (BRASIL, 2004). The research bases on Bourdieu's notion of field (1983, 2003, 2004b, 2011) due to the convergence of the Brazilian higher education system with the concept defended by the author, as it represents a space of clashes involving interests and articulations of different groups that try to validate their intentionality. The study is guided by the epistemological perspective of historical-dialectical materialism, with the use of categories intrinsic to the method - contradiction, mediation, and totality -, in addition to the empirical categories *a priori* i) quality and private higher education; ii) relations between quality, assessment, and regulation; and iii) external institutional assessment in the private subfield of higher education, as well as the *a posteriori* category of market expansion in the private subfield of higher education. The research data, which has a qualitative approach, were collected through semi-structured interviews with 18 subjects and document analysis. The Discourse of the Collective Subject, a technique that reconstitutes collective thinking in a certain space and historical moment, was used in the analysis. The research is also exploratory, due to the need to analyze the historical, political, social, and economic context of its object. Due to the complexity that involves the evaluation and regulation policy, the research also analyzes the dynamics of the higher education field from the 1960s on, a period understood as a landmark in the reconfiguration of the expansionist process of higher education. It was found that this growth historically occurs with significant privatizing attributes, constituting a heterogeneous and diversified space with questionable quality, which has contributed to the transformation of higher education into a commodity. In the Federal District, *locus* of the researched institutions, the investigation identified a strategy of intensifying the presence of university centers and publicly traded educational companies as a form to assure dominant positions in a field in dispute. We can see that different conceptions of quality have exerted and still exert influences on the evolution process of evaluation policies, being these developed in a historical and dialectical dynamic from clashes over the concept of quality. The State has guided Sinaes by criteria of efficiency and productivity, favoring quantitative aspects, leading to the gradual abandonment of the formative principles of this policy and contributing to the market becoming the lead quality guide in the private subfield of higher education. These circumstances have contributed to the external institutional evaluation losing its capacity to induce quality in the private subfield due to the principles of regulation established by the State to the detriment of a formative and emancipatory evaluation.

Keywords: Higher Education. Quality. Sinaes. External Institutional Evaluation.

RÉSUMÉ

La présente thèse aborde les effets de l'évaluation institutionnelle externe sur le sous-domaine privé de l'enseignement supérieur, compte tenu de la réalité institutionnelle de deux centres universitaires du District Fédéral, à partir des informations fournies par la politique du Système National d'Évaluation de l'Enseignement Supérieur (*Sinaes*) instituée par la Loi n° 10.861/2004 (BRASIL, 2004). La recherche s'est appuyée sur la notion de champ de Bourdieu (1983, 2003, 2004b, 2011) en raison de la convergence du système d'enseignement supérieur brésilien avec le concept défendu par l'auteur, car il représente un espace de collisions impliquant des intérêts et des articulations de différents groupes qui tentent de valider leurs intentions. Cette étude est guidée par la perspective épistémologique du matérialisme historique dialectique, avec l'utilisation des catégories intrinsèques à la méthode – contradiction, médiation et totalité –, en plus des catégories empiriques *a priori* : i) qualité et éducation supérieure privée; ii) les liens entre la qualité, l'évaluation et la réglementation, et iii) l'évaluation externe institutionnelle dans le sous-domaine privé de l'enseignement supérieur, ainsi que la catégorie, *a posteriori*, expansion du marché dans le sous-domaine privé de l'enseignement supérieur. Les données de la recherche, qui a une approche qualitative, ont été recueillies par des entretiens semi-structurés avec 18 sujets et une analyse documentaire. Le discours du sujet collectif, une technique qui reconstitue la pensée collective dans un certain espace et moment historique, a été utilisé dans l'analyse. La recherche est également exploratoire, en raison de la nécessité d'analyser le contexte historique, politique, social et économique de son objet. En raison de la complexité de la politique d'évaluation et de régulation, cette recherche analyse également la dynamique du domaine de l'enseignement supérieur à partir des années 1960, période comprise comme un jalon dans la reconfiguration du processus expansionniste de l'enseignement supérieur. Il a été constaté que cette croissance se produit historiquement avec des attributs privatistes expressifs et qu'elle se situe dans un espace hétérogène, diversifié et de qualité douteuse, ce qui a contribué à la transformation de l'enseignement supérieur en marchandise. Dans le District Fédéral, où se situent les institutions étudiées, on a identifié une stratégie d'intensification de la présence de centres universitaires et des entreprises éducatives à capital ouvert comme un moyen d'assurer des positions dominantes dans un domaine en conflit. On comprend que différentes conceptions de qualité ont exercé et exercent encore des influences sur le processus d'évolution des politiques d'évaluation, celles-ci étant développées dans une dynamique historique et dialectique à partir de chocs sur le concept de qualité. L'État mène le *Sinaes* sur des critères d'efficacité et de productivité, en favorisant les aspects quantitatifs, en abandonnant progressivement les principes de formation de cette politique et en contribuant à faire du marché le principal facteur d'orientation de qualité dans le sous-domaine privé de l'enseignement supérieur. Ces circonstances ont collaboré pour que l'évaluation institutionnelle externe perde sa capacité d'induction de la qualité dans le sous-champ privé, en raison des principes de régulation institués par l'État, au détriment d'une évaluation formatrice et émancipatrice.

Mots-clés: Enseignement supérieur. Qualité. *Sinaes*. Évaluation institutionnelle externe.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Princípios e pressupostos da política do Sinaes	187
--	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Enquadramento dos estudos sobre o Sinaes com base no IBCTI e no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, por categoria (Brasil, 2005-2020)	65
Gráfico 2 – Distribuição das teses e dissertações sobre o Sinaes por Unidade Federativa (BRASIL, 2005-2020)	67
Gráfico 3 – Distribuição das teses e dissertações sobre o Sinaes por instituição de educação superior (BRASIL, 2005-2020)	68
Gráfico 4 – Distribuição das teses e dissertações defendidas sobre o Sinaes por ano (BRASIL, 2005-2010)	76
Gráfico 5 – Distribuição das teses e dissertações defendidas sobre o Sinaes por ano (BRASIL, 2011–2016)	91
Gráfico 6 – Evolução no número de instituições por natureza acadêmica e administrativa (Brasil, 1980–1985)	123
Gráfico 7 – Evolução no número de matrículas por natureza acadêmica e administrativa (Brasil, 1980–1985)	125
Gráfico 8 – Evolução no número de matrículas nas instituições de educação superior privadas por natureza acadêmica (Brasil, 1980–1994)	129
Gráfico 9 – Evolução no número de matrículas nas instituições de educação superior públicas e privadas (Brasil, 1994–2002)	133
Gráfico 10 – Evolução de Cursos Superiores de Tecnologia (BRASIL, 2000–2020) .	142
Gráfico 11 – Evolução do número de cursos de graduação a distância (Brasil, 2000–2020)	146
Gráfico 12 – Renda <i>per capita</i> por Região Administrativa (DISTRITO FEDERAL, 2019)	215
Gráfico 13 – Taxa de analfabetismo, por Região Administrativa (DISTRITO FEDERAL, 2019)	217
Gráfico 14 – Distribuição da população com 25 anos ou mais do DF com nível superior completo, por grupo de renda (DISTRITO FEDERAL, 2018)	219
Gráfico 15 – Matrículas nas instituições de educação superior privadas no DF (1995-2002)	227
Gráfico 16 – Criação de instituições públicas e privadas no Distrito Federal, por ano (1995-2002)	228

Gráfico 17 – Distribuição de IES criadas no DF, por Região Administrativa (1995-2002)	229
Gráfico 18 – Matrículas na graduação na Universidade de Brasília (2003-2010)	232
Gráfico 19 – Matrículas nas instituições privadas de educação superior no Distrito Federal (2003-2010)	233
Gráfico 20 – Evolução de matrículas presenciais, por organização acadêmica (Distrito Federal, 2011-2020).....	236

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categorização dos estudos sobre o Sinaes (Brasil, 2005–2020)	65
Quadro 2 – Teses e dissertações produzidas pelos programas de pós-graduação no Brasil (2005–2010).....	70
Quadro 3 – Teses e dissertações produzidas pelos programas de pós-graduação no Brasil (2011–2016).....	80
Quadro 4 – Teses e dissertações produzidas pelos programas de pós-graduação no Brasil (2017-2020)	95
Quadro 5 – Visões de qualidade em educação superior e aspectos relacionados.....	159
Quadro 6 – Concepções de qualidade e principais enfoques formativos e de controle presentes nas propostas e políticas avaliativas da educação superior brasileira (1983–2004).....	174
Quadro 7 – Concepção de qualidade e principais enfoques formativos e de controle que se relacionam com a política do Sinaes (BRASIL, 2004)	194
Quadro 8 – Indicadores e dimensões por eixos do Instrumento de Avaliação Institucional Externa para Credenciamento, Recredenciamento e Transformação da Organização Acadêmica (BRASIL, 2014)	200
Quadro 9 – Relação de indicadores e dimensões por eixos do Instrumento de Avaliação Institucional Externa para os atos de recredenciamento e transformação de organização acadêmica (BRASIL, 2017)	204
Quadro 10 – Pesos dos eixos para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica	207
Quadro 11 – Distribuição de Regiões Administrativas do Distrito Federal por grupos, população e renda média domiciliar (2019)	216
Quadro 12 – Centros universitários do Distrito Federal, por ano de transformação acadêmica (BRASIL, 1999–2021).....	236
Quadro 13 – Instituições privadas de educação superior criadas no DF, por Região Administrativa, grupo de rendimento médio familiar, Conceito Institucional e Índice Geral de Curso (2022).....	239
Quadro 14 – Sujeitos entrevistados na pesquisa.....	248
Quadro 15 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação do Estado sobre qualidade na educação superior	253
Quadro 16 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos mantenedores das	

instituições privadas de educação superior sobre o significado de qualidade na educação superior.....	254
Quadro 17 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos gestores sobre o significado de qualidade na educação superior	255
Quadro 18 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação das pessoas que fazem a avaliação e regulação sobre o significado de qualidade na educação superior	257
Quadro 19 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos Núcleos Docentes Estruturantes sobre o significado de qualidade na educação superior.....	258
Quadro 20 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos gestores sobre as tensões nos processos de avaliação e regulação	262
Quadro 21 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação das pessoas que fazem a avaliação e regulação nas IES sobre as tensões nesses processos	264
Quadro 22 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos Núcleos Docentes Estruturantes sobre as tensões nos processos de avaliação e regulação	267
Quadro 23 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação do Estado sobre a avaliação institucional externa como indutora de qualidade no subcampo privado..	269
Quadro 24 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos gestores sobre a avaliação institucional externa como indutora de qualidade no subcampo privado..	270
Quadro 25 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos Núcleos Docentes Estruturantes sobre a avaliação institucional externa como indutora de qualidade no subcampo privado	273
Quadro 26 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação do Estado sobre as tendências para o cenário atual da educação superior, considerando o binômio expansão e qualidade	277
Quadro 27 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação da ABMES sobre as tendências para o cenário atual da educação superior, considerando o binômio expansão e qualidade	279
Quadro 28 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos gestores sobre as tendências para o cenário atual da educação superior, considerando o binômio expansão e qualidade	280
Quadro 29 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação das pessoas que fazem a avaliação e regulação nas IES sobre as tendências para o cenário atual da educação superior, considerando o binômio expansão e qualidade	282
Quadro 30 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos Núcleos Docentes Estruturantes sobre as tendências para o cenário atual da educação superior, considerando o binômio expansão e qualidade	283

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução de matrículas na educação superior por categoria administrativa (Brasil, 1960–1980)	29
Tabela 2 – Número de instituições de educação superior públicas e privadas (Brasil, 1968–1978).....	30
Tabela 3 – Quantidade de alunos de empresas de capital aberto por modalidade de ensino (Brasil, 2021)	143
Tabela 4 – Regiões Administrativas do DF, por data de criação e população (DISTRITO FEDERAL, 2022)	213

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abesc	Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
Abruem	Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais
ACE	Avaliações das Condições de Ensino
ACG	Avaliação dos Cursos de Graduação
ACO	Avaliação das Condições de Oferta
A3ES	Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior
Andifes	Associação das Instituições Federais do Ensino Superior
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANUP	Associação Nacional de Universidades Particulares
Avalies	Avaliação de Instituições de Educação Superior
AIE	Avaliação Institucional Externa
BDB	Biblioteca Digital Brasileira
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
Bovespa	Bolsa de Valores de São Paulo
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCT	Convenção Coletiva de Trabalho
CEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
Cesumar	Centro Universitário de Maringá
Cesupa	Centro Universitário do Estado do Pará
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CI	Conceito Institucional
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNRES	Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior
CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
Cofins	Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social

Conaes	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CST	Curso Superior de Tecnologia
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DF	Distrito Federal
DSC	Discurso do Sujeito Coletivo
EaD	Educação a distância
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional de Ensino Médio
ESCS	Escola Superior de Ciências da Saúde
Faceb	Faculdade Cenecista de Brasília
Facibra	Faculdade de Ciências de Brasília
FAP/DF	Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal
FCCH	Faculdade Católica de Ciências Humanas
Fepecs	Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
Finep	Financiadora de Estudos e Pesquisas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUB	Fundação Universidade de Brasília
FURB	Fundação Universidade Regional de Blumenau
GDF	Governo do Distrito Federal
Gepaes	Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior
Geres	Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Educação Superior
IF	Instituto Federal
IFES	Instituições Federais de Educação Superior

IGC	Índice Geral de Cursos
IME	Instituto Militar de Engenharia
Ides	Índice de Desenvolvimento da Educação Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Insaes	Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior
IPO	<i>Inicial Public offering</i>
IRPJ	Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
ISI	Institute for Scientific Information
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
NDE	Núcleo Docente Estruturante
OBZ	Orçamento Base Zero
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
Paideia	Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área
Paiub	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDAD	Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PI	Procurador Institucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PE	Planejamento estratégico
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
POGE	Políticas Públicas e Gestão da Educação
PPC	Projeto pedagógico de curso
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PPI	Projeto Pedagógico Institucional

PPP	Projeto Político-Pedagógico
ProUni	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PUC-Campinas	Pontifícia Universidade Católica de Campinas
PUC-Goiás	Pontifícia Universidade Católica de Goiás
PUC-PR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
PUC-RS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RA	Região Administrativa
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RFB	Receita Federal do Brasil
RI	Regimento Interno
SciELO	Scientific Eletronic Library Online
Semesp	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
Seres	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu	Secretaria de Educação Superior
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sinapes	Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior
TRS	Teoria das Representações Sociais
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UBEC	União Brasileira de Educação Católica
UCB	Universidade Católica de Brasília
Udesc	Universidade Estadual de Santa Catarina
Unifap	Universidade Federal do Amapá
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
Unama	Universidade da Amazônia
UnB	Universidade de Brasília
Unesa	Universidade Estácio de Sá
Unesc	Universidade do Extremo Sul Catarinense
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
Unicid	Universidade Cidade de São Paulo
Unieuro	Centro Universitário Euro-americano
Unifesspa	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Unilasalle	Universidade Lasalle
UNIR	Universidade Federal de Rondônia
UniSantos	Universidade Católica de Santos
Unoeste	Universidade do Oeste Paulista
UPF	Universidade de Passo Fundo
UPIS	União Pioneira de Integração Social
URI	Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
CAPÍTULO 1 – O ESTADO DO CONHECIMENTO SOBRE O SINAES NOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL	62
1.1 As produções sobre o Sinaes nos programas de pós-graduação no Brasil	63
1.2 Primeiro período do estado do conhecimento sobre o Sinaes (2005-2010)	69
1.3 Segundo período do estado do conhecimento sobre o Sinaes (2011-2016)	79
1.4 Terceiro período do estado do conhecimento sobre o Sinaes (2017-2020).....	93
1.5 Síntese parcial	106
CAPÍTULO 2 – O ESTADO E A EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA	108
2.1 O Estado avaliador e regulador no campo da educação superior brasileira	108
2.2 Perspectiva histórica da expansão na educação superior brasileira.....	116
2.3 Heterogeneidade e diversidade institucionais como marcas distintivas do sistema de educação superior brasileira.....	137
2.4 Síntese parcial	147
CAPÍTULO 3 – QUALIDADE E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: SENTIDOS E DISPUTAS	149
3.1 Concepções sobre a qualidade na educação superior.....	150
3.2 A qualidade e a política de avaliação da educação superior: do PARU ao ENC ..	161
3.3 Síntese parcial	175
CAPÍTULO 4 – O SINAES COMO POLÍTICA PÚBLICA: PRINCÍPIOS E CONTRADIÇÕES	177
4.1 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: princípios e embates ...	177
4.2 Avaliação institucional externa no marco do Sinaes: tensões entre avaliação e regulação.....	195
4.3 Síntese parcial	209
CAPÍTULO 5 – O CAMPO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO DISTRITO FEDERAL: GÊNESE, CONFIGURAÇÕES E DISPUTAS	211
5.1 O Distrito Federal como Unidade da Federação: relações entre desigualdades sociais e a educação superior	211
5.2 O campo da educação superior no DF: trajetória, dinâmica e disputas	220
5.2.1 A gênese e instalação da educação superior no DF (1962-1994)	220
5.2.2 Expansão do campo da educação superior no DF (1995-2002).....	226
5.2.3 Consolidação do campo da educação superior no DF (2003-2010).....	230

5.2.4 O campo da educação superior no DF pós 2010: intensificação da presença dos centros universitários e de empresas de capital aberto	235
5.3 Síntese parcial	242
CAPÍTULO 6 – QUALIDADE, AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO: PONTOS E CONTRAPONTO	244
6.1 Perspectivas de análise e interpretação de dados	245
6.2 Qualidade e educação superior privada	249
6.3 Relações entre qualidade, avaliação e regulação	260
6.4 Avaliação institucional externa no subcampo privado da educação superior.....	268
6.5 Expansão do mercado no subcampo privado da educação superior	275
6.6 Síntese parcial	284
CONSIDERAÇÕES FINAIS	288
REFERÊNCIAS	300
APÊNDICE A – Carta de Apresentação	323
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	324
APÊNDICE C – Autorização para gravação da entrevista	325
APÊNDICE D – Roteiro para entrevista com representante da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes)	326
APÊNDICE E – Roteiro para entrevista com representante da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres)	328
APÊNDICE F – Roteiro para entrevista com representante da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)	330
APÊNDICE G – Roteiro para entrevista com reitor de instituição privada de educação superior	332
APÊNDICE H – Roteiro para entrevista com procurador institucional.....	334
APÊNDICE I – Roteiro para entrevista com o coordenador da Comissão Própria de Avaliação	336
APÊNDICE J – Roteiro para entrevistas com coordenadores de cursos de graduação	338
APÊNDICE K – Roteiro para entrevistas com representantes do Núcleo Docente Estruturante.....	340

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa está vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade de Brasília (UnB), mais especificamente, à linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE). A problemática que motivou sua realização pode ser traduzida na seguinte indagação: que efeitos a avaliação institucional externa tem produzido no segmento privado de educação superior¹ brasileira, face à política do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituída pela Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004)?

A tese defendida na pesquisa é a de que a capacidade de indução da qualidade pela avaliação institucional externa vem sendo gradativamente reduzida no segmento privado de educação superior brasileira em razão dos princípios da regulação instituídos pelo Estado, em detrimento de uma avaliação formativa e emancipatória.

A partir da problemática e da tese expostas, a pesquisa teve como objetivo central compreender os efeitos da avaliação institucional externa no subcampo privado de educação superior, considerando a realidade institucional de dois centros universitários do Distrito Federal, à luz da política do Sinaes.

As seguintes problematizações contribuíram com o percurso de realização do estudo:

- i) que sentidos a avaliação institucional externa produz no segmento privado de educação superior?
- ii) em que medida o mercado tem influenciado as decisões para a melhoria da qualidade acadêmica no setor privado da educação superior brasileira?
- iii) que grau de importância tem sido atribuído aos resultados da avaliação institucional externa?
- iv) considerando a realidade de dois centros universitários, a avaliação institucional externa tem conseguido efetivamente induzir a qualidade?

¹ A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996) organizou a educação escolar em dois níveis: (i) educação básica, que abrange educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e (ii) educação superior. Diante disso, a expressão *ensino superior* será mantida na presente pesquisa somente em citações diretas ou quando o contexto se referir a situações ocorridas antes da promulgação da referida lei. Nas situações pós-LDB, será utilizado o termo *educação superior*.

Tendo como ponto de partida o concreto e a realidade, e não o que é produzido no campo das ideias, considera-se que a investigação do objeto de estudo não é desprovida de pressupostos que se confirmam ou se negam a partir da análise das partes e totalidades que o envolvem.

Assume-se também que, no exame da dinâmica do campo² da educação superior brasileira, diversos estudos produzidos nas últimas décadas têm se preocupado em investigar como a avaliação tem se transformado em um instrumento de controle burocrático, em oposição a uma finalidade formativa e emancipatória. Entre eles, destacam-se os de Afonso (2007), Barreyro e Rothen (2008), Bertolin (2009), Dias Sobrinho (2000, 2002, 2008a, 2008b, 2010), Griboski (2014), Meneghel *et al.* (2006), Peixoto (2011, 2015), Peixoto *et al.* (2016), Polidori *et al.* (2006, 2011), Sousa e Fernandes (2016) e Sousa, Seiffert e Fernandes (2016). Partindo das premissas sustentadas por esses estudos e outros de natureza análoga, a pesquisa adotou os seguintes pressupostos:

- i) a capacidade de indução da qualidade pela avaliação institucional externa subjacente à política do Sinaes vem sendo gradativamente reduzida no setor privado da educação superior brasileira;
- ii) a avaliação institucional externa tem se tornado um instrumento meramente regulatório, ocasionando perda qualitativa na materialidade das práticas acadêmicas no segmento privado;
- iii) a forte presença do mercado privado na educação superior brasileira tem contribuído significativamente para favorecer a transformação da educação em mercadoria;
- iv) a forma como o Estado tem atuado na configuração dos processos de avaliação por meio de dispositivos legais tem provocado distorções na concepção de qualidade na educação superior.

O sistema brasileiro de educação superior carrega marcas históricas de intencionalidades. O estabelecimento tardio das primeiras iniciativas para a oferta de cursos superiores – apenas em 1808, com a chegada da família real portuguesa ao Brasil

² Nesta tese, adota-se a concepção de *campo* proposta pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu (1983, 2003, 2004a, 2004b, 2011). A escolha foi motivada pela convergência das características do sistema de educação superior com o conceito defendido pelo autor. O pensador compreende essa noção como um espaço de embates e articulações, ocasionados pela disputa de diferentes grupos de atores para nele validar seus interesses e intenções. Trata-se, portanto, de um lugar que sedia relações de poder e que se liga a outros campos do espaço social articulados entre si. Assim, entende-se o sistema brasileiro de educação superior neste estudo como um espaço que envolve interesses antagônicos e convergentes, a depender das relações constituídas por diferentes atores.

– é uma evidência dessa afirmação, pois a postergação desse nível de formação era utilizada como alternativa para preservar a dependência do Brasil em relação a Portugal.³

O referido sistema pode ser compreendido como um complexo campo, visto que também é composto por contradições resultantes dos embates entre os atores sociais que interferem na sua dinâmica e no seu funcionamento, considerando seus dois subcampos – público e privado. Entre tais atores, estão entidades de alcance mundial, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial; e de nível nacional, como a União Nacional dos Estudantes (UNE), o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), além do próprio Estado.

Para entender as relações entre sociedade e Estado e como elas afetam a educação superior no Brasil, é necessário circunscrever a compreensão de Estado. Nesta investigação, adotou-se a perspectiva da teoria social constituída por Marx (2015), para quem o Estado não é estático, mas dinâmico e passa, historicamente, por mutações influenciadas pelas lutas de classes. Nesse nível de entendimento, Marx e Engels (1998) declaram que “a história de todas as sociedades até hoje existentes é a história das lutas de classes” (p. 40). Essas lutas não findam em si, mas reverberam no Estado, contribuindo para que este esteja profundamente envolvido em embates e interesses antagonísticos, não havendo neutralidade em seus atos.

Em uma sociedade como a nossa, as decisões do Estado são largamente influenciadas pelo capital. É a partir desse entendimento, fundamentado em Marx (1983), que analisamos as relações entre o Estado e o campo da educação superior. As ações do Estado são os principais responsáveis pela configuração desse campo, em especial pelo uso de dispositivos legais e pelas mediações que faz em relação aos interesses dos diferentes grupos envolvidos nesse mesmo espaço. Como veremos ao longo deste trabalho, tal questão ocupou centralidade na configuração do campo da educação superior no país a partir da década de 1960, período em que foram construídos diversos alicerces

³ Com base em uma decisão proferida pelo então Conselho Ultramarino em 1768, em resposta a um requerimento para a criação de um curso de medicina em Minas Gerais, Cunha (1980) afirma que a necessidade de jovens do Brasil irem estudar em Portugal constituía um dos mais fortes vínculos que mantinham a dependência das colônias em relação à Coroa Portuguesa.

para o processo de sua expansão, bem como sua marca característica – a heterogeneidade e diversidade das instituições que o compõem.

Movimentos históricos ocorridos na educação superior nas últimas décadas conduziram à continuidade de sua forte expansão. No que tange especificamente ao subcampo privado, seu formato apresenta instituições de diferentes vocações, em várias localidades do país, com distintos perfis de alunos, forte viés mercadológico e crescimento desordenado da quantidade de estabelecimentos e alunos.

Apesar de o aumento quantitativo de instituições de educação superior (IES) e estudantes parecer algo benéfico em um primeiro momento, uma análise mais criteriosa suscita ressalvas. Ações do Estado possibilitaram maior inserção de camadas mais vulneráveis da sociedade na educação superior. Todavia, esses atos foram produzidos sem políticas adequadas voltadas à garantia da qualidade e da permanência, contribuindo, em determinada medida, para o fenômeno da evasão⁴ de alunos.

Uma análise histórica permite identificar essas e outras contradições do processo expansionista que envolve o objeto desta pesquisa: a avaliação institucional externa como componente do Sinaes, situando-a no subcampo privado da educação superior do Distrito Federal. Nessa perspectiva, recupera-se uma cronologia de eventos ocorridos a partir da década de 1960 até o início da década de 2020 que contribuem para compreender o cenário da educação superior brasileira. Mostraremos que sua grande expansão tem ocorrido em detrimento do público e em benefício do privado, muitas vezes com prejuízo da qualidade, transformando a educação em mercadoria. Também exporemos que a avaliação institucional externa tem passado por transformações na proposta inicial de sua concepção formativa em prol de uma concepção mais reguladora.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 4.024/1961 (BRASIL, 1961) – visou definir e regularizar o sistema brasileiro de educação. Entre suas novidades, a lei reconheceu a educação como direito de todos e concedeu autonomia aos Conselhos Estaduais de Educação para criarem novos cursos. Consoante Sousa (2013), nela foram realizadas “[...] alterações que incidiram sobre a demanda pelo ensino superior, à medida que concedeu plena equivalência a todos os cursos de grau médio para entrada no nível superior” (p. 22). O autor ressalta que esse movimento gerou um maior

⁴ O fenômeno da evasão, conforme problematizado por Silva Filho *et al.* (2007), representa um acontecimento extremamente danoso não apenas para o aluno, que depositou suas expectativas em uma formação de nível superior, mas também por causar desperdícios sociais, acadêmicos e econômicos.

crescimento da demanda por oferta de educação superior, o que mobilizou principalmente os estudantes pelo pleito de mais vagas nesse nível educacional.

Na década de 1960, embates políticos, sociais e ideológicos impulsionaram ações para atender a demanda de excedentes⁵ de alunos que tentavam ingressar na educação superior. Ainda no final dessa década, foi instituída a Reforma Universitária de 1968, pela Lei nº 5.540 (BRASIL, 1968), considerada um marco na reconfiguração da educação superior. Motivações e atores diversos influenciaram sua concepção, entre os quais se destacam: i) necessidade de formação de novos quadros profissionais para o desenvolvimento de mão de obra para o Estado e para empresas de grande e médio porte que apresentavam crescimento exponencial, a partir do aumento na mecanização rural e na industrialização⁶; ii) êxodo rural; iii) altas taxas de crescimento demográfico; e iv) expansão dos segmentos então denominados 1º e 2º graus (SCHWARTZMAN, 1990, 1991; SAMPAIO, 2000; ROSSATO, 2005; MARTINS, 2009; SOUSA, 2016).

Nesse cenário, reivindicava-se ainda a reestruturação e expansão de instituições, o que gerou pressões em prol da referida reforma. Como consequência, ocorreu uma expressiva expansão da educação superior, sobretudo no segmento privado. Esse crescimento produziu efeitos contraditórios, visto que a educação superior passou a adquirir características mercantilistas desde então. Ao analisar mediações existentes no campo da educação superior que, de alguma forma, contribuíram para atender interesses de representações da sociedade, Martins (2009) aduz que

[...] as complexas alianças políticas que os proprietários das empresas educacionais estabeleceram com determinados atores dos poderes executivo e legislativo, nas últimas quatro décadas, possibilitaram essa multiplicação. Por sua vez, o espesso cipoal de leis, decretos, resoluções de conselhos e portarias ministeriais que se instalou no país lhes permitiu descumprir determinações legais que regulamentam o funcionamento das instituições e/ou reverter decisões desfavoráveis aos seus interesses junto ao poder judiciário (p. 28).

Com efeito, essas relações traduzem embates entre diversos atores que resultam em uma nova configuração para o sistema de educação superior, com um perfil de IES laicas e forte viés de mercado. Consoante Martins (1998), até o final da década de 1960,

⁵ Martins (2009) expõe que, em 1960, havia 29.000 alunos excedentes na educação superior. O excedente representava a quantidade de estudantes aprovados nos vestibulares para as universidades públicas, mas não admitidos por falta de vaga. Conforme o autor, em 1969, o número ampliou para 162.000.

⁶ Rossato (2005) apresenta que o investimento na industrialização nacional ocorreu a partir da retomada, pelo governo militar, do modelo desenvolvimentista do período do presidente Juscelino Kubitschek (1956–1961) com apoio do capital estrangeiro. A dívida externa passou dos três bilhões de dólares em 1964 para mais de cem bilhões de dólares em 1985.

a maior parte das matrículas do segmento privado pertencia a instituições comunitárias. Ainda segundo o autor, “[...] a presença desse ensino privado confessional não era desprezível, uma vez que ele respondia, na metade daquela década, por aproximadamente 44% das matrículas” (p. 66).⁷ Essas organizações preservavam uma tradição de maior relação com as realidades sociais nas quais estavam inseridas. Nesse sentido, Sousa (2016) alerta que a Reforma Universitária de 1968 revelava

[...] uma concepção de educação como elemento que impulsionaria o desenvolvimento da nação, por meio de gestão institucional fundamentada nas vias administrativas da racionalização. Desse ponto de vista, tinha como elemento orientador o binômio racionalidade e produtividade. [...] Todavia, em termos práticos, o que se verificou nas décadas subsequentes foi a constante e veloz expansão do ensino superior privado, pouco compatível com o modelo proposto pela reforma em questão. Concretamente, esse fato provocou a frustração em vários setores da sociedade e, especialmente, em muitos intelectuais (p. 326).

A reforma em questão ocorreu após a instalação do Regime Militar de 1964, em um momento de graves tensões políticas e embates. É neste cenário que a Lei nº 4.464/1964 (BRASIL, 1964) extinguiu a União Nacional dos Estudantes (UNE)⁸ e o Decreto nº 228/1967 (BRASIL, 1967) limitou a existência de organizações estudantis ao âmbito de cada universidade (MARTINS, 2009). Além dos dispositivos legais mencionados, houve o Decreto nº 477/1969 (BRASIL, 1969), que previa punições aos estudantes, professores e funcionários administrativos que desenvolvessem – ou a quem fossem atribuídas – atividades consideradas hostis ao Regime Militar.

Outro aspecto importante é que o artigo 2º da Lei nº 5.540/1968 (BRASIL, 1968) previa que o ensino superior era indissociável da pesquisa e que a universidade seria a instituição para a sua realização; todavia, na prática, o que se viu foi uma nítida contradição com a lei, pois proliferaram estabelecimentos isolados e sem o compromisso com a pesquisa.

⁷ Conforme o Censo e Sinopse Estatísticas do Ensino Superior do Ministério da Educação (MEC), o total de matrículas em 1965 foi de 155.781. Com base na informação de Martins (2009), o quantitativo de matrículas em IES confessionais era de 68.543.

⁸ Durham (2003) disserta sobre a importância da UNE como representatividade presente na sociedade com ações de mobilização estudantil sobre temas que não se restringiam aos interesses da educação superior, abrangendo também a erradicação do analfabetismo e as lutas contra o capitalismo. A autora destaca ainda que, “[...] em certa medida, foram a vanguarda política, social e cultural da nação e viam a si próprios como porta-vozes dos interesses populares” (p. 12).

Como atestam os dados da Tabela 1, aparatos legais contribuíram significativamente para a expressiva expansão de matrículas na educação superior brasileira entre 1960 e 1980.

Tabela 1 – Evolução de matrículas na educação superior por categoria administrativa (Brasil, 1960–1980)

Ano	Público	Privado	Total de matrículas	Aumento*
1960	59.624	42.067	101.691	-----
1970	210.613	214.865	425.478	318,4%
1980	492.232	885.054	1.377.286	1.254,3%

*Desde 1960.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo e Sinopses Estatísticas da Educação Superior (MEC/INEP, 1961–1981)

A partir dos dados apresentados, verifica-se que o percentual de matrículas na educação superior pública em 1960 correspondia a 58,6%, enquanto no setor privado era de 41,4% de um total de 101.691. Já em 1980, os percentuais passaram a ser de 35,7% e 64,3%, respectivamente, de um total de 1.377.286 matrículas. Os dados mostram que, apesar da evolução do número de matrículas nas IES públicas, não foi preservada proporcionalidade de vagas entre as categorias pública e privada. Acerca desse cenário, Martins (1995) expõe que

[...] até meados da década de sessenta, este campo [das IES no Brasil] estava basicamente estruturado a partir da presença e atuação das instituições públicas, mantidas pelos governos federais, estaduais e municipais, e as confessionais, sendo que estas eram praticamente dominadas pelos grupos católicos. A presença deste ensino privado confessional não era desprezível, uma vez que ele respondia aproximadamente por 44% das matrículas na metade daquela década. No entanto, não foram as instituições confessionais que estiveram à frente do processo expansionista. Este em grande medida foi impulsionado através da criação de um “novo ensino privado”, de perfil laico e com um forte *ethos* empresarial que se formou neste processo expansionista e que apresentou 512% do incremento das matrículas entre 1969 e 1973. A percepção de uma clientela em potencial, por parte destes empresários educacionais, conduziu-os a deslocar parte de seus investimentos, até então predominantemente alocados no ensino de segundo grau para a criação de estabelecimentos de terceiro grau. Os dados indicam também que os estabelecimentos públicos cresceram as suas matrículas em torno de 260%, naquele período (p. 4).⁹

⁹ Para termos uma dimensão da representatividade do aumento do número de matrículas na educação superior entre as décadas de 1960 e 1970, Martins (1998) apresenta que, em 1969, ano seguinte à Reforma Universitária, a quantidade de matrículas no Brasil era de 342.886 e que, após uma década (1979), o número avançou para 1.311.799.

Os dados apresentados pelo autor revelam como a Reforma Universitária de 1968 atendeu interesses do mercado privado, constituindo os alicerces para a transformação da educação superior em mercadoria e, conseqüentemente, em alternativa para a obtenção de lucro. Fatos ocorridos na década de 1970 também contribuíram para essa realidade no sistema, entre eles, a promulgação da Lei nº 5.692/1971 (BRASIL, 1971), que definiu as diretrizes e bases para o então ensino de 1º e 2º graus. Essa lei destacava a obrigatoriedade da formação para a iniciação e habilitação profissional, que deveriam ocorrer em consonância com as necessidades do mercado de trabalho.

Outro aspecto necessário para a análise da expansão da educação superior brasileira no período refere-se à evolução do número de instituições. No recorte de uma década a partir do ano da reforma ora em análise, as instituições privadas tiveram um exponencial crescimento em relação às públicas, conforme se constata na Tabela 2.

Tabela 2 – Número de instituições de educação superior públicas e privadas (Brasil, 1968–1978)

Ano	Públicas	Privadas	Total
1968	129	243	372
1978	218	644	862

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo e Sinopse Estatísticas da Educação Superior (INEP, 1969–1979)

A partir de meados da década de 1970, surgiram novas configurações na estrutura social e nas dimensões geopolíticas, econômicas e de organização do trabalho no mundo ocidental. Tais mudanças levaram diversos países a debater o papel das IES nesse cenário. A disputa colocava em questionamento fatores como: i) o modelo de produção das IES; ii) a relação das IES com o mundo do trabalho e o mercado; iii) a necessidade de elaborar programas e/ou sistemas avaliativos para mensurar a produção; iv) a eficácia das entidades; e v) a qualidade da educação, sobretudo após a forte expansão ocorrida a partir da década de 1960 (FIORI, 2001; MENEGHEL *et al.*, 2006).

Na década de 1980, fortaleceram-se concepções de valorização de uma maior autonomia universitária e surgiram as primeiras tentativas de sistematização da avaliação, quando foi implantado o Sistema de Avaliação da Pós-Graduação, promovido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Esse cenário contribuiu para aprofundar os debates sobre a necessidade de estruturar os processos de avaliação da educação superior. Dias Sobrinho (2010) argumenta que as concepções e

práticas de avaliação se transformam conforme o contexto, existindo uma relação intrínseca entre avaliação e reformas da educação superior. Nessa perspectiva, assevera-se que a política de avaliação não é algo isolado de outras totalidades, não está à margem das conjunturas e contradições que envolvem as mudanças ocorridas em outras dimensões, como as geopolíticas, econômicas e sociais.

No Brasil, entre a segunda metade da década de 1970 e meados da seguinte, houve a estratégia de junção de estabelecimentos isolados em federações de escolas ou escolas integradas mediante fusões ou incorporações. A partir do final da década de 1980, percebe-se um novo movimento de transformação dos estabelecimentos isolados em universidades, amparado nas mudanças da legislação, o que possibilitou maior oferta de cursos e criação de instalações físicas em diversas regiões (SAMPAIO, 2000). Essa dinâmica permitiu o avanço do segmento privado na busca de novas clientelas, com uma maior diversificação de cursos e o aumento de vantagens competitivas dessas instituições no mercado. Tais transformações, que ocorreram por meio dos aparatos legais e dos efeitos do mercado, puderam ser constatadas na dinâmica do campo da educação superior brasileira, considerando-o em sua totalidade.

Entretanto, ainda nos anos 1980, dois fatores retraíram o processo de expansão da educação superior no Brasil. O primeiro foi a crise econômica no país, que impactou as condições financeiras dos estudantes interessados em ingressar em uma IES. O segundo foi a suspensão temporária da criação de novos cursos de graduação – de Direito em 1986 e de cursos superiores em geral em 1987. A interrupção foi motivada pelo reconhecimento, por parte do Estado, de que a expansão havia sido realizada de forma desordenada e por questionamentos quanto à qualidade (SOUSA, 2003, 2013).

As problematizações sobre a qualidade e a busca por uma sistematização da avaliação no campo da educação superior, à época, repercutiram no contexto da avaliação.¹⁰ Nesse sentido, algumas iniciativas foram desenvolvidas, como o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), em 1983, seguido do Relatório da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior (CNRES), em 1985, e do Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres), em 1986. O PARU foi produzido em um momento de conflitos e críticas à legislação da educação superior e do esgotamento da Ditadura Militar (1964 até 1985). Esse programa

¹⁰ Os pormenores da perspectiva histórica e política da avaliação da educação superior serão abordados no capítulo 3, sendo suficiente aqui enfatizar que representa um processo que não ocorreu de forma isolada e que seus movimentos aconteceram por meio de contradições.

apresentou uma proposta de avaliação formativa e emancipatória, com uma concepção mais qualitativa e a autoavaliação como caminho para o autoconhecimento. Conforme Real (2008), o programa teve como atribuição precípua aferir as repercussões da Reforma Universitária no interior das instituições. Por sua vez, em uma realidade permeada de contradições e intencionalidades, o Relatório da CNRES trouxe características de uma avaliação regulatória, com destaque para o mérito acadêmico, atrelando a definição de recursos aos resultados das avaliações realizadas pelo então Conselho Federal de Educação (CFE).¹¹ O Relatório do Geres, a exemplo daquele produzido pela CNRES, também privilegiou uma avaliação regulatória e o mérito acadêmico. A propositura do Geres ocorreu em um momento de enormes tensões, com greves e propostas duramente criticadas por representações docentes, técnicos administrativos e discentes, o que levou o governo a recuar e retirar o anteprojeto de lei do Congresso Nacional.

Ainda no final da década de 1980, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) produziu significativas mudanças no sistema de educação superior. A inserção da autonomia universitária como cláusula constitucional, por exemplo, trouxe fortes reverberações à configuração do campo da educação superior. Notadamente no que tange ao subcampo privado, consoante Sampaio (2014), essa Carta Magna foi

[...] um dos principais propulsores da transformação de faculdades isoladas privadas em universidades. A ausência de leis que especificassem, quando da promulgação da Carta Magna, o entendimento acerca do conceito de autonomia e o próprio caráter autoaplicativo desse princípio constitucional fizeram com que a mudança da organização institucional dos estabelecimentos aparecesse, para a iniciativa privada, como solução de liberdade combinada à agilidade requerida pelo mercado em questões como abertura e extinção de cursos e ampliação do número de vagas (p. 47).

Apesar de o Estado brasileiro reconhecer o crescimento desordenado da educação superior, o que se constatou com a autonomia concedida às universidades foi a expansão de novos cursos e matrículas no segmento privado. Tal acontecimento caracteriza uma contradição, pois, ao mesmo tempo que questiona a expansão desordenada desse setor, institucionaliza o crescimento pela via das universidades privadas. A grande diversidade

¹¹ O Conselho Federal de Educação foi instituído em 1962 e substituído em 1994 pelo Conselho Nacional de Educação. Foi um órgão colegiado vinculado ao MEC que exercia funções regulatórias. Conforme Saviani (2008), o CFE atuou como instrumento de *lobby* em defesa dos interesses de instituições privadas, sendo responsável pelo significativo aumento da participação privada na oferta do ensino, sobretudo em nível superior. O autor esclarece ainda que o CFE atuou de forma muito ativa e até agressiva, ultrapassando os limites do decoro e da ética, o que conduziu ao seu fechamento pelo então ministro da Educação Murflio Hingel.

de novos cursos contribuiu de forma significativa com esse processo, além de ampliar os questionamentos quanto à qualidade da educação ofertada. Esse cenário contribuiu para que o número de matrículas nas instituições privadas chegasse a 961.455 (62,4% do total), enquanto nas públicas era de 578.625 (37,6%) (INEP, 1991).

Essa conjuntura motivou a formulação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), em 1993. O programa se apresentou como uma nova alternativa de avaliação, tendo originado de experiências de autoavaliação desenvolvidas por universidades entre o final da década de 1980 e o início da seguinte. O Paiub foi mediado pela Associação das Instituições Federais do Ensino Superior (Andifes) e tinha como característica a ausência de constituição de *rankings* das instituições, além da sistematização de processos mais democráticos, com aspectos mais formativos e emancipatórios.

Em 1994, o processo de privatização da educação superior fez novos movimentos ao se amparar nas recomendações publicadas pelo Banco Mundial no documento *Higher education: the lessons of experience*.¹² A publicação apresentava orientações para a reforma do sistema de educação superior nos países em desenvolvimento. Sguissardi (2008) expõe que o documento propunha,

[...] entre outras coisas, uma muito maior diferenciação institucional e diversificação de fontes de manutenção da educação, incluindo o pagamento pelo aluno das IES públicas; que considerava a *universidade de pesquisa* (neo-humboldtiana¹³) inadequada para os países em desenvolvimento e em seu lugar propunha a adoção da *universidade de ensino* (sem pesquisa); que recomendava às autoridades que ficassem “atentas aos sinais do mercado” (p. 1000).

O documento intensificou os processos que já estavam em curso no Brasil. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394/96 (BRASIL, 1996) amparou diversas recomendações do Banco Mundial. A lei possibilitou a oferta de novas modalidades de educação superior e a criação de outros tipos de instituição, flexibilizando e ampliando as ações de expansão pela via privatista. Apesar de constar em seu artigo 2º que a educação também é dever do Estado e de estar prevista no inciso IX do artigo 3º a garantia do padrão de qualidade, o que se constatou na materialidade dos fatos foi um distanciamento desses princípios. Como explica Sousa (2009), “[...] o Estado brasileiro

¹² Em tradução livre: *Educação superior: as lições da experiência*.

¹³ Friedrich Humboldt (1767–1835) foi o fundador da Universidade de Berlim. Sua proposta para a universidade consistia em valorizar a pesquisa como o caminho para a formação dos alunos e para o desenvolvimento da ciência (ROSSATO, 2005; BIANCHETTI e SGUISSARDI, 2017).

não conseguiu garantir à população, de forma satisfatória, o acesso à educação superior pública. A saída adotada pelo governo foi estimular a expansão da educação superior pela via da rede privada [...]” (p. 247).

Convergente com as recomendações publicadas pelo Banco Mundial e pela LDB, foi instituído, por meio da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995), o Exame Nacional de Cursos (ENC), que passou a ser mais conhecido como “Provão”. O Provão caracterizava-se por aspectos mais regulatórios e menos formativos, além da exposição de *rankings* das instituições, com resultados questionáveis, e da desvalorização de avaliações *in loco*. Essas alterações produziram repercussões diretas no sistema de educação superior. As intencionalidades de organismos internacionais e o mercado influenciaram a participação majoritária do setor privado na educação superior, contribuindo para um maior tensionamento entre o público e o privado.

Em consonância com as recomendações do Banco Mundial, um dos organismos internacionais mais influentes na educação superior, a estratégia de diversificação foi ampliada, com a criação de cursos sequenciais,¹⁴ instituídos pela Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), tecnológicos e a distância. Essas novas modalidades contribuíram com a política expansionista, o atendimento das demandas mais imediatas do mercado de trabalho e, sobremaneira, a dimensão mercantil na educação superior brasileira. Nesse contexto, em 19 de agosto de 1997, foi publicado o Decreto nº 2.306 (BRASIL, 1997), que reconheceu e regulamentou o sistema de educação superior como atividade lucrativa. Isso legitimou a mercantilização da educação superior e possibilitou uma maior lucratividade para a atividade de ensino (SAMPAIO, 2000). Em seu artigo 1º, o supracitado decreto possibilitou às mantenedoras assumir quaisquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial, sendo classificadas ainda como instituições sem finalidade lucrativa ou com finalidade lucrativa. Ainda, em seu artigo 7º, submeteu as instituições com finalidade lucrativa ao regime mercantil.

As instituições privadas de ensino, classificadas como particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime de legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem, equiparados seus mantenedores e administradores ao comerciante em nome individual (BRASIL, 1997, p. 17.991).

¹⁴ Conforme o Parecer nº 968/98 da Câmara de Educação Superior, os cursos sequenciais são de nível superior; todavia, distinguem-se dos cursos de graduação, que exigem uma formação acadêmica ou profissionalizante mais densa (BRASIL, 1998).

A Reforma do Estado foi uma ação que produziu fortes efeitos no sistema brasileiro de educação superior, com a adoção da nova gestão pública, desde o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995–1998), que apresentou expressivas características neoliberais.¹⁵ A reforma incentivou, ainda mais, a expansão do sistema com a mercantilização da educação superior no país, sendo duas de suas principais intenções a descentralização na execução de políticas e a maior oferta de atividades pelo subcampo privado. Em linhas gerais, a reforma envolvia uma mudança no papel central do Estado como interventor nas questões econômicas e sociais para uma conduta mais reguladora da sociedade. Essa transição se materializou com as privatizações de empresas estatais e, em relação às questões administrativas, com a reforma gerencial da administração pública federal. Sua asserção motivou a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) em 1995, que tinha entre suas principais atribuições criar agências executivas, regulatórias e organizações sociais (CARVALHO, 2015).

A forte expansão do segmento privado com características mercantilistas proporcionou reconfigurações nas práticas mercadológicas e efeitos na gestão acadêmica nas IES particulares (SAMPAIO, 2000; SOUSA, 2013). Essas reconfigurações contribuíram para constituir um novo fenômeno na profissionalização da gestão educacional (iniciado na década de 1990), transferindo práticas de outros setores do mercado para o campo da educação superior. Com isso, dinâmicas e termos como *ticket* médio, endividamento bruto/líquido, despesas financeiras líquidas, *Ebitda*,¹⁶ fluxo de caixa por filial, resultado financeiro direto por curso e evolução de despesa e investimento passaram a fazer parte da realidade do campo com vistas à maximização do lucro.

Com a proximidade do término do seu segundo mandato (1999–2002), o governo Fernando Henrique Cardoso instituiu o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) por intermédio da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 2001). O Fundo teve como objetivo conceder financiamento de mensalidades dos estudantes a juros baixos por instituições bancárias do Estado.

Nos dois mandatos desse governo (1995–1998 e 1999–2002), o campo da educação superior proporcionou forte estímulo para o crescimento do setor privado. Este

¹⁵ Consoante Harvey (2005), como uma doutrina político-econômica, o pensamento neoliberal remete ao final dos anos 1930. Todavia, suas concepções somente foram colocadas em prática na gestão da primeira-ministra do Reino Unido, Margaret Thatcher (1979–1990). O neoliberalismo se caracteriza pela privatização dos ativos do Estado, tornando-o mínimo, e promovendo a liberalização do mercado.

¹⁶ Sigla em inglês para a expressão “lucro antes dos juros, impostos, depreciação e amortização”.

processo transcorreu em detrimento do setor público, com a materialização, por meio de mecanismos legais, da transformação da educação superior em mercadoria. No que tange à política de avaliação, destacou-se uma orientação mais regulatória e menos formativa.

Com o término do governo Fernando Henrique Cardoso, assumiu o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que também exerceu dois mandatos (2003–2006 e 2007–2010), havendo herdado diversas políticas públicas e ações advindas da reforma realizada no anterior. No decorrer do seu governo, criou o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Sinaes¹⁷ e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

O ProUni foi instituído por meio da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005), em meio a uma grande demanda por acesso gratuito à educação superior. O programa prevê a renúncia fiscal¹⁸ das instituições privadas, tendo como contrapartida a concessão de bolsas de estudo a estudantes de baixa renda. Carvalho (2011) declara que o ProUni tem colaborado para o acesso de camadas sociais mais ampliadas à educação superior, todavia, alerta que o setor privado tem sido largamente favorecido com as renúncias fiscais. Nessa perspectiva, a autora afirma que,

[...] mais uma vez, o instrumento financeiro preponderante destinado ao segmento privado trata-se da imunidade e isenção de tributos. Esse mecanismo continuou a beneficiar as IES não lucrativas e filantrópicas. No entanto, por pressão dos atores vinculados às IES privadas, sobretudo, as mercantis que se sentiram prejudicadas por perderem o benefício da desoneração tributária, o tema voltou à baila. Sob a alegação de dificuldades financeiras enfrentadas pelas IES decorrentes da inadimplência, evasão e desistência do alunado, demandou-se do Poder Público uma solução para evitar falências e fechamento de cursos. Logo, tal cenário tornou-se um dos fatores motivadores para que o governo federal concedesse papel de destaque à ampliação do gasto tributário. Em outras palavras, a desoneração fiscal não só permaneceu no horizonte da política pública durante o governo Lula, como adquiriu nova configuração, a partir de 2005, por intermédio da implementação do ProUni (p. 358).

Campos *et al.* (2021) afirmam que, no período entre 2006 e 2017, houve uma renúncia fiscal, por meio do ProUni, de R\$ 2.558.380.541,51 (dois bilhões, quinhentos e cinquenta e oito milhões, trezentos e oitenta mil, quinhentos e quarenta e um reais e cinquenta e um centavos). Os dados revelam que, nos 12 anos correspondentes ao referido

¹⁷ Em razão das relações da política do Sinaes com a qualidade da educação superior, sua análise inicial será realizada após as considerações sobre a qualidade, ainda na Introdução.

¹⁸ Conforme a lei que sancionou o Prouni (BRASIL, 2007), a instituição que adere ao programa fica isenta dos seguintes impostos e contribuições durante a vigência do termo de adesão: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

período, o Estado deixou de arrecadar, em média, R\$ 213.198.378,45 (duzentos e treze milhões, cento e noventa e oito mil, trezentos e setenta e oito reais e quarenta e cinco centavos) por ano. Infere-se que a constituição do ProUni teve intensa relação com a expansão do subcampo privado e, coerente com a teoria de campo formulada por Bourdieu (1983), percebe-se que a criação do programa atendia à interesses de atores vinculados ao setor privado, presentes em um espaço social de embates e que se articula com outros espaços, como o da avaliação e regulação.

Por sua vez, criado por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), o Reuni foi instituído para melhorar as condições de ampliação do acesso e permanência na educação superior, com investimentos na estrutura física e nos recursos humanos no setor público. Entre as diretrizes do programa, foram estabelecidas: i) redução das taxas de evasão; ii) ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, sobretudo no período noturno; e iii) construção e readequação de infraestrutura e equipamentos. As ações contribuíram para a expansão do setor, com 11 novas IES e 40 novos *campi*; contudo, esses números não foram suficientes para diminuir a disparidade entre o público e o privado. Além disso, o programa sofreu críticas em razão de sua implantação desordenada, conforme será abordado no capítulo 2.

No governo da presidenta Dilma Rousseff (2011–2014 e 2015–2016), interrompido em razão do seu afastamento por um processo de *impeachment*,¹⁹ houve a ampliação de medidas do ProUni, da educação a distância e do FIES. Nesse cenário, adicionou-se o financiamento estudantil, via FIES, para alunos da educação tecnológica e profissional, de forma pessoal ou por empresas, para seus colaboradores, contribuindo com o processo de expansão do setor privado, inclusive de grupos estrangeiros (PEREIRA; BRITO, 2018). Consoante os autores, no

[...] Relatório Sistemático de Fiscalização da Função Educação do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2013), ao analisar os dados das despesas liquidadas na educação superior e pós-graduação no exercício 2012, verifica-se que os gastos com o FIES (32,6%) e com o pessoal (25,4%) foram as duas maiores despesas da educação superior brasileira (p. 342).

¹⁹ Conforme Martuscelli (2020), o processo que culminou com o afastamento da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, teve suas bases alicerçadas em interesses de representações da sociedade em realizar uma política neoliberal extremada. Aliado a esse fator, grupos internos do Estado e movimentos de não aceitação dos resultados da eleição pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e o afastamento intencional do PMDB da base aliada permitiram sustentar as articulações políticas para atender aos interesses dos atores envolvidos. Recorrendo a Bastos (2016), o autor discorre que a presidenta Dilma não poderia ter sido acusada de corrupção, mas precisou ser afastada para que as acusações sobre corrupção fossem interrompidas.

Todavia, em 2012, sobretudo em decorrência do Reuni, aumentou o percentual de matrículas das instituições públicas, que passaram a responder por 27%, com 1.897.367, em relação aos estabelecimentos privados, que tiveram decréscimo para 73%, com 5.140.312 matrículas (INEP, 2013). A manutenção do ato de criação de instituições federais no governo da Dilma Rousseff, aliada à estratégia de multicampi, resultou no maior acesso de camadas sociais mais vulneráveis. Exemplo dessa afirmação foi a criação da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), institucionalizada por meio da Lei nº 12.824, de 5 de junho de 2013 (BRASIL, 2013), com sede em Marabá e *campi* em Rondon do Pará, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu e Xinguara.

Nos governos dos presidentes Michel Temer (2016–2018) e Jair Messias Bolsonaro, que assumiu em 2019, foram tomadas medidas restritivas à democratização da educação superior pública. Nessa perspectiva, o Fórum Nacional de Educação (FNE), importante conquista como espaço de debates sobre a democratização da educação, teve sua composição de representantes redefinida pelo Ministério da Educação (MEC), em 2017. Na nova composição, instituída por meio da Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017 (BRASIL, 2017b), foram excluídas as representações da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped)²⁰ e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE),²¹ entidades de relevância para o debate da promoção de uma educação superior democrática e de qualidade. Com efeito, considerando as lutas travadas no campo da educação superior, essas ações contribuíram significativamente para o maior tensionamento entre os setores público e privado.

Ações do governo Jair Bolsonaro, como os recorrentes cortes orçamentários para as universidades públicas, contribuíram para intensificar a fragilização do segmento público. Nesse aspecto, conforme a Lei Orçamentária para 2021, o orçamento previsto para a educação superior pública foi de R\$ 4,5 bilhões, em contraposição ao valor de R\$ 7,3 bilhões,²² relativo a 2016, quando ocorreu o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff.

²⁰ Fundada em 1978 como sociedade civil sem fins lucrativos, a Anped tem como finalidade desenvolver e consolidar o ensino de pós-graduação e a pesquisa na área da educação brasileira. Essa instituição destaca-se por sua trajetória em defesa dos princípios da participação democrática e por proporcionar espaços para produzir conhecimento e debates sobre os caminhos das políticas públicas na área educacional (ANPED, 2021).

²¹ Conforme apresentado em seu sítio, a CONTEE preconiza, entre as suas principais bandeiras, “[...] a defesa da educação como direito e bem público, de responsabilidade do Estado” (CONTEE, 2021).

²² Esses valores representam os recursos absolutos discricionários, disponíveis para investimentos, sem correção da inflação (ANDIFES, 2021).

Com base no que foi exposto até aqui, evidencia-se que diversas políticas desenvolvidas pelo Estado no âmbito nacional, em especial a partir da década de 1960, contribuíram para configurar um sistema brasileiro de educação superior proeminentemente privado. No Distrito Federal (DF), *lócus* das instituições pesquisadas, o campo da educação superior reflete o cenário nacional em alguns aspectos, mas difere em relação aos períodos de crescimento ou estagnação do quantitativo de instituições e às estratégias de expansão, entre outros fatores. Para compreender essas similitudes e dissimilitudes, é preciso partir da concretude dos fatos e recuperar determinados movimentos históricos da instalação da educação superior no DF.

Sousa (2013) apresenta três períodos bem definidos da história da constituição do campo da educação superior no DF, levando em consideração a dinâmica desse campo e suas relações com o cenário nacional. O primeiro refere-se à gênese e instalação da educação superior local, de 1962 a 1994; o segundo momento diz respeito à sua intensa expansão, especificamente via setor privado, entre 1995 e 2002; e o terceiro trata da consolidação do campo e dos sinais de exaustão evidenciados no subcampo privado, pós-2003. O presente estudo amplia a análise com o acréscimo de uma etapa, pós-2010, na qual se confirma a exaustão do subcampo privado sinalizada por Sousa (2013), com a estagnação de matrículas, além da constatação de estratégia de intensificação da presença de centros universitários e de empresas de capital aberto como alternativa para assegurar posições dominantes em um campo em disputa, conforme será aprofundado no capítulo 5.

A respeito do cenário mais amplo no qual está inserido o objeto deste estudo, a avaliação institucional externa no subcampo privado, convém discorrer sobre determinadas concepções acerca da qualidade na educação superior, partindo do pressuposto de que suas diferentes visões são construídas e defendidas conforme os interesses dos grupos envolvidos. Bertolin (2009) apresenta três visões, que se distinguem em razão dos grupos de interesse e dos propósitos da educação superior. A primeira visão é a *economicista*, segundo a qual a educação teria como missão essencial contribuir para o desenvolvimento do mercado de trabalho, sendo a educação superior compreendida como instrumento para a potencialização do crescimento da economia e da empregabilidade. Nessa visão, os principais termos associados são *empregabilidade* e *eficiência*. A visão *pluralista* é a segunda perspectiva e tem como característica ressaltar, além da importância da educação superior para o desenvolvimento econômico, sua relevância no desenvolvimento cultural, social e democrático, com ênfase nas especificidades locais. A referida visão parte do pressuposto de que não há um único

padrão de qualidade a ser adotado. Termos como *diferenciação*, *pertinência* e *relevância* são associados a essa visão de qualidade. A terceira visão, a *equidade*, apresenta a educação superior como responsável por contribuir para a coesão social. É compreendida tanto no sentido de igualdade de oportunidades de acesso à educação superior como do nível de homogeneidade da educação proporcionada pelas IES.

Recorrendo à concepção sobre o tipo ideal weberiano,²³ Morosini (2011) analisa diversos entendimentos acerca do termo “qualidade” – *isomórfica*, *especificidade* e *equidade*. A autora explica que a qualidade *isomórfica* pode ser resumida como uma qualidade de modelo único, aplicando-se seu conceito central desde os estudos sobre os princípios financeiros até os estudos sobre avaliação institucional. Quanto à qualidade da *especificidade*, sua característica central pode ser entendida como a presença de indicadores estandardizados em paralelo à conservação do que é distinto, com o intuito de reconhecer e preservar as diferenças, admitindo-se que não existe um único padrão de qualidade para a educação superior. Por sua vez, a qualidade da *equidade* contempla o respeito à diversidade e ao tratamento distinto para os que são diferentes. A autora ressalta ainda que, nessa concepção, a qualidade extrapola a simples padronização de indicadores, abrangendo os estudos de abordagem qualitativa e quantitativa.

Com efeito, no campo da educação superior no Brasil, o entendimento de qualidade tem sido objeto de disputas entre as concepções quantitativa e qualitativa, que não ocorrem de forma isolada, mas envolvendo atores e produzindo mudanças na política de avaliação. Em determinados momentos históricos, esta se constituiu com abordagens mais quantitativas, priorizando, por exemplo, a hierarquização de instituições e a mensuração de desempenho e resultados. Em um movimento dialético, também apresentou em sua trajetória a concepção qualitativa, priorizando uma concepção mais formativa e democrática, voltada para a construção de sentidos. Nessa perspectiva, Dias Sobrinho (2008b) alerta que

[...] sem pertinência e relevância social não há qualidade em educação. A avaliação da educação deve ir além das medidas de conformação: deve ser uma política pública que contribua para o aprofundamento dos valores democráticos; portanto deve valorizar as políticas de democratização do acesso e condições de permanência, a equidade, a construção e socialização dos conhecimentos

²³ O *tipo ideal* construído por Max Weber (1864–1920) representa a formulação de um conceito básico para a análise histórico-social, é um recurso metodológico para orientar o pesquisador ao explorar os diversos fenômenos possíveis de observação na vida social (WEBER, 1979).

como bem público, a associação da função cognitiva com a função formativa integral do profissional social (p. 824).

É nessa relação intrínseca entre qualidade e avaliação, com predominância do privado sobre o público, que, como comentado antes, se passou a buscar uma sistematização da avaliação da educação superior a partir da década de 1980, o que posteriormente levaria ao surgimento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), em 2004. Em seu percurso histórico, a avaliação da educação superior tem colocado em jogo o modelo de avaliação e o conceito de qualidade para a educação.

Em sua gênese, o Sinaes significou importante contribuição para o entendimento da qualidade na educação superior, visto que apresentou uma proposta de avaliação mais democrática e formativa do que regulatória. Ao defender uma concepção mais democrática, estimula que as instituições busquem compreender as diversas realidades das entidades de educação superior, a partir do envolvimento mais amplo da comunidade acadêmica e da sociedade civil, com a sistematização de procedimentos e o uso de instrumentos. Os seguintes procedimentos foram estabelecidos pelo Sinaes: i) avaliação institucional por meio da autoavaliação e avaliação externa; ii) avaliação de cursos de graduação; e iii) avaliação do desempenho dos estudantes por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e seus instrumentos complementares – questionário do estudante, questionários dos coordenadores de curso e questionário de percepção da prova (BRASIL, 2004).

O Sinaes foi constituído em um campo de lutas, com momentos de fortes embates e contradições em relação ao modelo de avaliação e ao conceito de qualidade para a educação superior. Organismos internacionais, mercado, IES públicas e privadas, diversas representações da sociedade civil e o próprio Estado fizeram – e continuam a fazer – parte desse movimento histórico. Nesse cenário, Peixoto (2015) esclarece que

[...] tendo passado por várias modificações, a proposta foi aprovada pelo Congresso em abril de 2004, sendo instituído o Sinaes, como um sistema misto, pois a lei que o criou tem tanto características da avaliação emancipatória quanto regulatória, embora procure diferenciar os processos de avaliação e regulação. Nesse sentido, foram introduzidos vários instrumentos objetivando assegurar o caráter sistêmico da avaliação, a integração dos espaços, momentos e etapas do processo, além de informações em torno de uma concepção global única de instituição avaliada. A avaliação foi considerada como instrumento de política educacional voltado à defesa da qualidade, da participação e da ética na educação superior (p. 41).

De acordo com o artigo 3º da Lei nº 10.861/2004, a avaliação institucional tem como objetivo identificar o perfil e o significado da atuação das IES por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores. Para tanto, são consideradas, obrigatoriamente, as seguintes dimensões: i) a missão e o plano de desenvolvimento institucional; ii) a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; iii) a responsabilidade social da instituição; iv) a comunicação com a sociedade; v) as políticas de pessoal; vi) a organização e gestão da instituição; vii) a infraestrutura física; viii) o planejamento e a avaliação; ix) as políticas de atendimento aos estudantes; e x) a sustentabilidade financeira (BRASIL, 2004).

Especificamente em relação à avaliação institucional externa, como componente do Sinaes, cabe enfatizar que, desde sua gênese, ela tem apresentado importante proposta de contribuição com a qualidade. Seus princípios propõem uma compreensão mais global e formativa das diversas dimensões de uma IES, a partir de diversas perspectivas e da percepção e atuação das comissões formadas pelos avaliadores externos designados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Contudo, conforme Dias Sobrinho (2008a), a avaliação vem sofrendo perda na sua relevância formativa com a criação de índices, sobretudo a partir de 2008, ano em que foram publicadas as Portarias Normativas nº 4, de 5 de agosto de 2008 (BRASIL, 2008a), e nº 12, de 5 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008b). Tais portarias produziram mudanças estruturais no Sinaes com a institucionalização do Conceito Preliminar de Curso (CPC)²⁴ e do Índice Geral de Cursos (IGC)²⁵, que incentivaram, respectivamente, o ranqueamento entre as IES e o fortalecimento de uma questionável regulação estatal.

Esse delineamento levou a um enfraquecimento da importância da ação das comissões externas e à consequente impossibilidade, quando da não realização da visita *in loco*, de a instituição obter uma contribuição significativa dos membros externos, cujas visões seriam expressas no relatório de avaliação. Dias Sobrinho (2000) destaca a colaboração das comissões externas, inclusive, para fortalecer uma dinâmica de avaliação como um processo contínuo, sempre em movimento, pois

²⁴ O CPC foi regulamentado com o intuito de sua utilização para fins de processos de renovação de reconhecimento, podendo ser dispensada a avaliação *in loco*. De acordo com a Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008 (BRASIL, 2008b), foi estabelecido o critério segundo o qual, se a instituição tivesse CPC igual ou superior a 3, ficaria dispensada da visita de comissão externa para fins de renovação de reconhecimento de curso. Essa prerrogativa contribuiu para o favorecimento da regulação, em detrimento do caráter formativo da avaliação.

²⁵ Conforme a Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008c), o IGC considera como cálculo, para o resultado do indicador, a média ponderada dos CPCs e os principais insumos dos dados de matrículas na graduação e pós-graduação.

[...] os juízos de valor da comunidade externa são apresentados à universidade e, então, inicia-se um momento que poderíamos chamar de re-avaliação. Em certo sentido, é também uma meta-avaliação, enquanto discussão do processo. O conjunto de apreciações críticas, juízos de valor, recomendações e o próprio processo são novamente avaliados pela comunidade interna, sendo que os aspectos mais importantes e socialmente aceitos passam a fazer parte das preocupações e ações da instituição, fazendo a transição para um novo ciclo de avaliação (p. 106).

Apesar das diversas possibilidades de enriquecimento do processo avaliativo via avaliação institucional externa, o que se tem constatado é o fortalecimento do Enade, por representar a principal fonte para a composição do CPC e IGC, diminuindo assim a relevância das avaliações institucionais externas. Como componentes do Sinaes, o Enade e seus instrumentos complementares (questionário do estudante, questionários dos coordenadores de curso e questionário de percepção da prova) evidenciam-se cada vez mais por meio de um processo de construção hegemônica dos exames nacionais. Nesse sentido, Dias Sobrinho (2010) alerta que,

[...] com o advento da supremacia do neoliberalismo e as conseqüentes políticas de diminuição da presença do Estado nos financiamentos públicos, os exames gerais ganharam importância como instrumento de controle e de reforma. Sua dimensão política de controle passou a prevalecer sobre a pedagógica. Os exames nacionais atendem bem as finalidades de medir a eficiência e a eficácia da educação segundo os critérios e as necessidades dos Estados neoliberais, em suas reformas de modernização, e do mercado, em seu apetite por lucros e diplomas (p. 202).

Por meio da Portaria nº 92, de 31 de janeiro de 2014 (BRASIL, 2014), foram estabelecidos os eixos temáticos no Instrumento de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização na modalidade de ensino presencial, além da manutenção das 10 dimensões previstas desde a concepção do Sinaes. Na configuração apresentada, as dimensões foram agrupadas em cinco eixos temáticos, constituídos por um conjunto de 51 indicadores: i) Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional: Dimensão 8: Planejamento e Avaliação; ii) Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional: Dimensão 1: Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e Dimensão 3: Responsabilidade Social da IES; iii) Eixo 3 – Políticas Acadêmicas: Dimensão 2: Política para o Ensino, a Pesquisa, a Pós-Graduação e a Extensão, Dimensão 4: Comunicação com a Sociedade e Dimensão 9: Políticas de Atendimento aos Estudantes; iv) Eixo 4 – Políticas de Gestão: Dimensão 5: As Políticas de Pessoal, as Carreiras do Corpo Docente e Técnico-Administrativo, Dimensão 6:

Organização de Gestão da IES e Dimensão 10: Sustentabilidade Financeira; e v) Eixo 5 – Infraestrutura Física: Dimensão 7: Infraestrutura Física.

Na evolução do Sinaes, cabe ressaltar que a Portaria nº 92/2014 (BRASIL, 2014) foi revogada pela Portaria nº 1.382/2017 (BRASIL, 2017a), que aprovou novo instrumento de avaliação institucional externa (presencial e a distância) para o credenciamento e a transformação de organização acadêmica.²⁶ A última portaria mencionada manteve a estrutura de dimensões e eixos da anterior, todavia, realizou mudanças significativas nos pesos das dimensões nos processos de credenciamento e credenciamento. Por exemplo, o Eixo 5 (Infraestrutura) apresentava peso 30 para o credenciamento no instrumento de avaliação institucional externa de 2015 e passou a ter peso 20 no instrumento de 2017. Em contrapartida, no ato de credenciamento, o peso foi alterado de 20 para 30. Pode-se deduzir que a mudança favoreceu o segmento privado, pois proporcionou uma adequação para minimizar o impacto de um investimento maior ainda na fase de credenciamento.

Outro aspecto que merece destaque é a necessidade de uma revisão permanente dos instrumentos para a avaliação institucional externa, que leve em consideração o contexto político, econômico, cultural e social da instituição avaliada para atendimento aos princípios do respeito à identidade e diversidade institucional, presentes na política do Sinaes. No entanto, a estruturação dos indicadores utilizados no instrumento de avaliação externa implica uma contradição, dada a existência de um único instrumento que ignora tanto a diversidade institucional, suas diversas vocações e realidades quanto as características próprias de instituições de categorias administrativas e naturezas acadêmicas distintas. Percebe-se, com isso, que as mudanças do instrumento de avaliação externa não acompanharam a realidade do sistema de educação superior, pois trata-se de forma homogênea o que é essencialmente heterogêneo. Verifica-se, ainda, a ausência de uma política de avaliação que atenda a totalidade do sistema de educação superior. Nessa perspectiva, Sousa, Seiffert e Fernandes (2016) alertam que

[...] essa tendência histórica de expansão da educação superior brasileira revela a necessidade do permanente estudo do Sinaes, com foco, sobretudo, na discussão da qualidade por ele aferida. O esforço precisa ser empreendido de forma que esse sistema mostre condições efetivas para garantir os padrões de qualidade necessários ao alcance dos propósitos mais amplos desse nível educacional do país (p. 35).

²⁶ No capítulo 4, considerando as transformações sofridas pelo Sinaes, serão analisadas as estruturas dos eixos, as dimensões e os seus respectivos indicadores.

Considerando o exposto até aqui, compreendemos que seria um equívoco pensar e avaliar a educação superior de forma restrita ao desenvolvimento de habilidades e competências para o mercado de trabalho, ignorando sua complexidade e suas possibilidades no processo de formação para a vida em sociedade e na consolidação de valores socialmente relevantes. Na realidade, a avaliação institucional externa, objeto desta investigação, é de suma importância pelo seu potencial de contribuir para a qualidade da educação superior e por outras razões apresentadas a seguir.

A escolha da avaliação institucional externa como objeto de pesquisa justifica-se com base em três dimensões que dialogam entre si. A primeira é a do campo *profissional* do pesquisador. Os caminhos percorridos como gestor e docente no âmbito da educação superior, desde 2002, articulam seu interesse pela política de avaliação e regulação da educação superior. Nesse sentido, cabe destacar que iniciamos nossa trajetória na educação superior como coordenador de um núcleo de gestão estratégica e professor universitário em uma faculdade privada e confessional de Pernambuco. Posteriormente trabalhamos, por cerca de sete anos, em um centro universitário no Distrito Federal, como coordenador das comissões de elaboração de relatórios sobre as dimensões do Sinaes, membro de Comissão Própria de Avaliação (CPA), coordenador acadêmico do projeto denominado Orçamento Base Zero, com ações desenvolvidas em todas as mantidas do grupo educacional, e pró-reitor de Pós-Graduação e Pesquisa. Além disso, assumimos a direção acadêmica e procuradoria institucional em duas outras faculdades: uma também situada em Pernambuco (pertencente a uma mantenedora com IES localizadas em Minas Gerais, DF e Tocantins) e outra no Rio Grande do Norte. Atuamos, ainda, na direção-geral de educação a distância de um grupo educacional proprietário de várias IES privadas com fins lucrativos. Particularmente, as vivências profissionais como gestor nos possibilitaram participar de diversas comissões para recepcionar e acompanhar avaliações *in loco* realizadas pelo INEP.

A segunda dimensão – *acadêmica e social* – fundamenta-se na busca de compreender a dinâmica do campo da educação superior brasileira, com destaque para a política da avaliação e regulação, a qualidade e seus efeitos nas instituições privadas. Outro aspecto refere-se à necessidade de contribuir com caminhos que possam apresentar melhorias para uma política de avaliação mais inclusiva, que avance no atendimento às diversas realidades sociais e regionais.

A terceira dimensão – *pessoal* – diz respeito ao interesse do pesquisador em compreender melhor as relações entre a política de avaliação da educação superior, as contradições existentes entre seu caráter formativo, a dimensão regulatória e as mediações que envolvem o entendimento de qualidade no referido campo. Compreendemos a política de avaliação como uma totalidade indissociável de outras totalidades, visto que não está à margem das conjunturas e contradições que envolvem a educação superior, o Estado e a sociedade civil. Devido ao vínculo que mantêm com condicionantes históricas, econômicas, políticas e sociais, essas relações tornaram a pesquisa ainda mais relevante e desafiadora.

Por fim, o presente estudo justifica-se pela importância de analisar a materialidade que tem se construído na política de avaliação e regulação, bem como pela necessidade de aprofundar o entendimento sobre como a avaliação institucional externa dialoga com a qualidade na educação superior privada.

Na sequência da problematização feita sobre o objeto do estudo e o cenário no qual ele se insere, cabe apresentar a trajetória metodológica de sua investigação. Preliminarmente, ressaltamos que a abordagem da pesquisa foi de cunho qualitativo, em razão da necessidade de analisar o contexto histórico, político, social e econômico relacionado ao objeto. Segundo Richardson (1985), a opção pela pesquisa qualitativa deve ser feita quando é necessário compreender a natureza de um fenômeno social e quando se tem como objeto situações complexas. O autor afirma, ainda, que

[...] os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos (p. 39).

Paralelamente, Triviños (1987) argumenta que o significado é a preocupação essencial na abordagem qualitativa e que os sentidos dados pelos sujeitos aos fenômenos dependem dos pressupostos culturais particulares em que eles se situam. Esse entendimento contribuiu, nesta pesquisa, para a necessária apropriação dos significados que a avaliação institucional externa tem ocupado como referência de indução de qualidade no segmento privado da educação superior.

Para a compreensão mais ampla da avaliação institucional externa na política instituída pelo Sinaes, foi necessário apreender a historicidade desse sistema, assim como

a totalidade da qual faz parte, uma vez que o objetivo da pesquisa foi além de realizar a medição numérica de um fenômeno social. Consoante Gil (2012), não é possível compreender esse tipo de fenômeno quando analisado isoladamente, abstraído de influências políticas, econômicas e culturais, entre outras. A abordagem qualitativa contribuiu de forma significativa, também, para compreender como a avaliação institucional externa e a qualidade dialogam no segmento privado de educação superior do DF.

A pesquisa realizada é do tipo exploratória, partilhando a posição de Gil (2012), segundo a qual os estudos dessa natureza assumem o propósito de proporcionar uma visão geral sobre determinado fato. Além disso, “têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (p. 27).

Para a coleta de dados, foram articulados diversos procedimentos com a intenção de obter o máximo de informações que contribuíssem com a investigação – entrevista semiestruturada, análise documental e levantamento bibliográfico.

Conceituada em um plano mais geral, a entrevista é uma forma de interação social que proporciona um diálogo assimétrico no intuito de uma das partes buscar acessos e informações fornecidas pela outra. Neste estudo, optamos pela entrevista semiestruturada, considerando que seu formato flexível permite também uma adequação e o respeito às peculiaridades e especificidades dos sujeitos e das instituições pesquisadas (GIL, 2012). Encaradas em suas singularidades, as entrevistas semiestruturadas com os sujeitos selecionados permitiram obter relatos de diferentes perspectivas, que contribuíram para compreender os significados que envolvem o campo da educação superior e suas múltiplas determinações.

Cabe registrar que a pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2), também denominado de Covid-19,²⁷ impactou o planejamento inicial da pesquisa e demandou sua reorganização. O principal ajuste foi a utilização das tecnologias digitais, que viabilizou realizar todas as entrevistas de forma remota. Após sua gravação, as entrevistas foram degavadas e transcritas na íntegra pelo próprio pesquisador, o que possibilitou uma

²⁷ A doença causada pelo novo coronavírus foi identificada inicialmente em Wuhan, na China, e alastrou-se por todos os continentes, ocasionando uma pandemia sem precedentes na história recente da humanidade.

melhor apreensão e posterior análise e interpretação das informações fornecidas pelos sujeitos da pesquisa.²⁸

Em razão da pandemia, não somente a etapa de realização das entrevistas foi afetada. Entre outros empecilhos enfrentados, destacamos: i) desistência formal por parte de instituições que também seriam pesquisadas, fato motivado pela expansão da pandemia; ii) dificuldade de agendamento das entrevistas, em virtude da suspensão de expediente presencial nas instituições selecionadas para o estudo; iii) readequação do formato de entrevista para o ambiente virtual, tendo sido utilizadas plataformas distintas – *Microsoft Teams*, *Zoom* e *Google Meet* – visando aderir àquelas com as quais os entrevistados estavam mais adaptados; iv) impedimento de acesso ao acervo físico da biblioteca da UnB, decorrente de medida preventiva de distanciamento social; v) impossibilidade de visita de campo às instituições pesquisadas.

No que concerne à análise documental, Lüdke e André (1986) esclarecem que constitui um procedimento relevante para pesquisas qualitativas, pois contribui para complementar as informações obtidas por meio de outros instrumentos de coleta de dados. A análise de leis, decretos e demais legislações que tinham convergência com o objeto da pesquisa subsidiou o processo de compreensão dos fatos associados ao fenômeno investigado.

A definição das categorias de conteúdo foi fundamental para o desenvolvimento da pesquisa, pois possibilitou o direcionamento necessário para alcançar os objetivos propostos, além de elucidar as problematizações constituídas. Para formular essas categorias, Franco (2008) apresenta duas trajetórias: *a priori* e *a posteriori*. As categorias criadas *a priori* são pré-estabelecidas em razão da busca de uma resposta específica do investigador. Já as categorias criadas *a posteriori* “[...] emergem da ‘fala’, do discurso, do conteúdo das respostas e implicam constante ida e volta do material de análise à teoria” (p. 61). A autora explica que a definição dessas categorias se dá na reprodução do

²⁸ Com o agravamento da pandemia, vários governos decretaram estado de emergência e tomaram medidas para garantir o isolamento social, uma das principais formas de conter a propagação do coronavírus. O Governo do Distrito Federal, por meio do Decreto nº 40.539, de 19 de março de 2020 (GDF, 2020), determinou diversas medidas de emergência de saúde pública, entre as quais a suspensão de aulas. Em conformidade com tais medidas, que foram tomadas em todo o país, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) da Universidade de Brasília (UnB) publicou a Resolução nº 0015, de 24 de março de 2020, que suspendeu o calendário acadêmico do primeiro semestre de 2020. As atividades presenciais permaneceram suspensas até novembro de 2021 – quando findou o 1º semestre letivo do último ano mencionado, o que acarretou diversos empecilhos para a realização do presente estudo.

significado e sentido atribuído pelos respondentes. Nesse aspecto, na presente pesquisa, foram definidas as seguintes categorias *a priori*:

- i) qualidade e educação superior privada;
- ii) relações entre qualidade, avaliação e regulação; e
- iii) avaliação institucional externa no subcampo privado da educação superior.

No que concerne à primeira categoria, consideraram-se os nexos entre qualidade e educação superior privada. O uso da categoria contribuiu para a compreensão de como a relação entre ambas vem sendo construída historicamente na educação superior brasileira e nela se manifestando na atualidade. Essa categoria corroborou, ainda, para um melhor entendimento dos sentidos atribuídos à qualidade a partir das vivências dos entrevistados no campo da educação superior privada.

A segunda categoria diz respeito à pertinência do debate sobre as relações entre a qualidade da educação superior, a avaliação e a regulação no âmbito do Sinaes. Nesse contexto, ganhou destaque a influência dos diversos entendimentos sobre qualidade na política de avaliação e regulação. A análise histórica dos processos de configuração do sistema de educação superior possibilitou compreender a atuação de organismos de inúmeras representatividades. Essa percepção foi fundamental para identificar a forte relação constituída entre a qualidade, a avaliação e a regulação, tendência confirmada por parte considerável das falas dos entrevistados.

A terceira categoria proporcionou um melhor entendimento dos significados atribuídos à avaliação institucional externa no subcampo privado da educação superior. Além disso, permitiu o necessário aprofundamento acerca das contradições presentes na política formulada pelo Estado para avaliar todo o sistema de educação superior, não considerando a heterogeneidade e as diversidades que configuram o campo.

Ressalta-se que a definição ora posta das categorias *a priori* não excluiu o surgimento, no decorrer da pesquisa, de uma categoria construída *a posteriori*: a *expansão do mercado*, que emanou da fala de diversos sujeitos. A referida categoria viabilizou a apropriação de fatores que têm historicamente contribuído com a fragilização do entendimento de qualidade no subcampo privado da educação superior e reverberado na política de avaliação e regulação.

O uso das categorias *a priori* e *a posteriori* contribuiu de forma significativa para a análise do conteúdo e, conseqüentemente, para o desenvolvimento da pesquisa.

Colaborou, ainda, na assimilação de como a política de avaliação e regulação em geral e o componente da avaliação institucional externa em particular se relacionam com a qualidade no subcampo da educação superior privada no DF a partir da realidade de dois centros universitários.

Como estratégia complementar para a análise e interpretação dos dados, foi utilizada a técnica do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC). Sua escolha se deu em razão de o DSC reconhecer a relevância das relações sociais, históricas e culturais associadas aos fenômenos, assim como seu caráter de construções coletivas e em movimento. A técnica do DSC consiste em extrair e categorizar, entre o material coletado, as ideias centrais dos discursos individuais. A organização das ideias-chave forma um ou mais discursos-sínteses, que são os textos-base de análise.

Como posto no início desta Introdução, a pesquisa teve como objetivo geral compreender os efeitos da avaliação institucional externa no setor privado de educação superior, considerando a realidade institucional de dois centros universitários do DF, à luz da política do Sinaes, instituída pela Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004). De forma articulada com esse objetivo mais amplo, os objetivos específicos foram:

- i) Problematizar as relações que se estabelecem entre a qualidade e a avaliação institucional externa como um dos componentes do Sinaes.
- ii) Compreender as tensões existentes entre a avaliação e a regulação no processo de avaliação institucional externa, no marco do Sinaes.
- iii) Refletir sobre as relações entre a política do Sinaes e sua materialização no subcampo privado de educação superior.
- iv) Examinar como a avaliação institucional externa tem conseguido induzir à qualidade no subcampo privado da educação superior a partir da realidade de dois centros universitários do Distrito Federal.

Para alcançar os objetivos propostos, a presente pesquisa foi pautada na base material que compõe a história pela compreensão dos movimentos histórico-sociais como um processo dinâmico e concreto. Marx (1982) explica que o homem real, e não o idealizado, é o ponto de partida para entender os movimentos que permeiam a história. Nessa perspectiva, expõe que

[...] na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de suas vontades, relações de

produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual. Não é a consciência do conjunto que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência (p. 25).

Para o desenvolvimento desta investigação, optou-se pela perspectiva epistemológica do materialismo histórico-dialético, em razão da coerência deste com as intencionalidades mais amplas do estudo. Nessa perspectiva, além das categorias de conteúdo anteriormente apresentadas, foram utilizadas as seguintes categorias metodológicas: i) contradição, ii) totalidade; e iii) mediação. Kuenzer (2011, p. 66) declara que “a metodologia se define através da expressão das leis universais (categorias metodológicas que definem a forma de investigação) e a sua aplicação ao particular (as categorias de conteúdo específicas para cada pesquisa e determinadas a partir de seus objetivos)”.

A utilização do materialismo histórico-dialético proporcionou a imersão no contexto histórico da avaliação da educação superior brasileira a partir do entendimento da produção material e real que envolve o objeto de pesquisa – sua expressão na avaliação institucional externa. Sua escolha possibilitou a devida apropriação e entendimento do objeto de pesquisa como algo mutável, que se desenvolve historicamente a partir da ação humana. Na reflexão sobre a necessidade de iniciar pela materialidade dos fatos, Marx e Engels (1998) discorrem que

[...] a estrutura social e o Estado nascem continuamente do processo vital de indivíduos determinados; mas desses indivíduos não tais como aparecem nas representações que fazem de si mesmos ou nas representações que os outros fazem deles, mas na sua existência real, isto é, tais como trabalham e produzem materialmente; portanto, do modo como atuam em bases, condições e limites materiais determinados e independentes de sua vontade.

A produção das idéias, das representações e da consciência está, a princípio, direta e intimamente ligada à atividade material e ao comércio material dos homens; ela é a linguagem da vida real. As representações, o pensamento, o comércio intelectual dos homens aparecem aqui ainda como a emanção direta de seu comportamento material (p. 18-19).

Os autores apropriaram-se da realidade burguesa, com base no seu modo de produção material, partindo do entendimento de que as relações de produção e a vida material determinam a sociedade. Essa compreensão contribuiu para apreender a estrutura

do objeto desta pesquisa. Para tanto, foi necessário investigar desde a gênese das políticas de avaliação da educação superior que antecederam o Sinaes, visto que as primeiras foram instituídas ainda na década de 1980, como será discutido no Capítulo 3. Colaborou, também, para entender o campo da educação superior como dinâmico e configurado pela materialidade dos fatos, portanto, histórica.

A busca por entender os movimentos históricos, apreender as múltiplas determinações e analisar as divisões de classes apresenta-se como uma das principais características do método materialista histórico-dialético. Essa premissa é defendida por Marx e Engels (1998), ao afirmarem que

[...] a história de todas as sociedades até hoje existentes é a história das lutas de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, senhor feudal e servo, mestre de corporação e companheiro, em resumo, opressores e oprimidos, em constante oposição, têm vivido numa guerra ininterrupta, ora franca, ora disfarçada; uma guerra que terminou sempre ou por uma transformação revolucionária da sociedade inteira, ou pela destruição das duas classes em conflito (p. 40).

A importância de assimilar como se dá o movimento histórico é ressaltada por Marx (1976) no decorrer do processo de investigação de seu objeto de estudo, a sociedade burguesa. Ao fazer isso, o autor parte do entendimento de que as relações de determinada sociedade se modificam historicamente de acordo com as transformações nos modos de produção. Esse nível de interpretação da realidade histórica foi de fundamental importância para o desenvolvimento deste estudo, pois permitiu ao pesquisador aproximar-se dos movimentos históricos da educação superior no país, com recorte na avaliação desta, e entender as contradições que a envolvem.

No método materialista histórico-dialético, deve-se realizar sucessivas aproximações do objeto pesquisado para conhecer sua estrutura e dinâmica, partindo da compreensão de que o mundo está sujeito a constantes mudanças. Nessa perspectiva, Marx e Engels (1963) proclamam que “[...] não se pode conceber o mundo como um conjunto de coisas acabadas, mas como um conjunto de processos” (p. 195). Esses processos estão em movimento permanente, ocasionado por diversas determinações que agem e se relacionam com o objeto. Portanto, é necessário isolar esse objeto por meio do recurso da abstração, que significa extrair um elemento de um contexto determinado (uma totalidade) para examiná-lo.

Sobre as diversas determinações que compõem o objeto investigado, Marx (2011) sustenta que “o concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade” (p. 54). O conceito formulado pelo autor teve suma importância para esta pesquisa, pois contribuiu para a devida apropriação do procedimento de abstração de um objeto de um todo, com o intuito de identificar e analisar as determinações e relações que o constituem. Marx (1999) evidencia que a

[...] produção em geral é uma abstração, mas uma abstração que possui um sentido, na medida em que realça os elementos comuns, os fixa e assim nos poupa repetições. Contudo, esses caracteres gerais ou esses elementos comuns, destacados por comparação, articulam-se de maneira muito diversa e desdobram-se em determinações distintas. Alguns desses caracteres pertencem a todas as épocas, outros, apenas a algumas. Certas determinações serão comuns às épocas mais recentes e mais antigas. São determinações sem as quais não se poderia conceber nenhuma espécie de produção. Certas leis regem tanto as línguas mais desenvolvidas como outras mais atrasadas; no entanto, o que constitui sua evolução são precisamente os elementos não gerais e não comuns que possuem. Indispensável fazer ressaltar claramente as características comuns a toda a produção em geral, e isto porque, uma vez que são sempre idênticos o sujeito (a humanidade) e o objeto (a natureza), correríamos o risco de esquecer as diferenças essenciais (p. 9).

Esse processo reflexivo, com a aplicação do referido método, possibilitou realizar a abstração do objeto de estudo, bem como partir do todo para a parte. Permitiu, também, problematizar a avaliação institucional externa, tendo-a como parte de uma totalidade, o Sinaes. Isso acabou tornando possível investigar as contradições presentes nesse tipo de avaliação e aprofundar o olhar em suas características e determinações. Ao realizar esse movimento, foi feito o caminho de volta da parte para o complexo que envolve o todo, considerando as mediações e conseqüentes relações estabelecidas, as quais compreendem a parte abstraída.

No método materialista histórico-dialético, o sujeito pesquisador não é passivo. Ele está envolto no objeto, visto que não há neutralidade científica, sendo uma de suas características ir além da aparência fenomênica e apreender a sua essência. Marx (2015) discorre que o sujeito tem de se apoderar da matéria em seus pormenores e investigar suas formas de desenvolvimento, além das conexões entre elas. Nessa perspectiva, asseveramos que a escolha desse método esteve em consonância com a delimitação da pesquisa e seus objetivos.

A dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, visto que os fatos sociais não podem ser considerados isoladamente, dissociados e abstraídos de suas influências econômicas, políticas e culturais (GIL, 2012).

Portanto, a dialética se apresenta como processo na busca da essência dos fenômenos. Acerca da constituição do seu método dialético, Marx (1988) expõe que

[...] não só é fundamentalmente diverso do método de Hegel²⁹, mas é, em tudo e por tudo, o seu reverso. Para Hegel o processo do pensamento que ele converte inclusive em sujeito com vida própria, sob o nome de idéia, é o demiurgo (criador) do real e este, a simples forma externa em que toma corpo. Para mim, o ideal, ao contrário, não é mais do que o material, traduzido e transposto para a cabeça do homem (p. 16).

A partir do exposto, reiteramos que o método materialista histórico-dialético instrumentalizou o pesquisador para o devido aprofundamento das dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais que perpassam pela política de avaliação da educação superior brasileira. Proporcionou, ainda, a busca pela apreensão da essência do objeto, bem como suas determinações e relações históricas constituídas.

A dinâmica do desenvolvimento dialético é pautada em negações. Desse ponto de vista, a síntese não se torna o retorno ao ponto inicial (tese), mas transforma-se em uma nova realidade a partir da negação (antítese), com a agregação de novos conhecimentos, novos dados, novas análises. Marx (1985) enfatiza a relevância da dialética na análise dos fenômenos ao refletir que

[...] a razão impessoal não tendo fora dela terreno sobre o qual possa se pôr, nem objeto a que se possa opor, nem sujeito com que se possa compor, ela se vê forçada a dar uma cambalhota, pondo-se, opondo-se e compondo-se – posição, oposição, composição. Recorrendo ao grego, temos a tese, a antítese e a síntese. Quanto aos que não conhecem a linguagem hegeliana, nós lhe apresentamos a fórmula sacramental: afirmação, negação e negação da negação (p. 103).

Conforme anteriormente mencionado, esta pesquisa utilizou as seguintes categorias intrínsecas ao método histórico-dialético: *contradição*, *totalidade* e *mediação*. A *contradição* parte da premissa de que nada no mundo, e conseqüentemente na sociedade, está dado, concluído, findado. Ao contrário, tudo se encontra em movimentos e transformações constantes. Esses movimentos são concretos e originários do real, não ocorrendo de maneira harmônica, mas permeados por embates, que, por sua vez, conduzem as movimentações. Ao recorrermos a essa categoria para compreender os

²⁹ Contrário à dialética hegeliana, Marx (1988) afirmava que a realidade material precede a do pensamento. Dessa forma, concebe o mundo de ideias como reflexo da realidade, não podendo esta, por ser mutável e transformadora pela ação do homem, ser absoluta, como defendia Hegel (1770–1831).

movimentos históricos inerentes à política de avaliação da educação superior vigente – o Sinaes – e às que a antecederam, confirmamos a existência de um campo que envolve interesses de diversas representatividades, os quais acabam por induzir a produção de novas políticas e novos processos. Apoiada ainda nessa categoria, a pesquisa analisou o movimento de expansão no sistema de educação superior brasileiro e colheu subsídios para entender como a avaliação, a regulação e a qualidade dialogam em duas instituições privadas de educação superior.

A categoria *totalidade* também assumiu grande importância para o desenvolvimento da pesquisa, pois a política de avaliação não se apresenta como objeto isolado de um todo. Sua utilização permitiu entender o conjunto que forma o campo de educação superior, as partes que o compõem, suas relações e determinações, com ênfase na política de avaliação e, mais ainda, no componente avaliação institucional externa. É pertinente entender que a *totalidade* representa apenas um momento de um processo de totalização, pois nunca está acabada. Outro aspecto relevante é que essa categoria retrata mais do que a soma das partes que a formam, pois está envolvida por múltiplas determinações. Para Marx (1985), “[...] as relações de produção de qualquer sociedade constituem um todo” (p. 107), sendo a sociedade burguesa a *totalidade* do objeto de estudo desse teórico, conforme exposto anteriormente. Essa totalidade é formada por outras totalidades menos complexas, tais como as classes sociais, a produção, a mercadoria, o salário, a distribuição, a troca e o consumo, que são interconectadas por mediações. Para ilustrar, Marx (2011) expõe que

[...] parece ser correto começarmos pelo real e pelo concreto, pelo pressuposto efetivo, e, portanto, no caso da economia, por exemplo, começarmos pela população, que é o fundamento e o sujeito do ato social de produção como um todo. Considerado de maneira mais rigorosa, entretanto, isso se mostra falso. A população é uma abstração quando deixo de fora, por exemplo, as classes das quais é constituída. Essas classes, por sua vez, são uma palavra vazia se desconheço os elementos nos quais se baseiam. P. Ex., trabalho assalariado, capital etc. Estes supõem troca, divisão do trabalho, preço etc. O capital, p. ex. não é nada sem o trabalho assalariado, sem o valor, sem o dinheiro, sem o preço etc. Por isso, se eu comesse pela população, esta seria uma representação caótica do todo e, por meio de uma determinação mais precisa, chegaria analiticamente a conceitos cada vez mais simples; do concreto representado [chegaria] a conceitos abstratos [Abstrakta] cada vez mais finos, até que tivesse chegado às determinações mais simples. Daí teria de dar início à viagem de retorno até que finalmente chegasse de novo à população, mas desta vez não como a representação caótica de um todo, mas como uma rica totalidade de muitas determinações e relações (p. 54).

A utilização da categoria *totalidade* proporcionou uma análise do contexto histórico, dinâmico e contraditório do objeto desta investigação. Assim, partimos do todo para as partes e, após, retomamos das partes para o todo. Esse procedimento possibilitou examinar a avaliação institucional externa tanto na sua totalidade quanto como parte, considerando suas mediações para obter a necessária percepção da realidade. Nessa construção, a busca das determinações do objeto investigado e de suas relações foi de extrema importância para a apreensão da materialidade.

A categoria *mediação* implica que, para se tornar o que é, da forma que está posto, o objeto precisa passar por diversas mediações. Trata-se de um fato mediado por outros fatos e, conseqüentemente, por numerosas ações humanas. Na presente pesquisa, entendemos que as relações humanas se constituem a partir do modo de produção e que a vida material é a essência do desenvolvimento da vida social. Em consequência, compreendemos que, como parte das relações sociais e sua materialidade, o Sinaes resulta dos seus movimentos históricos, de contradições, tensões e múltiplas mediações.

As *mediações* (internas e externas) estão presentes e se articulam com as totalidades. Segundo Konder (1998), só é possível avaliar de forma correta o significado do objeto levando em consideração todas as mediações. O autor discorre também que, ainda que existam aspectos da realidade humana que não possam ser compreendidos de forma isolada, para entendê-los torna-se necessário observar a conexão íntima entre os mesmos e aquilo que eles não são. Nesse aspecto, o uso da categoria *mediação* contribuiu para compreender a realidade em sua totalidade e identificar as mediações entre a qualidade, a avaliação, a regulação e a avaliação institucional externa, eleitas como categorias de análise no estudo.

Sendo o DF o *lócus* onde estão situadas as instituições selecionadas para esta pesquisa, cumpre apresentar alguns de seus aspectos.³⁰ Habitantes das demais regiões do país migraram fortemente para esta unidade federativa no início da construção de Brasília, o que trouxe uma enorme variedade de realidades sociais, econômicas e culturais. Prova dessa afirmativa é que, da população estimada do DF em 2018 (2.881.854 habitantes), 44,7% nasceram em outras unidades da Federação. Tais migrantes vieram majoritariamente de dez estados: Minas Gerais (16,1%), Goiás (12,2%), Bahia (11,1%), Piauí (10,7%), Maranhão (10,6%), Ceará (7,2%), Rio de Janeiro (5,2%), Paraíba (4,5%), São Paulo (4,4%) e Pernambuco, com 3,1% (DISTRITO FEDERAL, 2019).

³⁰ A análise sobre a educação superior no Distrito Federal especificamente será realizada no capítulo 5.

Consoante Martins (1997), além da evolução populacional, outros fatores contribuíram para a configuração da educação superior no DF, destacando-se a forte presença de servidores públicos em Brasília, polo administrativo do país, que associam a possibilidade de ascensão profissional à obtenção de títulos acadêmicos. A isso se adiciona o ritmo de expansão da UnB, que passou a ofertar cursos noturnos tardiamente, em 1989, e que, apesar de ter ampliado a oferta de vagas e matrículas, não acompanhou as demandas sociais.

O processo migratório e o conseqüente crescimento populacional³¹ proporcionado pela construção da capital contribuíram para a instalação e expansão da educação superior no DF. Localmente, esse campo iniciou com a instituição da UnB, pela Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961), cuja inauguração ocorreu em 21 de abril de 1962.

Novas IES surgiram no DF em momentos históricos bem definidos. Conforme Sousa (2003, 2013), entre 1968 e 1994, foram criadas treze IES privadas, das quais doze ficaram concentradas na Região Administrativa³² (RA) de Brasília, ficando apenas uma instalada na cidade de Taguatinga, embora tenha mantido um segundo *campus* em Brasília. Entre 1995 e 2001, ocorreu uma enorme expansão do segmento privado de educação superior local, com a criação de 39 IES, a maioria (79%) em outras RAs do DF com o objetivo de atender uma nova clientela. O autor destaca ainda que aspectos como a profissionalização da gestão, a diversificação de produtos e serviços ofertados, as diversas propostas de educação, as vocações e as estratégias de marketing utilizadas contribuíram para a configuração e dinamicidade do segmento privado da educação superior do DF.

Além disso, a chegada de grupos educacionais já consolidados em outras regiões do país trouxe uma nova configuração na gestão acadêmica e nas estratégias para captação

³¹ Conforme Martins (1997), em 1970, a população do DF era de 537.146 habitantes, número que chegou a 1.596.274 em 1991.

³² Conforme o Atlas do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2020), essa unidade federativa tem uma extensão territorial de 5.779 km², correspondendo a aproximadamente 0,06% do território nacional – trata-se da menor unidade da Federação. Antes da transferência da capital federal do Rio de Janeiro, em 1960, já existiam na região os núcleos urbanos de Planaltina e Brazlândia, criados, respectivamente, em 1859 e 1933. Com a construção da nova capital, outros núcleos habitacionais foram sendo construídos para abrigar a chegada dos trabalhadores envolvidos nas obras, assim como dos servidores públicos (transferidos e novos), e para atender a expansão natural que passou a ocorrer com o desenvolvimento da região. Nesse sentido, por meio da Lei Federal nº 4.545/1964, o DF foi dividido em Regiões Administrativas (RAs) com o objetivo de descentralizar a administração e melhorar a coordenação dos serviços locais. Cada RA possui um administrador regional, designado pelo governador do DF. Um dos critérios para a existência de uma dessas regiões é a existência mínima de 20.000 habitantes, conforme a Lei Distrital nº 5.161/2013 (DISTRITO FEDERAL, 2013).

e retenção de alunos e otimização de recursos na educação superior privada do DF. Entre os procedimentos adotados, destacam-se: i) a inserção de diferentes concepções pedagógicas e metodológicas; ii) a unificação de projetos pedagógicos de cursos (PPCs) entre IES do mesmo grupo educacional localizadas em regiões geográficas distintas; iii) o uso, em sua totalidade, do percentual previsto de disciplinas em educação a distância (EaD) nos cursos presenciais; e iv) a expansão dos cursos a distância.

As instituições selecionadas para esta pesquisa fazem parte do sistema federal de ensino, que, conforme o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017a), compreende: i) as instituições federais de educação superior (IFES); ii) as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; e iii) os órgãos federais de educação superior. Esse decreto estabelece, em seu artigo 15, que as IES são credenciadas como faculdades, centros universitários³³ e universidades para a oferta de cursos de graduação. De acordo com o dispositivo legal, todas as instituições privadas são credenciadas originalmente como faculdades e podem solicitar a alteração de organização acadêmica por meio de processo de recredenciamento. O decreto especifica ainda, em seu parágrafo 4º, que as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica são equiparadas às universidades federais para efeito de regulação, supervisão e avaliação, nos termos da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008d).

A seleção das instituições participantes desta pesquisa foi realizada a partir de critérios de organização acadêmica, natureza administrativa e localização geográfica. Dessa forma, optou-se por duas IES privadas classificadas como centros universitários e localizadas no DF. Outro preceito considerado foi que a instituição oferecesse cursos de graduação na modalidade presencial em pelo menos três áreas de conhecimento.³⁴ Essa escolha favoreceu a obtenção de perspectivas distintas sobre a qualidade, a política de avaliação e regulação e, em particular, a avaliação institucional externa, pois participaram da pesquisa representantes das áreas de Ciências Biológicas, Ciências da Saúde, Ciências Sociais Aplicadas e Engenharias.

³³ A partir do Decreto nº 2.207/1997 (BRASIL, 1997), foi criada a organização acadêmica “centro universitário” com a prerrogativa de autonomia para criar cursos sem a necessidade de autorização prévia do Ministério da Educação (MEC). Essa modalidade foi instituída com o intuito de atender à demanda do setor privado e, conseqüentemente, do mercado.

³⁴ Foi utilizada a tabela de áreas de conhecimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq): i) Ciências Exatas e da Terra; ii) Ciências Biológicas; iii) Engenharias; iv) Ciências da Saúde; v) Ciências Agrárias; vi) Ciências Sociais e Aplicadas; vii) Ciências Humanas; viii) Linguística, Letras e Artes; e ix) Outros.

Conforme será demonstrado no capítulo 5, a autonomia dos centros universitários para a abertura de novos cursos sem a necessidade de passar pelos trâmites de pedido de autorização ao MEC explica o exponencial crescimento do número de matrículas nos centros universitários em comparação às faculdades. Isso tornou os centros universitários, como organização acadêmica, muito mais ágeis para a oferta de novos cursos.

Feita a opção pelos centros universitários, foi acessada a base de dados do Ministério da Educação, por meio do portal do e-MEC (*emec.mec.gov.br*), para descobrir quais instituições se enquadrariam nos critérios definidos para a pesquisa. Foram identificados sete centros universitários no DF. Na trajetória da definição metodológica do estudo, percebeu-se a relevância de acrescentar outro critério àqueles anteriormente definidos, visando a um maior delineamento do objeto de estudo. Dessa forma, um requisito complementar foi a capilaridade da instituição, traduzida em sua presença em diferentes RAs do DF. Foram eleitas, assim, duas instituições para a pesquisa de campo. Por respeito aos princípios éticos em pesquisa, as instituições não serão identificadas, assim como será preservado o anonimato dos participantes, notadamente por ocasião da análise e interpretação dos dados, realizadas no capítulo 6.

Nos centros universitários investigados, foram realizadas entrevistas com o reitor, o procurador institucional, o coordenador da Comissão Própria de Avaliação (CPA), coordenadores de curso de graduação e representantes do Núcleo Docente Estruturante (NDE). Para ampliar a análise do objeto, também foram entrevistados: um representante da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), um da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e um da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES).

Em razão de os sujeitos se relacionarem com o objeto de investigação de formas distintas, foi possível obter múltiplos olhares decorrentes das suas vivências. Nesse sentido, as entrevistas semiestruturadas contribuíram significativamente, pois viabilizaram a apropriação de significados sobre o objeto investigado a partir de diversos entendimentos, como pode ser antecipado com o depoimento de PI-IES1:³⁵

[...] eu sou uma defensora da avaliação institucional. Eu acho que a avaliação institucional, ela veio para nortear e induzir qualidade nas instituições. Por mais que nós saibamos (e a gente é da educação) que a questão [do] custo,

³⁵ Em convergência com o método de pesquisa adotado, as falas dos sujeitos entrevistados não estarão restritas ao capítulo de análise de dados, mas surgirão em toda a tese com o intuito de atribuir sentido à realidade e materialidade da avaliação institucional externa, assim como às mediações, contradições, partes e totalidades que envolvem o objeto de estudo.

lucro é uma coisa, esse contorno mercantilista da instituição privada não deixa de existir. [...] Ela [a avaliação] vem um pouco para “cutucar” e dizer: “olha, você precisa ter qualidade, você precisa investir em pesquisa, você precisa investir em extensão”. Então, a avaliação dentro dessa política de regulação, de modo geral, ela vem e eu acredito que a posição dela é de destaque (informação verbal, 2020).

Percebe-se que termos como *custo*, *lucro* e *mercantilista* surgem da fala do sujeito entrevistado como fatores presentes em uma instituição privada de educação superior, apresentando indícios de uma nada negligenciável influência do mercado na materialidade das ações na instituição. Entretanto, ao se referir ao processo da avaliação institucional externa, o sujeito destaca o papel desta como um componente avaliativo relacionado à qualidade, à pesquisa e à extensão no segmento privado.

Para o alcance dos objetivos da pesquisa, a pesquisa foi estruturada em seis capítulos, além da introdução e das considerações finais. No primeiro, intitulado *O estado do conhecimento sobre o Sinaes na produção dos programas de Pós-Graduação no Brasil*, apresenta-se levantamento de teses e dissertações publicadas sobre a política do Sinaes entre 2005 e 2020. A pesquisa, feita na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), e no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), resultou em 265 publicações. Estas foram categorizadas, sistematizadas e analisadas em três fases em razão das relações entre a política pública do Sinaes e os atos do Estado nos governos compreendidos entre 2005 e 2020: i) primeiro período (2005–2010), que envolve parte do primeiro mandato e o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva; ii) segundo período (2010–2016), que compreende o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff e parte do segundo mandato; e iii) terceiro período (2017–2020), que contém o interstício do presidente Michel Temer (2016–2018), empossado após o golpe que a presidenta Dilma Rousseff sofreu, e os primeiros dois anos de governo do presidente Jair Messias Bolsonaro (2019–2020).

No segundo capítulo, *O Estado e a educação superior brasileira*, são discutidas as relações entre o Estado avaliador, o Estado regulador e a educação superior brasileira. Versa-se, ainda, sobre a perspectiva histórica da educação superior, a partir da década de 1960, e a consequente configuração de um campo com forte viés privado, heterogêneo e diversificado.

No terceiro capítulo, *Qualidade e avaliação da educação superior: sentidos e disputas*, problematizam-se os diversos entendimentos de qualidade na educação superior

e seus reflexos em um campo constituído de disputas e contradições. Questiona-se, também, sobre as relações entre qualidade e as diversas propostas e políticas de avaliação constituídas historicamente.

No quarto capítulo, *O Sinaes como política pública: princípios e contradições*, é apresentado o entendimento do Sinaes como política pública, seguido dos princípios que norteiam essa política de avaliação, seus componentes e como estes se articulam entre si. Ainda, são analisadas as principais mudanças e contradições decorrentes de atos institucionalizados pelo Estado que afastaram a política do Sinaes em geral e, especificamente, a avaliação institucional externa dos princípios adotados na sua concepção.

O quinto capítulo, denominado *O campo da educação superior no Distrito Federal: gênese, configurações e disputas*, apresenta o *locus* da pesquisa, contextualizando seus aspectos geográficos, socioeconômicos e culturais. Em um segundo momento, aborda-se a trajetória histórica, a dinâmica da formação do campo da educação superior no DF e suas disputas.

No sexto capítulo, nomeado *Qualidade, avaliação e regulação: pontos e contrapontos*, além da perspectiva de análise e interpretação dos dados, são apresentadas as discussões a partir dos dados coletados por meio de entrevistas semiestruturadas sobre o entendimento de qualidade na educação superior. Também se problematizam as relações e tensões entre a qualidade, a avaliação e a regulação. Em seguida, é analisada a avaliação institucional externa como instrumento de indução da qualidade no subcampo privado da educação superior a partir da realidade de dois centros universitários localizados no Distrito Federal. Por termo, são discutidos aspectos sobre a expansão do mercado no segmento privado da educação superior.

CAPÍTULO 1 – O ESTADO DO CONHECIMENTO SOBRE O SINAES NOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL

[O conhecimento] [...] resulta do processo de construção da totalidade, que nunca se encerra, pois há sempre algo novo para conhecer. Nesta concepção, evidencia-se que conhecer a totalidade não é dominar todos os fatos, mas as relações entre eles, sempre reconstruídas no movimento da história (KUENZER, 2007, p. 86).

O presente capítulo apresenta o estado do conhecimento do Sinaes, amparado nas teses e dissertações publicadas na base de dados da BDTD do IBICT e no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes. Para a sistematização e consequente análise do estado do conhecimento, foram constituídas cinco categorias, sendo quatro relacionadas aos componentes inerentes ao Sinaes e uma àqueles trabalhos que não se incluíram nas anteriores.

Para analisar os trabalhos, optou-se por sistematizá-los de acordo com os governos entre 2005 e 2020, em razão da relação intrínseca da política pública com os atos do Estado: i) primeiro período (2005–2010), que envolve parte do primeiro mandato e o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva; ii) segundo período (2010–2016), que compreende o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff e parte do segundo mandato, pois, conforme salientado na introdução, a presidenta teve o seu mandato interrompido com o golpe; e iii) terceiro período (2017–2020), que contém o interstício do presidente Michel Temer (2016–2018), empossado após o *impeachment* que a presidenta Dilma Rousseff sofreu e os primeiros dois anos de governo do presidente Jair Messias Bolsonaro (2019–2020).

Destaca-se que o levantamento possibilitou identificar quais componentes e temas sobre o Sinaes ocuparam maior centralidade nos programas de pós-graduação no Brasil no período assinalado, além de qual foi menos investigado, aspecto que contribuiu para que a avaliação institucional externa fosse eleita como o objeto desta pesquisa.

1.1 As produções sobre o Sinaes nos programas de pós-graduação no Brasil

Analisar o estado do conhecimento da política de avaliação em sua totalidade possibilitou a apropriação das produções de forma abrangente, sem desconsiderar as partes que compõem o Sinaes. Isso contribuiu para identificar lacunas e, por conseguinte, constituir o objeto de estudo, a avaliação institucional externa.

Ancorado em Morosini *et al.* (2021), o estado do conhecimento sobre o Sinaes foi desenvolvido em quatro etapas com o intuito de garantir o necessário rigor científico: i) Bibliografia Anotada; ii) Bibliografia Sistematizada; iii) Bibliografia Categorizada; e iv) Bibliografia Propositiva. Seu desenvolvimento permitiu constituir o objeto de estudo e identificar tanto as diversas contribuições já produzidas a seu respeito como as lacunas no arcabouço já elaborado no campo delimitado. As autoras expõem que o “[...] Estado do Conhecimento é identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo [...] sobre uma temática específica” (p. 21).

Nessa perspectiva, após a escolha da constituição do estado do conhecimento sobre o Sinaes, foi delineado o espaço temporal e constituída a seguinte pergunta norteadora: o que foi produzido sobre o Sinaes pelos programas de pós-graduação no Brasil, no nível de mestrado e doutorado, entre 2005 e 2020?

Desde sua instituição no ano de 2004, o Sinaes tornou-se objeto de diversas pesquisas acadêmicas em razão da sua relevância como política pública de educação superior. Destaca-se a investigação realizada por Teixeira Júnior (2015) e Teixeira Júnior e Rios (2017), que, a partir de pesquisa na BDTD, do IBICT, e no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, observaram o cenário de produções acadêmicas sobre a mencionada política de avaliação entre 2004 e 2014. Usando o descritor “Sinaes”, os autores selecionaram a busca pelo campo *resumo* e localizaram 101 obras, que foram categorizadas da seguinte forma: 47 (46,5%) produções sobre avaliação institucional (interna e/ou externa); 18 (17,8%) sobre avaliação do estudante; 13 (12,9%) sobre implementação ou gestão do Sinaes como um todo em uma IES específica ou grupo de IES; 12 (11,9%) sobre avaliação de curso; 9 (8,9%) sobre análise histórica e/ou teórica do Sinaes como um todo; e seis (5,9%) sobre comparação ou utilização de alguma ferramenta de gestão organizacional com o ou no Sinaes. Os autores identificaram que as instituições com o maior número de teses e dissertações sobre o Sinaes foram a

Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Federal do Ceará (UFC), respectivamente, com 13 e 11 produções acadêmicas. Ainda segundo a pesquisa, os professores que mais orientaram no Brasil sobre o tema de 2004 a 2014 foram José Vieira de Sousa, da UnB, com 9 orientações, seguido de Wagner Andriola, da UFC, com 6 orientações.^{36,37,38}

Já na constituição do *corpus* de análise da presente pesquisa, foi utilizada como descritor a palavra “Sinaes”, a busca no campo *Todos os campos* e, como delineamento temporal, os anos de 2005 a 2020. As bases da BDTD e o Catálogo de Teses e Dissertações da Capes foram eleitos em virtude de suas características e do reconhecimento dos procedimentos adotados para a estratificação da qualidade da produção intelectual, além de sua relevância como bases de teses e dissertações. O acesso remoto às bases foi realizado via Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), com o acesso assinado pela UnB à Comunidade Acadêmica Federada (CAFe).^{39,40,41}

Com esses critérios, foram obtidos inicialmente 358 resultados na BDTD e 378 no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes. Identificado o material bibliográfico, desenvolveu-se a etapa *Bibliografia Anotada*, com os procedimentos de exclusão de duplicidades e leitura dos resumos – e, em alguns casos, da introdução e análise das conclusões para garantir a inclusão apenas das pesquisas que, de fato, convergiam com o recorte proposto e a organização das publicações. Em seguida, as obras foram sistematizadas por ano de defesa, instituição e estado de origem, tipo de produção, título, autor, orientador, resumo, objetivos e metodologias. Com a conclusão dessa etapa, resultaram 265 publicações.

³⁶ A BDTD (<http://bdtd.ibict.br/vufind/>) foi concebida no âmbito do Programa da Biblioteca Digital Brasileira (BDB), com apoio da Financiadora de Estudos e Pesquisas (Finep), e oficialmente lançada em 2002. Participam como parceiras 114 instituições de educação, que disponibilizam as teses e dissertações para a constituição da biblioteca digital. Esta, por sua vez, é formada por mais de 390 mil dissertações e mais de 140 mil teses.

³⁷ O Catálogo de Teses e Dissertações da Capes foi lançado em 2000 com o objetivo de fortalecer a pós-graduação no Brasil. Atualmente, sua biblioteca virtual registra mais de 38 mil periódicos, além de 127 bases de textos completos, 11 bases de patentes e 31 bases de dados com livros, o que resulta na disponibilidade de mais de 270 mil documentos eletrônicos. Esta é considerada uma das principais bases de consulta científica, com mais de 113 milhões de acessos.

³⁸ Conforme explicado pelos autores, a soma do quantitativo por categoria e seus respectivos percentuais diferem do total de obras (101), pois há interseções de algumas publicações com mais de uma categoria.

³⁹ Conforme Morosini e Fernandes (2014), o *corpus* de análise pode ser produzido a partir de livros, teses, dissertações, monografias, artigos científicos e textos advindos de eventos acadêmicos, entre outros.

⁴⁰ Optou-se por *Todos os campos* para não incorrer no risco de omitir alguma publicação. Além da opção mencionada, as bases utilizadas oferecem a alternativa de busca por *Título, Autor e Assunto*.

⁴¹ Em razão do ano de instituição do Sinaes, 2004, e do período de realização de um mestrado, que geralmente se conclui em dois anos, optou-se por iniciar o recorte do período no ano seguinte à promulgação da lei.

Em seguida, foi realizada uma análise mais aprofundada dos conteúdos para categorizá-los em razão da complexa estrutura do Sinaes, que prevê diferentes componentes. Nesse sentido, a bibliografia selecionada foi estruturada em cinco categorias, conforme apresentado no Quadro 1.

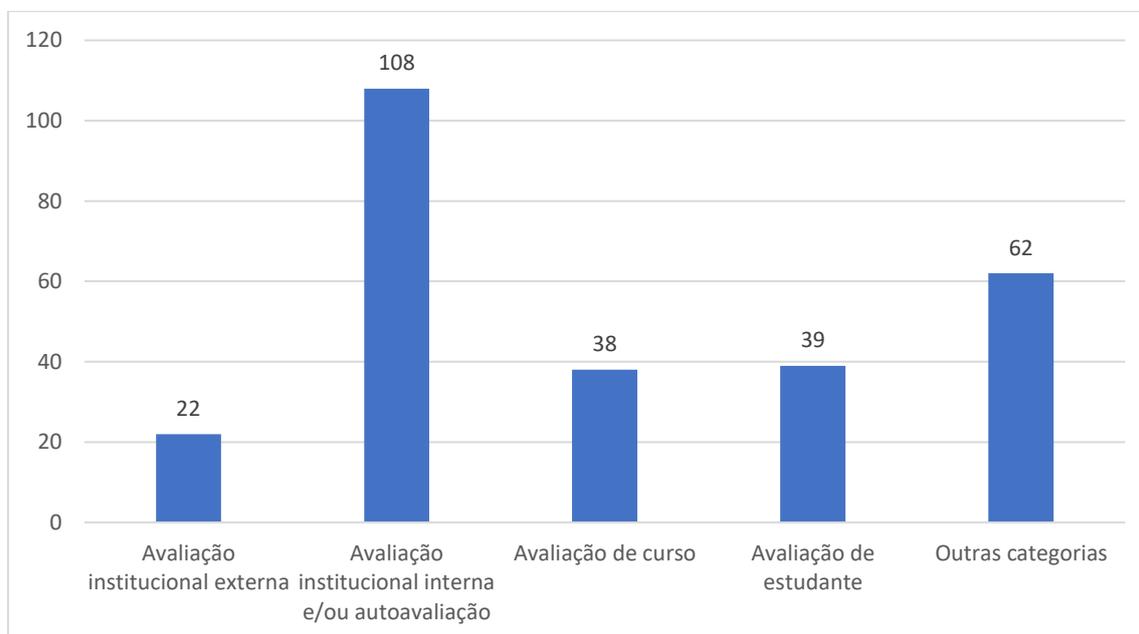
Quadro 1 – Categorização dos estudos sobre o Sinaes (Brasil, 2005–2020)

Código	Categoria
C-1	Avaliação institucional externa
C-2	Avaliação institucional interna, autoavaliação ou autoavaliação ⁴²
C-3	Avaliação de curso
C-4	Avaliação de estudante
C-5	Outras categorias

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe mencionar que 13 trabalhos apresentaram interseções entre as categorias, por consequência, foram contabilizados em mais de uma das categorias eleitas. O Gráfico 1 apresenta a distribuição dos trabalhos de acordo com as categorias pré-definidas.

Gráfico 1– Enquadramento dos estudos sobre o Sinaes com base no IBICT e no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, por categoria (Brasil, 2005–2020)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos bancos de teses e dissertações do IBICT e da Capes (2021).

⁴² Na busca por trabalhos que correspondiam à categoria C-2, considerou-se a palavra “auto-avaliação”, por ser esta a grafia utilizada antes do novo acordo ortográfico da língua portuguesa, de 2009.

Na categoria *C-1, avaliação institucional externa*, foram localizados 22 trabalhos, que representam 8,2% das publicações. Eles abordaram os seguintes aspectos: i) relações sobre os indicadores utilizados no instrumento de avaliação institucional externa com processos e métodos de gestão; ii) nexos da avaliação institucional externa com o sistema e a organização estrutural das bibliotecas; e iii) articulações entre as avaliações institucionais externa e interna.

A categoria *C-2, avaliação institucional interna e/ou autoavaliação*, foi a mais recorrente, com 108 publicações, representando 40,1% das obras selecionadas. Expressivas convergências foram identificadas nas publicações, entre as quais evidenciamos: i) o uso da avaliação institucional interna com instrumento para a melhoria de processos e de gestão por parte do corpo diretivo e de coordenadores; ii) os desafios de implementação da cultura de autoavaliação na comunidade acadêmica; e iii) a importância da avaliação institucional interna para o autoconhecimento da comunidade acadêmica.

A categoria *C-3, avaliação de curso*, foi identificada em 38 obras, representando 14,1% das produções selecionadas. As contribuições da avaliação de curso para a melhoria da qualidade e como mecanismo de apoio à gestão por parte dos coordenadores, além do uso dos resultados para construção curricular e contradições presentes entre o ciclo avaliativo de cursos e suas relações com a regulação e avaliação, foram objeto de pesquisa que se fizeram presentes.

Ao analisar os achados da categoria *C-4, avaliação do estudante*, que representou 14,5%, com 39 publicações, foram identificadas, entre outras, as seguintes abordagens: i) relações do Enade com a gestão nas IES; ii) percepções dos gestores, coordenadores e alunos acerca do Enade; e iii) como ocorre a presença da regulação por meio do Enade.

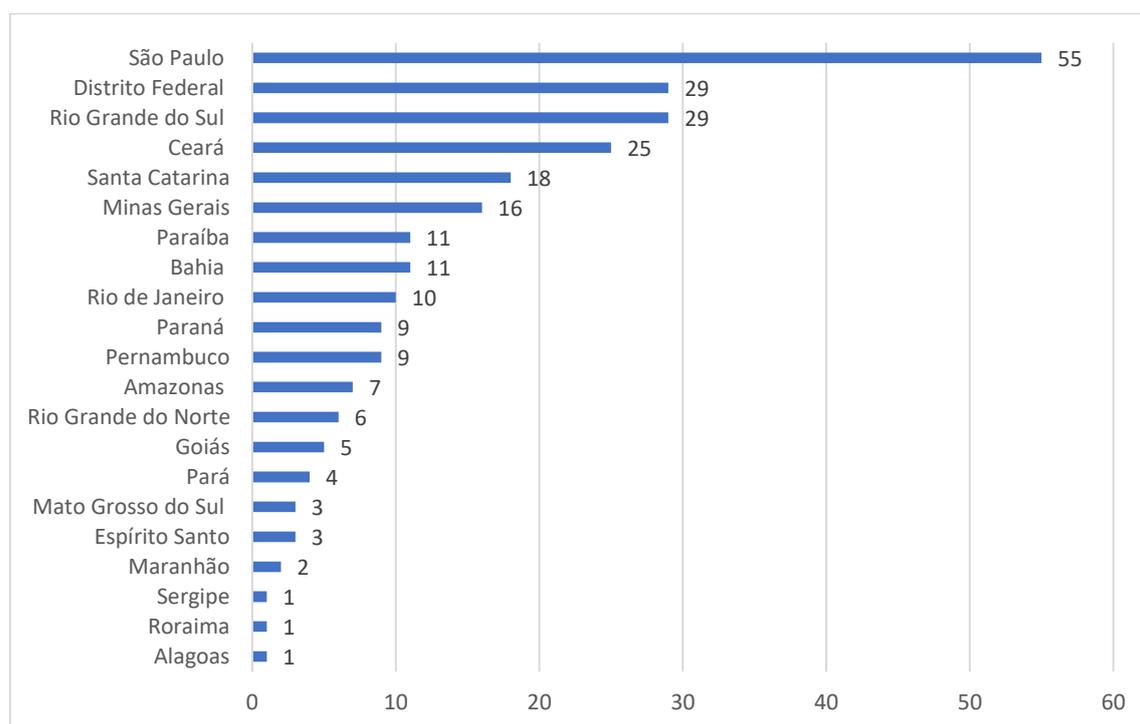
A categoria *C-5, denominadas outras categorias*, segunda com maior número de estudos, apresentou 62 obras, com 23,0% das publicações selecionadas. Sua constituição demonstrou-se necessária em razão da identificação de trabalhos que não focavam algum componente específico do Sinaes. Entre as aproximações presentes nas pesquisas categorizadas com o código C-5, encontram-se: i) as tensões entre a regulação e a avaliação na política do Sinaes em sua totalidade; ii) o Sinaes e a gestão na educação superior; iii) as concepções de qualidade presentes no Sinaes; e iv) a análise das práticas discursivas sobre o Sinaes em governos distintos.

Quanto ao tipo de publicação e regiões de origem, em todo o período pesquisado (2005–2020), dos 265 trabalhos, 194 foram dissertações (73,2%) e 71 foram teses

(26,8%), com representatividade em todas as regiões do país. A região Sudeste concentra o maior número de publicações, com 84 (32,9%), seguida pela região Nordeste, com 66 produções (25,9%), da região Sul, que registrou 56 trabalhos (22,0%), da região Centro-Oeste, com 37 (14,5%), e da região Norte, com 12 publicações (4,7%). Evidencia-se que as regiões Sudeste e Nordeste somam quase 60% das teses e dissertações sobre Sinaes, com 150 trabalhos.

Apesar de o Centro-Oeste configurar como a quarta região no quantitativo de teses e dissertações publicadas sobre o Sinaes, ao aproximar a análise por unidade da Federação, o Distrito Federal se estabelece em segundo lugar, junto do Rio Grande do Sul, em número de publicações, sendo São Paulo o estado com a maior quantidade. Destaca-se, ainda, que as quatro unidades federativas que mais publicaram encontram-se localizadas em regiões distintas, demonstrando a relevância da pesquisa sobre o Sinaes no âmbito nacional, conforme apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Distribuição das teses e dissertações sobre o Sinaes por unidade federativa (BRASIL, 2005–2020)

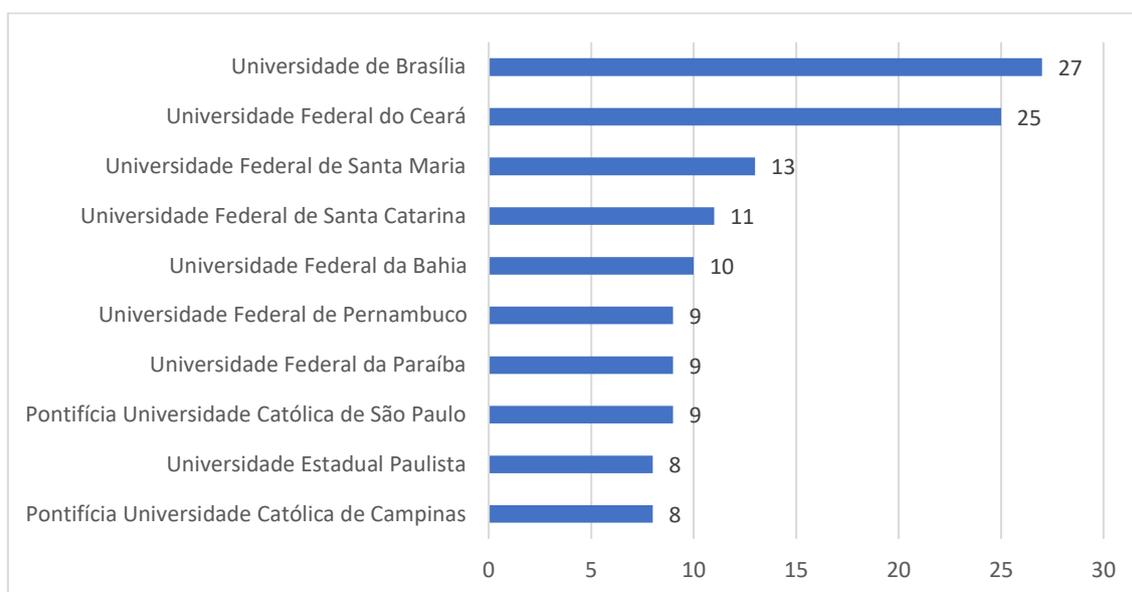


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos bancos de teses e dissertações do IBICT e da Capes (2021).

Das 21 unidades federativas que registraram publicações sobre o Sinaes, no período entre 2005 e 2020, quatro concentram 54,1% dos trabalhos, com 138 das 255 publicações identificadas (São Paulo, Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Ceará).

Ao analisar a origem dos programas de pós-graduação que produziram sobre a política pública do Sinaes, infere-se que, das dez IES com o maior quantitativo de publicações, oito são públicas (sete universidades federais e uma universidade estadual) e duas são comunitárias, conforme demonstrado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Distribuição das teses e dissertações sobre o Sinaes por instituição de educação superior (BRASIL, 2005–2020)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos bancos de teses e dissertações do IBICT e da Capes (2021).

As cinco instituições que mais publicaram sobre o Sinaes são universidades federais. Juntas, elas somam 86 teses e dissertações, o que corresponde a 33,9% das obras publicadas pelas 72 IES incorporadas ao estado do conhecimento. A UnB é a instituição com o maior número de produções sobre o Sinaes, com 27 trabalhos, sendo o professor José Vieira de Sousa o que mais orientou – 18 trabalhos –, seguida da UFC, com 25, e do professor Wagner Bandeira Andriola, com 12 trabalhos orientados, respectivamente, entre 2005 e 2020. Conforme explicitado anteriormente, essa tendência já fora anunciada por Teixeira Júnior (2015) e Teixeira Júnior e Rios (2017).

Conforme exposto na parte introdutória do presente capítulo, optou-se pela análise dos trabalhos em três períodos – o primeiro entre 2005 e 2010; o segundo entre 2011 e 2016; e, finalmente, entre 2017 e 2020 –, que serão problematizados nas seções seguintes.

1.2 Primeiro período do estado do conhecimento sobre o Sinaes (2005–2010)

No primeiro período definido (2005–2010), foram identificadas 62 publicações dos programas de pós-graduação no Brasil, das quais, 48 dissertações (77,4%) e 14 teses (22,6%). Conforme será apresentado e analisado, os anos que tiveram maior incidência de publicação foram 2009 e 2010. Quanto à relação entre tipo de produção – dissertação ou tese – e o ano, 2009 foi o que teve a maior quantidade de dissertações publicadas, com 13 trabalhos, representando 27,1% do total de dissertações de 2005 até 2010. A maior incidência de teses foi em 2010, com 6 trabalhos, o que significou 42,9% das teses no período assinalado. Observa-se que o tempo previsto para a realização do doutorado (4 anos) é o que explica uma concentração das teses em ano superior ao das dissertações.

No que concerne à categorização dos trabalhos entre os componentes do Sinaes, a ordem de maior ocorrência foi a seguinte: i) *C-2, avaliação institucional interna e/ou autoavaliação*; ii) *C-4, avaliação de estudante*; iii) *C-1, avaliação institucional externa*; e iv) *C-3, avaliação de curso*. Esse resultado será apresentado a seguir, organizado por ano de defesa, instituição de origem, tipo de produção, título da publicação, autor e orientador, além de uma coluna complementar para o código da categoria.

Quadro 2 – Teses e dissertações produzidas pelos programas de pós-graduação no Brasil (2005–2010)

Ordem	Ano	Instituição	Tipo de produção	Título	Autor	Orientador	Código
1	2005	Universidade Regional de Blumenau	Dissertação	A auto-avaliação das instituições de ensino superior catarinense diante da consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)	Marcelo Recktenvald	Amélia Silveira	C-2
2	2005	Universidade do Estado de Santa Catarina	Dissertação	A adaptação estratégica dos programas de avaliação institucional implementados no ensino superior brasileiro a partir da década de 1980	Renata Cavallazzi Zimmer	Jovane Medina Azevedo	C-5
3	2006	Fundação Getúlio Vargas	Dissertação	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	Fátima Bayma de Oliveira	C-2
4	2006	Universidade Federal de Pernambuco	Dissertação	Políticas de avaliação para a educação superior: um estudo analítico sobre as práticas discursivas nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva	Bruna Tarcília Ferraz	Alfredo Macedo Gomes	C-5
5	2006	Universidade Federal de Minas Gerais	Dissertação	Quadro de horários acadêmico: uma abordagem com foco na avaliação institucional e na gestão de custos de instituições de ensino superior privadas brasileiras	Braulio Alves Silva Lara	Geraldo Robson Mateus	C-1
6	2006	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Dissertação	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	Paulo Schmidt	C-2
7	2007	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	A consciência de Sísifo: trajetórias da Avaliação Institucional na UFC	Karla Roberta Brandão de Oliveira	Wagner Bandeira Andriola	C-2
8	2007	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	Dissertação	Avaliação de cursos na universidade de Santa Cruz do Sul e a qualificação da graduação: contribuições e influências do olhar externo da avaliação	Ceres Eli Vargas Scheffer	Marlia Costa Morosini	C-3
9	2007	Universidade de São Paulo	Tese	Avaliação da educação superior de enfermagem na perspectiva da Comissão Assessora de Avaliação para a Enfermagem - INEP	Tatiana Gabriela Brassea Galleguillos	Afrânio Mendes Catani	C-1

10	2007	Universidade Federal de Santa Catarina	Tese	Competências para dimensões do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes	Juarez Jonas Thives Júnior	Rogério Cid Bastos	C-1C-2
11	2007	Universidade Federal de Viçosa	Dissertação	Auto-avaliação institucional no ensino superior: uma análise comparativa do processo realizado em uma instituição pública e em uma instituição privada	Tereza Cristina Dias	José Roberto Reis	C-2
12	2007	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Auto-avaliação da Universidade Federal do Ceará (com a palavra os estudantes de Pós-Graduação)	Igor Lima Rodrigues	Wagner Bandeira Andriola	C-2
13	2007	Pontifícia Universidade Católica de Campinas	Dissertação	A auto-avaliação institucional na visão dos coordenadores das Comissões Próprias de Avaliação das Instituições de Ensino Superior de Campinas	Rosana Augusto	Newton Cesar Balzan	C-2
14	2007	Pontifícia Universidade Católica de Campinas	Dissertação	Avaliação dos processos de comunicação e informação com base na gestão da informação e inteligência competitiva: um estudo de caso da União Social Camiliana	Antônio Márcio Mendonça do Carmo	Orandi Mina Falsarella	C-2
15	2007	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Dissertação	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	Antonio Carlos Caruso Ronca	C-2
16	2007	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Tese	Gestão universitária em instituições particulares: os documentos institucionais como indicadores de modelo de gestão	José Carlos Victorino de Souza	Marcos Tarciso Masetto	C-5
17	2007	Universidade Estadual de Campinas	Tese	Avaliação da educação superior: uma realidade na educação médica	Gianna Lepre Perim	José Dias Sobrinho	C-2 C-3 C-4
18	2008	Universidade de Brasília	Dissertação	O Balanced Scorecard como instrumento de gestão à luz dos indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior	Sérgio Ricardo Bezerra dos Santos	Aneide Oliveira Araújo	C-5
19	2008	Universidade do Vale do Itajaí	Dissertação	Avaliação institucional e gestão no curso de administração de empresas: desdobramentos para o projeto pedagógico	Maria Gorete Abdo Leal	Luciane Maria Schlindwein	C-2 C-5
20	2008	Universidade de Brasília	Dissertação	Eu avalio, tu avalias, nós auto-avaliamos? A experiência da UEG com a auto-avaliação proposta pelo Sinaes	Kelli Consuelo Almeida de Lima Queiroz	José Vieira de Sousa	C-2

21	2008	Universidade Federal de Minas Gerais	Dissertação	Enade: contribuições, avanços, e limites do processo de avaliação dos estudantes de graduação	Viviane Aparecida Rodrigues	Maria do Carmo de Lacerda Peixoto	C-4
22	2008	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Dissertação	Uma modelagem de indicadores de desempenho para instituições de ensino superior no Brasil na abordagem do <i>balanced scorecard</i> : um estudo com instituições privadas	Ronald Fábio de Paiva Campos	Rubens Eugênio Barreto Ramos	C-5
23	2008	Universidade Federal do Pará	Dissertação	Políticas de avaliação institucional da educação superior: o caso da Universidade Federal do Pará	Maria Edilene da Silva Ribeiro	Vera Lúcia Jacob Chaves	C-5
24	2008	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	Tese	Implicações do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) no curso de educação física do IPA	Denise Grosso da Fonseca	Mari Margarete dos Santos Forster	C-4
25	2008	Universidade Estadual de Campinas	Tese	Avaliação institucional: o uso dos resultados como estratégia de (re)organização dos espaços de discussão na universidade	Elizeth Gonzaga dos Santos Lima	Mara Regina Lemes de Sordi	C-2
26	2008	Universidade Federal de Rondônia	Dissertação	Função ativa da avaliação institucional: um estudo sobre o processo de auto-avaliação da UNIR	Rita de Cássia Ramalho Rocha	Jorge Luiz Coimbra	C-2
27	2008	Pontifícia Universidade Católica do Paraná	Dissertação	Políticas de avaliação institucional: regulamentação e/ou emancipação na auto-avaliação institucional	Arivonil dos Santos Matoski Júnior	Ana Maria Eyng	C-2
28	2008	Universidade Federal da Bahia	Dissertação	Avaliação Institucional: Implicações Administrativas na Gestão da Universidade Federal da Bahia	Jacqueline dos Santos Silva	Robinson Tenório	C-2
29	2008	Universidade Federal de Goiás	Dissertação	A institucionalização da auto-avaliação na Universidade Estadual de Goiás (UEG): avanços, limites e desafios	Marlúcio Tavares do Nascimento	João Ferreira de Oliveira	C-2
30	2009	Universidade Federal de Santa Maria	Dissertação	Proposta de Metodologia de Planejamento Estratégico considerando as dimensões do Sinaes: um estudo de caso	Ney Izaguirry de Freitas Junior	Alberto Souza Schmidt	C-1
31	2009	Universidade Federal Fluminense	Dissertação	Estudo de caso: avaliação institucional como instrumento de gestão para desenvolver a aprendizagem organizacional na IES privada	Paula Francinetti da Silva Travassos	Fernando de Oliveira Vieira	C-2

32	2009	Universidade de Brasília	Dissertação	O uso dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes nos cursos de física da Universidade de Brasília e da Universidade Católica de Brasília (2005)	Carla de Borja Reis	José Vieira de Sousa	C-4
33	2009	Universidade Estadual de Maringá	Dissertação	A gestão da informação na Universidade Estadual de Maringá e seus reflexos na avaliação institucional	Carolina Martins Fernandes Messinetti	Álvaro José Periotto	C-2
34	2009	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Autoavaliação das casas de cultura estrangeira: contribuição à avaliação institucional da UFC	José Lima Teixeira	Wagner Bandeira Andriola	C-2
35	2009	Universidade Federal de Santa Maria	Dissertação	Avaliação institucional de IES: reflexões sobre a compatibilidade dos indicadores de avaliação externa do Sinaes com os critérios de excelência da FNQ	Regis Simeão Saldanha Fagundes	Alberto Souza Schmidt	C-1
36	2009	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	Tese	Avaliação institucional: um olhar transdisciplinar nas dimensões do Sinaes no contexto espaço-tempo	Ledi Schneider	Leda Lísia Franciosi Portal	C-2
37	2009	Universidade Federal de Pernambuco	Dissertação	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	Alfredo Macedo Gomes	C-2
38	2009	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Fatores institucionais associados à eficácia educacional dos cursos de graduação da Universidade Federal do Ceará (UFC): a opinião dos coordenadores	Aline Soares Campos	Wagner Bandeira Andriola	C-4
39	2009	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Análise das representações sociais da comunidade interna da Universidade Federal do Ceará acerca da autoavaliação institucional	Laura Alves de Souza	Wagner Bandeira Andriola	C-2 C-4
40	2009	Universidade de São Paulo	Dissertação	A vivência dos coordenadores de curso de enfermagem em relação ao Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes)	Alessandra Santos de Paula	Maria Madalena Januario Leite	C-3
41	2009	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Tese	Sinaes em Mato Grosso do Sul e a regulação do Estado brasileiro: os limites do Estado-Nação	Carla Busato Zandavalli Maluf de Araújo	Ester Senna	C-2
42	2009	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Dissertação	Avaliação institucional como instrumento de regulação superior	Cristiane Mendes Negreiro Souza	Clarilza Prado de Sousa	C-1 C-2

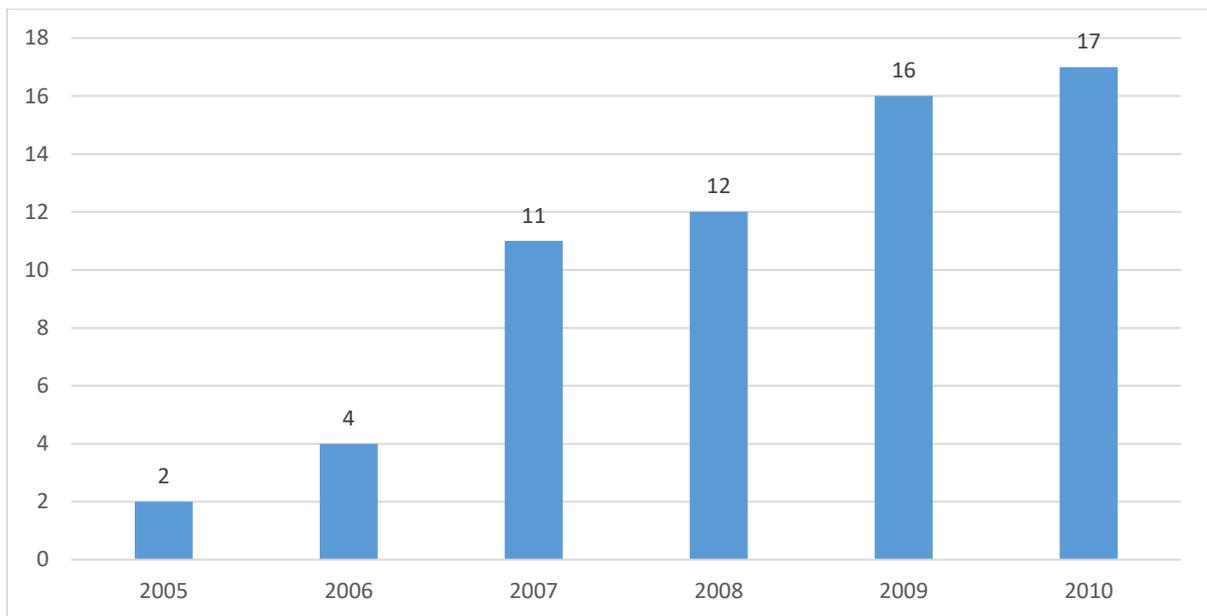
43	2009	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Tese	O caráter público do Sinaes e seu potencial de transformar o currículo das universidades	Klinger Luiz de Oliveira Sousa	Isabel Franchi Cappelletti	C-5
44	2009	Universidade Federal do Amazonas	Dissertação	Relatório de auto-avaliação e políticas internas na Universidade Federal de Roraima	Elenize Cristina Oliveira da Silva	Selma Suely Baçal de Oliveira	C-2
45	2009	Pontifícia Universidade Católica do Paraná	Dissertação	Política pública da Educação Superior no Brasil: a efetividade da avaliação institucional no âmbito do Sinaes	Alexandre Godoy Dotta	Ana Maria Eyng	C-2
46	2010	Universidade Federal de São Carlos	Dissertação	As contradições do Estado avaliador: experiências do ensino superior brasileiro	Evandro José Biffi	João Virgílio Tagliavini	C-5
47	2010	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	Tese	A comunicação interna na perspectiva da avaliação institucional em universidades no Rio Grande do Sul	Cassiana Maris Lima Cruz	Cleusa Maria Andrade Scroferneker	C-2
48	2010	Universidade de Brasília	Dissertação	As repercussões do Enade na gestão da universidade pública brasileira: o caso da UnB	Rodrigo da Silva Pereira	Marília Fonseca	C-4
49	2010	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Autoavaliação nas instituições de ensino superior de Ceará sob a égide do Sistema Nacional da Educação Superior - Sinaes	Cláudia Ibiapina Lima	Wagner Bandeira Andriola	C-2
50	2010	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Avaliação institucional: o caso da Faculdade de Tecnologia Darcy Ribeiro	Antônio Aroldo Lins Soares	Wagner Bandeira Andriola	C-2
51	2010	Universidade Federal do Ceará	Tese	Avaliação e planejamento para o desenvolvimento institucional de universidades	Francisco Antonio de Araújo e Souza	Marcos Antônio Martins Lima	C-5
52	2010	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Avaliação da qualidade dos serviços das bibliotecas universitárias pelos usuários discentes	Neiliane Alves Bezerra	Wagner Bandeira Andriola	C-4 C-5
53	2010	Universidade Federal da Bahia	Tese	Autoavaliação institucional da educação superior: uma experiência brasileira e suas implicações para a educação superior de Timor Leste	Francisco Miguel Martins	Robert Evan Verhine	C-2
54	2010	Universidade Federal da Bahia	Dissertação	Autoavaliação institucional na Rede Federal de Educação Tecnológica: análise da implementação do Sinaes	Rivailda Silveira Nunes de Argollo	Robinson Moreira Tenório	C-2

55	2010	Universidade de Brasília	Dissertação	O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes no curso de pedagogia da UnB: avanços, limites e desafios	Maria Luiza Nogueira Rangel	José Vieira de Sousa	C-4
56	2010	Universidade de Brasília	Tese	Avaliação da educação superior: condições, processos e efeitos da autoavaliação nos cursos de graduação da UFPA	Débora Alfaia da Cunha	Marilia Fonseca	C-2
57	2010	Universidade de Brasília	Dissertação	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	Bernardo Kipnis	C-2
58	2010	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	Dissertação	Os processos avaliativos como subsídios ao planejamento institucional: um estudo de caso na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)	Cidmar Ortiz dos Santos	Luis Mauricio Martins de Resende	C-5
59	2010	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Dissertação	Sinaes: as diferentes faces da avaliação na UFRN	Shirmenia Kaline da Silva Nunes Eussen	Alda Maria Duarte Araújo Castro	C-5
60	2010	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Tese	Avaliação institucional do processo construído à vivência do Sinaes: a consolidação do “sujeito coletivo institucional”	Vanda Rutkowski Tognarelli	Isabel Franchi Cappelletti	C-2
61	2010	Universidade Federal de Uberlândia	Tese	O processo de autoavaliação institucional proposto no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) para as instituições públicas e privadas	Elisa Antonia Ribeiro	Mara Rubia Alves Marques	C-2
62	2010	Universidade do Vale do Itajaí	Dissertação	A avaliação institucional no processo de tomada de decisão em IES: estudo de caso das Faculdades Senac/SC	Elita Grosch Maba	Sidnei Vieira Marinho	C-2

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos bancos de teses e dissertações do IBICT e da Capes (2022).

O mapeamento permitiu aferir que houve dois períodos mais significativos no avanço dos trabalhos. No primeiro, entre 2006 e 2007, passou-se de quatro para 11 publicações, o que representou um crescimento de 175%. O segundo corresponde ao intervalo entre 2008 e 2010 e teve um crescimento de 12 publicações para 17, o que significou uma variação de 41,7%, conforme expresso no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Distribuição das teses e dissertações defendidas sobre o Sinaes por ano (BRASIL, 2005–2010)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos bancos de teses e dissertações do IBICT e da Capes (2022).

Conjectura-se que o aumento mais significativo entre 2006 e 2007 decorreu do movimento de investigação por parte da academia, sobretudo por se tratar da recente constituição da nova política de avaliação, sendo os resultados expressos no interstício dos anos seguintes em razão do período regular de dois e quatro anos para a conclusão de um mestrado e doutorado, respectivamente. Corrobora essa hipótese o fato de que 2007 foi o primeiro ano em que houve defesa de teses sobre a política do Sinaes. No que se refere à segunda evolução mais expressiva, entre 2008 e 2010, há outras possíveis motivações. As mudanças estruturais por que o Sinaes passou, por meio das Portarias Normativas nº 4, de 5 de agosto de 2008 (BRASIL, 2008a), e nº 12, de 5 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008b), com a instituição do CPC e do IGC, respectivamente, reverberaram no campo das produções acadêmicas. A materialização das normativas mencionadas desconfigurou a proposta inicial do Sinaes, que passou a focar o Enade. Nessa perspectiva, Souza (2009) expõe que os pressupostos epistemológicos e axiológicos que norteiam o Sinaes têm sido corrompidos. Biffi (2010) corrobora ao afirmar que as transformações recentes no Sinaes fizeram com que a política de

avaliação passasse a incentivar uma prática de ranqueamento, semelhante à política que o antecedeu.

O procedimento de categorização dos trabalhos possibilitou obter maior clareza sobre quais componentes do Sinaes e que contextos de investigação foram priorizados pelos pesquisadores no período estudado. Dessa forma, foram obtidos os resultados que serão analisados a seguir.

Na categoria *C-1, avaliação institucional externa*, foram localizados apenas cinco trabalhos, que representaram 7,7% das publicações. Eles abordavam os seguintes aspectos: i) relação dos indicadores utilizados no instrumento de avaliação institucional externa com processos e métodos de gestão; ii) análises sobre a compatibilidade dos indicadores utilizados no instrumento de avaliação institucional externa e critérios de excelência da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ); e iii) uso da avaliação institucional como instrumento de regulação por parte do Estado.⁴³

A pesquisa de Fagundes (2009), enquadrada na categoria *C-1*, abordou as compatibilidades entre o modelo de avaliação da FNQ e o instrumento de avaliação institucional externa. O autor observou que houve um movimento de instituições, nos primeiros anos do Sinaes, de avaliar possibilidades de convergência entre determinados sistemas utilizados como apoio para a gestão, a exemplo do *Balanced Scorecard*, com alguns componentes da avaliação institucional externa.⁴⁴

A categoria *C-2, avaliação institucional interna e/ou autoavaliação*, foi a mais recorrente, com 38 publicações, representando 58,5% das obras selecionadas. Expressivas convergências foram identificadas nas publicações, entre as quais: i) o uso da avaliação institucional interna como instrumento para melhorar processos e gestão por parte do corpo diretivo e coordenadores; ii) o uso da autoavaliação para uma reflexão crítica a partir dos olhares dos membros da CPA; e iii) os processos de implementação e seus encadeamentos nas IES. Quanto a este, foram objeto de estudo de Oliveira (2007), Recktenvald (2005), Queiroz (2008), Rocha (2008) e Dotta (2009).

Nessa perspectiva, Oliveira (2007) expressa que a avaliação institucional interna na política do Sinaes sofre influência de políticas anteriores, apresentando, em maior ou menor escala, a avaliação como forma de controle. Aliado a esse aspecto, o autor apresenta que esse

⁴³ Cabe mencionar que quatro trabalhos apresentaram interseções entre as categorias; por consequência, foram contabilizados em mais de uma das categorias eleitas.

⁴⁴ O *Balanced Scorecard* foi criado na década de 1990 por Robert S. Kaplan e David P. Norton. Trata-se de um sistema de gestão estratégica com o objetivo de realizar melhorias na eficácia da gestão (FAGUNDES, 2009).

processo histórico expõe fortes influências na IES objeto de sua pesquisa, contribuindo para a presença de uma cultura produtivista e de eficiência na gestão. Já Lima (2008) e Silva (2008) refletiram sobre as induções da autoavaliação e o uso dos seus resultados para a tomada de decisão. E Matoski Júnior (2008) trouxe reflexões sobre o uso da autoavaliação como instrumento de regulamentação, controle ou emancipação.

A partir da análise dos estudos encontrados, autores como Souza (2009) e Lima (2010) problematizaram sobre aspectos que constituem barreiras na implementação da avaliação institucional interna. O grau de conhecimento da autoavaliação, o desinteresse em se apropriar do instrumento e a resistência à cultura avaliativa são alguns dos impedimentos enfrentados.

A categoria *C-3, avaliação de curso*, foi a que apresentou a menor incidência entre 2005 e 2010, com quatro resultados, significando 6,2% dos trabalhos. Foram objeto de pesquisa contribuições da avaliação de curso para a melhoria da qualidade e como mecanismo de apoio à gestão por parte dos coordenadores, além do uso dos resultados para construção curricular e contradições existentes entre o ciclo avaliativo de cursos e suas relações com a regulação e avaliação.

Ao analisar os achados da categoria *C-4, avaliação do estudante*, que representou 10,8%, com sete publicações, foram identificadas as seguintes abordagens: i) relações do Enade com a gestão nas IES; ii) percepções dos gestores, coordenadores e alunos acerca do Enade; e iii) a regulação por meio do Enade. Nessa perspectiva, Reis (2009) analisa que há um entendimento de que a regulação tem assumido um papel de destaque no Sinaes, causando tensões entre avaliação e regulação.

Pereira (2010) investiga as contribuições para a melhoria da qualidade e as repercussões do Enade na gestão de dois cursos da UnB. Expõe que o Enade apresenta similaridades com o seu antecessor, o Exame Nacional de Cursos, e alerta que a forma de condução dos resultados, com a atribuição de índices e conceitos às instituições e a ampla divulgação como forma de ranqueamento, não contribui com uma perspectiva mais formativa.

A categoria *C-5, denominadas outras categorias*, apresentou o segundo maior número de estudos, 11 trabalhos, que representaram 16,9% do total das publicações selecionadas entre 2005 e 2010. Essas pesquisas aproximaram-se: i) das tensões entre a regulação e a avaliação na política do Sinaes em sua totalidade; ii) do Sinaes e da gestão na educação superior; iii) das concepções de qualidade presentes no Sinaes; e iv) da análise das práticas discursivas sobre o Sinaes em governos distintos.

A investigação do estado do conhecimento da primeira fase definida no presente trabalho contribuiu para identificar as principais abordagens sobre a política do Sinaes nos

primeiros anos de sua instituição. Constatou-se que a avaliação institucional interna representou o componente mais pesquisado da política, por 38 trabalhos, o que significou quase 60% das 62 obras selecionadas. Entre as motivações que conduziram à escolha da avaliação institucional interna como objeto de estudo, especula-se a importância de resgatar princípios do Paiub, conforme será demonstrado no capítulo 3, além da contribuição do componente para uma formação mais democrática e, conseqüentemente, participativa. Adiante, serão apresentados os resultados obtidos com base no estado do conhecimento entre 2011 e 2016.

1.3 Segundo período do estado do conhecimento sobre o Sinaes (2011–2016)

De 2011 a 2016, foram localizadas 127 publicações, o que representou um aumento de 104,8% em relação ao número de trabalhos produzidos na fase anterior. As pesquisas foram distribuídas em 95 dissertações (74,8%) e 32 teses (25,2%). Os anos com a maior representatividade de trabalhos foram 2013 e 2014. A maior concentração de dissertações ocorreu em 2013, com 21 publicações, quantitativo que correspondeu a 22,1% do total de dissertações no período assinalado. Já a maior frequência de teses foi em 2014, com sete trabalhos, o que significou 21,9% do montante de teses publicadas na segunda fase analisada.

A exemplo da primeira fase, a categoria *C-2, avaliação institucional interna e/ou autoavaliação*, foi a que teve maior representatividade. Todavia, diferentemente do período anterior, a categoria *C-3, avaliação de curso*, passou a ser a segunda categoria mais pesquisada, seguida da *C-4, avaliação de estudante*, que, apesar de ter passado a ser a terceira com maior incidência, também apresentou um crescimento expressivo. A categoria *C-1, avaliação institucional externa*, foi a menos investigada, de acordo com o Quadro 3.

Quadro 3 – Teses e dissertações produzidas pelos programas de pós-graduação no Brasil (2011–2016)

Ordem	Ano	Instituição	Tipo de produção	Título	Autor	Orientador	Código
63	2011	Universidade Federal de Santa Maria	Dissertação	Avaliação institucional: a percepção dos docentes em relação ao processo de autoavaliação da UFSM	Zulmar Belmonte Nascimento	Márcia Zampieri Grohmann	C-2
64	2011	Universidade Tuiuti do Paraná	Dissertação	Avaliação institucional: entre políticas e práticas	Vera Maria Barbosa	Fausto dos Santos Amaral Filho	C-2
65	2011	Universidade Federal de Pernambuco	Tese	O discurso da avaliação institucional – trajetória articulada no campo das políticas educacionais: um estudo de caso	Kátia Silva Cunha	Alfredo Macedo Gomes	C-2
66	2011	Universidade de Campinas	Tese	Abordagem dos conteúdos de biologia celular em cursos de ciências biológicas e sua relação com as avaliações nacionais	Viktoria Kovesky Ribeiro	Angelo Luiz Cortelazzo	C-3 C-4
67	2011	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Avaliação da atuação dos docentes de instituições de ensino superior (IES): o caso da Faculdade Cearense (FAC)	Cristiany Gomes Andriola	Maria do Socorro de Sousa Rodrigues	C-1
68	2011	Fundação Cesgranrio	Dissertação	Avaliação do perfil de egressos do curso de graduação em administração: a inserção no mercado de trabalho	Selma Barbato	Angela Carrancho da Silva	C-1
69	2011	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Políticas de avaliação da educação superior da Universidade Federal do Tocantins UFT no contexto do Sinaes: entre avaliadores e avaliados	Maria de Fátima Conceição	Alcides Fernando Gussi	C-2
70	2011	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Avaliação institucional: interlocução entre auto-avaliações na perspectiva do Sinaes e do GESPUBLIC	Alberto Farias Filho	Wagner Bandeira Andriola	C-2
71	2011	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Análise da Lei do Sinaes e seus resultados como instrumento de controle do Estado	Natália de Oliveira Albuquerque	Maxweel Veras Rodrigues	C-5
72	2011	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Avaliação do processo de modernização da Biblioteca da Universidade Federal do Tocantins, Campus de Palmas	Heloisa dos Santos Brasil	Lea Carvalho Rodrigues	C-5
73	2011	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Tese	Instituições de ensino superior e responsabilidade social: um estudo sobre as representações de liderança da educação superior brasileira	Marcia Regina Chrispim Alvares Rosetto	Regina Lucia Giffoni Luz de Brito	C-5
74	2011	Universidade Federal da Bahia	Dissertação	Contribuições dos resultados da avaliação institucional para a gestão universitária: um estudo de caso em uma IES privada de Salvador	Iracema dos Santos Lemos	Robinson Moreira Tenório	C-2

75	2011	Universidade Federal da Bahia	Tese	As contribuições da avaliação dos cursos de graduação para a melhoria da qualidade da educação superior	Maria Antonia Brandão de Andrade	Robert Evan Verhine	C-3
76	2011	Faculdade de Tecnologia Senai Cimatec	Dissertação	Diagnóstico de implantação da autoavaliação nas faculdades privadas de Salvador na visão dos coordenadores da comissão própria de avaliação	Sabrina Oliveira Caribé	Xisto Lucas Travassos Junior	C-2
77	2011	Universidade Estadual Paulista	Tese	O processo de auto-avaliação da UFMA (2004-2006) no contexto regulatório da educação superior	Lucinete Marques Lima	Cândido Giraldez Vieitez	C-2
78	2011	Universidade Estadual de Campinas	Dissertação	O novo modelo para a educação profissional e tecnológica e a avaliação institucional: efeitos das políticas públicas sobre a configuração do Instituto Federal de Santa Catarina	Maria Alice Sens Brezinski	Luis Enrique Aguilar	C-2
79	2012	Universidade Federal de São Carlos	Tese	Contribuições de uma política pública de avaliação institucional para a Universidade Federal do Amapá	Maria Nazaré do Nascimento Guimarães	Regina Maria Simões Puccinelli Tancredi	C-2
80	2012	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	A mediação do Sinaes no processo de avaliação das bibliotecas universitárias em Fortaleza	Maria Aurea Montenegro Albuquerque Guerra	Francisco Ari de Andrade	C-1
81	2012	Universidade Federal da Bahia	Dissertação	Avaliação da educação superior a distância e seu papel no estado atual: uma análise do Sinaes	Adna Reale Dos Reis Guimarães	Rosilda Arruda Ferreira	C-1
82	2012	Fundação Cesgranrio	Dissertação	Avaliação do instrumento utilizado pela UNIRIO em sua autoavaliação institucional	Maria do Rosário Villarino Soares Leão	Angela Carrancho da Silva	C-2
83	2012	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	Dissertação	A perspectiva da autoavaliação institucional e seus desafios no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro	Liz Denize Carvalho Paiva	Nádia Maria Pereira de Souza	C-2

84	2012	Universidade Federal de Alagoas	Dissertação	Um modelo para apoiar a gestão educacional das IES com descoberta de conhecimento baseado no processo de autoavaliação institucional (Sinaes)	Leopoldo Ramos de Oliveira	Patrick Henrique da Silva Brito	C-2
85	2012	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Tese	Avaliação da comunicação universidade-sociedade: gestão de relacionamentos face aos agentes com influência	Ana Karin Nunes	Denise Balarine Cavalheiro Leite	C-1 C-2
86	2012	Universidade Católica de Santos	Dissertação	O Enade (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes) e a gestão dos cursos superiores de tecnologia em instituições de educação superior no setor privado	Denise de Fátima Alonso	Maria Angélica Rodrigues Martins	C-4
87	2012	Universidade de Brasília	Dissertação	Conceito cinco no Enade em cursos de pedagogia: que referências estão em jogo?	Eleni Hosakawa Wordell	José Vieira de Sousa	C-4
88	2012	Universidade de São Paulo	Tese	Construir e contribuir: a metodologia da autoavaliação institucional na gestão pedagógica em educação a distância	Denia Falcão de Bittencourt	Vani Moreira Kenski	C-2
89	2012	Universidade Cidade de São Paulo	Dissertação	Autoavaliação institucional: da participação à percepção dos resultados na ótica do corpo discente	Rodrigo Julio Alves de Almeida	Celia Maria Haas	C-2
90	2012	Universidade de Brasília	Dissertação	Autoavaliação como instrumento de gestão na educação superior: o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG)	Ângela Maria de Menezes	José Vieira de Sousa	C-2
91	2012	Universidade Federal de Santa Catarina	Dissertação	Avaliação e qualidade para a educação superior a distância de Santa Catarina: desafios do Sinaes	Rafael Pereira Ocampo Moré	Alexandre Marino Costa	C-3
92	2012	Universidade de São Paulo	Tese	Determinantes do desempenho acadêmico dos alunos dos cursos de ciências contábeis	Nalbia de Araujo Santos	Luis Eduardo Afonso	C-4
93	2012	Universidade Positivo	Dissertação	Avaliação institucional de organizações em ensino superior: um estudo da abrangência semântica e formal da avaliação de desempenho em um modelo de autoavaliação de uma IFE paranaense	Elsi do Rocio Cardoso Alano	Queila Regina Souza	C-2
94	2012	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Dissertação	Sinaes – Indicadores de qualidade de cursos no ensino superior e reprodução social	Leandro Berchieli	Leda Maria de Oliveira Rodrigues	C-3
95	2012	Universidade Federal de Juiz de Fora	Dissertação	A acreditação no sistema federal de ensino superior e seus reflexos na rotina institucional da UFJF	Rosa Maria dos Santos Manso Sakamoto	Fernando Tavares Júnior	C-5

96	2012	Universidade Federal da Grande Dourados	Dissertação	Avaliação da educação superior na interseção de políticas sistêmicas e institucional	Marianne Pereira de Souza	Giselle Cristina Martins Real	C-5
97	2012	Fundação Cesgranrio	Dissertação	Meta-avaliando uma autoavaliação no âmbito do Sinaes	Marcia da Silveira Ferreira	Ligia Silva Leite	C-2
98	2012	Universidade Católica de Santos	Dissertação	O Enade e a gestão de cursos superiores de tecnologia em instituições de educação superior do setor privado	Denise de Fatima Alonso	Maria Angélica Rodrigues Martins	C-4
99	2013	Universidade Federal de Santa Maria	Dissertação	Avaliação institucional de IES: reflexões sobre compatibilidade de três modelos de autoavaliação Sinaes, FNQ e CAF	Fabio Redin do Nascimento	Alberto Souza Schmidt	C-4
100	2013	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul	Dissertação	Processo de avaliação da satisfação do cliente em instituições de ensino superior: um estudo nas Comissões Próprias de Avaliação	Rúbia Beatriz Schwanke	Lurdes Marlene Seide Froemming	C-2
101	2013	Universidade Federal de Pernambuco	Dissertação	Aspectos contextuais e metodológicos da avaliação da qualidade da educação superior brasileira: uma análise dos indicadores utilizados pelos órgãos reguladores nos processos de avaliação dos cursos de graduação	Edcleide Maria da Silva	Emanuela Sousa Ribeiro	C-1 C-2
102	2013	Universidade Federal de Viçosa	Dissertação	Análise do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior do Brasil (Sinaes) e de sua possível aplicação em Angola - África	Kapeth Gaspar dos Santos da Costa	Adriel Rodrigues de Oliveira	C-5
103	2013	Universidade de Brasília	Dissertação	Descredenciamento de instituições privadas de educação superior como efeito da regulação estatal	Maria José Pereira Caldas	José Vieira de Sousa	C-5
104	2013	Universidade de Brasília	Dissertação	Sentidos e significados do Índice Geral de Cursos na regulação da qualidade da educação superior	Paola Matos da Hora	José Vieira de Sousa	C-5
105	2013	Universidade Federal do Amazonas	Dissertação	Estudo do processo de avaliação interna: ferramenta de tomada de decisão, de autocontrole, de autoconhecimento e de melhoria na gestão de universidades e institutos federais	Lucilene Rebouças de Oliveira	Daniel Nascimento e Oliveira	C-2 C-5
106	2013	Universidade Federal de Pernambuco	Dissertação	Aspectos contextuais e metodológicos da avaliação da qualidade da educação superior brasileira: uma análise dos indicadores utilizados pelos órgãos reguladores nos processos de avaliação dos cursos de graduação	Edcleide Maria da Silva	Emanuel Sousa Ribeiro	C-3

107	2013	Universidade de Brasília	Tese	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes: uma análise do uso dos resultados no curso de pedagogia da UEMA	Ana Lúcia Cunha Duarte	José Vieira de Sousa	C-4
108	2013	Universidade de São Paulo	Tese	Educação superior: o papel da União e a garantia de qualidade do ensino	Susana Salum Rangel	Nina Beatriz Stocco Ranieri	C-5
109	2013	Universidade Federal da Paraíba	Dissertação	Uma análise da sustentabilidade financeira da Faculdade Independente do Nordeste FAINOR - através dos indicadores do sistema nacional de avaliação - Sinaes/MEC	Edvaldo Pedreira Gama Filho	Eladio Jose de Goes Brennard	C-3
110	2013	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Dissertação	Uma avaliação política da política de avaliação da educação superior brasileira	Pedro Isaac Ximenes Lopes	Lincoln Moraes de Souza	C-5
111	2013	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Dissertação	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	Miguel Eduardo Moreno Añez	C-2
112	2013	Universidade Estadual Paulista	Tese	Índice Geral de Cursos (IGC) como indicador de qualidade das instituições de ensino superior	Mauro Afonso Rizzo	Maria Teresa Miceli Kerbauy	C-5
113	2013	Pontifícia Universidade Católica de Campinas	Dissertação	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes: impactos nas IES e estratégias de aprimoramento institucional: um estudo a partir da produção científica brasileira (2004-2010)	Adauto Marin Molck	Adolfo Ignacio Calderón	C-4
114	2013	Pontifícia Universidade Católica de Campinas	Dissertação	Exame Nacional de Cursos: um balanço da produção científica brasileira, com foco nos impactos nas IES e suas estratégias de aprimoramento institucional (1999-2010)	Tânia Aparecida Ferreira	Adolfo Ignacio Calderón	C-3
115	2013	Universidade Federal de Juiz de Fora	Dissertação	Exame nacional de desempenho dos estudantes Enade 2008: um estudo sobre o questionário de percepção sobre a prova de pedagogia	Ana Maria de Gois Rodrigues	Clécio da Silva Ferreira	C-4
116	2013	Universidade Federal de Juiz de Fora	Dissertação	Apropriação da primeira dimensão do instrumento de avaliação para cursos de graduação pelos coordenadores do curso de pedagogia a distância da UFJF, UFMG e UFPB	Fabiano Cavalcanti Mundim	Eliane Medeiros Borges	C-3
117	2013	Universidade Estadual de Campinas	Tese	Ensino superior, controle estatal, avaliação institucional e o Sinaes: matrizes histórico-institucionais, contradições políticas e perspectivas de autonomia do ensino superior brasileiro para além do Sinaes	Reginaldo Arthus	Cesar Aparecido Nunes	C-5

118	2013	Universidade Federal do Amazonas	Dissertação	Gestão de bibliotecas: avaliação estrutural das bibliotecas do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amazonas – IFAM	Odimar José Ferreira Porto	Célia Regina Simonetti Barbalho	C-1
119	2013	Universidade Federal do Amazonas	Dissertação	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	Daniel Nascimento e Silva	C-2
120	2013	Universidade Federal de Santa Catarina	Dissertação	Avaliação do curso superior tecnológico em gestão pública na modalidade a distância	Melissa Liotto	Rogério da Silva Nunes	C-3
121	2013	Centro Universitário Moura Lacerda	Dissertação	A autoavaliação institucional: um instrumento que contribui para a gestão educacional em IES	Marco Antonio Nicotari	Maria de Fátima da Silva Costa Garcia Mattos	C-2
122	2013	Universidade Cidade de São Paulo	Dissertação	Os instrumentos de avaliação do Sinaes: gestão e qualidade na perspectiva dos coordenadores de curso	Fernanda de Cássia Rodrigues Pimenta	Célia Maria Haas	C-3
123	2013	Universidade Cidade de São Paulo	Dissertação	O planejamento estratégico nas instituições privadas de ensino superior: uma proposta metodológica para gestão acadêmica e administrativa a partir do Sinaes	João Rodrigues Sampaio Neto	Jair Militão da Silva	C-5
124	2014	Universidade Federal de São Carlos	Dissertação	Avaliação institucional: o caso da UFSCar	Joelma dos Santos	José Carlos Rothen	C-2
125	2014	Universidade Federal de Santa Maria	Dissertação	Influências do Sinaes na construção curricular do curso de pedagogia	Mônica de Souza Trevisan	Rosane Carneiro Sarturi	C-3 C-4
126	2014	Universidade Federal de Santa Maria	Dissertação	Avaliação institucional: um olhar sobre o processo de autoavaliação e sua relação com o comportamento empreendedor em uma IFES	Rosiane Rocha do Vale	Italo Fernando Minello	C-2
127	2014	Universidade Federal de Santa Maria	Dissertação	Avaliação externa de curso de graduação e os procedimentos de qualificação dos acervos em uma instituição federal de ensino superior	Regycléia Botelho Cutrim Alves	Vitor Francisco Schuch Júnior	C-1
128	2014	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	Dissertação	Diretrizes curriculares nacionais do curso de graduação em farmácia e o sistema de avaliação da educação superior: análise crítico-reflexiva da prova do Enade 2010	Joice Nedel Ott	Bartira Ercília Pinheiro da Costa	C-4

129	2014	Universidade Metodista de São Paulo	Dissertação	A autoavaliação institucional no ensino superior: a perspectiva e estratégia discentes	Marcelo Leandro Ferraz Alves	Roger Marchesini Quadros Souza	C-2
130	2014	Universidade do Extremo Sul Catarinense	Dissertação	Política de avaliação de universidades: o Sinaes e o perfil docente nos instrumentos de avaliação	Michel Alisson da Silva	Gildo Volpato	C-1
131	2014	Universidade de Brasília	Tese	Implicações do Enade para a organização do trabalho pedagógico e as práticas avaliativas em um curso de pedagogia	Simone Braz Ferreira Gontijo	Benigna Maria de Freitas Villas Boas	C-4
132	2014	Universidade de Brasília	Tese	Reconhecimento de cursos de graduação em instituições privadas no marco do Sinaes: avaliação, regulação e acomodação	Kelli Consuelo Almeida de Lima Queiroz	José Vieira de Sousa	C-3
133	2014	Universidade Federal de Santa Catarina	Dissertação	Análise qualitativa dos indicadores do Sinaes em relação às ações dos tutores na educação superior a distância	Maria Aparecida Silva Alves	Marcos Baptista Lopez Dalmau	C-3
134	2014	Universidade Federal da Paraíba	Dissertação	Sinaes e os procedimentos de avaliação: a construção de uma nova cultura na universidade?	Ana Karolina Ramalho de Araújo Rosas	Simone Magalhães Brito	C-2
135	2014	Universidade Federal da Paraíba	Dissertação	Mapeamento do conhecimento explícito na avaliação <i>in loco</i> /Sinaes: o uso da TI na representação gráfica de categorias	Marconi Araújo Rodrigues	Sandra Leandro Pereira	C-2
136	2014	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	Dissertação	Implantação das Comissões Próprias de Avaliação dos institutos federais da região Norte do Brasil	Jackson Bezerra Nunes	Nádia Maria Pereira de Souza	C-2
137	2014	Universidade Federal do Paraná	Dissertação	Implicações do Enade: percepção dos coordenadores de cursos de graduação em enfermagem de Curitiba – PR	Maria Caroline Waldrigues	Maria Tereza Carneiro Soares	C-4
138	2014	Universidade Federal do Pará	Dissertação	Autoavaliação institucional: a realidade da CPA na prática do Sinaes	Alexandra Ferreira	Josep Pont-Vidal	C-2
139	2014	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	Tese	Políticas públicas de avaliação para a educação superior no Brasil: autonomia e produção do conhecimento	Marijane Zanotto	Zacarias Jaegger Gama	C-2
140	2014	Universidade Federal de Santa Catarina	Dissertação	Os parâmetros de avaliação do Sinaes na percepção dos estudantes do curso de graduação em administração: um estudo em Apucarana-PR	Ana Paula Guimarães	Rogério da Silva Júnior	C-3
141	2014	Universidade de Brasília	Tese	Regular e/ou induzir qualidade? Os cursos de pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes	Claudia Maffini Griboski	José Vieira de Sousa	C-3

142	2014	Universidade Federal do Ceará	Tese	Estudo da eficácia da formação de graduandos através da avaliação de egressos	José Luiz Torres Mota	Wagner Bandeira Andriola	C-2
143	2014	Universidade Federal do Ceará	Tese	Avaliação da formação e da prática docente em instituição de ensino superior	Gonçalves Filho Mercídio	Wagner Bandeira Andriola	C-5
144	2014	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Tese	Autoavaliação a partir da ótica dos gestores de uma instituição de ensino superior	Nelson Lambert de Andrade	Mere Abramowicz	C-2
145	2014	Universidade Federal de Minas Gerais	Dissertação	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: a avaliação externa a partir da prática dos avaliadores <i>ad hoc</i> do INEP	Michelle Espindola Batista	Rosimar de Fátima Oliveira	C-1
146	2014	Pontifícia Universidade Católica de Goiás	Dissertação	Avaliação institucional na unidade universitária de Quirinópolis da Universidade Estadual de Goiás (2005-2010): processos, significados e contradições	Joana Corrêa Goulart	Iria Brzezinski	C-2
147	2014	Universidade da Amazônia	Dissertação	Processo de avaliação institucional: efeitos sobre o clima e gestão organizacional em uma instituição de ensino superior	Wanessa Carvalho da Costa	Ernando Antônio Colares Palácios	C-3
148	2015	Universidade Federal de Pernambuco	Dissertação	A autoavaliação no âmbito da educação superior: o caso da Universidade Federal de Pernambuco	Wilma dos Santos Ferreira	Edson Francisco de Andrade	C-2
149	2015	Universidade Federal de São Carlos	Dissertação	Proposta metodológica para análise dos resultados de avaliações dos cursos de graduação	Alessandra Maria Sudan	José Carlos Rothen	C-3
150	2015	Universidade Federal de Pernambuco	Tese	Avaliação institucional no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)	Assis Leão da Silva	Alfredo Macedo Gomes	C-1 C-2
151	2015	Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões	Dissertação	Avaliação institucional externa e a gestão em instituições de educação superior: um estudo de caso na Faculdade de Tecnologia Senac – São Miguel do Oeste/SC	Adilson José de Almeida	Cênio Back Weyh	C-1
152	2015	Universidade de Brasília	Tese	Política do Sinaes: significados e efeitos em IES privadas de Minas Gerais	Maria Marta do Couto Pereira Rodrigues	José Vieira de Sousa	C-5
153	2015	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Atuação da Comissão Própria de avaliação (CPA) no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará	Mariângela do Amaral Saboya	Maria do Socorro de Sousa Rodrigues	C-2

154	2015	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Fazendo o Enade: concepções e usos da avaliação por coordenadores de cursos de graduação na Universidade Federal do Ceará	Pablo Rodrigo da Silva	Alcides Fernando Gussi	C-4
155	2015	Universidade de Brasília	Tese	Entre o explícito e o latente: revelações do Parfor e do Sinaes sobre a qualidade dos cursos de pedagogia	Valdinei Costa Souza	José Vieira de Sousa	C-5
156	2015	Universidade de Brasília	Tese	A organização pedagógica nos cursos da área da saúde e seus reflexos no processo formativo: uma análise a partir da avaliação	Suzana Schwerz Funghetto	Margô Gomes de Oliveira Karnikowski	C-5
157	2015	Universidade Federal de Santa Catarina	Tese	A avaliação <i>in loco</i> de cursos superiores brasileiros no contexto do Sinaes: análise das percepções dos avaliadores externos	Marcelo Salmeron Figueredo	Lauro Francisco Mattei	C-3
158	2015	Universidade Federal de Santa Catarina	Dissertação	Os parâmetros de avaliação do Sinaes na percepção dos estudantes do curso de graduação em administração: um estudo em Apucarana-PR	Ana Paula Guimarães	Rogério da Silva Nunes	C-3
159	2015	Universidade Federal de Santa Catarina	Tese	Meta-avaliação: uma década do processo de avaliação institucional do Sinaes	Rodrigo Serpa Pinto	Pedro Antônio de Melo	C-5
160	2015	Universidade Estadual Paulista	Dissertação	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	José Celso Freire Júnior	C-2
161	2015	Universidade de Brasília	Dissertação	Um instrumento de avaliação docente para a Universidade de Brasília: uma construção nos moldes do Sinaes	Amanda Guedes Andrade Bedritichuk	Girleene Ribeiro de Jesus	C-2
162	2015	Universidade Federal de Santa Catarina	Dissertação	A avaliação institucional e a definição de políticas institucionais na UFSC	Rafael dos Santos Pereira	Renato Cislagui	C-1 C-2
163	2015	Pontifícia Universidade Católica de Campinas	Dissertação	Os efeitos do Sinaes no curso de administração	Paulo Roberto Teixeira Junior	Mônica Piccione Gomes Rios	C-3
164	2015	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	Dissertação	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	Alam de Oliveira Casartelli	C-2
165	2015	Universidade Federal de São Carlos	Dissertação	Proposta metodológica para análise dos resultados de avaliações dos cursos de graduação	Alessandra Maria Sudan	Mauro Rocha Côrtes	C-3

166	2015	Universidade Católica de Santos	Dissertação	Análise das influências do Sinaes na prática docente universitária	Leandro Gonçalves Martins	Paulo Ângelo Lorandi	C-4
167	2016	Universidade Católica de Brasília	Dissertação	O homogêneo no heterogêneo: o Sinaes e as dinâmicas da gestão na educação superior privada	Ana Luiza Fernandes Mendes	Ranilce Guimarães-Iosif	C-5
168	2016	Universidade Federal do Espírito Santo	Tese	As políticas públicas de avaliação do ensino superior e o trabalho docente no Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo: sinais da ditadura ou a ditadura do Sinaes	Claudenice Maria Vêras Nascimento	Ivone Martins de Oliveira	C-5
169	2016	Universidade Federal de Santa Maria	Dissertação	Extensão universitária na UFSM: propostas para elaboração de um instrumento de avaliação	Eron da Silva Domingues	Alberto Souza Schmidt	C-5
170	2016	Universidade de Taubaté	Dissertação	O Enade em foco: uma análise das questões discursivas do componente formação geral	Cintya Cardoso de Oliveira Brito Gomes	Eliana Vianna Brito Kozma	C-4
171	2016	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Repercussão dos resultados da autoavaliação institucional na gestão da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB	Maria do Socorro Maia Silva	Maria Elias Soares	C-2
172	2016	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Análise das provas do exame da OAB e do Enade dos cursos de direito do ano de 2012 à luz da taxonomia dos objetivos educacionais de Benjamin Bloom	Antônio Valdenísio Bezerra Júnior	Raimundo Hélio Leite	C-4
173	2016	Universidade Federal da Bahia	Dissertação	Avaliação da educação superior: estudo dos sistemas no Brasil e na Colômbia	Jacqueline Forero Castillo	Robert Evan Verhine	C-5
174	2016	Universidade de Brasília	Dissertação	A autoavaliação na Universidade de Brasília: entre a proposta do Sinaes e os sinais da prática	Lukelly Fernanda Amaral Gonçalves	José Vieira de Sousa	C-2
175	2016	Universidade de Brasília	Tese	Intencionalidades e efeitos da autoavaliação institucional na gestão de uma universidade multicampi	Arlete de Freitas Botelho	José Vieira de Sousa	C-2
176	2016	Universidade de São Paulo	Dissertação	A qualidade no Programa Universidade para Todos (PROUNI) segundo os resultados de avaliação de cursos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)	Camila Yuri Santana Ikuta	Gladys Beatriz Barreyro	C-3
177	2016	Universidade Federal do Pará	Tese	A avaliação institucional na Universidade Federal do Tocantins (2004–2010)	Francisco Gonçalves Filho	Vera Lúcia Jacob Chaves	C-2
178	2016	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	Dissertação	A qualidade da educação superior nos instrumentos normativos sobre o Sinaes	Tatiana de Souza Figueiredo Marchesi	Acir Mário Karwoski	C-5

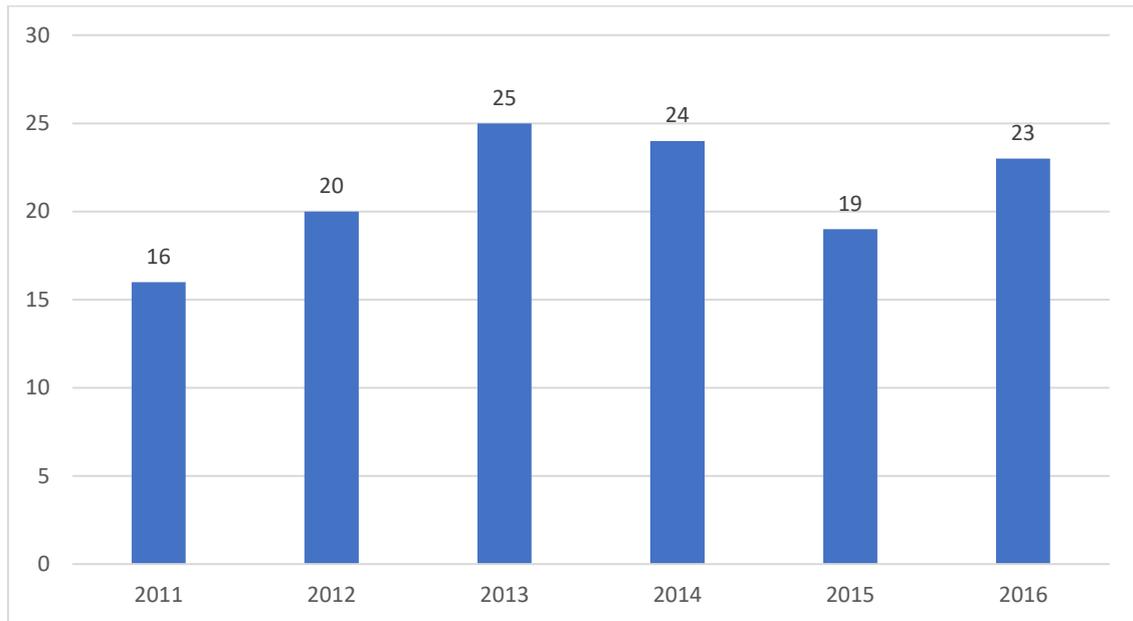
179	2016	Universidade Estadual Paulista	Tese	O processo de avaliação institucional externa à luz de uma perspectiva ética: um estudo de caso	Hélio José dos Santos Souza	Sebastião de Souza Lemes	C-1
180	2016	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Dissertação	Avaliação institucional no ensino superior: os desdobramentos de uma experiência avaliativa	Fabiana Bergamin	Mere Abramowicz	C-4
181	2016	Universidade Federal da Grande Dourados	Dissertação	Concepções de qualidade na educação superior: interseção entre os instrumentos de avaliação do Mercosul e do Brasil	Mary Ane de Souza	Giselle Cristina Martins Real	C-5
182	2016	Universidade Estadual de Campinas	Tese	O Sinaes, o Enade e a formação geral do estudante da educação superior: um estudo de intervenção	Solange Munhoz Arroyo Lopes	Marcia Regina Ferreira de Brito	C-4
183	2016	Centro Universitário La Salle	Tese	Sustentabilidade financeira das instituições de ensino superior privadas: um modelo de gestão estratégica com base no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)	Renato Silva	Dirléia Fanfa Sarmiento	C-1 C-2
184	2016	Universidade Católica de Santos	Dissertação	O Sinaes e os coordenadores de cursos de administração do setor privado: implicações de uma política de avaliação	Roberto Araújo da Silva	Maria Angélica Rodrigues Martins	C-5
185	2016	Universidade Lasalle	Dissertação	Uma proposta de responsabilidade social universitária: aproximação entre Sinaes, literatura e Unilasalle	Fádua Ionara Andrade de Andrade	Paulo Fosatti	C-5
186	2016	Centro Universitário de Maringá	Dissertação	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior e gestão do conhecimento: diferencial competitivo de uma instituição de ensino superior	Maria Albertina Ferreira do Nascimento	Flavio Bortolozzi	C-5
187	2016	Pontifícia Universidade Católica de Campinas	Dissertação	Os efeitos do Sinaes no curso de turismo da PUC–Campinas: percepção dos gestores, professores e egressos	Marina Piason Breglio Pontes Oliveira	Monica Piccione Gomes Rios	C-5
188	2016	Universidade de Brasília	Dissertação	Uso dos resultados da autoavaliação institucional pelos gestores da Universidade de Brasília	June Alves de Arruda	Tatiane Paschoal	C-2
189	2016	Universidade do Extremo Sul Catarinense	Dissertação	A autoavaliação e gestão institucional na visão da Comissão Própria de Avaliação de IES privada	Kelli Savi da Silva	Antonio Serafim Pereira	C-2

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos bancos de teses e dissertações do IBICT e da Capes (2022).

O movimento de produções acadêmicas sobre os impactos do IGC e o relevo que o Enade passou a ocupar na avaliação das IES continuaram em uma crescente na segunda fase analisada, sendo foco de pesquisa por autores como Alonso (2012), Wordell (2012), Rizzo (2013) e Hora (2013).

Conforme mencionado, os anos de maior incidência foram 2013 e 2014, quando foram publicados 25 (19,7%) e 24 (18,9%) trabalhos, conforme demonstrado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Distribuição das teses e dissertações defendidas sobre o Sinaes por ano (BRASIL, 2011–2016)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos bancos de teses e dissertações do IBICT e da Capes (2022).

Ao analisar os trabalhos por categoria, constata-se que a *C-1, avaliação institucional externa*, seguiu entre as temáticas menos discutidas, com 13 pesquisas, o que significa 9,7% das teses e dissertações produzidas entre 2011 e 2016. Entre os aspectos abordados, destacam-se: i) a relevância da dimensão ética como estratégia para alcançar os objetivos do Sinaes, sob risco de esvaziamento da legislação (SOUZA, 2016); ii) a complexidade do processo de avaliação e o perfil plural dos docentes presente nos instrumentos de avaliação (SILVA, 2014); e iii) as relações entre avaliação e regulação da educação superior (GUIMARÃES, 2012).

A exemplo do período anterior, a maior expressividade de publicações se concentrou na categoria *C-2, avaliação institucional interna e/ou autoavaliação*, com 50 estudos, o que significou 37,3% das obras identificadas. Vários desses estudos demonstraram a relevância das informações construídas pelas IES através de seus processos de autoavaliação, contudo, alertaram para contradições que limitam seu potencial de transformações, tanto na gestão

quanto no planejamento dessas instituições – entre as quais, problemas referentes à autonomia, à hierarquia e ao reconhecimento da CPA dentro da comunidade acadêmica (BOTELHO, 2016; FERREIRA, A., 2015; FERREIRA, W., 2014; PEREIRA, 2015; SILVA, 2016).

Goulard (2014) atenta para algumas das contradições que permeiam os processos de autoavaliação em uma IES. De acordo com a autora, iniciativas relevantes, como a realização de processos avaliativos de forma sistemática e o investimento na formação continuada, a partir do processo da avaliação institucional interna, representam desdobramentos que contribuem para a melhoria da qualidade nas instituições. Todavia, adversidades como o limitado investimento público na IES pesquisada, as difíceis condições de trabalho e a incipiente cultura de avaliação institucional contribuem para a fragilização da política.

A categoria *C-3, avaliação de curso*, apresentou um aumento significativo no quantitativo de trabalhos em relação à primeira fase (2005–2010), tendo um crescimento de 475%, de quatro para 23 publicações, tornando-se a segunda maior incidência entre as categorias constituídas com base nos componentes do Sinaes. No total de produções identificadas de 2011 a 2016, a categoria *C-3* abarcou 17,2% dos trabalhos. A publicação do novo Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância (INEP, 2012) configura-se entre razões que contribuíram para o expressivo aumento no período mencionado. Indício dessa afirmação é que, dos 23 trabalhos, 13 (57%) se concentraram nos dois anos subsequentes à publicação do novo instrumento. Entre os trabalhos, Pimenta (2013), tendo como base pesquisa com 90 coordenadores de curso superior de instituições privadas no estado de São Paulo, obteve como resultado que os instrumentos e resultados da avaliação de curso são utilizados em maior número em razão da gestão dos cursos em contraposição aos que acreditam na contribuição dos instrumentos para a aferição da qualidade.

Andrade (2011), a partir de investigação sobre a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) para fins de reconhecimento, expôs que todos os coordenadores que participaram da pesquisa concordaram que a ACG contribui para a melhoria dos cursos. Contudo, críticas foram feitas à ausência de uma “[...] política de continuidade e de acompanhamento do desempenho acadêmico, conseqüentemente dos resultados obtidos na avaliação” (p. 235). Já Griboski (2014), ao analisar e interpretar os resultados de avaliação dos cursos de pedagogia selecionados para sua investigação, expôs que as práticas constituídas nos cursos se direcionam mais ao atendimento da lógica da regulação do que às mudanças da realidade da oferta dos cursos.

A categoria *C-4, avaliação do estudante*, foi o terceiro componente mais investigado, com 19 trabalhos, representando 14,2% das publicações entre 2011 e 2016. Ela envolve trabalhos que problematizaram o Enade a partir da perspectiva de grupos distintos que se

relacionam com o campo da educação superior, tais como gestores, docentes e alunos. Quanto a estes, Bergamin (2016) aborda que, para os entrevistados, o Enade atinge os objetivos aos quais se propõe, como aferir o desempenho dos estudantes, contribuir para um diagnóstico da IES e nortear a análise de práticas curriculares. Todavia, os participantes apontam que a metodologia utilizada não reconhece diferenças sociais, regionais e culturais, o que fortalece a adoção de um currículo padrão em detrimento da diversidade.

Silva (2015) concluiu que o Enade é compreendido de maneira díspar da proposta inicial por coordenadores de cursos de graduação e gestores da instituição pesquisada. Já Wordell (2012) buscou entender como o Enade se materializa nas IES privadas e quais sentidos os estudantes, professores e gestores constroem sobre ele.

A categoria C-5, denominada *outras categorias*, apresentou 29 trabalhos, distribuídos em dez teses (34,5%) e 19 dissertações (65,5%). Considerando o total de pesquisas elencadas de 2011 a 2016, a categoria C-5 representou 22,8%. Entre os problemas investigados, destacam-se: i) a preocupação com a qualidade da educação superior, apresentada através de aspectos como o reconhecimento de diversas definições desse conceito; ii) os instrumentos de avaliação utilizados e as responsabilidades do Estado em sua concretização, expressas em pesquisas como as de Rangel (2013), Marchesi (2016) e Souza (2016); e iii) as relações entre o Sinaes e o controle estatal sobre a educação superior, abordadas por Albuquerque (2011) e Arthus (2013).

Conforme exposto anteriormente, houve um exponencial crescimento de teses e dissertações sobre o Sinaes no segundo período em relação ao primeiro. A categoria C-2, *avaliação institucional interna e/ou autoavaliação*, manteve-se a mais pesquisada. Destaca-se que a categoria C-3, *avaliação de curso*, que na fase anterior foi a menos pesquisada, tornou-se o segundo componente do Sinaes mais investigado pelos programas de pós-graduação brasileiros entre 2011 e 2016, enquanto a categoria C-1, *avaliação institucional externa*, manteve-se com baixa incidência, sendo o componente menos estudado da política do Sinaes no período analisado. A seguir, serão apresentados os resultados obtidos com base no estado do conhecimento realizado na terceira fase, entre 2017 e 2020.

1.4 Terceiro período do estado do conhecimento sobre o Sinaes (2017–2020)

Na última fase do estado do conhecimento do Sinaes, foram identificados 76 trabalhos, distribuídos em 52 dissertações (68,4%) e 24 teses (31,6%). Os anos de 2017 e 2018 foram os que tiveram a maior representatividade, ambos com 23 trabalhos, significando 30,3% das publicações por ano. Houve mais dissertações publicadas em 2017, com 19 trabalhos (36,5%

do total entre 2017 e 2020), enquanto as teses foram mais publicadas em 2018, com nove trabalhos (37,5% das teses produzidas no período em análise).

A categoria *C-2, avaliação institucional interna e/ou autoavaliação*, manteve-se como a mais pesquisada, seguida de *C-3, avaliação de curso*, *C-4, avaliação de estudante*, e *C-1, avaliação institucional externa*, respectivamente, a exemplo do período de 2011 a 2016. Assim, a avaliação institucional externa consolidou-se como o componente do Sinaes menos investigado. O Quadro 4 apresenta as produções realizadas entre 2017 e 2020.

Quadro 4 – Teses e dissertações produzidas pelos programas de pós-graduação no Brasil (2017-2020)

Ordem	Ano	Instituição	Tipo de produção	Título	Autor	Orientador	Código
190	2017	Universidade Regional do Noroeste	Tese	Sinaes de regulação e Sinaes de emancipação: o impacto da avaliação institucional no desenvolvimento da educação superior brasileira	Fábio Roberto Pillatt	Helena Coppeti Callai	C-5
191	2017	Universidade Federal do Espírito Santo	Dissertação	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): a autoavaliação institucional na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)	Danielle Freitas Rangel	Neide César Vey Vargas	C-2
192	2017	Universidade Federal de Santa Maria	Dissertação	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	Ivan Henrique Vey	C-2
193	2017	Universidade Federal de Campina Grande	Tese	Avaliação da educação superior, regulação e controle da produção acadêmica: dinâmicas históricas e seus rebatimentos sobre o trabalho docente	Elvia Lane Araújo do Nascimento	Lemuel Dourado Guerra	C-5
194	2017	Universidade Federal de Pernambuco	Dissertação	As contribuições do Enade para o curso de pedagogia da UFPE-CAA: um olhar para o percurso formativo de pedagogos/as	Jéssica Flaíne dos Santos Costa	Kátia Silva Cunha	C-4
195	2017	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Autoavaliação institucional em instituição de ensino superior no Ceará, na perspectiva da comunidade acadêmica	Alexciano de Sousa Martins	Maria do Socorro de Sousa Rodrigues	C-2
196	2017	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Avaliação institucional na Universidade Federal do Ceará: a construção do projeto pedagógico do curso de agronomia sob o marco legal do Sinaes	Manoel Irlano Barbosa Leite	Francisca Silvania de Sousa Monte	C-5
197	2017	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	Dissertação	Processo de autoavaliação institucional: produção de um manual para apoio à Comissão Própria de Avaliação	Fabiano Kenji Aoki	Flaviana Tavares Vieira Teixeira	C-2
198	2017	Universidade Federal da Bahia	Dissertação	Avaliação da qualidade do ensino de engenharia de produção no Brasil a partir dos indicadores do Sinaes	Felipe Guilherme de Oliveira Melo	Marcelo Embiruçu	C-5
199	2017	Universidade de Brasília	Dissertação	Uma análise dos fatores determinantes do desempenho dos alunos dos cursos superiores em administração do Distrito Federal	Emília de Oliveira Faria	Ricardo Corrêa Gomes	C-4

200	2017	Universidade Federal do Maranhão	Dissertação	Avaliação de cursos jurídicos no Brasil: estudo de dois casos no Maranhão	Inês Alves de Sousa	Paulo Roberto Barbosa Ramos	C-4
201	2017	Universidade Federal de Santa Catarina	Dissertação	Grau de maturidade do processo de autoavaliação da Universidade Federal de Santa Catarina	Manuela Coelho Perez	Alexandre Moraes Ramos	C-2
202	2017	Universidade Federal de Santa Catarina	Dissertação	Avaliação psicométrica da medida do componente de formação geral da prova do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) de 2010, 2011 e 2012	André Luiz Santos de Oliveira	Dalton Francisco de Andrade	C-4
203	2017	Universidade Federal da Paraíba	Dissertação	Avaliação da educação superior: o sistema de bibliotecas da UFPB e a evolução dos seus indicadores de desempenho	João Henrique Lucena da Costa	Éder da Silva Dantas	C-1 C-3
204	2017	Universidade Federal da Paraíba	Dissertação	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e os indicadores de avaliação referente à biblioteca universitária: construindo um modelo de avaliação para o Sistemoteca da UFPB	Vicente Paulo Ramalho	Swamy de Paula Lima Soares	C-1
205	2017	Universidade Estadual Paulista	Tese	Repercussões do Sinaes no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará	Márcia de Negreiros Viana	Graziela Zambão Abdian	C-5
206	2017	Pontifícia Universidade Católica de Campinas	Dissertação	Os efeitos do Sinaes no curso de turismo da PUC-Campinas: percepção dos gestores, professores e egressos	Marina Piason Breglio Pontes	Monica Piccione Gomes Rios	C-5
207	2017	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	Dissertação	Avaliação institucional numa universidade multicampi: diálogos, tensões e interfaces com o planejamento	Rafael Martins Sais	Maria Isabel da Cunha	C-2
208	2017	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Tese	Revelações do Sinaes: (des)caminhos da avaliação da qualidade nos cursos de pedagogia no Brasil	Jeferson Saccol Ferreira	Maria Beatriz Luce	C-4
209	2017	Universidade do Oeste Paulista	Dissertação	As influências do Sinaes na gestão de duas instituições de ensino superior e seu desempenho no Enade	Cristiane Fernandes	Maria Eliza Nogueira Oliveira	C-5
210	2017	Universidade Cidade de São Paulo	Dissertação	Autoavaliação como subsídio à gestão acadêmica de cursos de graduação presenciais: a visão dos coordenadores	Egídio de Oliveira Filho	Célia Maria Haas	C-2
211	2017	Universidade de Brasília	Dissertação	Autoavaliação no Sinaes: prática vigente e perspectivas para uma agenda futura	Ivanildo Ramos Fernandes	José Vieira de Sousa	C-2

212	2017	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	Dissertação	Os desafios do diálogo entre autoavaliação institucional e gestão estratégica do IFRS - Campus Rio Grande	Fabio Rios Kwecko	Artur Eugênio Jacobus	C-2
213	2018	Universidade Federal do Espírito Santo	Dissertação	A percepção dos estudantes sobre a formação na universidade: uma análise por meio do questionário do estudante do Enade	Tatiane Merlo	Márcia Helena Siervi Manso	C-4
214	2018	Universidade Federal de Sergipe	Tese	Sinaes: política de ordenamento para controle e poder do território	José Adailton Barroso da Silva	Alexandrina Luz Conceição	C-5
215	2018	Universidade Federal de Santa Maria	Tese	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: produção de sentidos de qualidade na gestão de licenciaturas da UFSM	Mônica de Souza Trevisan	Rosane Carneiro Sarturi	C-5
216	2018	Universidade Federal de Santa Maria	Dissertação	Análise da autoavaliação institucional pela perspectiva da teoria da resposta ao item: uma aplicação na UFSM	Elisete Kronbauer	Ivan Henrique Vey	C-2
217	2018	Universidade Federal de Santa Maria	Dissertação	Sistema de avaliação da educação superior: (in)congruências e repercussões nas instituições de ensino superior privadas	Ricardo Xavier Coelho	Adriana Moreira da Rocha Veiga	C-5
218	2018	Universidade Federal de Santa Maria	Dissertação	Proposta de padronização dos processos regulatórios de cursos de graduação no âmbito da Universidade Federal de Santa Maria	Douglas Flores de Almeida	Ivan Henrique Vey	C-3
219	2018	Universidade Federal da Bahia	Dissertação	Contribuições e limites dos indicadores de qualidade dos cursos de engenharia de produção: uma análise a partir do Enade e do CPC	Ricardo de Albuquerque Aguiar Filho	Marcelo Embiruçu	C-4 C-5
220	2018	Universidade Federal do Ceará	Tese	Dinâmicas do ensino superior no Brasil: arranjos e performances de uma faculdade amapaense empenhada em obter avaliação positiva nos ciclos do Sinaes	Margareth Guerra dos Santos	Jânia Perla Diógenes de Aquino	C-1 C-3
221	2018	Universidade Federal da Bahia	Dissertação	A participação dos servidores técnico-administrativos em educação (TAE) no processo de autoavaliação institucional das universidades federais brasileiras	Joice da Costa Martins	Jorge Luiz Lordêlo de Sales Ribeiro	C-2
222	2018	Universidade Federal de Minas Gerais	Dissertação	Comissões próprias de avaliação de universidades do Sudeste brasileiro: o que dizem os documentos e o que ocorre na prática	Júlia Flávia Araújo Carvalhaes	Maria do Carmo de Lacerda Peixoto	C-2

223	2018	Universidade Federal de São Carlos	Tese	Discursos (des)valorizados sobre a avaliação: compreensão dos movimentos discursivos da ABMES e da Andifes no mercado linguístico das políticas públicas de avaliação da educação superior brasileira	Joelma dos Santos Bernardes	José Carlos Rothen	C-5
224	2018	Universidade Federal da Fronteira Sul	Dissertação	Do Paiub ao Sinaes: aproximações entre as políticas públicas de avaliação da educação superior	Isabel Cristina Miorando Luft	Nilce Fátima Scheffer	C-5
225	2018	Universidade Federal da Paraíba	Dissertação	Avaliação de cursos a partir do Sinaes: uma contribuição à Comissão Própria de Avaliação da Universidade Federal da Paraíba	Wagner Leite Ribeiro	Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra	C-3
226	2018	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Tese	Avaliação institucional da UFRN: viabilidade e utilização	Any Kadidja de Melo Tavares Pinheiro	Lincoln Moraes de Souza	C-2
227	2018	Universidade do Grande Rio	Dissertação	O impacto do Sinaes nas universidades privadas do Rio de Janeiro sob a perspectiva da teoria institucional: o curso de administração	Tereza Cristina dos Reis Ferreira	Sergio Eduardo de Pinho Velho Wanderley	C-3
228	2018	Universidade do Grande Rio	Tese	Uma avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): medir o quê para quem, eis a questão!	Adriana Amadeu Garcia Torres	Sérgio Eduardo de P. Velho Wanderley	C-5
229	2018	Universidade Estadual Paulista	Tese	Avaliação institucional interna da Universidade Estadual de Goiás: um estudo meta-avaliativo	Joana Corrêa Goulart	Sebastião de Souza Lemes	C-2
230	2018	Universidade Estadual Paulista	Dissertação	Proposta de sistema de avaliação interna de cursos de licenciatura em instituição federal de ensino com base no Sinaes	Ana Claudia de Oliveira Lopes	José de Souza Rodrigues	C-5
231	2018	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	Tese	Avaliação institucional e os desafios da avaliação formativa no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia	Liz Denize Carvalho Paiva	Celia Regina Otranto	C-5
232	2018	Universidade Estadual do Oeste do Paraná	Dissertação	Cultura avaliativa e representações sociais com novos significados para a universidade	Adriana Fátima Tavares	Gustavo Biasoli Alves	C-2
233	2018	Universidade Federal do Amazonas	Tese	Processo de avaliação institucional do Sinaes: descompasso entre os resultados e a realidade do	Elenize Cristina Oliveira da Silva	Selma Suely Baçal de Oliveira	C-3

				curso de letras da Universidade Federal de Roraima			
234	2018	Universidade de Brasília	Dissertação	Efeitos da autoavaliação em instituições privadas de educação superior do Distrito Federal	Cláudio Amorim dos Santos	José Vieira de Sousa	C-2
235	2018	Centro Universitário Euro-americano	Dissertação	Políticas públicas de avaliação da educação superior: contexto histórico e análise do instrumento Enade	Raissa Siqueira Lara e Silva	André Pires Gontijo	C-4
236	2019	Universidade Federal do Ceará	Dissertação	Política pública de regulação: processo de habilitação institucional de uma IFES para oferta de educação a distância	Ana Lúcia da Silva	Maxweel Veras Rodrigues	C-1
237	2019	Universidade Estadual da Paraíba	Dissertação	Investigando aspectos históricos e filosóficos da física moderna e contemporânea em um curso de licenciatura em física: diálogo entre as competências presentes no projeto pedagógico de curso e no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade)	Rafaella Martins da Silva	Marcos Antônio Barros Santos	C-3
238	2019	Universidade Federal de Viçosa	Dissertação	Desafios do trabalho com a autoavaliação institucional participativa em universidades federais brasileiras	Naiany Gabrielle Pereira Lima	Débora Carneiro Zuin	C-2
239	2019	Universidade Federal de Goiás	Tese	Relações e condições de trabalho docente em IES privadas da grande Goiânia: análise relacional de rescindidos no contexto do Sinaes	Aline Fagner de Carvalho e Costa	Nelson Cardoso Amaral	C-5
240	2019	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Tese	Avaliação e regulação da educação superior: intenções e tensões na proposta de criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes)	Pedro Isaac Ximenes Lopes	Alda Maria Duarte Araújo Castro	C-5
241	2019	Universidade de Brasília	Tese	Qualidade e regulação nos cursos de direito: uma análise do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes	Paola Matos da Hora	José Vieira de Sousa	C-4
242	2019	Universidade Federal de Pernambuco	Dissertação	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	Alfredo Macedo Gomes	C2
243	2019	Universidade Federal da Paraíba	Dissertação	O olhar dos servidores técnico-administrativos acerca da autoavaliação como parte do Sistema	Rafael da Fonseca Cavalcanti	Swamy de Paula Lima Soares	C-2

				Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) na Universidade Federal da Paraíba			
244	2019	Universidade Federal da Paraíba	Dissertação	Ouvidoria universitária e avaliação institucional: uma análise da proposta do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior e das orientações da Controladoria-Geral da União	Edson Xavier dos Santos	Eder da Silva Dantas	C-2
245	2019	Universidade do Grande Rio	Dissertação	Comissão Própria de Avaliação em IES: um estudo de caso sobre a CPA da Unigranrio	Emerson Rosa Santana	Angelo Santos Siqueira	C-2
246	2019	Universidade Federal de Pelotas	Dissertação	Avaliação dos cursos de graduação da Universidade Federal de Pelotas: uma análise sob a ótica dos instrumentos de avaliação externa de cursos do Sinaes	Paula de Oliveira Moitinho Rippel	Rodrigo Serpa Pinto	C-3
247	2019	Universidade Federal do Maranhão	Dissertação	A responsabilidade social na regulação da educação superior: concepção/ações na prática de uma instituição privada no município de São Luís-MA	Janaina Itapotiara Nunes Lima	Lucinete Marques Lima	C-5
248	2019	Pontifícia Universidade Católica de Goiás	Tese	O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes da Educação Superior (Enade) na percepção dos coordenadores de cursos de licenciaturas da PUC Goiás: repercussões e resultados	Antônio Evaldo Oliveira	Maria Esperança Fernandes Carneiro	C-4
249	2019	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Tese	Os processos de avaliação do ensino superior nos cursos de serviço social: limites, possibilidades e resistências	Sandra Augusta Martine	Maria Beatriz Costa Abramides	C-3
250	2019	Universidade Federal da Paraíba	Dissertação	Análise do papel da autoavaliação institucional no processo de melhoria da qualidade na Universidade Federal da Paraíba	Saulo Rodrigo Alves de Souza	Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra	C-2
251	2019	Universidade Federal de Goiás	Tese	As relações e os desdobramentos da dupla avaliação (CEE/GO e Sinaes) na administração central da Universidade Estadual de Goiás	Valter Gomes Campos	Nelson Cardoso Amaral	C-5
252	2019	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	Tese	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	José Ivo Follmann	C-2

253	2019	Universidade Federal de São Paulo	Dissertação	Uma análise do Índice Geral de Cursos usando DEA	Joao Danilo Favali	Armando Zeferino Milioni	C-5
254	2020	Universidade do Sul de Santa Catarina	Dissertação	Avaliação do Instituto Federal de Santa Catarina sob a ótica da estratégia: uma proposição de alinhamento entre o Sinaes e o <i>Balanced ScoreCard</i>	Jaqueline Besen	Maurício Andrade de Lima	C-2
255	2020	Centro Universitário Internacional	Dissertação	Planejamento para o desenvolvimento do simulador de avaliação externa, à luz do instrumento de avaliação de curso de graduação (IACG) no contexto do novo marco legal regulatório	Tânia Aparecida Soares	Siderly do Carmo Dahle de Almeida	C-3
256	2020	Universidade Estadual Paulista	Dissertação	Comparação entre as provas do Enade dos anos de 2005 e 2017: aspectos dos conteúdos, competências e teoria-prática	Marcel Getaruck	Rosemary Rodrigues de Oliveira	C-4
257	2020	Universidade Federal de Juiz de Fora	Dissertação	Estudos sobre a avaliação <i>in loco</i> dos cursos de graduação na modalidade a distância	Ana Flávia Sacchetto Fabrini	Cassiano Caon Amorim	C-3
258	2020	Universidade Federal de Juiz de Fora	Dissertação	Propostas de intervenções pedagógicas na prova do Enade com perspectivas da utilização efetiva dos dados gerados	Atair Silva de Sousa	Marcos Tanure Sanábio	C-4
259	2020	Universidade de Brasília	Tese	Possibilidades de (des)articulações entre autoavaliação e avaliação institucional externa no marco do Sinaes	Michelle Espíndola Batista	José Vieira de Sousa	C-1 C-2
260	2020	Pontifícia Universidade Católica de Campinas	Tese	Inovação curricular e Sinaes: os casos de dois cursos de engenharia	Paulo Roberto Teixeira Júnior	Mônica Piccione Gomes Rios	C-5
261	2020	Universidade Federal de Juiz de Fora	Dissertação	O papel da biblioteca do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense do campus Macaé nas avaliações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior	Cassandra Castilho Reis	Frederico Braida	C-3
262	2020	Universidade Federal do Amazonas	Dissertação	O Enade constrói pontes ou edifica muros? Uma leitura da formação profissional em serviço social no Amazonas	Tereza Raquel Negreiros do Nascimento Costa	Roberta Ferreira Coelho de Andrade	C-4

263	2020	Universidade Federal do Paraná	Tese	A que serve o Sinaes? Uma avaliação da política nacional de avaliação da educação superior	Rafael dos Santos Pereira	Mônica Ribeiro da Silva	C-5
264	2020	Universidade Federal de Santa Maria	Tese	Critérios multidimensionais da avaliação e suas implicações no processo de reconhecimento de cursos superiores em institutos e universidades federais	Antônio Carlos Minussi Righes	Rosane Carneiro Sarturi	C-3
265	2020	Centro Universitário Internacional Uninter	Dissertação	Planejamento para o desenvolvimento do simulador de avaliação externa, à luz do instrumento de avaliação de curso de graduação (IACG) no contexto do novo marco legal regulatório	Tânia Aparecida Soares	Siderly do Carmo Dahle de Almeida	C-3

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos bancos de teses e dissertações do IBICT e da Capes (2022).

Os dados demonstram que, nos dois primeiros anos, houve uma estabilização da quantidade de trabalhos publicados, ambos com 23, conforme já explicitado, e uma redução nos dois anos seguintes, com 18 produções em 2019 e 12 em 2020. Apesar da diminuição de teses e dissertações nos anos de 2019 e 2020, não há um esgotamento sobre a política do Sinaes e seus componentes, visto que o recorte de dois anos é pequeno para uma avaliação adequada. Além disso, uma política pública como o Sinaes, que é dinâmica, reconfigura-se a partir de contradições e desenvolve-se no campo extremamente heterogêneo e diversificado da educação superior brasileira, possibilita um vasto campo de pesquisa.

Quanto à categorização, na *C-1, avaliação institucional externa*, foram identificados somente cinco trabalhos, que corresponderam a 6,3% do total das teses e dissertações. Entre eles, Santos (2018) utilizou aportes teóricos dos campos da educação, sociologia e antropologia para analisar a dimensão performática (considerando a dramatização de comportamentos e a produção de cenários) presente entre avaliados e avaliadores em visitas às IES como parte do processo do Sinaes. Realizada em uma faculdade amapaense, a pesquisa provoca, como questão estruturante, que os indicadores de qualidade presentes no Sinaes são embasados em modelos externos ao país e aos contextos locais, o que pode indicar resquícios de uma concepção de educação colonizadora. Já Silva (2019), que discutiu o processo de habilitação de uma instituição federal de educação superior (IFES) no Ceará para oferta da modalidade de educação a distância, concluiu que a política de avaliação e regulação vem sendo reduzida a instrumentos de controle e responsabilização. Segundo a autora, a dinâmica entre os diversos tipos de atos autorizativos conjugados com as modalidades de avaliação (institucional interna e externa, cursos e discentes), acrescida pela simultaneidade dos ciclos do Sinaes, acaba criando uma sistemática administrativa empresarial e burocrata, provocando, de certa forma, um esvaziamento da política do Sinaes. Já Batista (2020) problematizou as formas como se articulam a avaliação institucional interna e externa em instituições públicas e privadas, tendo constatado que essas articulações não têm sido efetivadas como previsto na concepção da política do Sinaes.

A categoria *C-2, avaliação institucional interna e/ou autoavaliação*, teve a maior recorrência, com 25 trabalhos, o que representou 31,3% das obras identificadas. O objeto de pesquisa mais frequente nessa categoria é a fragilidade na implementação de melhorias nas IES a partir dos relatórios da autoavaliação institucional (KWECKO, 2017; SOUZA, 2019).

Pinheiro (2018) analisa que a avaliação institucional interna pode ser compreendida como uma prática consolidada na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), contudo, aparentemente direcionada para atender às demandas dos gestores da instituição e do MEC. A autora alerta que, em relação à comunidade acadêmica, a participação de representações como os docentes, técnicos administrativos e alunos ocorre apenas em momentos pontuais.

Algumas produções tiveram a Comissão Própria de Avaliação (CPA) como objeto de estudo. Santana (2019) analisou comparativamente a dinâmica das CPAs de universidades públicas e privadas da região Sudeste. A pesquisa contou com 23 questionários com coordenadores de CPAs e entrevistou membros de cinco universidades, sendo três do estado do Rio de Janeiro e duas de Minas Gerais. Os dados do estudo indicaram que, mesmo havendo um escopo comum nas atribuições e funções das CPAs, há variações significativas nas dinâmicas institucionais, por exemplo, nas formas de operacionalização da avaliação institucional e nos entendimentos sobre as concepções presentes na autoavaliação. Já Nardelli (2019) analisou os processos de engajamento na autoavaliação institucional e como estes podem impactar a identidade dos indivíduos participantes. A autora constatou que o comprometimento dos indivíduos provoca repercussões pessoais e institucionais e recomendou que projetos voltados para o autoconhecimento pessoal e institucional sejam desenvolvidos como estratégia para a efetivação de uma cultura avaliativa formativa.

Em relação à categoria C-3, *avaliação de curso*, foram constatados 14 estudos, que significaram 17,5% dos 78 produzidos de 2017 a 2020. Entre os trabalhos, Martine (2019) discutiu os processos de avaliação da educação superior no Brasil e seus desdobramentos no curso de serviço social, considerando como são utilizados para a mercantilização da educação. A pesquisa foi realizada em três instituições do subcampo privado e em uma pública e buscou apontar limites e possibilidades dos processos de avaliação da educação superior. Reconheceu, também, iniciativas de resistência, como a defesa da categoria dos profissionais de serviço social pela consolidação das diretrizes curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS).

Na categoria C-4, *avaliação do estudante*, foram encontrados 13 estudos, que representaram 16,3% das pesquisas identificadas no período em análise. Faria (2017), com base em técnica estatística descritiva e multivariada, identificou fatores determinantes de desempenho em estudantes do curso de administração com o intuito de elaborar dados para subsidiar políticas públicas de educação. Analisando os microdados

do Enade de 2012 dos cursos de administração do Distrito Federal, a autora constatou relações entre os resultados do Enade, as respostas do questionário socioeconômico e a influência do capital econômico, social e cultural das famílias e dos estudantes na aprendizagem e na trajetória acadêmica.

Costa (2020) partiu do pressuposto de que o curso de serviço social, de maneira geral, compromete-se com a construção de perfis profissionais que prezam por intervenções e análises críticas diante de uma sociedade capitalista. A partir desse entendimento, a autora analisou a avaliação da formação profissional do referido curso em instituições localizadas no Amazonas, por meio do Enade.

Na categoria C-5, *outras categorias*, foram identificadas 23 produções, que representaram 28,8% dos trabalhos. Lima (2019) discutiu como o conceito de responsabilidade social é assimilado e executado por instituições do subcampo privado. A pesquisa foi desenvolvida com base em textos bibliográficos e análise documental de dispositivos legais, projetos de cursos, relatórios da instituição sobre a responsabilidade social e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). O autor concluiu que a valorização do conceito de responsabilidade social na IES estudada está atrelada a uma perspectiva empresarial, majoritariamente desvinculada de atividades de formação profissional e produção científica e intimamente ligada a uma estratégia de marketing e projeção da imagem social como uma instituição ética.

Silva (2018) analisou o sistema de avaliação proposto pelo Sinaes como integrado a um movimento neoliberal mais amplo, que busca reestruturar o campo da educação superior com o intuito de atender à chamada “revolução técnico-científica”, a partir da qual a qualidade do ensino superior é aferida por meio de metas de produtividade e eficiência. A pesquisa estabelece uma crítica à forma como o Sinaes tem sido conduzido, apontando a legislação como um condutor do desenvolvimento regional, que, na verdade, é usado como instrumento de poder na regulação do território, com o intuito de atender aos interesses hegemônicos do capital.

Ainda na categoria C-5, Viana (2017) problematizou, com base em pesquisa no Instituto Federal de Educação do Ceará, *campus* Fortaleza, que a política do Sinaes não é adequada para a realidade de institutos federais focados no ensino técnico. A autora discorre que essas instituições costumam possuir uma estrutura complexa e desenvolvem atividades de ensino, pesquisa e extensão em diferentes níveis e modalidades. Apesar de oferecerem educação superior, a maioria delas são, historicamente, voltadas para o ensino técnico, por isso estão sendo avaliadas de maneira equivocada.

Já Pontes (2017), a partir da perspectiva de gestores, docentes e egressos, investigou os efeitos do Sinaes no curso de turismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Para tanto, fez entrevistas semiestruturadas com a equipe de gestão, conduziu grupo focal com os docentes e aplicou questionários com egressos. A autora concluiu que gestores e docentes atribuem ao Sinaes, principalmente, o incentivo à capacitação docente, melhorias na infraestrutura, mudanças no formato dos exames internos, a reformulação do currículo e a discussão do Projeto Pedagógico de Curso (PPC). Já em relação aos egressos, a única associação aos impactos do Sinaes foi vinculada ao Enade, demonstrando uma compreensão pontual e desarticulada do todo que representa essa política.

1.5 Síntese parcial

O presente capítulo contribuiu para a identificação e análise das teses e dissertações produzidas pelos programas de pós-graduação no Brasil sobre a política do Sinaes entre 2005 e 2020. Constatou que, entre os componentes dessa política, a avaliação institucional interna tem sido o mais pesquisado, pois, do total de 265 publicações localizadas, 108 (40,1%) correspondem a trabalhos desenvolvidos sobre a autoavaliação. A avaliação do estudante foi o segundo componente com maior representatividade de produções, com 39 (14,5%), seguido da avaliação de curso, com 38 trabalhos (14,1%). A avaliação institucional externa foi tema de somente 22 produções (8,2%). Outros 62 trabalhos (23%) foram enquadrados em *outras categorias*, pois não focam algum componente específico do Sinaes.

As abordagens incluem aspectos como a relação dos indicadores utilizados no instrumento de avaliação institucional externa com processos e métodos de gestão e o uso da avaliação institucional interna como instrumento para a melhoria de processos e de gestão por parte do corpo diretivo e de coordenadores. Quanto à avaliação de curso, alguns trabalhos trataram sobre o uso dos resultados como alternativa para a melhoria da qualidade do curso e como mecanismo de apoio à gestão por parte dos coordenadores. As relações do Enade com a gestão nas IES e a análise das práticas discursivas sobre o Sinaes em governos distintos também foram algumas das abordagens investigadas.

O desenvolvimento do estado do conhecimento sobre o Sinaes revelou que Sudeste e Nordeste são as regiões que historicamente mais produziram teses e dissertações sobre a política do Sinaes; todavia, ao aproximar as análises por unidade da

Federação, constatou-se que o DF e o Rio Grande do Sul despontam como as que mais produziram, após o estado de São Paulo. Quanto às instituições com a maior quantidade de publicações, constatou-se que, das dez primeiras, oito são públicas, sendo sete universidades federais, uma universidade estadual e duas comunitárias, figurando a UnB como a IES com maior quantidade de publicações sobre a política do Sinaes, seguida da Universidade Federal do Ceará e da Universidade Federal de Santa Maria. Os professores José Vieira de Sousa e Wagner Bandeira Andriola constam como os que mais orientaram, característica já anunciada por Teixeira Júnior (2015) e Teixeira Júnior e Rios (2017) ao pesquisarem o estado do conhecimento sobre o Sinaes nos dez primeiros anos da constituição da política.

No presente capítulo, optou-se pela análise das teses e dissertações publicadas em três períodos, organizados de acordo com os governos entre 2005 e 2020. O primeiro período (2005–2010) foi o que apresentou a menor quantidade de produções, com 62 (23,4%); o segundo (2010–2016) teve a maior quantidade de trabalhos, com 127 (47,9%); e o terceiro (2017–2020) teve 76 (28,7%).

Diante do estado do conhecimento desenvolvido, fica nítida a relevância da política do Sinaes no campo da educação superior e as inúmeras contribuições já realizadas pelos programas brasileiros de pós-graduação. Todavia, a complexa estrutura do Sinaes, bem como as totalidades, mediações e contradições que envolvem a política apontam para a existência de lacunas que contribuíram para a definição do objeto desta pesquisa. Diante disso, a seleção da avaliação institucional externa demonstrou assertiva, pois, conforme constatado no presente capítulo, foi o componente do Sinaes menos estudado em teses e dissertações.

A avaliação institucional externa, como parte de uma totalidade maior, a política do Sinaes, desenvolve-se de forma integrada aos movimentos históricos, políticos, econômicos e sociais que se relacionam com o campo da educação superior. Nesse sentido, no capítulo 2, serão analisadas ações conduzidas pelo Estado, por vezes de forma contraditória, que reconfiguraram o campo por meio de uma expressiva expansão pela via do subcampo privado, privilegiando o desenvolvimento das relações capitalistas em detrimento do público.

CAPÍTULO 2 – O ESTADO E A EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado (MARX, 1978, p. 17).

Este capítulo apresenta a compreensão de Estado adotada nesta investigação e suas formas de atuação como Estado regulador e Estado avaliador no campo da educação superior brasileira. Para tanto, utiliza-se como principal aporte a teoria social marxista, com a apropriação do pensamento de que a sociedade é concebida a partir de seus condicionantes histórico-econômicos e da divisão de classes. Essa divisão influencia as ações do Estado e age nelas, produzindo efeitos também nas relações inerentes à sociedade.

Ainda no presente capítulo, abordam-se os principais movimentos históricos que configuraram o sistema de educação superior, com ênfase a partir da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968 (BRASIL, 1968). Esses percursos conduziram à enorme expansão do segmento no país, sobretudo de instituições privadas com fins lucrativos. É feita uma reflexão sobre esse processo expansionista, que ocorre envolto em embates e interesses distintos, constituindo um sistema heterogêneo e diversificado. Optou-se, como recorte temporal para a análise, o período compreendido entre a década de 1960 e o início da década de 2020.

O que se pretende com o capítulo, portanto, é refletir sobre a constituição do atual cenário do campo da educação superior, considerando como ponto de partida a Reforma Universitária de 1968. Adiante, essa discussão será articulada com a qualidade, a política de avaliação e regulação no âmbito do Sinaes e a educação superior no DF.

2.1 O Estado avaliador e regulador no campo da educação superior brasileira

O Estado ocupa lugar de destaque na presente investigação, por isso o entendimento de algumas perspectivas é basilar para o entendimento de como o Estado tem atuado historicamente na formação do campo da educação superior. A teoria social

marxista é usada em razão de seus fundamentos possibilitarem a compreensão das formas em que o Estado age em diversos contextos econômicos e políticos, além dos seus princípios convergirem com a construção das políticas de educação superior – mais especificamente, com os processos de regulação e avaliação. Embora Karl Marx (1818–1883) não tenha produzido uma publicação específica sobre o Estado, em diversas de suas publicações, desenvolveu sua compreensão acerca do Estado, sobretudo a sua atuação em uma sociedade de produção capitalista.

Segundo Marx e Engels (2010), a sociedade civil é que constitui os pressupostos para a formação do Estado. Por conseguinte, para assimilar o Estado, é necessário compreender a sociedade civil e não o inverso. Nessa perspectiva, Marx (1983) expressa que

[...] nas minhas pesquisas cheguei à conclusão de que as relações jurídicas – assim como as formas de Estado – não podem ser compreendidas por si mesmas, nem pela dita evolução geral do espírito humano, inserindo-se pelo contrário nas condições materiais de existência de que Hegel, à semelhança dos ingleses e franceses do século XVIII, compreende o conjunto pela designação de “sociedade civil”; por seu lado, a anatomia da sociedade civil deve ser procurada na economia política (p. 24).

O autor analisa a sociedade civil a partir da sua divisão de classes e se apropria da realidade da sociedade burguesa, evidenciando que é na economia política que se deve buscar compreender a formação da sociedade civil. Tal afirmação encontra amparo no entendimento de que as relações de produção e a vida material determinam a sociedade – uma sociedade na qual está presente um sistema capitalista e a qual se relaciona com o Estado.

Consoante Marx (1999), esse Estado é dinâmico e atua com intencionalidades, produzindo as condições necessárias para o desenvolvimento das relações capitalistas. Ao analisar o campo de embates entre a classe proletária e a burguesa, o autor expõe que o Estado se torna instrumento para atender interesses de determinada representação da sociedade civil. Ele embasa sua afirmação na investigação histórica da regulação da jornada de trabalho na legislação fabril inglesa de 1833 a 1864 e declara que,

[...] de acordo com a antropologia capitalista, a idade infantil acabava aos 10 ou, no máximo, aos 11 anos. Quanto mais se aproximava a data estipulada para a vigência plena da lei fabril, o ano fatídico de 1836, tanto mais se agitava a turba dos fabricantes. Eles conseguiram, de fato, intimidar o governo ao ponto que este, em 1835, propôs reduzir o limite de idade da infância de 13 para 12 anos (246).

Portanto, a teoria social marxista concebe um Estado que fortalece o capital e assegura os meios de produção em consonância com os interesses da burguesia. Um dos caminhos de ação desse Estado são os dispositivos legais. Marx (2011) expõe que as leis podem tanto influenciar determinado interesse, como a manutenção das relações de distribuição, quanto perpetuar dada situação, como um instrumento de produção. Essa dinâmica, por sua vez, influencia as ações e relações entre o Estado e a sociedade.

Nesse nível de entendimento, Marx e Engels (1998) declaram que “a história de todas as sociedades até hoje existentes é a história das lutas de classes” (p. 40). Essas lutas não findam em si, mas reverberam no Estado, contribuindo para que este esteja profundamente envolvido em embates e interesses antagônicos de diferentes grupos. Não há neutralidade nos atos do Estado.

Utilizar esses princípios da teoria social marxista contribui para a análise da formação do campo da educação superior. Nessa perspectiva, mostra-se imprescindível problematizar determinadas condições históricas, políticas, sociais e econômicas que estão presentes no desenvolvimento do sistema de educação superior e que tiveram mediações do Estado, constituindo um espaço dinâmico e imerso em contradições – entre eles, o desenvolvimento do Estado avaliador e Estado regulador.

Conforme Dias Sobrinho (2003a), as concepções que conduziram para a configuração do Estado avaliador e do Estado regulador não ocorreram de forma isolada. A partir de mudanças no mundo na década de 1970, que resultaram em transformações na estrutura social e nos aspectos geopolíticos e econômicos, adquiriu centralidade a lógica econômica no campo da educação superior, sobressaindo mecanismos de eficácia, eficiência e prestação de contas. O autor assinala que, “[...] em virtude disso, ganhou muita força nos processos do ‘Estado Avaliador’ o sentido de responsabilização (*accountability*), isto é, a obrigação de provar que os resultados obtidos e mensuráveis correspondem a certos padrões externamente convencionados” (p. 35).

Neave (2001) conta que o termo “Estado avaliador” provém de uma análise dos fenômenos ocorridos na educação superior no final da década de 1980. Ele nasce como resposta às demandas do governo por uma busca de maior eficiência e empreendedorismo. Destaca-se que essa compreensão, por parte do Estado, conduz para trajetórias contraditórias, que visam a atender às demandas mais imediatistas do mercado e privilegiam os interesses do capital.

De acordo com Afonso (2013), é possível identificar três fases do desenvolvimento do Estado avaliador, que podem coexistir. Na primeira, entre as décadas de 1980 e 1990, assume-se a avaliação como um dos pilares das reformas da administração pública, com expressiva vinculação político-ideológica neoliberal e neoconservadora. Ocorre o estímulo de avaliações externas nacionais em larga escala, como provas de aferição e exames nacionais, e a interferência, ainda de forma tímida, de atores externos nas políticas de educação em países considerados periféricos e semiperiféricos, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial.

No início da primeira fase do Estado avaliador no campo da avaliação da educação superior brasileira, desenvolve-se o PARU (1983), programa que foi considerado um marco por reconhecer a importância dos processos emancipatórios, com destaque para a participação da comunidade acadêmica na construção de uma concepção formativa. Esses fatores se apresentaram antagônicos ao preconizado pela ideologia neoliberal defendida na primeira etapa do Estado avaliador, o que contribuiu para o desmonte do programa um ano após. No movimento histórico das proposituras e políticas que sucederam o PARU – i) o CNRES (1985); ii) o Geres (1985); iii) o Paiub (1993); iv) o ENC, ACO e ACE (1995); e v) o Sinaes (2004) –, o que se materializou foi o desenvolvimento do Estado avaliador de forma dialética: períodos em que princípios formativos e emancipatórios foram evidenciados, a exemplo do PARU, do Paiub e do Sinaes, em contraposição a períodos em que foram distinguidos os princípios de uma avaliação de controle e regulatória, como os orientados por CNRES, Geres e ENC, ACO e ACE.

A segunda fase do Estado avaliador, conforme Afonso (2013), ocorre a partir do final da década de 1990 até os “atuais anos 2000”, período que consolida a participação e o maior protagonismo de organismos internacionais no campo educacional. O autor destaca, nessa etapa, uma maior diversificação das avaliações externas nacionais e a consolidação de agências autônomas para a avaliação e acreditação da educação superior, além da definição de indicadores e afiliação a políticas baseadas em resultados e evidências.

A fase seguinte, denominada por Afonso (2013) de “pós-Estado avaliador”, foi constituída como uma antevisão, utilizando como base alguns indicadores. Dentre as particularidades da etapa, estão o crescimento da mercadorização e mercantilização na esfera da educação superior, a referenciação a acordos de organismos internacionais,

como a OMC, a promoção de políticas de privatização da educação pelo Banco Mundial e o recrudescimento de uma das formas de regulação, a transnacionalização da educação.

Barroso (2006) apresenta as seguintes formas de regulação das políticas públicas voltadas à educação: i) regulação transnacional; ii) regulação nacional; iii) microrregulação local; e iv) metarregulação. Conforme o autor, suas distinções relacionam-se com as “[...] orientações, normas e ações que asseguram o funcionamento do sistema educativo e, em particular, o papel que o Estado e outras instâncias ou agentes sociais têm nesse processo” (p. 44). Nessa perspectiva, o autor define a regulação transnacional como aquela que sofre influências internacionais, o que pode significar a adoção de normativas, processos, discursos ou outros procedimentos que reverberem nas decisões para o funcionamento do sistema educativo. Contudo, Barroso (2006) expressa que pode haver outras formas que

[...] exercem igualmente um efeito regulador transnacional. É o que acontece com os inúmeros programas de cooperação, apoio, investigação e desenvolvimento com origem em diferentes organismos internacionais (Banco Mundial, OCDE, UNESCO, União Europeia, Conselho da Europa, Fundação Soros, etc.) que reúnem especialistas, técnicos, ou funcionários de diferentes países. Estes programas sugerem (impõem) diagnósticos, metodologias, técnicas, soluções (muitas vezes de maneira uniforme) que acabam por constituir uma espécie de “pronto-a-vestir” a que recorrem os especialistas dos diferentes países sempre que são solicitados [...] (p. 45).

A regulação transnacional pode ter expressivos impactos nas políticas educacionais. Destaca-se que a avaliação ganhou maior centralidade nas políticas de educação superior a partir da década de 1990, quando houve uma influência mais acentuada dos organismos internacionais na formulação de novas políticas de avaliação da educação superior. Entre esses organismos estão o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a OMC. Nessa perspectiva, Polidori *et al.* (2011) expõem que os organismos internacionais atuam em dois grupos. O primeiro é constituído pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pelo FMI, que têm como características fornecer assistência teórica e técnica, além do auxílio financeiro. O segundo é composto por Unesco, OCDE e Organização das Nações Unidas (ONU), que, por regra, se restringem a assistência teórica e técnica. Dessa forma, são diversas as representações que influenciam as ações do Estado. Os autores advertem que

[...] estas [FMI e o BIRD], nas últimas décadas, têm tido uma grande participação na elaboração de políticas educativas no ensino superior, já que, por norma, condicionam os seus financiamentos ao compromisso dos governos

beneficiários aplicarem os empréstimos em reformas claras e detalhadas dos sistemas. A ideia é a de imporem uma reforma dos sistemas segundo uma orientação que julgam propiciar um maior sucesso no ambiente em questão. A receita tradicional destas organizações se assenta, infelizmente, em princípios economicistas, que passam por um uso mais eficiente de recursos, por uma maior contribuição financeira dos beneficiários (alunos e/ou suas famílias) e por uma abertura à iniciativa privada. À necessidade de diminuição da regulamentação estatal e do caráter exclusivamente público dos sistemas estão associadas recomendações, no sentido do aumento da autonomia institucional como um ingrediente importante para a solução dos problemas (p. 255).

Essa dinâmica contradiz com uma política de avaliação fundamentada em processos formativos, pois o produto e a conseqüente mercadorização da educação ocupam centralidade. Outro aspecto a destacar é a adoção de diretrizes constituídas por organizações internacionais que tendem a não considerar as realidades locais, tomando como homogêneo o que é heterogêneo em sua essência.

Sobre a regulação nacional, Barroso (2006) expressa que se relaciona com a forma como o Estado exerce o controle e a coordenação do sistema de educação, direcionando, por meio de dispositivos legais e injunções, a ação dos diferentes atores presentes no campo e seus resultados. Essa forma de regulação alia dois modos de coordenação: a *administração burocrática* e o *profissionalismo*. Ambos possibilitam que o Estado se estruture em derredor do interesse público, em nome da *administração burocrática* e do bem público a serviço do qual está o *profissionalismo*. O autor, com base em investigação no sistema escolar português, expressa que a presença de uma regulação estatal do tipo burocrática e uma regulação corporativa do tipo profissional proporcionou tensões e reduziu a participação da família e da comunidade, o que fragilizou o processo de gestão democrática.

A microrregulação refere-se a um difuso jogo de estratégias, negociações e ações por parte de diversos atores que se relacionam de alguma forma com os dispositivos legais, as injunções, as imposições e os constrangimentos da regulação nacional e que são (re)ajustadas localmente de forma intencional ou não intencional (BARROSO, 2006). Essa forma de regulação pode ser determinada como o procedimento que envolve a “[...] ação dos actores no terreno que resulta do confronto, interacção, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias [...]” (p. 56).

No campo da educação superior brasileira, essa perspectiva pode ser reconhecida a partir de ações que são definidas pelas IES a partir dos resultados das avaliações institucionais externas, como a institucionalização de um planejamento estratégico

interno que vise ao cumprimento da burocracia legal. Nessa perspectiva, C-CAH1 relata que

[...] ela serve [a avaliação institucional externa] de subsídio para a tomada de decisão. A gente consegue verificar quais aspectos que estão sendo os nossos pontos fragilizados e ali a gente pode tratar o planejamento de como melhorar esses aspectos, para que a gente consiga ter qualidade de fato [...]. Seria basicamente isso, como apoio para a tomada de decisão, para a análise, na verdade, e posterior à análise a tomada de decisão (informação verbal, 2020).

Quanto à metarregulação, relaciona-se com o papel do Estado de coordenar as formas de regulação. A esse respeito, Barroso (2006) discorre que, ao incorporar o conceito de metarregulação, é possível “[...] não só equilibrar a acção das diversas forças em presença, mas também continuar a garantir a orientação global e a transformação do próprio sistema” (p. 65). O autor aduz que a regulação desse sistema provém de um complexo sistema de coordenações com distintos níveis, finalidades, processos e atores que interagem entre si, muitas vezes de forma imprevisível, conforme racionalidades, lógicas, preferências e estratégias diferentes.

Processos como os expostos fazem-se presentes em um campo de embates e orientaram ações do Estado, como a Reforma Gerencial na década de 1990, que enfatizou princípios políticos e econômicos do neoliberalismo e a defesa do Estado mínimo, contexto que perdurou nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002). No primeiro ano do seu primeiro mandato, foi publicado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995a),⁴⁵ que defendia uma administração gerencial com ênfase na eficácia e eficiência da gestão pública. Uma das propostas apresentadas era de “[...] transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (p. 12). Isso foi feito no sistema de educação superior como forma de transferir a responsabilidade do Estado com o setor, fortalecendo o Estado como órgão regulador, em contradição com a Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 205, explicitou que a educação deveria ser reconhecida como dever do Estado. A respeito da perspectiva do Estado como órgão de controle e regulação, Sousa (2012a) esclarece que

⁴⁵ Apesar da relevância da educação, não houve representação da área educacional entre os membros da Câmara da Reforma do Estado. A Câmara era constituída pelas seguintes representatividades: i) Clóvis Carvalho, ministro-chefe da Casa Civil e presidente da Câmara; ii) Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro da Administração Federal e Reforma do Estado; iii) Paulo Paiva, ministro do Trabalho; iv) Pedro Malan, ministro da Fazenda; v) José Serra, ministro do Planejamento e Orçamento; e vi) general Benedito Onofre Bezerra Leonel, ministro-chefe do Estado Maior das Forças Armadas.

[...] o termo regulação também passou a ser incorporado aos debates das políticas públicas educacionais, para demarcar uma nova fase de atuação do Estado rumo ao mercado econômico global e à modernização. Em geral, propagou-se a construção de um Estado moderno, com uma nova administração pública, que não mais exercesse um controle direto sobre os processos educacionais, mas regulasse seus resultados. Nesta perspectiva, qualquer controle oficial do Estado sobre as instituições públicas pode ser considerado como um tipo de avaliação (p.3)

Repousa a crítica ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado pela indicação do processo de avaliação como um instrumento de controle da gestão administrativa, aspecto que convergiu com as proposituras da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995b), que instituiu o ENC. Nessa perspectiva, Real (2008) discorre que

[...] pode-se verificar que o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” propunha uma nova forma de gestão entre os sistemas e as instituições, tendo a avaliação como um instrumento privilegiado para o controle institucional. Para tanto, estabelecia-se uma nova relação entre Estado e sociedade e, conseqüentemente, entre o governo e as instituições “públicas”. Essa lógica é mantida para todos os setores da política governamental, inclusive a educação (p. 57).

É nesse cenário que se estabeleceu uma forte relação entre a avaliação e regulação. A Lei nº 9.394 de 1996 (BRASIL, 1996), que constituiu as diretrizes e bases da educação nacional, em seu artigo 9º, inciso VI, atribuiu à União assegurar um processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino. No inciso VIII do referido artigo, foi outorgado à União assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tivessem responsabilidade sobre esse nível de ensino; e, no inciso IX, autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior e o estabelecimento do seu sistema de ensino. Em seu artigo 46, foi regulamentado que a autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, teriam prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

Dias Sobrinho (2003, 2008a) alerta que a avaliação tem sido praticada como um instrumento que privilegia a regulação, intensificando a dimensão burocrática-legalista de controle e fiscalização. Destaca que há um movimento dinâmico entre as duas formas – avaliação e regulação –, podendo ocorrer distorções a partir das próprias definições de

conceitos de qualidade e critérios de avaliação e regulação. Com isso, o Estado limita-se a ser meramente de controle e de medições quantitativas, em detrimento de um Estado alicerçado em bases formativas e no devido respeito à autonomia das instituições. Nessa perspectiva, a avaliação institucional externa, como componente da política do Sinaes, também incorpora a regulação, que constitui referencial para produzir os atos autorizativos para as instituições (credenciamento e reconhecimentos) e para o funcionamento de cursos (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento). Por sua vez, tais processos se relacionam com movimentos históricos que conduziram para uma expressiva expansão do campo, sobretudo pela via do setor privado, conforme exposto na seção a seguir.

2.2 Perspectiva histórica da expansão na educação superior brasileira

Para entender os movimentos que conduziram o campo da educação superior para uma expressiva expansão, faz-se necessária uma breve análise histórica das principais estruturas que o alicerçaram. Esses percursos representam partes de uma totalidade do campo da educação superior e contribuíram para a sua formação.

A constituição do projeto de educação superior no Brasil foi intencionalmente postergada. A maioria dos países colonizados por Portugal só tiveram suas universidades após sua independência política, a exemplo de Angola, Moçambique, São Tomé e Cabo Verde – fato oposto ao ocorrido em alguns países colonizados pela Espanha, como o México, que no século XVI já tinha sua primeira universidade (ROSATO, 2005).

A Ordem Jesuíta (consequentemente, a Igreja Católica) era a principal responsável pela implantação do sistema de ensino no Brasil colonial. Entretanto, com a expulsão dos jesuítas no século XVIII e a reforma posta pelo Marques de Pombal (1699-1782), o Estado passou a deter mais controle sobre a educação. A colonização, a educação e a catequese surgiram intimamente articuladas na formação da sociedade brasileira. Somente com a vinda da corte de Portugal para o Rio de Janeiro, em 1808, motivada pela invasão das tropas napoleônicas em Portugal, foi possível estabelecer uma política de formação superior para atender aos interesses do rei em relação à administração do país e à defesa militar (ROSSATO, 2005; SAVIANI, 2013).

Conforme Rossato (2005), havia resistências à presença de uma universidade no Brasil, sendo alguns dos motivos o intuito de restringir o acesso à educação superior para poucos e de manter uma estrutura limitada, com faculdades isoladas. Isso não impediu,

no entanto, diversas manifestações, materializadas na apresentação de projetos para a abertura de uma universidade no Brasil e a conseqüente ampliação da educação superior.⁴⁶ Ainda assim, foi apenas em 1920 que o Estado criou, durante a presidência de Epitácio Pessoa, a Universidade do Rio de Janeiro (URJ), por meio do Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920 (BRASIL, 1920).

Na década de 1930, ocorreu a primeira reforma da educação superior, instituída pelo Decreto-Lei nº 19.851, de 11 de abril de 1931 (BRASIL, 1931a), denominado Estatuto das Universidades Brasileiras.⁴⁷ Havia interesses e mediações de diferentes grupos da sociedade civil, tais como os positivistas, que, tendo como referência as universidades medievais, viam na universidade um modelo ultrapassado; os intelectuais liberais, contrários ao modelo tradicional de educação superior; e a Igreja Católica, que defendia uma universidade utilizada como caminho para a disseminação cristã e pretendia ser a instituição responsável por organizar a primeira universidade brasileira, com fundos públicos (FÁVERO, 1980; DURHAM, 2003).

No final da década de 1930, os movimentos estudantis passaram a participar mais intensamente do campo de embates, articulações e interesses no sistema de educação superior, fato que provocou ressonância nas décadas seguintes. Cunha (2010) ressalta que as críticas “[...] mais contundentes às práticas desenvolvidas nas instituições brasileiras de ensino superior e suas relações com o Estado partiram dos estudantes, numa sintonia [...] com o ideário da Reforma Universitária que [...] antes se irradiara de Córdoba para toda a América Latina” (p. 168). O autor revela que a União Nacional dos Estudantes (UNE), representatividade constituída no 2º Congresso Nacional dos Estudantes, em 5 de dezembro de 1938, produziu uma proposta de política educacional contrária ao autoritarismo do Estado Novo. Entre as proposições, estavam: i) a defesa de uma universidade aberta para todos; ii) a diminuição das elevadas taxas de exame e matrícula; e iii) o rompimento da sujeição da universidade ao Estado.

Essa síntese histórica contribui para situar em que contexto político e social ocorreu a dinâmica expansionista do campo da educação superior a partir da década de 1960. Nessa perspectiva, utilizando como base os mais expressivos marcos legais de

⁴⁶ Rossato (2005) destaca os projetos de Bernardino Uchoa, de 1842; Visconde de Goyana, de 1847; Paulino de Souza, de 1870; Homem de Mello, de 1881; e Antônio Joaquim Ribas, de 1883.

⁴⁷ Além do Decreto-Lei nº 19.851 (BRASIL, 1931a), foram promulgados, no mesmo dia, o Decreto-Lei nº 19.850 (BRASIL, 1931b), que constituía o Conselho Nacional de Educação (CNE), e o Decreto-Lei nº 19.852 (BRASIL, 1931c), que tratava da organização da Universidade do Rio de Janeiro. A junção dos três decretos ficou conhecida como Reforma Francisco Campos, nome do primeiro-ministro da Educação e responsável pela reforma.

regulamentação do campo da educação superior, foi possível analisar como se desenvolveu o movimento expansionista, seus efeitos e suas contradições. Levando em consideração a dinâmica do campo em âmbito nacional,⁴⁸ o espaço temporal foi assim dividido: i) 1960 até 1980, em razão da primeira grande expansão; ii) 1981 até 1994, intervalo em que houve uma diminuição na taxa de matrículas; iii) 1995 a 2010, recorte que compreende os dois governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva; e iv) 2011 até 2020, década em que se fortaleceu uma tendência do período anterior, com a presença do capital estrangeiro, as fusões entre grupos educacionais e as instituições privadas de capital aberto na bolsa de valores.

As transformações no campo da educação superior brasileira na década de 1960 foram influenciadas por fatores históricos, sociais, políticos e econômicos. Primeiro, a reivindicação de ampliação de vagas nas universidades públicas, decorrente do aumento da demanda em geral e da quantidade de candidatos excedentes, isto é, aprovados nos exames vestibulares, mas não admitidos pela carência de vagas. Segundo, o êxodo rural motivado pela industrialização nas áreas urbanas e a consequente necessidade de formar novos quadros profissionais para o desenvolvimento de mão de obra para o Estado e para empresas de grande e médio porte, que que cresciam conforme aumentava a mecanização rural e a industrialização. Terceiro, o crescimento populacional,⁴⁹ que, nas décadas anteriores, tinha pressionado a expansão dos segmentos então denominados 1º e 2º graus para uma maior oferta de vagas e, como consequência, pressionava o Estado, agora, a aumentar as vagas na educação superior. Quarto, a reivindicação encampada pelo movimento estudantil, que abarcava parte de uma totalidade maior – entre outros aspectos, contestava a Ditadura Militar estabelecida no país, os embates contra o capitalismo e o latifúndio, e defendia a democracia, a erradicação do analfabetismo e a expansão de universidades públicas (DURHAM, 1994, 2003; SCHWARTZMAN, 1990; ROSSATO, 2005; SAMPAIO, 2000; MARTINS, 2009; SOUSA, 2016).

Os protestos produziram efeitos, todavia, não como os esperados pelos movimentos que defendiam uma maior democratização do acesso pela via do campo público. A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei

⁴⁸ Em razão de o Distrito Federal ser o *locus* das instituições pesquisadas, no capítulo 5 serão apresentadas as especificidades da formação do seu campo da educação superior. No presente capítulo, analisa-se o cenário nacional.

⁴⁹ Conforme o IBGE (2021), em 1940, a população brasileira era de 41.236.315 (quarenta e um milhões duzentos e trinta e seis mil e trezentos e quinze habitantes. Em 1960, passou a ser de 70.992.343 (setenta milhões novecentos e noventa e dois mil e trezentos e quarenta e três habitantes, representando um aumento de 72,2%.

nº 4.024/61 (BRASIL, 1961) –, apesar de ter colaborado para um maior acesso à educação superior, atuou mais como um instrumento que beneficiou o campo privado. Segundo Durham (2003), a LDB de 1961 “[...] foi uma vitória dos setores privatistas e conservadores, e constituiu, em grande escala, uma preservação do sistema existente” (p. 13). Ao reconhecer, no artigo 67 da LDB, que o ensino poderia ser ofertado em estabelecimentos isolados, o Estado favoreceu o crescimento pela via privada.⁵⁰

Martins (2009) assinala que as tensões pressionaram o governo a encomendar estudos com o objetivo de subsidiar a constituição de uma política de reestruturação da educação superior. Essa tarefa foi assumida por um pequeno grupo designado pelo poder central, em detrimento de uma discussão pública e, conseqüentemente, mais abrangente e democrática. Como resultado, foram elaborados os seguintes documentos: i) Plano Atcon (1966);⁵¹ ii) Relatório Meira Mattos (1968); e iii) Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (1969). Esses documentos convergiam para o entendimento de que a educação superior deveria contribuir para o desenvolvimento nacional, ter objetivos práticos e passar por um processo de expansão, inclusive, com a criação de universidades particulares com o estímulo do governo e a adoção do princípio de *expansão com contenção*.⁵² O Plano Atcon e o Relatório Meira Mattos subsidiaram a reforma universitária que viria logo em seguida.

A Reforma Universitária de 1968, Lei nº 5.540/68 (BRASIL, 1968), proporcionou uma forte expansão no campo da educação superior, sobretudo pela via privada, com vigorosas características mercantilistas. Faz-se necessário não perder de vista que toda essa dinâmica de transformação do sistema de educação superior ocorria em pleno período da Ditadura Militar. Parte expressiva do movimento que se contrapunha ao governo ditatorial vinha de estudantes e professores da educação superior pública. Em sentido oposto, havia grupos que defendiam uma maior privatização da educação superior. Nessa perspectiva, Saviani (2010) expõe que a reforma universitária buscou apresentar respostas a

[...] duas demandas contraditórias: de um lado a demanda dos jovens estudantes ou postulantes a estudantes universitários e dos professores que

⁵⁰ Utilizando-se como ponto de partida os dados de 1960, início do primeiro período definido para as análises sobre a expansão, a educação superior contava com 59.624 matrículas nas instituições públicas e 42.067 nas instituições privadas, o que representava, respectivamente, 58,6% e 41,4% de um total de 101.691 matrículas (MEC, 1961).

⁵¹ Documento que recebeu o nome do autor, o professor norte-americano Rudolph Atcon.

⁵² Princípio adotado no Plano Atcon, no Relatório Meira Mattos e no Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (MARTINS, 2009).

reivindicavam a abolição da cátedra, a autonomia universitária e mais verbas e mais vagas para desenvolver pesquisas e ampliar o raio de ação da universidade; de outro lado, a demanda dos grupos ligados ao regime instalado com o golpe militar que buscavam vincular mais fortemente o ensino superior aos mecanismos de mercado e ao projeto político de modernização em consonância com os requerimentos do capitalismo internacional (p. 9).

É fato que houve atendimento às demandas de atores que se posicionavam por interesses antagônicos, como a modernização de parte das universidades públicas, o fim das cátedras vitalícias, o incentivo à pesquisa e a evolução de matrículas tanto nas IES públicas quanto nas IES privadas. Contudo, a expansão ocorreu principalmente por instituições privadas isoladas que proliferaram a partir do final da década de 1960, causando fortes e questionáveis transformações no sistema. Durham (2003) assinala que o novo setor privado conseguiu absorver uma maior parcela da demanda pela educação superior com estratégias de oferta de cursos de baixo custo e com exigências mais brandas para o acesso e a continuidade da formação acadêmica. Essa opção quase sempre excluía a pesquisa como parte da formação dos estudantes, pois, além de encontrar amparo para a não obrigatoriedade de produção da pesquisa nos dispositivos legais, representava maior custo e, conseqüentemente, menor lucratividade das instituições privadas. A autora constata que, com as transformações ocorridas no campo da educação superior na década de 1960, os setores públicos e privados deixaram de coexistir com missões e objetivos similares, tornando-se um sistema que subverte a concepção da junção entre o ensino e pesquisa, no interesse público e na liberdade acadêmica.

As transformações concebidas com a atuação do Estado via dispositivos legais oportunizaram a expansão da educação superior por proprietários de colégios que passaram a atuar no novo segmento. Mesmo profissionais que não eram do segmento educacional também se tornaram mantenedores no campo da educação superior.

O Conselho Federal de Educação (CFE), órgão que teve suas atribuições redefinidas na LDB de 1961, era o responsável pela autorização de novas instituições e novos cursos. A sua atuação foi polêmica, pois demonstrou intencionalidades que atendiam aos interesses da privatização da educação superior, por vezes com a atenuação dos critérios de qualidade da educação.⁵³ Outro aspecto a assinalar refere-se à quantidade exorbitante de autorizações aprovadas no setor privado. De 1968 até 1972, o CFE recebeu

⁵³ A título de exemplo, Cunha (2010) destaca a nova regulamentação do processo de autorização e reconhecimento de universidades, instituída pela Resolução nº 3/1983 do CFE, que retirou as exigências já existentes quanto ao corpo docente, mantendo apenas uma qualificação genérica, e omitiu-se quanto à utilização do tempo contratado do corpo docente e quanto ao acervo da biblioteca.

938 pedidos de abertura de novos cursos, dos quais 759 tiveram pareceres favoráveis, sendo a grande parte das solicitações oriundas de instituições privadas, não confessionais, que já atuavam no ensino primário e secundário (HORTA, 1975; DURHAM, 2003; MARTINS, 2009). Essa dinâmica contribuiu para uma forte expansão de matrículas entre 1960 e 1980; todavia, esse crescimento não ocorreu de forma equânime entre os segmentos público e privado.

Em 1960, havia uma coexistência equilibrada de matrículas entre os campos público e privado, tendo o primeiro 59.624 (58,6%), e o segundo, 42.067 (41,4%) matrículas. Essa estabilidade entre os dois setores ainda era percebida em 1970, quando o setor público registrou 210.613 (49,5%) e o setor privado, 214.865 (50,5%) matrículas. Todavia, no início da década de 1980, a quantidade de matrículas no setor privado alcançou o total de 885.054, em contraposição ao setor público, com 492.232, representando respectivamente 64,3% e 35,7% (MEC/INEP, 1961–1981).

Também se observou considerável crescimento no quantitativo de instituições, sobretudo no subcampo privado. Em 1968, ano da Reforma Universitária, existiam 243 instituições de educação superior privadas (65,3%) e 129 públicas (34,7%). Já em 1980, esse número passou para 673 (77,1%) organizações privadas e 200 (22,9%) públicas. A prerrogativa concedida pelo Estado para a abertura de estabelecimentos isolados tornou-se a principal via para a expansão no segmento privado, pois, das 673 instituições privadas, 463 eram estabelecimentos isolados, representando 68,8% das organizações de educação superior privadas. Em contraposição, no subcampo público, foi irrisória a expansão pelo caminho de instituições isoladas: em 1970, existiam 139 instituições isoladas, enquanto em 1980 passou a haver 154, um crescimento inferior a 1% ao ano, com 9,7% em uma década.

A expansão da educação superior de 1960 até 1980 apresenta marcas distintas. As ações do Estado proporcionaram um crescimento tanto pelo subcampo público quanto pelo privado. Todavia, apesar de terem ocorrido investimentos em modernização de instalações, ampliação de vagas, incentivo à pesquisa e criação de novas IES no segmento público, as ações demonstraram ser insuficientes para atender as demandas de diversas representações da sociedade, entre elas, estudantes do ensino médio e superior, professores e pesquisadores. Se antes o perfil era de predominância de instituições privadas confessionais, passou-se a verificar uma presença muito maior de instituições privadas, com um perfil mais voltado para o mercado. Com isso, o ensino aliado à pesquisa, outra característica que até então era mais representativa, perdeu espaço para

um ensino com fins mais imediatistas, como a obtenção do diploma, com menor rigor acadêmico e maior ênfase nas demandas iminentes do mercado.

Ao analisar a expressiva expansão do campo da educação superior pós-reforma universitária de 1968 e relacioná-la com a qualidade, verifica-se a contradição da fragilização da educação pública em favor do subcampo privado, o que contribuiu para transformar a educação em um produto para atendimento aos interesses do capital. A qualidade restringia-se ao controle de abertura de novas IES, o que demonstrou a inexistência de um compromisso da reforma universitária de 1968 com a qualidade.

Quanto à relação entre qualidade e avaliação da educação superior pós-reforma universitária de 1968, Real (2008) identifica três fases: i) a qualidade como controle da quantidade, no período de 1968 a 1985; ii) a qualidade na discussão entre o público e o privado, de 1985 a 1995; e iii) a qualidade com quantidade, de 1995 a 2002. O primeiro período caracteriza-se pela adoção de medidas restritivas à expansão após o exacerbado processo de autorização de cursos e credenciamento de instituições realizado pelo CFE, sem o devido monitoramento da qualidade, fato que fez com que a concepção de qualidade tivesse como base uma “quantidade qualificada” e a avaliação como mecanismo para reter a expansão de cursos e instituições. Em relação ao segundo período, a autora expõe que ocuparam centralidade as discussões entre o público e o privado no contexto da qualidade da educação superior, sendo o CFE alvo de críticas quanto à expansão do subcampo privado.

As críticas em relação ao Conselho Federal de Educação incorrem na necessidade de demarcar a qualidade para as instituições privadas, que estariam diante da lógica empresarial e da competição, por sua própria natureza e, portanto, a qualidade dessas instituições deveria ser avaliada pelo Estado, dentro do processo de regulação existente. As instituições públicas estariam atendendo aos pressupostos de qualidade atinentes ao sistema público, portanto, serviriam como indicadores de qualidade para a elaboração do processo de avaliação (REAL, 2008, p. 46).

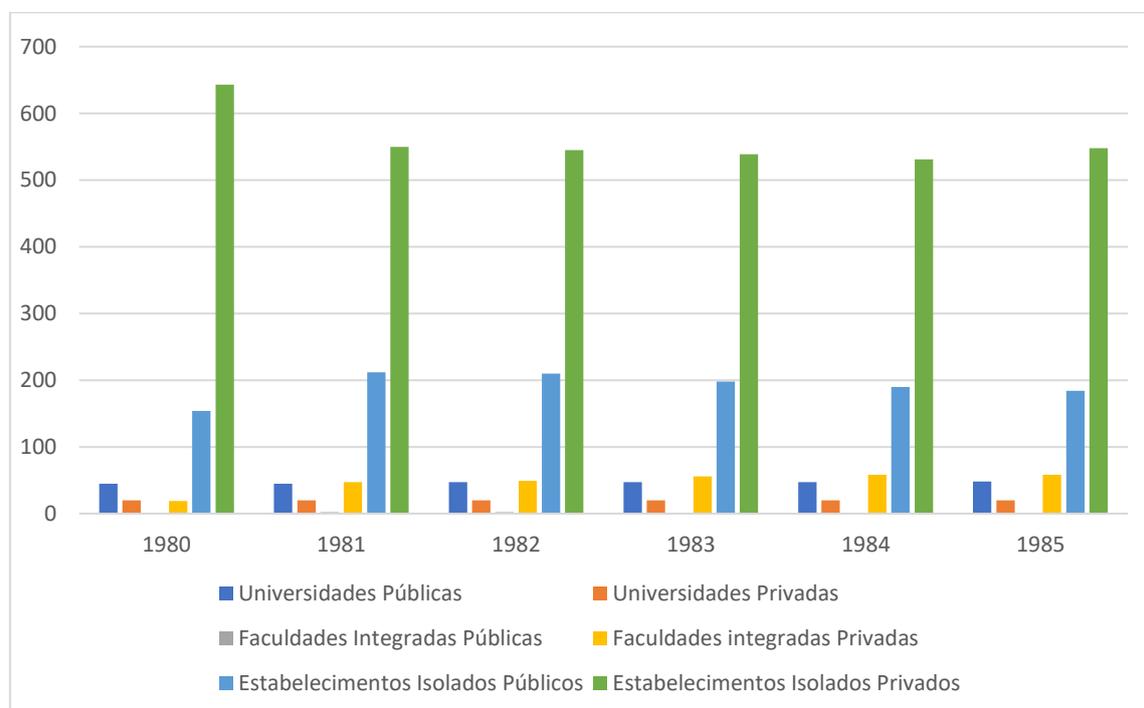
O terceiro período analisado pela autora e denominado de *qualidade com quantidade* (1995 a 2002) fundava-se na avaliação realizada em larga escala, materializada com o Provão, com fortes características de uma avaliação de controle em detrimento do processo formativo.

Entre 1981 e 1994, o cenário de expansão da educação superior apresentou novas dinâmicas, influenciadas pela crise econômica, pelo processo de redemocratização e pelas ações do Estado no âmbito da educação. A enorme dívida externa contraída no período

da Ditadura Militar e a crise global do petróleo, na década de 1970, contribuíram para a crise fiscal e financeira que se instalou no Brasil. Esses motivos favoreceram o aumento da dívida interna do Estado, o crescimento da inflação, a queda nos investimentos públicos e a conseqüente desvalorização da moeda. Nessa perspectiva, Sallum Júnior e Kugelmas (1991) expõem que “as dificuldades econômicas dos anos 80, a fragilização do Estado, especialmente a redução de sua capacidade econômica “[...], tiveram um papel importante na forma pela qual se deu a desagregação final do regime militar” (p. 152), cujo marco foi a eleição indireta para presidente e vice-presidente da República, respectivamente, de Tancredo Neves e José Sarney em 1985.

As mudanças na estrutura econômica, social e política reverberaram no campo da educação superior, produzindo uma considerável retração no movimento expansionista. Nos últimos anos do período militar (1980 a 1985), observa-se uma diminuição no quantitativo de instituições e matrículas. O gráfico a seguir apresenta a dinâmica ocorrida nas instituições por categoria administrativa e natureza acadêmica.

Gráfico 6 – Evolução no número de instituições por natureza acadêmica e administrativa (Brasil, 1980–1985)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Inep (1999).

A natureza acadêmica foi uma das principais estratégias utilizadas para a reconfiguração do sistema. Entre 1980 e 1985, as universidades públicas federais,

estaduais e municipais somavam 45 e 48 instituições, respectivamente, sendo 34 federais, nove estaduais e duas municipais em 1980. Em 1985, ocorreu apenas o acréscimo de uma universidade federal e duas estaduais. As universidades públicas representaram 5,1% e 5,6% nos anos assinalados. Em 1980, eram 20 universidades privadas, quantitativo que não mudou até 1985, coincidindo com 2,3% de representatividade no início e término do período mencionado.

Entre as instituições públicas, havia apenas uma faculdade integrada.⁵⁴ A defesa da universidade como a natureza acadêmica mais adequada por representações da educação pública explica essa característica. Em termos percentuais, essa representação oscilou entre 0,1% e 0,2%. Já o quantitativo de faculdades integradas privadas foi bem mais expressivo: em 1980, eram 19 entidades, número que cresceu para 58 em 1985, um aumento de 205,3%. Todavia, conforme Durham (2003), esse crescimento não decorreu de evolução de matrículas, mas sim foi uma estratégia do setor privado:

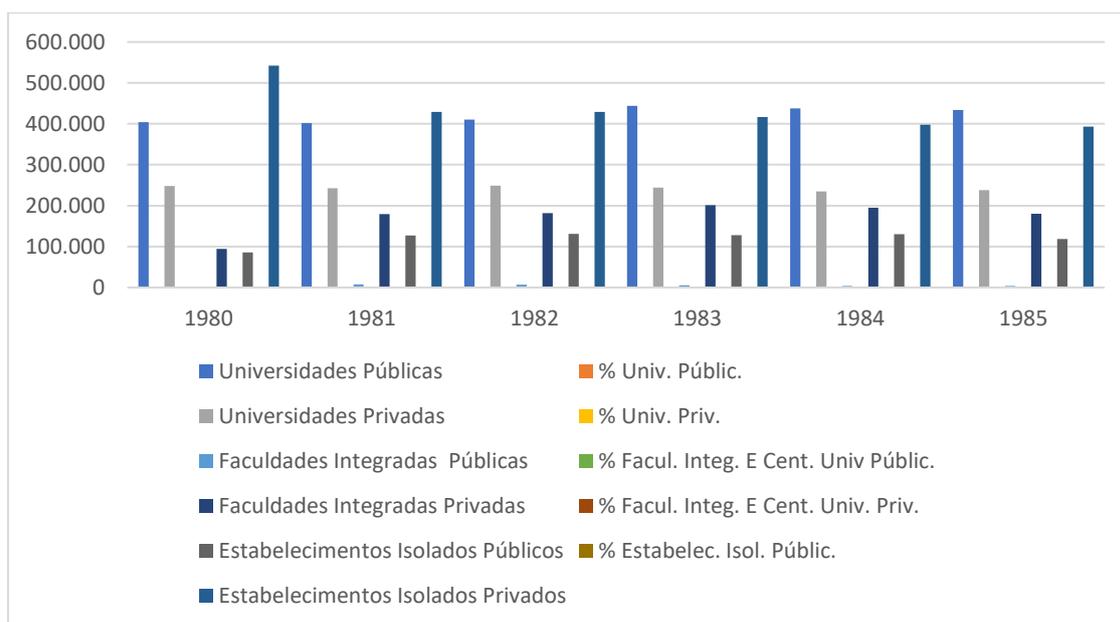
pode-se entender portanto que, nos anos 80, o setor privado tenha se orientado no sentido de ampliar o tamanho dos estabelecimentos por processos de fusão e incorporação de estabelecimentos menores, criando federações de escolas e procurando em seguida transformá-las em Universidades para adquirir autonomia e fugir dos controles do CFE. O Conselho Federal de Educação foi inundado com pedidos desta natureza e a atividade dos *lobbies* junto ao Conselho se intensificou. De 1975 a 1985, o número de universidades privadas permaneceu estável – 20 ao todo. Entretanto cresceram, e muito, as Federações de Faculdades ou Faculdades Integradas (p. 24).

No que diz respeito aos estabelecimentos isolados, em 1980 o quantitativo de instituições públicas era de 154, passando para 184 em 1985. Esses quantitativos representavam 17,5% e 21,4% do total das entidades no período analisado. Quanto aos estabelecimentos isolados privados, o quantitativo decresceu 14,8%, de 643 para 548 instituições. Dois fatores explicam essa diminuição: i) a fusão de estabelecimentos isolados como estratégia para transformação futura em universidade, como já exposto; e ii) a crise econômica, que provocou o fechamento de algumas instituições.

O número de instituições diminuiu de 882, em 1980, para 859 em 1985 (uma redução de 2,6%). Em termos de matrículas, o resultado também foi negativo, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

⁵⁴ Em 1981 e 1982, passaram a ser duas instituições. Todavia, em 1983, o quantitativo retornou para uma IES (INEP, 1999).

Gráfico 7 – Evolução no número de matrículas por natureza acadêmica e administrativa (Brasil, 1980–1985)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Inep (1999).

Em 1980 e 1985, as universidades públicas apresentaram 403.841 e 433.957 matrículas, respectivamente, o que significou um crescimento de 7,5%. No mesmo período, nas universidades privadas esse número decresceu 4,2%, de 248.359 para 238.020. A natureza acadêmica *faculdades integradas* foi a única que teve evolução de matrículas, tanto nas instituições públicas quanto nas privadas: em 1980, foram 2.622 e 94.270 matrículas, respectivamente. Em 1985, foram 4.052 matrículas nas IES públicas e 179.964 nas IES privadas. Destaca-se que, nas faculdades integradas privadas, o aumento de matrículas foi de 90,9% no período analisado.

No que concerne aos estabelecimentos isolados, os públicos tinham 85.769 matrículas em 1980 e em 1985 passaram a ter 118.671, representando 38,4% de evolução. Todavia, os estabelecimentos isolados privados diminuíram de 542.425 para 392.945 matrículas, uma redução de 27,6%.

Apesar de ter ocorrido aumento de matrículas em algumas naturezas acadêmicas específicas, no cômputo total, essa perspectiva não representou a realidade. Em 1980, o país tinha 1.377.286 matrículas na educação superior e, em 1985, o quantitativo foi de 1.367.609, um decréscimo de 0,7%.

Na década de 1980, diversos decretos foram publicados e editados para reter a abertura de novos cursos de graduação em razão da forma desordenada como o processo expansionista ocorreu após a Reforma Universitária de 1968 e dos questionamentos

acerca da qualidade oferecida. Nessa perspectiva, foram publicados os seguintes dispositivos legais: i) Decreto nº 86.000/1981 (BRASIL, 1981), que suspendeu temporariamente a criação de novos cursos de graduação; ii) Decreto nº 91.694/1985 (BRASIL, 1985), que proibiu a criação de novos cursos de Direito em todo o território nacional; iii) Decreto nº 93.594/1986 (BRASIL, 1986), que sustou a criação de novos cursos superiores de graduação em todo o território nacional; iv) Decreto nº 95.003/1987 (BRASIL, 1987), que prorrogou a vigência do Decreto nº 93.594/1986 (BRASIL, 1986); v) Decreto nº 97.223/1988 (BRASIL, 1988), que prorrogou a vigência do Decreto nº 93.594/1986 (BRASIL, 1986) até 30 de junho de 1989; e vi) Decreto nº 97.881/1989 (BRASIL, 1989), que prorrogou a vigência do Decreto nº 93.594/1986 (BRASIL, 1986) até 15 de novembro de 1989, considerando as alterações introduzidas pelo Decreto nº 95.003/1987 (SOUSA, 2003, 2013).

O questionamento sobre a qualidade dos cursos contribuiu para um movimento mais amplo, que foi a necessidade de sistematizar a avaliação da educação superior. Nessa perspectiva, as seguintes propostas e políticas de avaliação foram constituídas na década de 1980 até 1994: i) PARU (1983), que previa um maior envolvimento da comunidade acadêmica nos processos avaliativos; ii) CNRES (1985), instituída com o esvaziamento da ditadura militar e o conseqüente processo de redemocratização do país, período de tensões sobre a reformulação da educação superior; iii) Geres (1986), que apresentou proposituras semelhantes às da sua antecessora em um período de fortes embates, quando algumas universidades públicas tomaram a iniciativa de realizar procedimentos internos de avaliação, como a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Universidade de Brasília (UnB); e iv) Paiub (1993), que propôs realizar diagnóstico a partir das avaliações interna, com ampla participação da comunidade acadêmica, e externa, com a atuação da comunidade acadêmica de outras instituições (CUNHA, 1997).⁵⁵

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) foi um dos principais dispositivos que reconfiguraram o sistema de educação superior. Ao reconhecer a autonomia universitária como cláusula constitucional, contribuiu de forma significativa com o processo de transformação de faculdades isoladas e faculdades integradas em

⁵⁵ A perspectiva histórica das propostas e políticas de avaliação que antecederam o Sinaes é apresentada no capítulo 3. Todavia, a exemplo de outros recortes que envolvem o campo da educação superior, a expansão não é uma parte isolada de um todo, motivo por que se faz necessária a breve contextualização das relações e mediações entre a expansão e a avaliação no presente capítulo.

universidades. Martins (1988) ressalta que essa foi uma das transformações mais expressivas da morfologia no campo da educação superior na contemporaneidade.

O amparo constitucional foi utilizado como estratégia pelo subcampo privado para o aumento da presença do capital. A prerrogativa da autonomia possibilitou uma adaptação mais célere ao mercado, visto que as universidades poderiam ampliar a oferta de cursos e vagas sem a necessidade de pleitear autorização prévia ao Estado. Consoante Sampaio (2000), os efeitos não se restringiram à maior oferta de cursos e vagas, dado que a transformação em universidade também possibilitou a constituição de novas instalações físicas em diversas regiões do país, o consequente atendimento de novas clientelas e uma maior diversificação de cursos.⁵⁶

Entre 1980 e 1994, houve uma diminuição de 682 para 633 instituições privadas, o que significou uma variação negativa de 7,2%. As transformações de natureza acadêmica, com a junção de faculdades isoladas para formar faculdades integradas e universidades, justificam grande parte dessa redução.

Em 1980, existiam 643 estabelecimentos isolados privados. Em 1994, eram 490 estabelecimentos, representando um decréscimo de 23,8%. No que concerne às faculdades integradas, o crescimento foi de 342,1%, pois, nos mesmos anos assinalados, o quantitativo foi de 19 para 84 entidades. Já as universidades privadas eram 20 em 1980, quantia que permaneceu até 1985. Contudo, em 1994 havia 59 universidades particulares, um crescimento de 195%. A respeito desse movimento, Sampaio (2000) apresenta que

[...] expressa a percepção, da iniciativa privada, de que estabelecimentos maiores, com oferta mais diversificada de cursos, têm vantagens competitivas na disputa pela clientela de ensino superior. Por isso, os estabelecimentos devem crescer, ampliando o escopo de seus cursos ou ainda criando novas instalações físicas de forma que busquem, mesmo fora de seus domínios já consolidados, novas clientelas para o ensino superior. Nesse contexto é que surgem as transformações na configuração do setor privado no que diz respeito ao número, tamanho e natureza institucional de seus estabelecimentos (p. 77).

Em termos do quantitativo total de IES públicas, em 1980 eram 200 entidades, número que passou para 214 em 1994. Ao analisar de forma mais detalhada, os dados revelam uma elevação das universidades e das faculdades integradas, ao mesmo tempo que as faculdades isoladas apresentaram queda. Nesse contexto, a *universidade* foi a natureza acadêmica que mais cresceu. A evolução foi de 45 para 68 entre 1960 e 1994, uma expansão de 51,4%. Contudo, ao analisar os dados entre as universidades federais,

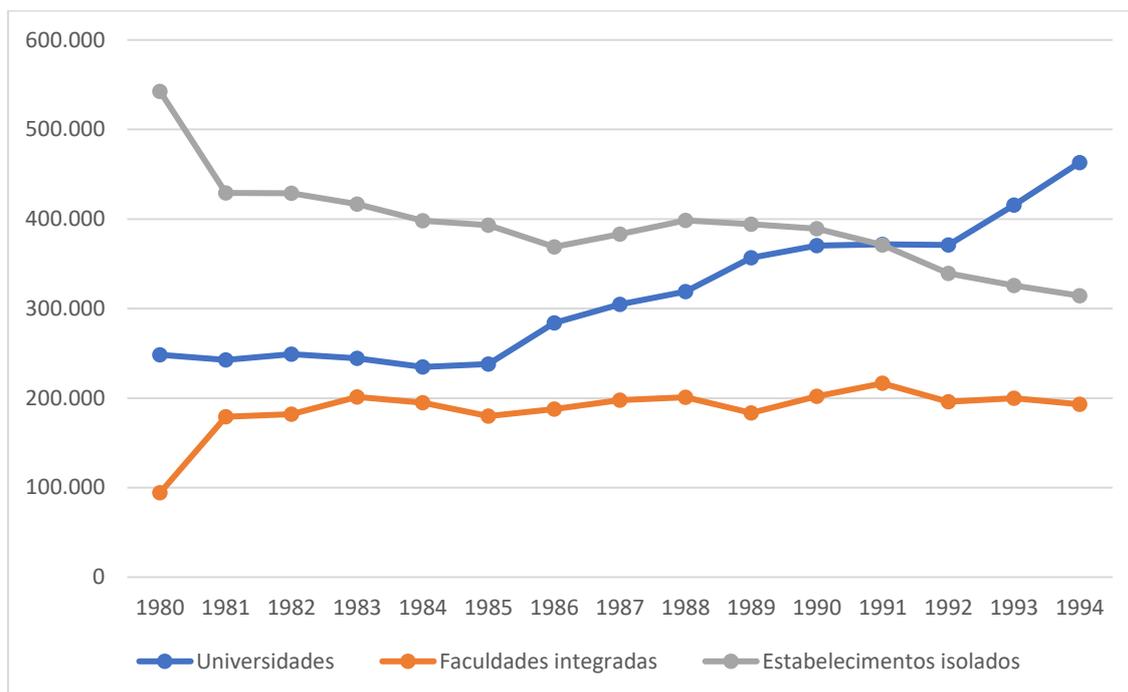
⁵⁶ A diversificação no campo da educação superior será abordada em detalhes na seção 2.3.

estaduais e municipais, observa-se que os estados foram os grandes responsáveis pela evolução, pois apresentavam apenas nove universidades em 1980, parcela que aumentou para 25 em 1994 – uma variação de 177,8%. No mesmo período, as federais tinham 34 e 39, respectivamente, representando um pequeno acréscimo de 14,7%, enquanto em 1980 havia apenas duas universidades municipais e, em 1994, quatro (INEP, 1999).

A análise dos dados apresenta indícios de que a constituição de faculdades integradas não era a alternativa priorizada pelos agentes presentes no campo da educação superior, que defendiam a expansão pela categoria administrativa pública. Em 1980, havia apenas uma faculdade integrada (estadual), que já em 1982 deixaria de existir.

A dinâmica que reconfigurou o quantitativo de instituições por natureza acadêmica no campo da educação superior também causou efeitos nas matrículas. Em 1980, existiam 248.359 matrículas nas universidades privadas. A partir da estratégia de expansão das universidades particulares e a consequente redução de faculdades isoladas, as matrículas naquelas evoluíram para 463.118 em 1994, um crescimento de 86,5%. No sentido inverso, os estabelecimentos isolados privados, que tinham 542.425 matrículas em 1980, passaram a ter 314.339 em 1994, uma diminuição de 42%. As faculdades integradas, alternativa utilizada por muitas instituições do subcampo privado como etapa de transição para se tornarem universidades, apresentavam 94.270 e 193.127 matrículas de 1980 a 1994, um aumento de 104,9%. Essas variações são expostas no Gráfico 8.

Gráfico 8 – Evolução no número de matrículas nas instituições de educação superior privadas por natureza acadêmica (Brasil, 1980–1994)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Inep (1999).

Parte considerável das matrículas no subcampo privado eram no turno noturno. Durham (2003) expõe que, apenas em 1986, teve início a realização de estatística de matrículas por turno. Naquele ano, as instituições privadas registraram 76,5% das matrículas no turno noturno, em contraste com os 16% das universidades federais. A autora expõe ainda que “a exceção, entre as universidades públicas, foi a Universidade de São Paulo, que havia introduzido cursos noturnos já em 1952, muito antes, portanto, dos grandes movimentos em favor da democratização do acesso ao ensino superior” (p. 23).

Durante os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995–1998 e 1999–2002) e do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2006 e 2007–2010), o processo de expansão no campo da educação superior passou por significativas reconfigurações, sob a influência de diversos atores. Segundo Oliveira e Catani (2011),

[...] várias forças vêm atuando externa e internamente para que o campo da educação superior [...] modifique seu modo de ser e de agir, o que significa dizer, em outras palavras, que esse campo, além de disputas que lhe são inerentes, encontra-se em processo de efervescência diante das múltiplas determinações e conflitos presentes na reestruturação da educação superior (p. 13).

O Banco Mundial destaca-se entre as forças externas que influenciaram o campo da educação superior na década de 1990. No documento *Higher education: the lessons of experience*,⁵⁷ a entidade recomendava que os países da América Latina direcionassem suas ações para IES alicerçadas em um modelo de ensino dissociado da pesquisa e com uma formação profissional restrita para atender às demandas do mercado de trabalho. Em matéria publicada pela *Folha de S. Paulo* em 30 de março de 2003, intitulada “Banco Mundial já propôs mudar ensino superior”, o então presidente do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), Luiz Carlos Gonçalves Lucas, denunciou que “não querem que a periferia do mundo produza conhecimento e acumule capital”. Na mesma linha de raciocínio, Roberto Leher, então coordenador do Observatório Social de Políticas Educacionais da América Latina, afirmou que se tratava de uma tentativa de esvaziar as universidades.

Ao analisar o referido documento do Banco Mundial (1994), observa-se que o mercado ocupou centralidade no direcionamento da educação superior pela via privada e por instituições não universitárias:

o modelo tradicional da universidade de investigação europeia, com a sua estrutura de programa de nível único, provou ser dispendioso e inadequado no mundo em desenvolvimento. Uma maior diferenciação no ensino superior, ou o desenvolvimento de instituições não universitárias e a promoção de instituições privadas podem ajudar a satisfazer a crescente procura social pelo ensino superior e tornar os sistemas de ensino superior mais receptivos às necessidades do mercado de trabalho em mudança (p. 5, tradução nossa).

Aqui, evoca-se Bourdieu (1997) em relação à posição de dominantes e dominados em um campo de disputa, princípio que contribui com a reflexão sobre as interferências ocasionadas por organismos internacionais nas políticas educacionais de países em desenvolvimento. Conforme o autor, os dominantes “[...] exercem sua pressão sobre as firmas dominadas e sobre suas estratégias. É sua posição na estrutura (portanto, a estrutura) que faz com que elas definam as regularidades e, às vezes, a regra do jogo e os próprios limites do jogo” (p. 26). Esse entendimento contribui para uma melhor compreensão das relações de forças e embates que influenciaram o movimento de expansão da educação superior.

Outras ações incidiram diretamente nos movimentos de expansão. Em especial a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), que acolheu inúmeras

⁵⁷ Em tradução livre, “Educação superior: as lições da experiência”.

recomendações do Banco Mundial, institucionalizando a criação de novas modalidades de cursos e novos tipos de instituições, processo que favoreceu amplamente o subcampo privado. Em contrapartida, as restrições impostas pelo processo da Reforma do Estado então em curso, privilegiando a doutrina político-econômica do neoliberalismo e a consequente defesa do Estado mínimo, restringiram a expansão pelo subcampo público. A esse respeito, Sguissardi (2006) expõe que marcos presentes na LDB de 1996

[...] balizaram a expansão restrita do setor público e a desenfreada expansão do setor privado no nível de graduação. Isso se efetivou de várias formas, por medidas tais como as de restrição do financiamento e da autonomia do setor público federal, e de liberação, com mínimos controles, da criação de instituições de ensino superior (IES) privadas (p. 1024).

Outros dispositivos legais agiram no contexto de expansão da educação superior, muitos deles de forma contraditória, pois foram decretos presidenciais, impossibilitando uma discussão mais ampla e democrática sobre os seus efeitos no campo:

- i) Decreto no 2.207, de 15 de abril de 1997 (BRASIL, 1997), que constituiu os centros universitários como nova organização acadêmica;
- ii) Decreto no 2.306, de 19 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997b), que revogou o Decreto no 2.207/1997 e reconheceu e regulamentou o sistema de educação superior como atividade lucrativa;
- iii) Decreto no 3.860, de 9 de julho de 2001, que revogou o Decreto no 2.306/1997, reconheceu e regulamentou que as pessoas jurídicas de direito privado mantenedoras de IES poderiam assumir qualquer das formas admitidas em direito de natureza civil e comercial, e institucionalizou que as mantenedoras com finalidade lucrativa deveriam apenas elaborar, em cada exercício social, suas demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes (contadores), desobrigando-as de elaborar e publicar suas demonstrações financeiras certificadas por auditores independentes, com o parecer do Conselho Fiscal ou órgão equivalente, e de submeter as demonstrações financeiras, a qualquer tempo, a auditoria pelo Poder Público, como previsto no Decreto no 2.306/1997, apesar de a educação ser considerada um bem público;
- iv) Decreto no 5.773, de 9 de julho de 2006 (BRASIL, 2006), que revogou o Decreto no 3.860/2001 e dispôs sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e

avaliação de IES e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino; e

- v) Decreto no 9.235, de 15 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017), que passou a regulamentar as funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino e que revogou o Decreto nº 5.773/2006.

Foi nesse contexto histórico que se institucionalizou, por meio da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies). Essa lei prevê a “concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação” (p. 2). O Fies tornou-se um expressivo mecanismo de expansão das instituições privadas com o uso de recursos públicos, conforme discriminado na Lei nº 10.260/2001 (BRASIL, 2001):

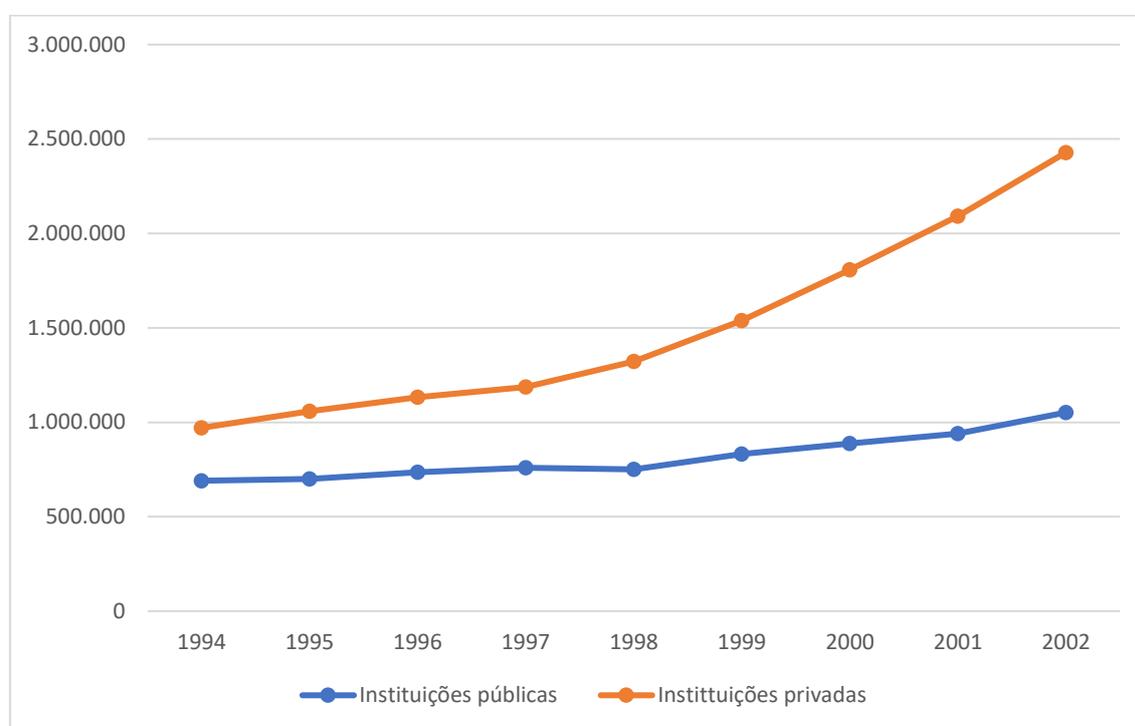
- i) Dotações orçamentárias consignadas ao MEC, ressalvado o disposto no artigo 16; ii) trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição, ressalvado o disposto no art. 16;
- ii) encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos ao amparo desta Lei;
- iii) taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento;
- iv) encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo, de que trata a Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, ressalvado o disposto no art. 16;
- v) rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e
- vi) receitas patrimoniais.

Em direção contrária aos estímulos ao crescimento da educação superior pela via do subcampo privado, o orçamento destinado às universidades federais sofreu reduções.

Nesse entendimento, Sguissardi (2006) alerta que, em 1994, foi destinado 0,91% do Produto Interno Bruto (PIB) para as instituições federais de educação superior, montante reduzido para 0,61% em 2002, último ano do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

As políticas para a educação superior encampadas no decorrer dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso foram conduzidas com fortes incentivos à privatização do campo, alicerçadas em uma política neoliberal em detrimento do público. Ao comparar os quantitativos de matrículas na educação superior de 1994 – ano que antecede seu primeiro mandato – até 2002, temos o cenário exposto no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Evolução no número de matrículas nas instituições de educação superior públicas e privadas (Brasil, 1994–2002)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Inep (1999, 2003).

O gráfico revela a disparidade na evolução de matrículas entre o público e o privado, sobretudo após 1997 – reflexo, principalmente, das ações advindas da LDB de 1996 e dos dispositivos legais já tratados na presente seção. Em termos quantitativos, em 1994 as IES públicas tinham 690.450 matrículas (41,6%), e as privadas, 970.584 (58,4%). Já em 2002, as instituições públicas passaram a ter 1.051.655 matrículas (30,2%), enquanto as privadas tiveram 2.428.258 (69,8%). Em termos de crescimento por

subcampo, as públicas evoluíram 52,3%, e as privadas, 150,2%. Esses dados demonstram um exponencial aumento na disparidade de matrículas entre o público e o privado.

Em 1994, as 218 instituições públicas eram distribuídas da seguinte forma: 57 federais, 73 estaduais e 88 municipais. As privadas somavam 633. Em 2002, as organizações federais passaram a ser 73, as estaduais 65 e as municipais 57, constituindo 196 IES. Já as privadas mais que dobraram o quantitativo, pois passaram a ser 1.442. Os dados revelam que as instituições públicas regrediram 10,6%, enquanto as privadas cresceram 127,8%.

Durante os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2006 e 2007–2010), algumas políticas contribuíram para a expansão da educação superior pelo subcampo privado – Fies e Programa Universidade Para Todos (ProUni) –, outras favoreceram o crescimento de IES e matrículas pelo subcampo público – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Convergente com a ação do seu antecessor, o Fies foi preservado como forma de acesso e consequente contribuição para a expansão de matrículas pelo setor privado. O Prouni, instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, previa a renúncia de tributos por parte do Estado em troca do oferecimento de bolsas, conforme critérios previamente definidos. Embora essas ações tenham contribuído para minimizar as desigualdades sociais e, conseqüentemente, para uma educação superior menos elitista, o fizeram de forma contraditória, pois utilizavam recursos públicos (no caso do Fies) e isenções de tributos para o mercado privado, enquanto as instituições federais públicas clamavam por maiores contribuições por parte do Estado. Esse contexto suscitou diversos embates, pois a educação superior pública vinha passando por desinvestimentos, dadas as enormes perdas da verba de custeio ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso, e questionava-se a qualidade das instituições beneficiadas.

Algumas ações também foram realizadas para o subcampo da educação superior pública. Nessa perspectiva, foi instituído o Reuni, por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), com o intento de proporcionar melhores condições de acesso e permanência nas instituições federais a partir de investimentos na infraestrutura e nos recursos humanos. Outro aspecto que contribuiu com a expansão do subcampo público da educação superior foi a instituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, via Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.

Apesar da sua reconhecida contribuição para o aumento de matrículas no subcampo público da educação superior, o Reuni apresentou problemas referentes à falta

de planejamento para a sua implementação, como a insuficiência de docentes e espaço físico adequado, aspectos que podem trazer danos para a formação do estudante (HORA, 2019).

Em 2002, havia 195 e 1.442 IES públicas e privadas, respectivamente. Ao término do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o quantitativo foi de 278 organizações públicas e 2.100 privadas, uma evolução de 42,6% nas públicas e 45,6% nas privadas. Esses dados divergem vigorosamente do período do seu antecessor, que resultou em decréscimo de 10,6% nas instituições públicas e evolução de 127,8% de instituições privadas.

Em termos do número de matrículas, em 2002, o sistema de educação superior tinha um total de 3.479.913, dos quais 1.051.655 no subcampo público (30,2%) e 2.428.258 no subcampo privado (69,8%). Após os oito anos de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o total de matriculados na graduação passou a ser de 5.449.120. As organizações públicas de educação superior passaram a ter 1.461.696 matrículas (26,8%), enquanto o subcampo privado avançou para 3.987.424 (73,2%). Apesar de ter ocorrido um maior distanciamento dos percentuais entre os subcampos público e privado, um fato relevante foi o avanço de novos estudantes nas instituições federais, que correspondiam a 531.634 matrículas em 2002 e chegaram a 833.934 em 2010, um crescimento de 56,9%. O aumento das instituições públicas no período analisado foi de 39% e o das entidades privadas foi de 64,2%.

A mera análise do número de instituições e matrículas não fala por si. A expansão, como parte de uma totalidade, relaciona-se com outras categorias, das quais se destacam a qualidade e a avaliação. Nessa perspectiva, Fávero e Sguissardi (2012) asseveram que

[...] não podemos pensar quantidade/qualidade e educação superior apenas pela soma ou justaposição de instituições e aumento de vagas. Equacionada dessa forma, a questão tende a refletir um enfoque cartorial, uma atitude formalista. Para superá-lo, é necessário articular dialeticamente quantidade/qualidade como partes de um mesmo processo, já que, essas duas categorias nada mais são do que dois elementos mutuamente inclusivos de um mesmo processo, a ser pensado e revisto numa perspectiva abrangente, como parte de um todo (p. 62).

É nesse cenário contraditório entre quantidade e qualidade que foi promulgada a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004), que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Diferentemente da política que o antecedeu, o Sinaes apresentou uma visão mais abrangente da totalidade que representava o campo

da educação superior, visto que articulava três modalidades de avaliação: i) a avaliação institucional por meio da autoavaliação e da avaliação externa (esta, objeto de estudo da tese); ii) avaliação de cursos de graduação; e iii) avaliação do desempenho dos estudantes por meio do Enade. Tais componentes proporcionaram um envolvimento mais amplo da comunidade acadêmica e da sociedade civil e uma proposta mais democrática e formativa do que regulatória.

A articulação entre a política de avaliação e a expansão faz-se necessária para que haja maiores garantias quanto à qualidade ofertada. Esse atributo não se restringe ao ensino, pois envolve a necessidade de uma formação comprometida com outras questões, como a ética, a sociedade e o desenvolvimento do país, indo além das necessidades do mercado. Todavia, a forte influência deste conduziu para a abertura de capital de instituições privadas em 2007, com organizações que passaram a negociar parte do seu capital na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). O processo configurou um novo cenário, com a criação de conglomerados e com efeitos na década seguinte.

Entre 2011 e 2020, o campo da educação superior é marcado por ações restritas que contribuíram para a expansão, por instabilidades políticas e pela pandemia de Covid-19. No período assinalado, tivemos três chefes de Estado: i) Dilma Rousseff (2011–2014 e 2015–2016); ii) Michel Temer (2016–2018), empossado após o *impeachment* de Dilma Rousseff, conforme explicitado na introdução; e iii) Jair Messias Bolsonaro (2019–2022).

As principais políticas realizadas no período da presidenta Dilma Rousseff, que apresentaram ressonância na expansão do sistema, foram a continuação do Reuni e a ampliação do ProUni, do Fies e do acesso à modalidade de educação a distância.⁵⁸ Nesse breve período analisado, ocorreu um crescimento percentual muito mais expressivo de instituições públicas do que privadas: em 2010, eram 278 IES públicas e 2.100 privadas, números que passaram para 296 e 2.111, respectivamente, em 2016. Ou seja, houve 6% de evolução nas entidades públicas e 0,5% nas organizações privadas. O Reuni e o processo de fusões nas IES privadas influenciaram para a configuração do cenário exposto.

Quanto às matrículas, as organizações federais, a exemplo do período do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apresentaram aumento, pois em 2010 eram 833.934 e em 2016 eram 1.249.324, uma evolução de 49,8%. Em termos globais, as

⁵⁸ Na seção 2.3, apresenta-se a modalidade de educação a distância com o detalhamento necessário, por se configurar uma estratégia de diversidade.

instituições públicas passaram de 1.461.696 matrículas em 2010 para 1.990.078 em 2016, ao mesmo tempo em que as organizações privadas tinham 3.987.424 em 2016.

O período após 31 de agosto de 2016, quando o presidente Michel Temer assumiu a presidência, até 2020, no decorrer do mandato do presidente Jair Bolsonaro, foi marcado pela descontinuidade do programa de expansão da educação superior pública, pelo congelamento dos gastos públicos e pelos consequentes cortes orçamentários para as universidades federais. Nesse contexto, Fritsch *et al.* (2020) expõem que

o processo de expansão das universidades federais parou de ser fomentado. Mais do que isso, as pactuações das expansões já ocorridas nos últimos anos entre universidades e governo federal, e atualmente em andamento, têm sido objeto de tensão permanente. O orçamento de 2017 viu acontecer, pela primeira vez em décadas, uma diminuição nominal do orçamento das universidades públicas (p. 305).

Os contingenciamentos prosseguiram até 2020, período final analisado na presente investigação. Destaca-se que o processo expansionista da educação superior decorreu também de estratégias que foram constituídas pelo Estado e que contribuíram para que o campo se reconfigurasse, tornando-se significativamente heterogêneo e diverso. Essa dinâmica será analisada na próxima seção.

2.3 Heterogeneidade e diversidade institucionais como marcas distintivas do sistema de educação superior brasileira

Expressivas mudanças ocorreram no campo da educação superior brasileira a partir da década de 1970, tornando-o extremamente heterogêneo e diversificado tanto em termos de categoria administrativa e organização acadêmica quanto de natureza jurídica, dos programas, dos cursos ou de metodologias adotadas. Esse processo não ocorreu desprovido de intencionalidades de organismos internacionais, tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, instituições que, conforme Polidori *et al.* (2011), apresentam semelhanças na subvenção financeira e assistência teórica e técnica. Nesse contexto, publicações como a do Banco Mundial (1994) direcionaram ações, em países em desenvolvimento, que favoreceram a formação de mão de obra direcionada para o mercado de trabalho e para o atendimento das demandas burocráticas do Estado em detrimento de uma formação aliada à pesquisa.

No Brasil, destacam-se a Associação das Instituições Federais do Ensino Superior (Andifes) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), representações que defendem a educação superior como um bem público, o avanço de políticas provenientes do Estado que fortaleçam as instituições públicas e a necessidade de aplicação dos recursos da União no subcampo público da educação superior. Pelo subcampo privado, sobressaem a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) e o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp),⁵⁹ entidades que defendem a necessidade de ampliação de políticas públicas que destinem maiores aportes financeiros e isenção de tributos para as instituições privadas, como o ProUni e o FIES. O Estado ocupa centralidade nesse complexo contexto, no qual diversas mediações e contradições atuam na reconfiguração do campo. Segundo Bourdieu (1997),

[...] o Estado contribui de maneira decisiva: a construção da demanda, através da produção das disposições individuais e, mais precisamente, dos sistemas de preferências individuais [...] e, também, através da atribuição dos recursos necessários, isto é, das ajudas do Estado [...] definidas pelas leis e regulamentações, das quais se pode também descrever a gênese; e construção da oferta, através da política do Estado [...] (p. 17).

O campo da educação superior brasileira é dividido entre as categorias administrativas pública e privada. A primeira é formada pelas instituições federais, estaduais e municipais, e as privadas podem ou não ter fins lucrativos. Reconhecidas como confessionais, filantrópicas e cooperativistas, as sem fins lucrativos apresentam como característica principal a não distribuição dos eventuais excedentes operacionais entre os sócios ou associados.

O sistema federal de educação superior, conforme a Lei no 9.394/1996 (BRASIL, 1996) e alterações advindas da Lei no 13.868/2019 (BRASIL, 2019), é formado pelas instituições federais de ensino superior, as IES mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação superior. Em relação à organização e natureza acadêmica, as IES diversificam-se em: i) faculdades; ii) centros universitários; e iii) universidades, sendo as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica equiparadas às universidades federais para efeito de regulação, supervisão e avaliação,

⁵⁹ Inicialmente o Semesp restringia-se à defesa dos interesses dos mantenedores do estado de São Paulo. Todavia, reconfigurou-se e passou a realizar consultorias e eventos nacionais para mantenedores de instituições privadas da educação superior localizadas em todo o território nacional, fortalecendo sua capacidade de atuação, inclusive, nas políticas de educação superior.

conforme o artigo 15 do Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017a). Destaca-se que os centros universitários, organização selecionada para a produção do presente estudo, foram constituídos por meio do Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997 (BRASIL, 1997b), revogado pelo Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997c), que reconheceu e regulamentou o sistema de educação superior como atividade lucrativa, estando regulamentado, por sua vez, pelo Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017a), conforme já abordado no presente capítulo. Em relação à dinâmica da configuração do sistema de educação superior, Sousa (2013) declara que,

[...] nos últimos quarenta anos, esse campo tem sofrido consideráveis mudanças em sua morfologia, implicando a instalação de uma tipologia variada de estabelecimentos com características institucionais e práticas acadêmicas bastante diferenciadas. Em sua amplitude, esse fenômeno de reconfiguração da educação superior brasileira tem acrescentado novos elementos à relação entre as esferas pública e privada. Esta questão tem sido analisada por vários pesquisadores que, mesmo assumindo perspectivas de análise diferentes, convergem para a crítica à abordagem ideologizada, que insiste em tratar o sistema brasileiro de educação superior como algo homogêneo, tomando a expressão “universidade brasileira” como referência para tratá-lo em seu conjunto, a despeito de sua ampla diversidade institucional (p. 45).

No tocante ao movimento da diversificação do sistema de educação superior, inúmeras mudanças representaram reflexos da subordinação de países da América Latina em geral e, particularmente, do Brasil às recomendações publicadas por organismos internacionais, especialmente pelo Banco Mundial. Conforme Catani e Oliveira (2000), tais orientações não consideravam as especificidades históricas dos países e a autonomia universitária, sendo alicerçadas em bases neoliberais. Dentre as publicações que reverberaram no processo de diversificação do campo da educação superior brasileira, destacam-se:

- i) *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (BANCO MUNDIAL, 1995), que propunha uma maior diferenciação de instituições, incluindo o desenvolvimento pela via privada, por instituições não universitárias;
- ii) *Política para el cambio y el desarrollo en la educación superior* (UNESCO, 1996), que propunha a expansão quantitativa e a diversificação das instituições, dos programas e modelos de estudo;
- iii) *Educación: un tesoro a descubrir* (UNESCO, 1996), que também incentivava a diversidade de instituições, além de estimular novas formas de certificação das competências, alinhadas com as necessidades da sociedade e da economia;

- iv) *Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação* (UNESCO, 1998), documento que defendia a necessidade de constituir um novo paradigma para a educação; e
- v) *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria* (BANCO MUNDIAL, 2002), que reiterou a necessidade de diversificação de instituições e cursos para os países em desenvolvimento, sobretudo pelo subcampo privado, a busca de novas fontes de financiamento para a educação superior pública e a necessidade de uma educação voltada para as demandas do mercado.

Essas propostas divergiam do princípio da educação como um bem público, pois se fundamentavam no lucro e na lógica do mercado privado. Assim, direcionavam para uma formação simplista, em que o ensino passa a ocupar centralidade em detrimento da pesquisa e extensão. Nesse entendimento, Sguissardi (2006b) assevera que

[...] o conhecimento, a ciência e a educação não se reduzem a, nem podem ser essencialmente, uma mercadoria ou *commodity* qualquer [...], são fundamentalmente um bem público, coletivo, fruto do trabalho humano solidário ou explorado nas relações de produção capitalistas, um bem que não se desgasta, não se degrada, mas ao contrário, cresce, multiplica-se, pelo uso individual e coletivo, e constitui-se em parte essencial dos direitos humanos de cidadania (p. 107).

As recomendações advindas de organismos internacionais produziram mudanças significativas no campo da educação superior no período dos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995–1998 e 1999–2002). Ao término de seu segundo mandato, a morfologia da educação superior materializava diversas recomendações de organismos internacionais. Dentre elas, a constituição da organização acadêmica *centro universitário*, a partir do Decreto nº 2.207/1997 (BRASIL, 1997b), que se tornou uma das principais estratégias para expansão pela via privada, pois proporcionava a mesma autonomia das universidades para a criação de cursos sem a necessidade de autorização prévia do MEC. Esse pleito atendeu à demanda do subcampo privado por uma modalidade de organização que respondesse de forma mais rápida ao mercado e tivesse exigências mais moderadas do que as condições previstas para o estabelecimento de uma universidade, como a não obrigatoriedade de produzir pesquisa e percentuais inferiores de mestres e doutores.

No último ano do segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o sistema de educação superior era formado por 78 universidades públicas e 84 privadas.

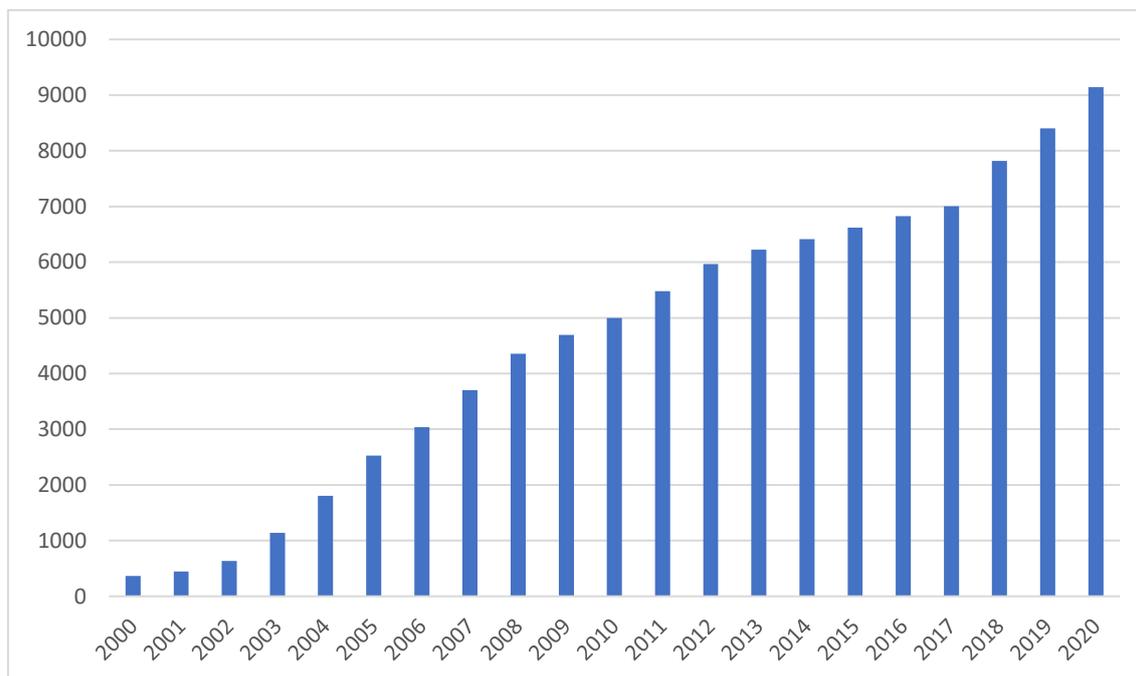
Existiam apenas três centros universitários públicos e 74 privados. As faculdades integradas públicas eram apenas três, enquanto no segmento privado eram 102 organizações. A maior representatividade estava concentrada nas faculdades, escolas e institutos, com 80 públicas e 1.160 privadas, enquanto havia 33 centros de educação tecnológica públicos e 22 privados. Esses quantitativos somavam 1.637 IES, das quais apenas 195 (11,9%) eram públicas: 73 federais, 65 estaduais e 57 municipais. O subcampo privado possuía 1.442 organizações – 1.125 com fins lucrativos e 317 sem fins lucrativos, divididas em instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas. As entidades privadas representavam 89,1% do total das IES. Salienta-se ainda que, entre 2001 e 2002, surgiram mais 246 organizações, das quais apenas 12 eram públicas (INEP, 2003).

Como já destacado, a estratégia de diversificação não se restringiu ao aspecto institucional, visto que a diversidade de cursos e modalidades contribuiu de forma acentuada para a reconfiguração do campo. Nessa perspectiva, o Estado atuou de forma vigorosa com a instituição de dispositivos legais permitindo maior variedade de opções para que o sistema de educação superior absorvesse uma nova demanda advinda, principalmente: i) da expansão de matrículas no ensino médio; ii) de profissionais que buscavam novas qualificações para o mercado de trabalho; iii) de parte da população que não teve a oportunidade de cursar graduação até os 24 anos; e iv) da crescente inserção do público feminino na educação superior. Essas representatividades compreendiam o acesso à educação superior como o melhor caminho para a ascensão social.

A diversificação por meio dos Cursos Superiores de Tecnologia (CST) faz parte da composição das principais alternativas utilizadas para a expansão do setor, em especial pelo subcampo privado. Sousa (2015) expõe que as discussões no Brasil sobre os CSTs têm suas origens ainda na década de 1960, momento em que havia pressões de ordem política, econômica, social e cultural para que se seguisse uma forma específica de modernização relacionada às predileções dos Estados Unidos. Com isso, a LDB de 1961 (BRASIL, 1961) permitiu que as IES passassem a oferecer cursos diferenciados. Na Reforma Universitária de 1968, Lei nº 5.540/1968 (BRASIL, 1968), foram instituídos os cursos profissionais de curta duração. Essa modalidade de curso avançou a partir da LDB de 1996 (BRASIL, 1996).

A partir dos dados coletados do Censo da Educação Superior de 2000 a 2020, foi possível compreender a dinâmica da evolução dos CSTs, já com os efeitos da LDB de 1996, conforme exposto no Gráfico 10.

Gráfico 10 – Evolução de Cursos Superiores de Tecnologia (BRASIL, 2000–2020)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Inep (2000–2020).

No ano 2000, existiam 364 CSTs, que seriam 4.999 em 2010 e 9.145 em 2020, uma evolução de 2.412,4% nesses vinte anos. Registra-se que 2003 e 2004 foram os períodos que demonstraram a maior variação percentual em relação aos anos que os antecederam: 79,6% e 58,0%, com 1.142 e 1.840 cursos, respectivamente. As menores variações percentuais ficaram concentradas em 2014, 2015, 2016 e 2017, com 3,0%, 3,2%, 3,2% e 2,6%, o que significou um avanço quantitativo de 6.413, 6.618, 6.828 e 7.005 cursos, nesta ordem. Isso não significou um processo permanente de queda nos últimos anos, pois, ao comparar 2018 com 2017, verifica-se uma evolução de 11,5%, de 7.005 para 7.810 CSTs. A partir da análise do quantitativo de CSTs nos primeiros quinze anos após a LDB de 1996, Sousa (2015) expõe que as oscilações identificadas ocorrem “[...] por diversas razões, como as vocações das instituições que os ofertam a relação com o mercado de trabalho, a situação econômica do país e a própria visão que a sociedade tem dos cursos em análise” (p. 142).

A educação a distância tem sido uma das principais estratégias de diversificação com o intuito de expansão pelo subcampo privado. Seu maior alicerce foi a institucionalização da LDB de 1996 (BRASIL, 1996), que reconheceu sua necessidade em todos os níveis e modalidades de ensino, conforme previsto no artigo 80. Esse processo foi regulamentado pelo Decreto nº 5.622/2005 (BRASIL, 2005), revogado pelo

Decreto nº 9.057/2017 (BRASIL, 2017e), que regulamentou o artigo 80 da Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996).

Consoante Belloni (2002), mais que uma nova modalidade de educação, a educação a distância configura-se como estratégia de expansão do mercado, com altas taxas de retorno para o setor privado. Isso se deve à junção de diversos fatores: i) a capilaridade proporcionada pela modalidade; ii) a redução do corpo docente, com a união de diversas turmas concentradas em poucos docentes; iii) a remuneração menor do professor que desempenha a tutoria em relação ao professor presencial; iv) a customização de materiais únicos por disciplina que são replicados para as diversas turmas, localizadas nas diferentes regiões do país, independente das particularidades históricas, políticas, econômicas e culturais locais; e v) o ganho de escala com a contratação de professores tutores que residem em regiões onde a remuneração por hora-aula é menor. Assim, há maior retorno financeiro nos grandes grupos educacionais, sobretudo nas corporações que fizeram sua Oferta Pública Inicial (IPO) na Bovespa e, conseqüentemente, passaram a ser empresas de capital aberto. Os fatores mencionados podem causar fortes impactos na qualidade dos cursos, motivados pelas estratégias do capital de otimizar custos com o uso da educação a distância no intuito de maximizar os lucros, contribuindo para a mercadorização da educação.

Com a oferta de educação a distância, essas corporações passaram a adotar novas estratégias além das convencionais compras e fusões de IES. Dentre os métodos utilizados, constam a aquisição de empresas com *expertise* na produção de conteúdos digitais e/ou que já ofertavam cursos a distância (não necessariamente de nível superior), e ainda aquisições ou parcerias com empresas do segmento de *education technology* (*edtechs*).⁶⁰ A tabela a seguir apresenta dados referentes à base de alunos de cinco empresas de capital aberto que ofertam educação a distância.

Tabela 3 – Quantidade de alunos de empresas de capital aberto por modalidade de ensino (Brasil, 2021)

Instituição	Alunos presenciais	Alunos a distância	Total geral
Cogna Educação	208.991	620.418	829.409
YDUQS Participações S.A.	299.000	511.000	810.000
Ser Educacional S.A. (SEER3)	134.00	85.200	220.000

⁶⁰ As *edtechs* são empresas que têm como característica a utilização de tecnologias para o ensino nos mais diversos segmentos profissionais. A título de exemplo, em 2020 o grupo Ser Educacional S.A. adquiriu a empresa Beduka, que é um buscador de cursos de graduação. Em seu portfólio, oferece curso de redação para o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), simulados para o vestibular, teste vocacional e bolsas de estudo parcial ou integral nas IES parceiras.

Ânima Educacional S.A. (ANIM3)	261.553	58.711	320.264
Cruzeiro do Sul Educacional S.A.	137.100	229.200	362.300⁶¹

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações divulgadas pelas empresas, referentes ao segundo trimestre de 2021 (COGNA EDUCAÇÃO, 2021; ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES S.A., 2021; SER EDUCACIONAL, 2021; ÂNIMA EDUCACIONAL S.A., 2021; CRUZEIRO DO SUL EDUCACIONAL, 2021)

Do total de alunos desses cinco grupos educacionais listados na bolsa de valores, 769.544 (37,6%) são matriculados na modalidade presencial, enquanto 1.275.329 (62,4%) estudam a distância.

A modalidade a distância figura como estratégia comum nos relatórios dos grupos educacionais disponibilizados em sítios específicos de *relações com investidores*.⁶² Um comparativo da base de alunos da Cogna Educação⁶³ entre os segundos trimestres de 2019 e 2021 mostra um crescimento de 492.528 para 620.418 alunos, uma evolução de 26,0% de matrículas na modalidade (COGNA, 2021).

Apesar de a Yduqs Participações S.A. ter iniciado a oferta de cursos a distância há pouco mais de uma década (2009), o grupo já tem 63,1% da sua base de alunos na referida modalidade. Esses cursos estão entre as principais ações de expansão do grupo, com o acréscimo de 536 polos de educação a distância entre o segundo trimestre de 2020 e 2021, totalizando 1.761 polos em contraposição aos 1.225 existentes em 2020. Em termos do quantitativo total de alunos a distância, o grupo avançou de 246.000 no segundo trimestre de 2019 para 511.000 no segundo trimestre de 2021, um crescimento de 107,7% (YDUQS, 2021).

O grupo Ser Educacional, que abriu seu capital em 2013, apresentou crescimento de 21,9% na base de alunos. No segundo trimestre de 2020, a organização tinha 184.000 alunos e, um ano depois, 224.000. Quanto à modalidade a distância, o crescimento foi de 38.500 para 85.200 alunos, uma evolução de 121,4% (SER EDUCACIONAL, 2021).

A Ânima Educação S.A., a exemplo do grupo Ser Educacional, fez sua abertura de capital em 2013. Entre as incorporações do grupo consta a aquisição de todos os ativos do grupo Laureate no primeiro semestre de 2021. A aquisição mencionada contribuiu de

⁶¹ Excluindo 4.000 alunos do ensino básico.

⁶² A aquisição de instituições que têm curso de medicina em funcionamento também se configura como uma das principais estratégias utilizadas pela maior parte das organizações pesquisadas de capital aberto.

⁶³ O grupo Cogna Educação iniciou suas atividades na área de ensino em 1966 com o curso pré-vestibular Pitágoras, em Belo Horizonte (MG). Em 2007, abriu capital na Bovespa com o nome Kroton Educacional. Em 2011, adquiriu a Unopar, o que o tornou, naquele momento, o líder no segmento de educação a distância (COGNA, 2021b).

forma significativa para que o total de alunos da Ânima evoluísse 178,5%, de 115.012 para 320.264, entre o segundo trimestre de 2020 e o segundo trimestre de 2021. No mesmo período, o grupo Ânima passou de 441 alunos a distância para 58.711, uma evolução de 13.213,4%. O avanço foi realizado majoritariamente por meio de aquisições, fato que demonstra a estratégia de expansão via educação a distância (ÂNIMA EDUCACIONAL S.A., 2021b):

Outra diferença na base de alunos é o significativo crescimento dos cursos digitais (EAD) de graduação, resultado da consolidação das unidades em integração junho/21, que registraram, ao fim do trimestre, uma base de 58,7 mil alunos. Essa nova escala na modalidade digital representa uma oportunidade de fortalecermos a oferta de cursos dentro da proposta híbrida flexível do nosso Ecossistema. Seguimos avaliando a atual configuração para impulsionarmos ainda mais esse modelo dentro de uma proposta de expansão sustentável (p. 6).

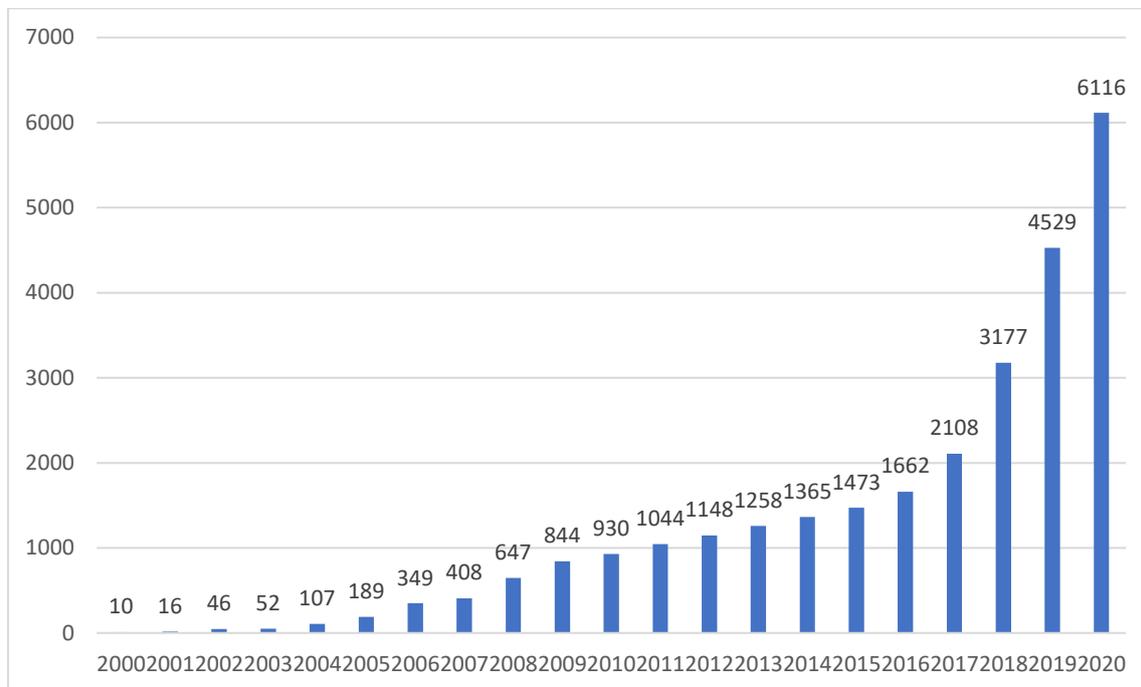
Dentre as organizações de capital aberto listadas, a Cruzeiro do Sul Educacional é a mais recente na bolsa de valores, visto que sua entrada ocorreu em 2021. Conforme apresentado na Tabela 3, a maioria da sua base de alunos (229.200) realiza curso na modalidade a distância, o que representa 62,6% do total, em contraposição aos 137.100 (37,4%) que estudam na modalidade presencial. Ao comparar esses quantitativos com os do segundo semestre de 2020, constata-se a evolução de 17% na modalidade a distância. Destaca-se que, dentre as estratégias realizadas após a abertura de capital, a contratação de um novo diretor-presidente com histórico de atuação em multinacionais, como a Bridgestone, Coca-Cola e Ambev (CRUZEIRO DO SUL EDUCACIONAL, 2021).

Carvalho (2013) amplia a discussão ao analisar o fenômeno da mercantilização da educação superior. A autora disserta que, na busca da financeirização, além da estratégia de profissionalizar a gestão, utiliza-se a venda parcial das instituições nacionais ao capital estrangeiro e a própria abertura de capital na bolsa de valores, como já mencionado. Esse modelo de empresa educacional traz incompatibilidades com o processo educativo, pois suas estratégias “[...] estabelecem o comprometimento da gerência com os interesses dos acionistas/cotistas. Isso significa dizer que os objetivos da empresa transcendem a maximização do lucro, uma vez que ficam subordinados à maximização do valor acionário no mercado de capitais” (p. 772).

A análise da evolução de matrículas na modalidade a distância entre 2020 e 2021 poderia direcionar para o equívoco de que a forte expansão via modalidade a distância ocorreu em razão da pandemia da Covid-19. Todavia, observa-se que esse processo não

se trata de um caso isolado, sobretudo ao aprofundar a investigação no período entre os anos 2000 e 2020, conforme apresentado no gráfico a seguir.

Gráfico 11 – Evolução do número de cursos de graduação a distância (Brasil, 2000–2020)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Inep (2001–2021).

Conforme apresentado no Gráfico 11, em 2000 existiam apenas 10 cursos na modalidade a distância no Brasil, quantitativo que avançou 9.200%, para 930, em uma década. Ao analisar o movimento da última década a partir de dados do Inep (2021), revela-se o crescimento exponencial de 557,6% no total de cursos, de 930 para 6.116, entre 2010 e 2020.

As ações do Estado são indissociáveis do crescimento apresentado na modalidade a distância. Em 17 anos (2000–2017), o incremento de cursos nessa modalidade foi de 10 para 2.108 e, entre 2017 e 2020, a evolução foi de 2.108 para 6.116. Tal aumento apresenta forte relação com o Decreto nº 9.057 (BRASIL, 2017e), que em seu artigo 13 regulamentou que “os processos de credenciamento e reconhecimentos institucionais, de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância serão submetidos à avaliação *in loco* na sede da instituição de ensino [...]” (p. 3). Dessa forma, desobrigou a realização da avaliação nos polos em educação a distância, fragilizando o processo de avaliação e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade.

Com isso, não se defende que a expansão não deva acontecer também pela via privada, mas que o campo se constitua de forma mais equânime entre o público e o privado, com um Estado que não se exima dos seus deveres na oferta de uma educação superior pública e de qualidade e com a preservação dos direitos de acesso das representatividades das classes sociais mais vulneráveis.

O mero avanço de matrículas, sem que seja assegurada a qualidade, constitui-se um processo vulnerável. Por isso se faz necessário fortalecer a política de avaliação em vez de realizar concessões, como a apresentada no artigo 13 do Decreto nº 9.057 (BRASIL, 2017), contribuindo, por vezes, para uma questionável qualidade: “o setor privado, mobilizando recursos privados e orientando-se para atender à demanda de mercado, foi mais dinâmico e cresceu mais rapidamente que o público, muitas vezes em detrimento da própria qualidade do serviço oferecido” (SAMPAIO, 2011, p. 29). Nessa perspectiva, indaga-se: que qualidade tem sido aferida em um campo que se tornou extremamente heterogêneo e diversificado? O que tem orientado a formulação das estratégias de diversificação é a qualidade, a democratização ou o mercado? Sguissardi (2006) nos apoia na reflexão ao criticar os rumos que o campo da educação superior tem tomado, tornando-se, por meio de mecanismos do Estado, “[...] um bem antes privado que público, espécie de quase-mercadoria no quase mercado educacional” (p. 15). Nessa perspectiva, compreende-se o quanto é necessário que a política de avaliação em geral e a avaliação institucional externa em particular, objeto desta investigação, considere a totalidade do campo da educação superior, com atenção aos princípios do respeito às vocações institucionais e da diversidade presente no sistema, e que o mercado não se torne o cerne da educação superior em detrimento da qualidade.

A qualidade é intrinsecamente ligada ao campo da avaliação da educação superior, o que faz com que suas diversas concepções influenciem o movimento dialético das propostas e políticas de avaliação historicamente desenvolvidas no Brasil. Essa dinâmica ocorre em um espaço permeado por embates em razão dos interesses dos atores envolvidos, como será abordado no próximo capítulo.

2.4 Síntese parcial

No presente capítulo foram analisados fatos históricos, políticos, econômicos e sociais que contribuíram para a configuração do campo da educação superior. Amparado na teoria social marxista, observou-se que o Estado age de forma dinâmica e intencional

privilegiando o desenvolvimento das relações capitalistas em detrimento do público. Para a investigação, optou-se pelo recorte a partir da década de 1960 em razão das reverberações causadas no campo por dispositivos legais institucionalizados pelo Estado. Esses atos têm reconfigurado a morfologia da educação superior, concebendo condições propícias para o desenvolvimento do Estado avaliador e Estado regulador. Esse processo ocorre de forma contraditória ao priorizar a dimensão da regulação, evidenciando o controle e a fiscalização, com perdas para a perspectiva formativa. Esses aspectos fazem mediação com a avaliação institucional externa, objeto da presente investigação.

O uso de amparos legais pelo Estado no campo da educação superior não se restringiu às questões mencionadas. Consta-se que diversas ações foram apoiadas por dispositivos institucionalizados pelo Estado e proporcionaram uma grande expansão do setor, com destaque para: i) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024/61 (BRASIL, 1961); ii) a Reforma Universitária de 1968, Lei nº 5.540/1968 (BRASIL, 1968); iii) a Constituição Federal de 1988; iv) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996); v) o Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997 (BRASIL, 1997); vi) a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 2001); vii) a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005); viii) o Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007); xix) a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008); e x) o Decreto nº 9.057/2017 (BRASIL, 2017e). Todas essas ações foram analisadas no presente capítulo quanto aos fatores que contribuíram para a expansão, a heterogeneidade e a diversidade institucionais.

A expansão vem ocorrendo, sobretudo, pelo subcampo privado e pela via de instituições com fins lucrativos. Essa dinâmica tem contribuído para a transformação da educação em mercadoria, que, em sua essência, tende a constituir uma formação restrita às necessidades imediatas do mercado de trabalho, desconsiderando outras questões basilares, como a pesquisa e a cidadania. Nesse contexto expansionista, destaca-se a abertura de capital de empresas de educação superior, que contribui para uma enorme concentração de alunos em poucos grupos educacionais e para uma maior dependência da educação aos movimentos do capital. Com isso, há um maior tensionamento e embates entre atores acerca da qualidade e suas relações com a política de avaliação e regulação da educação superior, em sua totalidade, e com a avaliação institucional externa, em particular.

CAPÍTULO 3 – QUALIDADE E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: SENTIDOS E DISPUTAS

[...] As finalidades educativas e, portanto, o alcance do que se almeja como qualidade da educação se vinculam aos diferentes espaços, atores e processos formativos, em seus diferentes níveis, ciclos e modalidades educativas, bem como à trajetória histórico-cultural e ao projeto de nação que, ao estabelecer diretrizes e bases para o seu sistema educacional, indica o horizonte jurídico normativo em que a educação se efetiva ou não como direito social (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202).

As relações entre o Estado e o campo da educação superior brasileiro foram analisadas no capítulo anterior com ênfase nos movimentos históricos que conduziram esse campo para uma significativa expansão a partir da década de 1960, tornando-o predominantemente privado, gerando um processo de mercadorização da educação e constituindo um segmento extremamente heterogêneo e diversificado. Essa dinâmica não se desenvolveu de forma harmônica, mas por meio de embates sobre os referenciais de qualidade em educação. As concepções de qualidade na educação superior são personificadas por meio da atuação de organismos internacionais e organizações brasileiras que agem conforme seus interesses. Essas concepções e disputas sobre qualidade na educação superior são problematizadas neste capítulo.

Abordam-se, ainda, as relações entre as concepções de qualidade e as propostas e políticas de avaliação da educação superior desde o PARU até o ENC. Com isso, pretende-se discutir as contradições históricas na construção da política de avaliação em relação à qualidade para, no próximo capítulo, correlacionar essa dinâmica entre qualidade e avaliação com a política do Sinaes em sua totalidade e com a avaliação institucional externa de forma particular.

3.1 Concepções sobre a qualidade na educação superior

Sousa (2009) explica que

[...] a própria condição humana leva à procura de algo mais qualitativo. Conforme a área em que é abordado, o sentido de qualidade é construído e utilizado atendendo a padrões concebidos e transformados pelos indivíduos. Nesse nível de entendimento, o conceito em questão é historicamente construído, e sua formulação e compreensão devem considerar as condições específicas e conjunturais da sociedade que possibilitam sua produção – a configuração sociocultural de determinados indivíduos ou grupos de indivíduos (p. 244).

A reflexão exposta contribui para a análise dos movimentos que envolvem a qualidade na educação superior, pois suscita a necessidade de questionar se os referenciais de qualidade atendem às realidades presentes no campo. Como ponto de partida, Bertolin (2009) expõe que o debate sobre qualidade na educação ocorreu, em especial, nas décadas de 1960 e 1970. O autor discorre que fatores como a redução da idade de ingresso na escola, o avanço de teses econômicas sobre a educação e o crescimento nos gastos com a educação contribuíram para aprofundar a questão, tendo as premissas quantitativas ocupado maior centralidade na concepção de qualidade. Somente no final da década de 1980 o assunto se tornou uma prioridade nos Estados Unidos e na Europa. Essa condição foi potencializada pela globalização e pela circunstância advinda de Teorias Organizacionais de Administração, que estudam a qualidade como um processo e entendem a avaliação como uma das fases que a constituem.

Movimento semelhante ocorreu no Brasil na década de 1980. Todavia, conforme Rothen *et al.* (2015), os debates sobre a qualidade na educação superior tiveram características distintas entre a Europa, a América Latina e o Brasil. Segundo os autores, no continente europeu as discussões apresentaram forte ligação com a constituição da Comunidade Europeia e o processo de Bolonha.⁶⁴ Já na América Latina, as relações entre

⁶⁴ Conforme Bianchetti (2010), o processo de Bolonha teve início com um manifesto assinado pelos ministros da Educação de 29 países da União Europeia em 19 de junho de 1999. Entre os objetivos, estava criar um “espaço europeu de educação superior” que previa, por exemplo, uma maior convergência dos currículos. Repousam críticas sobre o processo, visto que o intento que ocupou centralidade desde sua gênese foi desenhar uma formação que aumentasse a competitividade da União Europeia frente aos Estados Unidos e à China, que estava em crescimento econômico, afastando a universidade de princípios fundamentais, como a formação crítica e cidadã. Nessa perspectiva, “[...] gradativamente, passamos do campo institucional, universitário, da educação, para o campo da economia, do mercado, das relações competitivas entre nações e blocos. E Bolonha é a estratégia por excelência para alcançar os objetivos da competitividade [...]” (BIANCHETTI, 2010, p. 266).

qualidade e educação são mais vinculadas à avaliação e à empregabilidade, o que tem tanto convergências como divergências com o Brasil no sentido de que, “[...] nos periódicos brasileiros, a qualidade é vista como estratégia de controle e regulação exercida pelo Estado, especialmente por meio da avaliação” (p. 251).

Sousa, Seiffert e Fernandes (2016) afirmam que a qualidade é um conceito em disputa entre atores ou grupos de atores que manifestam interesse pela educação superior e que, como consequência, interferem nas políticas e agendas dos órgãos públicos. O próprio processo de concepção da qualidade ocorre em um campo de lutas e contradições entre ideologias quanto aos princípios e finalidades da educação superior.

Nessa perspectiva, Dias Sobrinho (2002b) discorre que nesse campo se fazem presentes os que defendem uma ideologia privatista, tentando sobrepor critérios de eficiência, produtividade e competitividade, e os que buscam resguardar critérios acadêmicos, científicos e de relevância social. Assevera-se que a forte presença da ideologia privatista na conceituação de qualidade na educação superior provoca expressivos impactos na formação e, conseqüentemente, na sociedade. A ideologia em questão geralmente é defendida por governos neoliberais e por organismos internacionais, como o Banco Mundial. Quanto à repercussão do seu uso,

[...] essa ideologia opera mudanças no ensino, relativamente ao currículo, às atividades didático-pedagógicas e à profissionalização do docente. Submete a pesquisa ao critério de utilidade imediata requerida sobretudo pela indústria. Assim, a universidade e seus pesquisadores perdem para o mercado a prerrogativa de definir as prioridades não só do currículo mas também da pesquisa. Alteram-se as relações das instituições com o Estado e com a sociedade. A universidade tem que responder às exigências imperativas de um e atender às demandas contraditórias da outra, de modo particular àquelas que se referem às novas exigências que brotam das forças do mercado e das transformações no mundo do trabalho. [...] Com essas transformações que tocam a essência da educação superior, também se modificam os sentidos da formação e, conseqüentemente, da qualidade. De acordo com a ideologia da privatização, a formação se reduz ao adestramento para o exercício de profissões, ou capacitação de indivíduos para a ocupação de postos de trabalho, devidamente caracterizados, e o enfrentamento das disputas acirradas que a competitividade engendra em todos os níveis – dos indivíduos, das empresas e das nações (DIAS SOBRINHO, 2002b, p. 15).

Essa ideologia voltada para o mercado conduz para uma formação restrita às demandas imediatistas do capital e reverbera na formação da sociedade, pois princípios como ética, coletividade e cidadania, defendidos por parte da comunidade educativa, cedem espaço para o lucro e a competitividade.

Bertolin (2009) apresenta três visões de qualidade na educação superior: i) a *economicista*; ii) a *pluralista*; e iii) a de *equidade*. Cada uma representa o envolvimento de grupos que defendem seus propósitos, influenciam a formulação de políticas públicas como caminho para legitimar seus interesses e definem estratégias para o atendimento de seus objetivos, muitas vezes conectando atores que, embora distintos, convergem nos seus intuitos. O autor expõe que o setor privado, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o setor governamental estão presentes no grupo que defende a visão *economicista*, cujo principal propósito é o crescimento da economia, a formação de egressos para o mercado de trabalho e a consequente evolução da empregabilidade. Essas motivações são importantes para o desenvolvimento do país, todavia, quando dissociadas de outras dimensões que envolvem a formação acadêmica, representam uma visão mais restrita da qualidade da educação superior. Enguita (1997) expressa que, já nos anos 1970, era possível observar o papel de destaque exercido por organismos internacionais, como a OCDE, a Unesco e o Banco Mundial, nas diretrizes das políticas educacionais, principalmente nos Estados Unidos, ocorrendo a incorporação do Fundo Monetário Internacional no campo nos anos 1980.

Os propósitos defendidos pelos grupos a favor da visão *economicista* são indissociáveis de lógicas mercantis – por exemplo, a atuação das instituições para alcançar seus objetivos com o menor custo possível, com a aplicação de métodos que levem a uma maior eficiência do negócio. Esses aspectos encontram maior amparo em uma perspectiva produtivista e são incentivados por governos neoliberais (BERTOLIN, 2009).

A dinâmica das últimas décadas, sobretudo com a expressiva expansão do subcampo privado pela via de instituições com fins lucrativos, demonstra os efeitos da visão *economicista* no campo da educação superior. Inúmeras estratégias são empregadas visando à racionalização dos gastos e à consequente eficiência, com destaque para: i) a contratação de mestres e doutores apenas para atender aos requisitos mínimos previstos pela política de avaliação; ii) a unificação de diversas turmas de alunos; e iii) a aquisição de materiais instrucionais elaborados por empresas terceiras para utilização em âmbito nacional via modalidade a distância, o que exclui a possibilidade de um desenvolvimento

coletivo a partir da realidade na qual a instituição está inserida.⁶⁵ Nessa perspectiva, C-CAJ2 apresenta que

[...] cada vez mais a gente vê pacotes prontos. Agora, com a pandemia [...], os cursos que hoje podem ser ofertados neste formato de ensino [a distância] tiveram uma captação enorme de alunos [...]. Então, quando a gente olha para essa possibilidade de oferta [dos cursos a distância], você vê que tem empresas, editoras vinculadas a empresas educacionais, oferecendo já pacote de um curso pronto. [...] Cadê o regionalismo? Onde está o olhar para aquele local no qual o curso está inserido? Cadê a contribuição desse curso para aquela comunidade? Então assim, o ensino superior, obviamente como ensino em si e privado, tem também o papel e a obrigação de [contribuir para a transformação] daquela sociedade, daquele espaço no qual está inserido. Então, a gente não pode deixar, e aí não sei em que medida teremos controle sobre isso, fazer com que a gente passe a ter tudo padronizado (informação verbal, 2021).

O fato exposto por C-CAJ2 demonstra convergência com os referenciais de qualidade presentes na visão *economicista*, que se amparam na eficiência por meio da redução de custos. Todavia, esses referenciais apresentam fragilidades diante da complexidade que constitui o campo da educação superior, pois este envolve a contribuição para a formação de cidadãos, com valores como ética e cidadania, além da necessidade de considerar as realidades históricas, socioeconômicas e culturais. Dias Sobrinho (2002b) corrobora essa crítica ao evidenciar que

[...] valores de primeira ordem e como tal aceitos como universal e historicamente, como cidadania, solidariedade, cooperação, colegialidade, tolerância, paz, justiça e outras da mesma linha, são substituídos por outros ícones economicistas, como eficiência, produtividade, competitividade, utilidade, funcionalidade, lucratividade. Esses valores alçados ao lugar de centralidade ética são medidos, por um processo simplificador, pela capacidade demonstrada na atração inicial e na titulação final de mais estudantes, no estabelecimento de mais convênios de pesquisa e serviços, na captação de mais recursos, na eficácia administrativa, no aumento dos rendimentos acadêmicos averiguados sobretudo quantitativamente, passíveis de comparação e classificação, enfim, através de um conjunto de índices de produtividade, utilidade e competitividade. Na ideologia da privatização dissimulada, a isso corresponde o conceito de qualidade (p. 16).

A visão *pluralista*, que se contrapõe à *economicista*, considera pertinentes para a formação o desenvolvimento cultural, social e democrático de maneira sustentável. Conforme Bertolin (2009), a visão em questão ampara uma maior multiplicidade de

⁶⁵ A terceirização de conteúdos que já vêm “prontos” expõe questões como a não participação do Núcleo Docente Estruturante no desenvolvimento pedagógico, além de ignorar aspectos formativos presentes nos relatórios internos, da Comissão Própria de Avaliação, e externos, das comissões designadas pelo Inep que realizaram visita *in loco* nas organizações.

missões no campo da educação superior ao considerar que a *diferenciação* local, institucional e regional deve ser respeitada, pois converge com a preservação da autonomia das instituições de educação superior. Entre os grupos que defendem a visão pluralista, estão Unesco, representações da comunidade acadêmica e científica, governos não tão comprometidos com o neoliberalismo e União Europeia. A Unesco (1998), no documento *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción*, apresentou a necessidade de a educação superior não se restringir a uma missão limitada, com um sentido meramente econômico:

o ensino superior provou sua viabilidade ao longo dos séculos e sua capacidade de se transformar e de provocar mudanças e progressos na sociedade. Dado o alcance e o ritmo das transformações, a sociedade está se tornando cada vez mais baseada no conhecimento, razão por que a educação superior e a pesquisa formam hoje em dia parte fundamental do desenvolvimento cultural, socioeconômico e ecologicamente sustentável de indivíduos, comunidades e nações. Por conseguinte, e visto que deve enfrentar imponentes desafios, a própria educação superior tem que empreender a transformação e renovação mais radicais que já teve à sua frente, de forma que a sociedade contemporânea, que vive uma profunda crise de valores, possa transcender as considerações puramente econômicas e assumir dimensões mais enraizadas de moralidade e espiritualidade mais arraigadas (p. 98, tradução do autor).

Além da *diferenciação*, a *pertinência* e a *relevância* são apresentadas como fatores resguardados pelos que são a favor da visão *pluralista*. Conforme a Unesco (1998), a *pertinência* no campo da educação superior deve ser avaliada em razão da adequação entre o que a sociedade espera das instituições e o que elas realizam. Nessa perspectiva, é fundamental que a instituição se aproprie das realidades de vida, dos anseios e das necessidades da sociedade em que está inserida. Essas necessidades vão adiante dos aspectos econômicos, visto que também envolvem relações históricas, sociais e culturais.⁶⁶

⁶⁶ Baseado em práticas vivenciadas pelo autor do presente estudo, como docente e gestor na área de educação superior, assevera-se que, sem a pertinência como um processo de construção coletiva entre a sociedade e a instituição, o papel da educação superior se torna extremamente frágil. Atuando em uma instituição privada com fins lucrativos na primeira metade da década de 2010, na cidade de Mossoró, no interior do Rio Grande do Norte, o autor observou particularidades como: i) a relevante parcela de estudantes da zona rural; ii) o alto índice de desemprego na região, sobretudo em municípios limítrofes; e iii) a expressiva quantidade de alunos advindos de municípios vizinhos com enormes carências de acesso à educação superior. Apodi é exemplo dessa afirmativa e seus dados contribuem para a análise. A cerca de 80 km de Mossoró, Apodi é uma das localidades de onde vinham alunos para estudar no turno da noite na faculdade em que o autor da tese exercia o trabalho. Os trabalhadores formais do município ganham em média 1,6 salário mínimo por mês, e 51,9% dos domicílios recebem rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa. Outro dado que contextualiza a realidade do município é que apenas 12% da sua população total (34.763) tem algum tipo de ocupação profissional, o que representa 4.307 e 4.171, respectivamente. Ainda, apenas 10,5% das residências do município têm esgotamento sanitário

Já a visão de *equidade* caracteriza-se pela sua contribuição para a coesão social (BERTOLIN, 2009). Tal perspectiva proclama o sentido de igualdade de oportunidades de acesso à educação superior, bem como do respeito às diferenças e da compreensão da educação superior para o desenvolvimento humano e a igualdade social. Dias Sobrinho (2008a) tece considerações sobre a equidade e a justiça social e suas relações com a educação:

[...] equidade e justiça social são aspectos éticos e políticos que devem fazer parte dos sentidos das atividades formativas e cognitivas da educação. São dimensões essenciais da democracia. A justiça opera com o valor da inclusão e do respeito à diversidade. Inclusão não deve abafar a divergência, nem anular as diferenças e tampouco excluir aspectos fundamentais das culturas. A educação incluyente e justa não se refere apenas à ampliação das condições de acesso, mas também à apropriação democrática da formação e da ampliação de sentidos e possibilidades que ela libera (p. 196).

Além dessas visões, há a reflexão proposta por Morosini (2009, 2011, 2014), que apresenta as seguintes noções de qualidade na educação superior: i) *isomórfica*; ii) *especificidade*; e iii) *equidade*. A autora parte do princípio de que “[...] a qualidade é um construto imbricado às sociedades e conseqüentemente aos paradigmas de entendimento destas e do papel da educação superior na construção de um mundo melhor e sustentável” (2011, p. 87).

Em relação à qualidade *isomórfica*, a autora destaca que os aspectos apresentados, como os advindos de Teorias Organizacionais de Administração, contribuíram para a distorção da concepção de qualidade, guiando seu entendimento por princípios financeiros e considerando como algo homogêneo o campo da educação superior, que é heterogêneo em sua essência.

Dias Sobrinho (2008a) apresenta alguns caminhos com a assertiva de que a capacitação profissional e a conseqüente empregabilidade não devem ser as únicas razões da educação superior alicerçada em preceitos de qualidade. Deve-se ir além, atender aos anseios da sociedade, produzir equidade e justiça social, com base em valores primordiais da vida em sociedade, entre os quais a solidariedade, a justiça, a liberdade e o respeito à

adequado e 4,2% de domicílios urbanos em vias públicas contam com urbanização adequada, com bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio (IBGE, 2021). Um olhar menos atento poderia induzir ao entendimento de que as informações apresentadas são causadas apenas por aspectos econômicos. Contudo, com a necessária compreensão da totalidade que a envolve, é possível investigar as questões históricas, sociais e culturais e conduzir para a definição de políticas institucionais que possibilitem ações, junto da comunidade acadêmica, no intuito de contribuir para o desenvolvimento de aspectos estruturais da sociedade.

diversidade. O autor apresenta, ainda, inquietações a partir dos significados e das mediações entre qualidade e educação superior.

A obsessão pela objetividade não deve apagar as questões que restam irrespondidas depois que os índices classificaram os níveis de qualidade e fecharam qualquer possibilidade de questionamento e reflexão. Que tipo de qualidade? Que significam os padrões de qualidade estabelecidos pelas agências para a comunidade acadêmico-científica, para cada uma das instituições em particular, para cada um dos Estados?; quais os princípios e as bases de caráter técnico-científico e ético-político desses padrões genéricos e abstratos?; a quem e a quem servem?; são universalizáveis e igualmente aplicáveis a todas as áreas do conhecimento e setores de atividades profissionais?; são adequados a todas as realidades nacionais e regionais?; não debilitam os objetivos institucionais, a autonomia, a busca de autoconhecimento e as iniciativas de inovação?; guardam relação com as realidades sociais onde se insere cada instituição em particular? (p. 819).

Quanto à qualidade da *especificidade*, Morosini (2009) destaca sua relação com o respeito à diversidade, além da utilização de indicadores padronizados aliados à preservação das especificidades. Da mesma forma que Bertolin (2009), a autora apresenta a Unesco como um dos atores que age no campo da educação em defesa da noção da qualidade da *especificidade*. Convergente com esse pensamento, apresenta-se abaixo a alínea “a” do artigo 11 da declaração mundial publicada pela Unesco (1998):

a qualidade no ensino superior é um conceito multidimensional que deve abranger todas as suas funções e atividades: ensino, programas acadêmicos, pesquisa e bolsas de estudo, pessoal, estudantes, edifícios, instalações, equipamentos e serviços para a comunidade e para o mundo universitário. Uma autoavaliação interna e uma revisão externa realizadas com transparência por especialistas independentes, se possível com experiência internacional, são essenciais para a melhoria da qualidade. Devem ser criadas instâncias nacionais independentes e definidas normas comparativas de qualidade, reconhecidas no plano internacional. Com vistas a levar em conta a diversidade e evitar a uniformidade, deve-se dar a devida atenção às especificidades dos contextos institucional, nacional e regional. Os protagonistas devem ser parte do processo de avaliação institucional (p. 109, tradução do autor).

Qualidade e avaliação são aspectos indissociáveis da educação superior, como defende a Unesco a partir de um olhar de respeito às diferenças. Além da Unesco, outros grupos se identificam com os princípios da qualidade da *especificidade*, tais como a União Europeia.⁶⁷

⁶⁷ Em um mesmo grupo, os atores podem concordar e discordar entre si. Na União Europeia, não ocorre de forma diferente. Conforme Morosini (2009), alguns países liderados pelo Reino Unido e a Austrália defendem que a qualidade na educação superior está relacionada com a empregabilidade e, conseqüentemente, com o mercado. Destaca-se que esse pensamento converge com a concepção *isomórfica*.

Em pesquisa realizada em 2018 em Portugal – país membro da União Europeia e um dos signatários do Tratado de Bolonha – sobre a qualidade e suas relações com a avaliação institucional externa naquele país, o autor deste estudo entrevistou Raquel Santos, gestora de projetos da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES).⁶⁸ A entrevista expôs a importância da diversidade dos membros presentes nas Comissões de Avaliação Externa, que são formadas pelo

[...] presidente das comissões [...], que é sempre um professor nacional. A ideia que está subjacente é que tem que ser uma pessoa que conheça o sistema [de educação superior português] e conheça [as realidades do] país. [...]. A participação do membro internacional é para trazer à equipe uma visão exatamente de distância ao sistema [...] além do aluno-avaliador (informação verbal, 2018).

Em sua essência, a qualidade da *equidade* considera a complexidade da totalidade que envolve o sistema de educação superior. A defesa do seu conceito é mais presente em regiões que têm distintos contextos sociais, por considerarem uma questão fundante olhar e tratar de forma dissemelhante o que de fato é diferente (MOROSINI, 2009, 2014). A autora destaca que, com base nas condições do *tipo ideal weberiano*, não é mais identificada uma divisão evidente entre os tipos de qualidade *isomórfica*, da *especificidade* e da *equidade*, devido à tendência de manter as concepções *isomórfica* e da *equidade* em razão da perda de força da *especificidade*.⁶⁹

Sem assimilar as realidades que envolvem a IES nem se apropriar das vulnerabilidades sociais dos seus protagonistas, não há como pensar em equidade.⁷⁰ Não basta conhecer aquela realidade. É preciso ir adiante e realizar a *práxis*, uma ação

⁶⁸ Além de entrevistas, o autor da presente investigação realizou um curso de curta duração na A3ES sobre os seguintes conteúdos: i) funcionamento da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior de Portugal; ii) diretrizes da educação superior; iii) desafios e tendências da educação superior em Portugal; iv) fortalezas e fragilidades presentes nas ações de avaliação e acreditação; e v) processo de participação do aluno avaliador como membro da Comissão Externa. A pesquisa foi financiada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal, via seleção pública pelo Edital nº 01/2018.

⁶⁹ Conforme exposto na Introdução, o *tipo ideal weberiano* significa a constituição de um conceito básico para realizar uma determinada investigação histórico-social.

⁷⁰ Apesar de a autoavaliação não ser o objeto deste estudo, cabe destacar a crucial importância desse componente do Sinaes. A busca do autoconhecimento, com a participação de membros na CPA que entendam suas responsabilidades e desenvolvam métodos e etapas de trabalho que abranjam a comunidade acadêmica e a sociedade civil, é de extrema contribuição para a melhoria da qualidade. Essas condicionantes só se tornam factíveis com a conscientização e o apoio dos gestores da IES. A mera participação da CPA para cumprir aspectos regulatórios pode inviabilizar toda uma concepção de qualidade que envolve valores como justiça social e ética.

transformadora para as concretudes sociais. Nessa perspectiva, Morosini (2014) alerta que

[...] a equidade na educação superior não se restringe ao acesso e nem mesmo à permanência no sistema para atingir o sucesso, que corresponde à conclusão de um determinado nível de estudo. A avaliação da equidade não se restringe ao número de anos que um indivíduo cursou, mas se amplia para o exame de estratégias e suporte ofertados para que o indivíduo consiga sucesso na vida pessoal, estudantil e profissional. A equidade se relaciona com conclusão de um determinado nível em igualdade a outros sujeitos (p. 395).

Alinham-se a esse entendimento de qualidade da *equidade* entidades como a Unesco e parte da comunidade educativa. Trata-se de uma perspectiva mais ampla da totalidade que forma o campo da educação superior, imerso nas concretudes da sociedade da qual faz parte.

Utilizando como sustentação os conceitos e entendimentos apresentados por Bertolin (2009) e Morosini (2009, 2011, 2014), o Quadro 5 sistematiza os principais termos que definem qualidade na educação superior, os grupos envolvidos e as características, por tipo de qualidade.

Quadro 5 – Visões de qualidade em educação superior e aspectos relacionados

Autor	Visão	Termos presentes	Grupos de interesse	Características
Bertolin (2009)	Economicista	i) Eficiência; ii) empregabilidade	i) Setor privado; ii) OCDE; iii) setor governamental	i) Crescimento da economia; ii) formação de egressos para o mercado de trabalho; iii) evolução da empregabilidade.
	Pluralista	i) Diferenciação; ii) pertinência; iii) relevância	i) Unesco; ii) representações da comunidade acadêmica e científica; iii) União Europeia; iv) governos menos comprometidos com o neoliberalismo	i) Qualidade não se limita aos aspectos econômicos; ii) devem ser considerados fatores como o desenvolvimento cultural, social e democrático; ii) preservação da autonomia das instituições de educação superior; iii) maior multiplicidade de missões.
	Equidade	i) Equidade	i) Unesco; ii) setor educativo	i) Contribuição para a coesão social; ii) sentido de igualdade de oportunidades de acesso à educação superior; iii) igualdade social; iv) educação superior para o desenvolvimento humano; v) respeito às diferenças.
Morosini (2009, 2011, 2014)	Isomórfica	i) Eficiência; ii) empregabilidade	i) Setor privado; ii) OCDE; iii) setor governamental	i) Entendimento de qualidade fundamentado nos princípios financeiros; ii) considera de forma homogênea a totalidade que representa o campo da educação superior.
	Especificidade	i) Diversidade	i) Unesco; ii) União Europeia; iii) setor educativo	i) Utiliza indicadores de standardização paralelamente à preservação das especificidades.
	Equidade	i) Equidade; ii) diversidade	i) Unesco; ii) comunidade educativa	i) Contribuição para a coesão social; ii) sentido de igualdade de oportunidades de acesso à educação superior; iii) igualdade social; iv) educação superior para o desenvolvimento humano; v) respeito às diferenças; vi) diminuição das vulnerabilidades sociais.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Bertolin (2009) e Morosini (2009, 2011, 2014).

A partir do Quadro 5, observam-se características em comum entre as visões e os tipos de qualidade apresentados por Bertolin (2009) e Morosini (2009, 2011, 2014), sendo as visões *economicista*, *pluralista* e de *equidade* convergentes com os tipos *isomórfica*, *especificidade* e da *equidade*, respectivamente. Nessa perspectiva, afere-se que as concepções de qualidade *economicista* e *isomórfica* são incompatíveis e, por conseguinte, contraditórias à *equidade*.

Afonso (2007) esclarece que uma visão pautada em valores puramente mercadológicos torna reducionista o discurso da qualidade, amparando-se apenas em uma lógica de racionalidade instrumental, baseada sobretudo em indicadores de avaliação e resultados quantificáveis. Com isso, negligenciam-se totalidades presentes no campo da educação superior, que envolvem aspectos subjetivos, como os sujeitos envolvidos, as políticas educacionais e a realidade na qual as instituições estão inseridas, além dos processos e demais contextos educativos.

Diversas práticas do mercado industrial tornaram-se presentes nas instituições privadas de educação superior, desde a criação de órgãos internos para traçar estratégias mercadológicas advindas da gestão da qualidade total até a inserção da cultura de qualidade total nos valores institucionais e a contratação de executivos oriundos de segmentos que em nada se relacionam com o campo da educação superior. No entanto, Afonso (2007) adverte que

[...] a gestão da qualidade total pode induzir ações de vigilância panóptica, auto-justificadas até como inovadoras, eficazes e necessárias, sobretudo, quando pretendem gerir, regular e controlar todos os processos e comportamentos dos actores, de modo a leva-los a alcançar, a qualquer preço, os objectivos externos definidos pelo Estado ou pelo mercado (p. 18).

Essa forma de agir influencia a estrutura e a dinâmica constituídas no Estado. Em um governo com prevalência de uma política neoliberal, tende-se a produzir um Estado regulador. Esses contextos fortalecem a visão de qualidade *economicista/isomórfica* e os aspectos regulatórios e de controle, em detrimento dos avaliativos e formativos. C-CAJ2 exemplifica as consequências que esse desvirtuamento pode causar, inclusive na política de avaliação:

[...] eu vou te dar um exemplo real, a gente agora mesmo [...] teria a visita de avaliação [...]. Eles mantiveram aí os indicadores e entenderam que não é necessário fazer a avaliação, então a gente passaria agora por avaliação de credenciamento, e não vamos passar. A gente já está credenciado e não vamos fazer [...]. Pelos conceitos já obtidos pela instituição, eles consideraram que não é necessário o credenciamento. [...]. Você perde oportunidade de melhorar o indicador [de] uma qualidade, e aí a gente até pode questionar isso, mas é um indicador de qualidade, você perde oportunidade de melhorar (informação verbal, 2021).

O relato de C-CAJ2 evidencia uma contradição do Estado. Ao cancelar a visita *in loco* na instituição, momento em que se espera receber dos avaliadores externos significativas contribuições para a melhoria da qualidade, o Estado acaba direcionando para a fragilização dos aspectos formativos. Esse fato demonstra indícios de não compreensão da totalidade presente na avaliação institucional externa e sua consequente importância para a melhoria da qualidade nas organizações ou de intencionalidades para debilitar o processo avaliativo. O acontecimento contribui com um dos pressupostos constituídos no presente estudo: o de que a capacidade de induzir qualidade pela avaliação institucional externa subjacente à política do Sinaes vem sendo gradativamente reduzida no setor privado da educação superior brasileira.

Conforme posto, as visões acerca da qualidade na educação superior surgem de acordo com os interesses dos grupos envolvidos, e suas relações influenciam a definição das políticas públicas, inclusive a política de avaliação. A depender do momento histórico, dos grupos envolvidos nos embates e do Estado, o tipo de qualidade que venha a prevalecer pode limitar a contribuição da política de avaliação. Esse aspecto fragiliza o envolvimento das IES com o desenvolvimento social, a formação de valores como a ética e o desenvolvimento do pensamento crítico, por exemplo. Da mesma forma que, se houver uma compreensão mais aprofundada dos sentidos da qualidade e um fortalecimento das relações desses com a política de avaliação, os processos de avaliação tenderão a contribuir de forma mais efetiva com ações que impactam a transformação da sociedade.

Na próxima seção, são abordadas as vinculações entre a qualidade e as propostas e políticas de avaliação da educação superior. Em razão da centralidade do Sinaes como política de avaliação, especificamente da avaliação institucional externa, objeto deste estudo, sua abordagem detalhada será feita no capítulo 4.

3.2 A qualidade e a política de avaliação da educação superior: do PARU ao ENC

As relações históricas entre a qualidade e as políticas de avaliação não são algo estático, acabado, pois se apresentam sempre em movimento, ocasionado pela dialética constituída pelos interesses que as permeiam. Hass (2017) afirma que “[...] a qualidade da educação é um valor construído a partir das políticas e práticas que a regulamentam, tornando essas políticas um espaço de luta entre os diferentes interesses dos grupos que atuam na educação superior” (p. 79). Considera-se, com isso, que as propostas e políticas de avaliação foram formadas em um espaço de embates.

Conforme será demonstrado, as concepções de qualidade norteiam a trajetória das políticas de avaliação. Nessa perspectiva, torna-se necessário apreender como os conceitos de qualidade se relacionam com o processo histórico das propostas e políticas de avaliação da educação superior brasileira. O período escolhido para a investigação ocorre a partir da década de 1980, em razão do fortalecimento dos embates no Brasil acerca da qualidade, conforme já exposto.

Polidori *et al.* (2011) asseveram que é possível considerar a evolução e o desenvolvimento das políticas de avaliação da educação superior no Brasil em quatro ciclos. O primeiro, de 1983 a 1992, contempla iniciativas de organização de avaliações mais isoladas no país, não podendo ser considerado um processo nacional. Fazem parte do ciclo o PARU e o Geres. O segundo ciclo, conforme os autores, ocorre de 1993 a 1995, sendo denominado de *formulação de políticas* e tendo como característica a instalação do Paiub. O terceiro ciclo, de 1996 até 2003, é denominado de implementação e consolidação da proposta governamental. Nesse período, desenvolve-se o Exame Nacional de Cursos, também conhecido como Provão, e a Avaliação das Condições de Oferta (ACO), denominada posteriormente de Avaliações das Condições de Ensino (ACE). Por fim, o quarto ciclo vai de 2003 até o momento atual. Destaca-se, no presente ciclo, o Sinaes, no sentido de uma tentativa de construir uma política de avaliação mais emancipatória e formativa.

Os movimentos históricos das proposituras e (des)construções das políticas de avaliação da educação superior ocorreram em um campo de embates políticos e econômicos. Peixoto (2009) expõe que, no campo da educação superior, houve intenso confronto entre duas concepções de avaliação: uma de base quantitativa, com ênfase na mensuração de desempenhos e resultados e na hierarquização entre as IES; e outra de base qualitativa, com o intuito de apreender e atribuir significados aos processos acadêmicos para apresentar formas de superar fragilidades e desenvolver potencialidades. Conforme será exposto, essas concepções de avaliação apresentam significativas confluências com determinadas concepções de qualidade.

Como parte do considerado primeiro ciclo da evolução e desenvolvimento das políticas de avaliação da educação superior, em 1983 foi instituído o Paru, compreendido como um marco por valorizar processos emancipatórios. O programa foi um desdobramento das discussões internas realizadas pelo então CFE em decorrência das greves mantidas nas universidades federais e das críticas à legislação sobre educação superior.⁷¹ O Paru foi constituído e desenvolvido por meio de um grupo gestor sob a coordenação do então diretor-

⁷¹ Conforme explicitado na Introdução desta investigação, o CFE foi criado em 1962 e extinto em 1994 pelo Conselho Nacional de Educação em razão da sua questionável atuação ética (SAVIANI, 2008).

geral da Capes, Edson Machado de Souza, como membro do CFE, e a coordenação técnica de Sérgio Costa Ribeiro, além de Isaura Belloni e mais cinco técnicos do MEC (CUNHA, 1997). O autor assinala que o grande desafio do Paru era

[...] a gestão das IES (poder e tomada de decisões; administração acadêmica; administração financeira; financiamento e política de pessoal) e a produção e a disseminação do conhecimento (ensino e pesquisa; e interação com a comunidade). Para dar conta de temática tão ambiciosa, o projeto se desenvolveria em três etapas: (i) realização de um estudo-base, consistindo em pesquisa do tipo survey e análise de práticas das IES que se apresentassem como voluntárias, a partir de uma metodologia que permitisse comparações; (ii) debates nacionais sobre os documentos produzidos no âmbito das IES e no âmbito de entidades; e (iii) elaboração de subsídios ao CFE que, então, se encarregaria de alterar a legislação relativa ao ensino superior, mediante pareceres e anteprojatos de decretos e de leis (p. 23).

O programa instituiu a relevante participação da comunidade acadêmica e de outros setores externos às instituições, sobretudo na identificação de demandas e expectativas quanto ao papel da universidade e sua organização. Apresentou, também, uma proposta de questionar o conhecimento produzido, levando em consideração o contexto socioeconômico no qual estaria inserida a IES (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

O Paru foi concebido em um momento de mudanças, conflitos, contradições e discussões, baseado no próprio entendimento de qualidade e do papel das IES. Sua configuração apontava para a compreensão da avaliação como alternativa de conhecimento da realidade do campo da educação superior, buscando dar voz aos sujeitos que faziam parte da comunidade acadêmica e promover o autoconhecimento por meio da avaliação interna. Nessa perspectiva, Cunha (1997) assinala que “[...] faltava-lhe [à graduação] um mecanismo que pudesse apontar em que medida a reforma universitária realmente se efetivou, quais as vantagens alcançadas e quais os problemas enfrentados pelos diversos tipos de cursos e de instituições” (p. 23).

Em sua essência, o Paru demonstrou expressivas confluências com a qualidade da *equidade*, pois buscou uma construção coletiva, tendo como pilares a relação com o contexto social e econômico na qual a instituição estava inserida, o respeito às diferenças e a compreensão da educação superior para o desenvolvimento humano. Entre as principais características do programa, destaca-se um maior envolvimento da comunidade acadêmica, proporcionando uma busca mais efetiva de autoconhecimento, além de uma crescente valorização dos resultados da gestão nas IES.

Um ano após iniciado, o Paru foi desativado em razão de disputas internas no próprio MEC em torno de a quem cabia a responsabilidade de fazer a avaliação da reforma universitária. Os dados provenientes de milhares de questionários sequer foram levados adiante pelo

ministério (CUNHA, 1997). Esses fatos demonstraram uma posição contraditória, por parte do Estado, a um processo de avaliação mais democrático e com respeito às diversidades institucionais. Cabe registrar que, apesar de o programa ter ocorrido em um período de exaustão da Ditadura Militar, a mesma só veio a findar em 1985, época em que valores e ações que contribuíam com a democracia eram combatidos de forma mais veemente.

Com a extinção do Paru, foi instituída, por meio do Decreto 91.177, de 29 de março de 1985 (BRASIL, 1985), a Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior (CNRES).⁷² O decreto apresentava indícios de tensões que ocorriam à época.

CONSIDERANDO a diretriz estabelecida na reunião ministerial de 17 de março de 1985, que confere elevada prioridade à reformulação do sistema educativo do País, especialmente no tocante à educação superior;
 CONSIDERANDO que a magnitude e gravidade dos problemas com que se defronta a universidade brasileira, reclamam soluções urgentes;
 CONSIDERANDO a necessidade de avaliar-se a universidade brasileira, no que se relaciona ao exercício de suas funções tradicionais e à adequada preparação para enfrentar os desafios das próximas décadas;
 CONSIDERANDO, finalmente, que urge estabelecer-se uma política de educação superior que atenda às exigências do desenvolvimento e aos anseios democráticos da sociedade brasileira,
 DECRETA:
 Art. 1.º Fica instituída Comissão Nacional destinada a oferecer subsídios à formulação de uma nova política para a educação superior brasileira (p. 5.651).

Barreyro e Rothen (2008) destacam que a CNRES foi instituída para reformular a educação superior em um período de redemocratização do país. No entanto, algumas contradições fizeram-se presentes na sua concepção, tanto na própria formação como nas características dos membros que a compunham, o que gerou críticas do meio acadêmico, conforme apresentado por Cunha (1997):

[...] a heterogeneidade dos membros da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior era marcante. Apenas metade deles tinha efetivamente vivência universitária. Os demais haviam frequentado cursos superiores, algum dia, mas desenvolviam práticas muito distantes da vida acadêmica. Se havia um militante de sindicato de trabalhadores petroleiros, a ele se contrapunha um empresário do setor siderúrgico; ao intelectual comunista, o tecnoburocrata; ao leigo partidário da teologia da libertação, o monge cultivador da herança tridentina; à geração jovem da docência universitária, o delfim da cátedra da velha faculdade; a um dirigente de associação de

⁷² A comissão era formada por 24 membros, composto por profissionais com atuação e posição pública heterogêneas: Caio Tácito (presidente da comissão), Almicar Tupiassu, Bolivar Lamounier, Carlos Nelson Coutinho, Clementino Fraga Filho, D. Lourenço de Almeida Prado, Edmar Lisboa Bacha, Eduardo de Lamônica Freire, Fernando Jorge Lessa Sarmento, Francisco Javier Alfaya, Guiomar Namó de Mello, Haroldo Tavares, Jair Pereira dos Santos, Jorge Gerdau Johanpeter, José Eduardo Faria (secretário executivo), José Leite Lopes, José Arthur Gianoti, Luiz Eduardo Wanderley, Marli Moisés Silva Araújo, Paulo da Silveira Rosas, Roberto Cardoso de Oliveira, Romeu Ritter dos Reis, Ubiratan Borges de Macedo e, como relator, Simon Schwartzmann (BRASIL, 1985).

docentes, um membro do Conselho Federal de Educação; a um ex-reitor de universidade, um ex-presidente da União Nacional dos Estudantes. Tamanha diversidade propiciou que o produto da comissão fosse um conjunto de textos a propósito de questões desencontradas, base de um relatório conforme as diretrizes implícitas do ministério, seguido de votos em separado (p. 24).

Como resultado, em novembro de 1985, a comissão apresentou o relatório *Uma Nova Política para a Educação Superior*. O documento foi dividido da seguinte forma: i) os princípios e propósitos centrais; ii) propostas para uma nova universidade; iii) recomendações sobre aspectos como a autonomia universitária, a reformulação do CFE e o financiamento do ensino superior; iv) proposições para medidas de urgência; e v) declaração de voto de alguns membros da comissão. Barreyro e Rothen (2008) destacam que, de acordo com o documento, para superar a crise da universidade brasileira, era necessário proporcionar maior autonomia universitária. Em paralelo, deveria ocorrer um processo externo, baseado na evidenciação do mérito acadêmico, além da criação de um sistema de acreditação.

No quesito da autonomia, a proposta atrelava a definição dos recursos a ser disponibilizados pela sociedade aos resultados das avaliações realizadas pelo CFE, que teria um papel, de certa forma, de órgão de avaliação. Nessa perspectiva, o relatório apresentava que, “[...] no plano financeiro, as dotações orçamentárias devem ser globais, sendo os valores atribuídos a cada universidade fixados em função de avaliações promovidas pelo Conselho Federal de Educação” (p. 13), e ainda que “[...] a ampliação da autonomia na gestão financeira das Instituições de Ensino Superior deve ser condicionada a um maior comprometimento com padrões de qualidade e produtividade” (p. 15). Essas características deram ao conselho um formato mais regulatório por parte do Estado do que necessariamente uma proposta formativa e emancipatória.

Ainda no aspecto financeiro, o relatório *Uma Nova Política para a Educação Superior* (1985) defendeu a utilização de recursos públicos para o subcampo privado – responsabilidade que, segundo o documento, era do Estado por entender que “[...] cabe ao Estado garantir a liberdade do ensino em todos os aspectos, e apoiar financeiramente as iniciativas educacionais de origem privada ou comunitária de inegável interesse público e relevância social [...]” (p. 4). Essas proposituras contribuíram para o fortalecimento de uma perspectiva de privatização do campo da educação superior em detrimento do público.

A partir do questionamento de quem avaliaria, a comissão apresentou quatro alternativas, que atendiam apenas parcialmente a complexidade de uma política de avaliação: i) autoavaliação; ii) avaliação governamental; iii) avaliação pela comunidade; e iv) avaliações independentes. A comissão, apesar de reconhecer que todas as opções recomendadas eram

parciais, não sinalizou qual seria considerada a mais adequada para a realidade do país, ou, ainda, se seria viável uma alternativa em que as proposituras se complementassem.

Dias Sobrinho (2002, 2003) alerta que, nesse período, a avaliação já era compreendida como um mecanismo de controle do sistema de educação superior por parte do Estado e que, no relatório elaborado pela CNRES, estavam presentes formulações que posteriormente foram concretizadas nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, como a expansão de políticas que favoreciam a privatização da educação superior e a valorização de termos como “excelência”, “produtividade” e “eficiência”. No referido relatório não constou um estudo sobre as concepções de qualidade no campo da educação superior, bem como suas aplicações nas realidades de um país tão heterogêneo. Contudo, o documento apresentou evidências que conduziam para a defesa de uma concepção de qualidade *economicista e isomórfica* ao exaltar a eficiência, produtividade e empregabilidade como caminhos para a evolução do sistema. Em relação à empregabilidade, Enguita (1997) apresenta crítica ao discurso intencional que se constituiu de culpabilização da educação pelo desemprego:

[...] ao insistir permanentemente no desgastado problema de “ajuste” entre educação e emprego, entre o que o sistema escolar produz e o que o mundo empresarial requer, está-se lançando a mensagem de que o fenômeno do desemprego é culpa dos indivíduos, os quais não souberam adquirir a educação adequada ou dos poderes públicos que não souberam oferecê-la; mas nunca das empresas, embora sejam essas que tomam as decisões sobre investimentos e emprego e que organizam os processos de trabalho. O sistema educacional desempenha, pois, o papel de vítima propiciatória que permite aos demais expurgar seus pecados; ou melhor, o de bode expiatório que lhes permite ignorá-los (p. 103).

Em fevereiro de 1986, o então ministro da Educação, Marco Maciel, constituiu o Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior, por meio da Portaria nº 100, de 6 de fevereiro de 1986 (BRASIL, 1986a). O grupo, instalado pela Portaria nº 170, de 3 de março de 1986 (BRASIL, 1986b), era composto por cinco membros e tinha como premissas definir uma nova política e reformular a educação superior.⁷³ Para tanto, utilizou como base o relatório produzido por seus antecessores, além de contribuições pessoais e associações, o que o levou a elaborar um anteprojeto de lei voltado para as instituições federais de educação superior (CUNHA, 1997). Segundo o último autor, o relatório e o anteprojeto de lei elaborados pelo Geres foram divulgados em outubro de 1986, em meio a uma crise gerada por greve de

⁷³ A composição do Geres foi a seguinte: Antônio Octávio Cintra, professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais; Getúlio Pereira Carvalho, secretário-geral adjunto do MEC; Paulo Elpídio Menezes Neto, ex-reitor da Universidade Federal do Ceará; Edson Machado de Souza, diretor da Capes; e Sérgio Costa Ribeiro, físico, pesquisador do Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC)/CNPq (CUNHA, 1997).

funcionários técnico-administrativos e ameaça de greve de professores. O relatório foi dividido da seguinte forma: i) introdução; ii) sistema de educação superior; iii) autonomia e avaliação; iv) o Conselho Federal de Educação; v) gestão da universidade; e vi) financiamento. Apresentou, ainda, dois anexos, sendo um sobre execuções de medidas pertinentes a recomendações da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior e o outro acerca das relações das contribuições enviadas ao Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior, além de um projeto de lei sobre a natureza jurídica, a organização e o funcionamento dos estabelecimentos federais de ensino superior e um anteprojeto de lei com proposta de reformulação do CFE.

O relatório reforçou as proposituras feitas pela CNRES e, conseqüentemente, suas intencionalidades. Entre os principais pilares, evidenciam-se: i) a avaliação guiada por critérios de eficácia e produtividade; ii) a aplicação de testes padronizados aos alunos que se encontravam em fase de conclusão de curso; e iii) a avaliação como contrapartida para a autonomia e alocação de recursos.⁷⁴ Essas recomendações demonstraram significativas contradições com uma avaliação mais democrática, pois fortaleciam o papel controlador do Estado. Outra incoerência foi o realce para a realização de exames padronizados e o mérito acadêmico, bem como a manutenção de critérios que fortaleciam uma visão de qualidade *economicista* e de indicadores de eficiência. No que concerne a este último, Dias Sobrinho (2002b) destaca que seu uso se relaciona fortemente com a forma de avaliação que denomina de *eficientista*, presente na ideologia de transformar a educação em um quase-mercado. O autor alude que

[...] a avaliação eficientista ou produtivista deve se preocupar com a correlação entre custos e rendimento, ser um instrumento funcional de eficiência, isto é, incrementar maiores rendimentos com menores custos. Ligado a isso, a avaliação deverá ser instrumento da otimização gerencial e produzir as tabelas de comparação para orientação do público em geral, especialmente daqueles que se relacionam com a educação na qualidade de consumidores ou clientes. Advém dessa orientação eficientista da avaliação e sua função controladora o uso de indicadores quantitativos e comparáveis para benefício do mercado, como os seguintes: aumento anual de vagas preenchidas, número de graduados, quantidade de professores em relação a alunos e servidores técnicos e administrativos, custo do aluno, tempos médios de conclusão de cursos, número de produtos científicos e técnicos, capacidade de captação de recursos, quantidade de convênios, de livros e computadores, notações ou pontuações recebidas nas avaliações externas etcétera (p. 18).

⁷⁴ Em relação ao uso do resultado de avaliação como critério para disponibilizar recursos, no capítulo 4 será analisado como o CPC e o IGC têm servido para orientar políticas de financiamento da educação superior.

Assegura-se que indicadores como os mencionados pelo autor, pela sua própria natureza, são dissociados da subjetividade de cada IES, que é única, o que contribui para o enfraquecimento da concepção da avaliação como um processo mais amplo e formativo.

As recomendações do Geres foram duramente criticadas pelas representações docentes e por técnicos administrativos e discentes, o que levou o governo a recuar e retirar o anteprojeto de lei do Congresso Nacional. Entretanto, de forma isolada, algumas universidades públicas realizaram procedimentos internos de avaliação, como a Universidade de Brasília (UnB), em 1986, e a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), ambas em 1988, adotando diferentes procedimentos (CUNHA, 1997; BERTOLIN, 2007).

Ao atuar, entre as décadas de 2000 e 2010, como gestor em uma IES privada pertencente a um grupo educacional, o autor desta investigação teve algumas experiências com a definição de indicadores, pois fazia parte de uma equipe de gestores selecionados para definir indicadores de qualidade das instituições do grupo. O objetivo principal delineado para a equipe gestora era aumentar a eficiência e eficácia do grupo educacional com o intuito de aumentar sua competitividade no mercado com o uso da metodologia denominada Orçamento Base Zero.

Para atender o objetivo proposto, foram definidos indicadores de gestão, acadêmicos e financeiros, por exemplo: i) qualidade percebida na avaliação do coordenador; ii) número de alunos; iii) tíquete médio bruto e líquido; iv) avaliação institucional interna; v) avaliação externa; vi) endividamento bruto e líquido; vii) evasão de alunos; viii) titulação de professores; xix) comparativo de horas docente; x) quantidade de alunos \times quantidade de cursos; xi) fluxo de caixa por filial; xii) índice de regime de trabalho do professor; xiii) quantidade de alunos \times quantidade de professores; xiv) índice de eficiência; xv) evolução de despesa e investimento; xvi) comparativo da evolução da folha de pessoal; e xvii) inadimplência por semestre.⁷⁵

Apesar do lapso temporal entre as propostas contidas pelo Geres e o desenvolvimento do trabalho mencionado, observa-se relevante convergência no uso de indicadores objetivos. Compreende-se que a predominância da objetividade em detrimento de critérios subjetivos presentes em uma IES tende a causar lacunas na construção democrática e emancipatória. Baseado na prática vivenciada, assinala-se que o exercício de compreender as realidades históricas, políticas, econômicas e sociais nas quais as instituições estão presentes dificilmente se torna factível ao se limitar as análises ao uso de indicadores objetivos. Outro aspecto a

⁷⁵ O indicador *qualidade percebida na avaliação do coordenador* era dividido nas categorias avaliação quantitativa e avaliação qualitativa, tendo a primeira peso de 70%, e a segunda, de 30%. Para a análise do indicador *avaliação institucional interna*, eram utilizados os relatórios produzidos pela Comissão Própria de Avaliação quanto ao corpo docente, à coordenação de curso e à infraestrutura. O indicador *avaliação externa* era subsidiado por resultados do Enade, do CPC e do Guia do Estudante.

considerar é a utilização de indicadores quantitativos como referência de qualidade e com o intuito de comparar instituições. Como confrontar o que, pela sua natureza, é posto em realidades tão distintas? Nessa perspectiva, Dias Sobrinho (2002) enfatiza a presença de dois enfoques no campo da educação superior que se relacionam com os modelos de avaliação:

[...] a opção por um determinado modelo de avaliação se insere no quadro de uma opção epistemológica e ética que corresponde a uma determinada visão de mundo. Obviamente, essa opção não é neutra, nem neutros serão os modelos de avaliação. A escolha de um ou de outro modelo se liga inextricavelmente aos efeitos que se quer produzidos. Na avaliação da educação superior brasileira é possível identificar as duas principais perspectivas. Na linhagem positivista, é interessante tratar [...] do Exame Nacional de Cursos, o “Provão”, por ser ele o mais emblemático modelo avaliativo do ensino de graduação, no Brasil. Ainda na perspectiva positivista, há que ao menos mencionar a “análise das condições de oferta”, procedimento que completa o controle sobre o ensino. De outro lado, correspondendo à perspectiva designada como qualitativa, naturalista, fenomenológica, democrática, participativa, holística, etnográfica e outros léxicos [...], o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras [...] (p. 69).

Nenhuma das três propostas apresentadas de reformulação da educação superior e de criação de uma política de avaliação – Paru (1983), CNRES (1985) e Geres (1986) – foi constituída. Elas foram formuladas em um espaço de conflitos e tensões, de forma dialética, em que as contradições conduziram para novos movimentos. Foi nesse cenário que, em 1993, surgiu o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub). Também nesse contexto, o MEC constituiu, pela Portaria nº 130 (BRASIL, 1993) da Secretaria de Educação Superior (SESu), a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, tendo como princípio “estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras”, conforme descrito em seu artigo 1º.⁷⁶ O foco do Paiub foi a avaliação institucional, mais especificamente a autoavaliação.

O Paiub foi a primeira tentativa de se avaliar as IES por meio de um sistema, de fato, tendo como epicentro do processo a autoavaliação institucional. O programa tinha como alvo primário a graduação, em que os problemas eram mais urgentes e

⁷⁶ A Comissão Nacional de Avaliação teve como membros: Maria José Vieira Féres (SESu); Eda C. B. Machado de Sousa, Paulo Roberto da Silva, Héliogio 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), Irmão Norberto Francisco Rauch (Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas – 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 (Universidade Estácio de Sá, Unesa), Marlene Grilo (PUCRS) e Victor Meyer (UFSC) (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

necessitavam de uma ação direta do Estado, mas poderia englobar também a pós-graduação e a extensão. A adesão ao programa era voluntária; cada IES definia se participava ou não e qual de suas esferas de atuação – graduação ou pós-graduação ou extensão – se submeteria ao processo (TEIXEIRA JÚNIOR; RIOS, 2017, p. 795).

O Paiub foi estabelecido no governo do presidente Itamar Franco e se apresentou como uma nova alternativa de avaliação, tendo originado de experiências de autoavaliação desenvolvidas por universidades federais entre o final da década de 1980 e o início dos anos 1990. Essas experiências subsidiaram a construção do programa, que foi mediado pela Associação das Instituições Federais do Ensino Superior (Andifes). Sua construção ocorreu de forma coletiva com a participação de significativas representações do campo da educação superior. Para tanto, a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras teve como finalidade guiar politicamente o processo de avaliação institucional. Por sua vez, essa comissão foi coordenada pelo Departamento de Política do Ensino Superior da SeSu. As seguintes entidades colaboraram: i) Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; ii) Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem); iii) Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup); iv) Associação Brasileira das Escolas Católicas (Abesc); e v) Fóruns Nacionais de Pró-Reitores de Graduação, Pesquisa e Extensão (BRASIL, 1994).

Em sua proposta metodológica, o programa apresentou quatro etapas: i) diagnóstico; ii) avaliação interna; iii) avaliação externa; e iv) reavaliação interna. Destaca-se que as fases se relacionariam entre si, o que possibilitaria uma maior compreensão dos sentidos produzidos pelas instituições participantes. Entre as ações da fase do diagnóstico, era previsto descrever a situação de cada curso a partir do cadastro e das opiniões da comunidade e realizar a coleta e organização de informação, com levantamento de dados e opiniões. A segunda etapa, de avaliação interna, consistia em um momento de reflexão de acordo com a realidade de cada instituição. Nessa fase, deveriam ser considerados três conjuntos de elementos: as condições, os processos e os resultados. Como parte da autoavaliação, deveriam ser identificados os pontos positivos e negativos e elaborados relatórios de avaliação. A etapa da avaliação externa significou a inserção de um novo componente, que deveria se articular com os demais aspectos da avaliação e complementar a avaliação interna. Recomendava-se que os avaliadores externos fossem profissionais com alta titulação e/ou experiência relevante, representando os pares acadêmicos e científicos, entidades profissionais de trabalhadores e empregadores, egressos e associações científicas, entre outros. A última etapa, a reavaliação, consistia na continuidade do processo de forma articulada, o que garantiria o caráter sistêmico e dinâmico do programa.

Dessa forma, seriam realizadas as ações de divulgação interna dos resultados e a discussão e reflexão interna para avaliar medidas de correção e aperfeiçoamento.

O Paiub representou uma significativa ruptura com as propostas apresentadas pelo Geres. Entre suas características, assinala-se a ausência de um viés de constituição de *rankings* das instituições, a sistematização de processos mais democráticos, com aspectos mais formativos e emancipatórios, e a consideração da totalidade que representa o campo da educação superior. Dias Sobrinho (2002a) expõe que “[...] trata-se, portanto, de atentar para os processos e contextos, não somente para os produtos, de compreender as relações e não meramente aspectos fragmentados e desarticulados de uma visão de conjunto” (p. 70).

Assinala-se expressiva convergência entre o componente da avaliação institucional externa na proposta do Paiub e a concepção da avaliação institucional externa – objeto da presente investigação – que ocorreu posteriormente na política do Sinaes. Essa afirmação encontra amparo na orientação de uma avaliação a partir de olhares profissionais e críticos no intuito de contribuir com os aspectos formativos e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade das instituições.

Em termos das conceituações da *qualidade* abordadas por Bertolin (2009) e Morosini (2009, 2011, 2014), o Paiub convergia com a visão da *equidade*, pois considera o sistema da educação superior como um todo, com respeito às diferenças regionais e à historicidade de cada instituição. Essa visão contribuiu para consolidar uma proposta que reconhece a importância da avaliação quantitativa, todavia, como referência para o desenvolvimento de uma avaliação qualitativa, dinâmica e condizente com as diversas realidades presentes no campo da educação superior. Dias Sobrinho (2002a) aduz que o Paiub não se

[...] satisfaz em atribuir graus e em função disso classificar indivíduos e instituições a partir de desempenhos demonstrados em um exame. Interessa-lhe discutir se os conteúdos supostamente aprendidos constituem verdadeiramente uma aprendizagem significativa, como contribuem para a formação, qual o sentido dessa formação, se o currículo está adequado aos objetivos e projetos fundamentais da instituição e aos valores primordiais da sociedade e assim por diante. A qualidade, então, tem um valor social. Os critérios dessa avaliação não são simplesmente técnicos, mas fundamentalmente sociais, éticos e políticos (p. 70).

Apesar das contribuições do Paiub, no primeiro mandato (1995–1998) do presidente Fernando Henrique Cardoso, ocorreu o esvaziamento intencional do programa, com a retirada do seu orçamento e sua conseqüente extinção. O ministro da Educação Paulo Renato de Souza instituiu, por meio da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995), e pela

regulamentação via Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996 (BRASIL, 1996), o Exame Nacional de Cursos (ENC).

A configuração do ENC não valorizou os caminhos para uma avaliação *in loco*. Em vez disso, favoreceu a realização de uma prova para os alunos dos últimos anos de formação, com o intuito de aferir seus conhecimentos e habilidades. Essa estratégia acabou incentivando a divulgação dos resultados e a consequente percepção equivocada, por parte da sociedade, de que esse seria um critério digno para identificar as melhores e piores IES, que recebiam conceitos de A a E, sendo A considerado o melhor, e E, o pior (POLIDORI *et al.*, 2011; TEIXEIRA JÚNIOR; RIOS, 2017).

Era obrigatório fazer o Provão para obter o diploma, o que gerou tensões devido a boicotes e manifestações públicas dos alunos. A obrigatoriedade poderia estimular estudantes a comparecer apenas com o intuito de preencher o formulário com dados básicos, para fins de comprovação de presença, e entregar a prova em branco, distorcendo ainda mais a legitimidade dos resultados do processo avaliativo proposto. Polidori *et al.* (2011) destacam, entre as críticas que o ENC sofreu,

[...] o fato de se utilizar o resultado do desempenho dos alunos para conceituar as instituições de educação superior (IES) e, b) esse resultado ser apresentado em forma de *rankings* [...]. No entanto, foi possível verificar mais tarde, após estudo feito pelo próprio INEP, que nem sempre o conceito A de uma determinada área significava um valor maior que um conceito E de outra. Esse estudo acabou por demonstrar que os *rankings* apresentados ao longo da existência do Provão não eram verdadeiros. Não eram verdadeiros na medida em que os conceitos somente eram publicados de forma relativa [...]. Nesse sentido, o relatório apresentou o equívoco pelo qual a educação superior brasileira vinha passando há oito anos: de considerar os conceitos obtidos pelos cursos como um único indicador institucional de qualidade (p. 260).

De certa forma, o ENC contribuiu com a constituição de uma cultura de processos de avaliação por meio de políticas públicas, apesar das críticas severas. No entanto, surgiu como um movimento de avaliação com aspectos regulatórios e de controle, além da exposição de *rankings* das instituições com resultados questionáveis pelas tensões e movimentos que permearam a política e seus procedimentos consequentes.

A política representou uma contradição, pois desprezava aspectos essenciais para uma concepção de uma política de avaliação que considerasse a totalidade que representa o campo da educação superior. Ao colocar a realização de um exame nacional em posição de centralidade, rejeitou a relevância das contribuições das avaliações interna e externa e, ainda, promoveu uma visão de qualidade *economicista e isomórfica*, com o consequente atendimento aos interesses do capital.

Em síntese, o ENC teve como principais características a transferência de práticas do mercado para o segmento da educação superior, como a constituição de um *ranking* e o aumento de competitividade entre as instituições. Não considerava a autoavaliação e tinha como foco a avaliação dos estudantes. A partir dos seus resultados, subsidiava-se a elaboração, por parte da imprensa, de listas dos considerados melhores cursos e instituições (GONÇALVES, 2016).

Como abordado, a dinâmica do movimento histórico das propostas e políticas de avaliação não ocorreu de forma harmônica, visto que envolveu diversos interesses antagônicos e, por isso, tornou-se um campo de disputas. O mesmo se deu quanto ao entendimento de qualidade, que teve papel preponderante como orientador para a formulação das políticas de avaliação, conforme apresentado no Quadro 6.

Quadro 6 – Concepções de qualidade e principais enfoques formativos e de controle presentes nas propostas e políticas avaliativas da educação superior brasileira (1983–2004)

Propostas e políticas	Concepções de qualidade e principais enfoques
Paru (1983)	i) Visão de equidade; ii) avaliação formativa e emancipatória; iii) concepção qualitativa; iv) destaque para a autoavaliação como caminho para o autoconhecimento; v) ocorre em um momento de conflitos e contradições: esgotamento do regime militar e críticas à legislação da educação superior; vi) avaliação como alternativa para conhecer a realidade da educação superior; vii) maior envolvimento da comunidade acadêmica.
CNRES (1985)	i) Visão economicista/isomórfica; ii) avaliação regulatória; iii) destaque para o mérito acadêmico; iv) ocorre no período de redemocratização do país, em momento de tensões na busca da reformulação da educação superior; v) proposta de criar um sistema de acreditação; iv) atrela a definição de recursos aos resultados das avaliações realizadas pelo CFE; v) proposta de diversas formas de avaliação: autoavaliação, representantes do governo, comunidade profissional e agências independentes, todavia, sem sinalizar qual seria a mais apropriada; vi) recomendação de avaliação pelos pares para o controle de desempenho das instituições.
Geres (1986)	i) Visão economicista/isomórfica; ii) avaliação regulatória; iii) promove o mérito acadêmico; iv) contexto de tensões, com greves e propostas duramente criticadas por representações docentes, técnicos administrativos e discentes, o que levou o governo a retirar o anteprojeto de lei do Congresso Nacional; v) algumas universidades públicas, de forma isolada, realizaram procedimentos internos de avaliação, como a UnB, a USP, a UFMG e a UFRJ.
Paiub (1993)	i) Visão de equidade; ii) avaliação formativa e emancipatória; iii) surge como primeira tentativa de avaliação das IES de forma sistematizada com processos mais democráticos; iv) propõe a realização de diagnóstico; avaliação interna, que compreende a autoavaliação pela comunidade acadêmica do curso; avaliação externa, que indica sua realização pela comunidade acadêmica de diversas instituições, além de representantes de áreas, bem como de entidades científicas e profissionais, entre outras; e reavaliação interna, realizada a partir dos resultados avaliativos, promovendo uma análise com a comunidade do curso; v) adesão voluntária; vi) ausência de constituição de <i>rankings</i> ; vii) participação mais efetiva da comunidade acadêmica na elaboração de diagnósticos; viii) identifica-se com princípios e valores da educação compreendida como um bem social e público; xix) respeito à identidade e missão de cada instituição; x) propõe uma reflexão coletiva acerca dos significados da formação que é posta em ação; xi) avalia a integração da instituição com a sociedade; xii) propõe a superação das fragilidades sem a desvinculação da compreensão do contexto na qual a instituição está inserida; xiii) reconhece a importância e utiliza a avaliação quantitativa, pois é dele que emerge o qualitativo; xiv) considera as diferenças regionais e o processo histórico de cada instituição.
ENC, ACO, ACE (1995)	i) Visão economicista/isomórfica; ii) avaliação regulatória; iii) destaque para avaliação de desempenho dos estudantes; iv) avaliação classificatória; v) estabelecimento de procedimentos para a avaliação dos cursos e das IES; vi) desvalorização de avaliações <i>in loco</i> ; vii) processo que conduz à realização de um exame de conhecimentos e habilidades para os alunos dos últimos anos de formação; viii) promove o ranqueamento de instituições; ix) produz tensão pelo caráter obrigatório de realização do exame para obtenção do diploma, com boicotes e manifestações públicas; x) transferência de práticas do mercado para o segmento da educação superior; xi) provoca aumento de competitividade entre as instituições; xii) não produz resultados de avaliação do desenvolvimento do aluno com comparações quando de sua entrada e saída da IES; xiii) contribui para o fortalecimento de uma cultura de processos de avaliação por meio de políticas públicas; xiv) desconsidera as características regionais; xv) resultados questionáveis.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Bertolin (2009), Cunha (1997), Polidori *et al.* (2006), Barreyro e Rothen (2008), Dias Sobrinho (1995, 2000, 2002a, 2003, 2008a, 2008b, 2010), Griboski (2014, 2015), Morosini (2009, 2011, 2014), Peixoto (2015), Polidori *et al.* (2011), Weber (2010), Sousa (2008, 2009, 2012) e Sousa e Fernandes (2016).

As relações entre a qualidade e as políticas de avaliação da educação superior não ocorrem dissociadas dos contextos históricos, políticos, econômicos e sociais, e o entendimento de qualidade e seus entrelaçamentos com as políticas de avaliação da educação superior podem variar de acordo com os interesses em jogo e os grupos envolvidos. Não é exceção o Sinaes, política avaliativa que será abordada no próximo capítulo.

3.3 Síntese parcial

Neste capítulo, foram abordados diferentes entendimentos de qualidade aplicados no campo da educação superior. A depender dos atores envolvidos e dos seus interesses, essas compreensões defendem a eficácia e a empregabilidade como referências de qualidade, como é o caso da visão *economicista* e da qualidade *isomórfica*, que têm em seus grupos de interesse o setor privado, a OCDE e o setor governamental – atores que normalmente relacionam a compreensão de qualidade com o crescimento da economia, a formação de egressos para o mercado de trabalho e a evolução da empregabilidade. Como contraposição, a visão *pluralista* não se restringe aos aspectos econômicos, pois considera dimensões como o desenvolvimento social, cultural e democrático, além da preservação da autonomia das instituições. A Unesco, a União Europeia, parte da comunidade acadêmica e governos que não são tão comprometidos com o neoliberalismo defendem a referida visão de qualidade. Destacam-se, ainda, as qualidades da *especificidade* e da *equidade*, tendo a primeira a característica de utilizar indicadores de standardização, todavia, com a preservação e o respeito às especificidades das instituições. Entre os grupos que defendem a *especificidade*, destacam-se a Unesco, a União Europeia e parte do setor educativo. Quanto à qualidade da *equidade*, a contribuição social, a compreensão da educação superior para o desenvolvimento humano, a defesa da igualdade de oportunidades de acesso e a diminuição das vulnerabilidades sociais são características que se fazem presentes. Entre os que a defendem, evidenciam-se a Unesco e a comunidade educativa.

Os embates entre os grupos envolvidos, como resistência na defesa dos seus interesses, não se restringem às concepções de qualidade, pois avançam para a definição da política pública de avaliação. Nesse contexto, a avaliação torna-se um instrumento de ação do Estado e um objeto de disputa de poder. Observam-se, a partir de 1983, duas concepções de avaliação: uma orientada para uma formação emancipatória e formativa e

outra regulatória e de controle. O Paru (1983), o Paiub (1993) e o Sinaes (2004) são expressões da primeira, enquanto a CNRES (1985), o Geres (1985) e o ENC, ACO e ACE (1995) representam a segunda.

O Paru defendia uma qualidade de *equidade*, com enfoque formativo, concepção qualitativa e evidência para a avaliação interna como alternativa para o autoconhecimento e um conseqüente caminho para a melhoria da qualidade. Em sentido contrário, a CNRES apresentou um enfoque de controle, com características de uma avaliação com a predominância da qualidade *isomórfica*, destaque para o mérito acadêmico e vinculação de recursos financeiros aos resultados das avaliações que seriam realizadas pelo CFE. O Geres fortaleceu a proposta da CNRES na direção do relevo ao mérito acadêmico, da avaliação regulatória, com um enfoque no controle e com a permanência de uma qualidade *economicista* e *isomórfica*. Contudo, as duras críticas de representações docentes, técnicos administrativos e discentes fizeram o governo retroceder, retirando o projeto de lei do Congresso Nacional.

O Paiub recuperou a defesa de uma avaliação com enfoque formativo e emancipatório e de uma visão de qualidade de equidade. Entre seus princípios, destacam-se: i) a defesa de uma avaliação sistematizada, com diagnóstico, avaliação interna, avaliação externa e reavaliação; ii) a defesa da educação como um bem social e público; iii) o respeito à identidade institucional; e iv) a proposta de uma reflexão coletiva sobre os significados da avaliação. O movimento dialético e as contradições presentes no percurso histórico das propostas e políticas de avaliação conduziram, ainda, para a constituição do ENC, da ACO e da ACE no governo neoliberal do presidente Fernando Henrique Cardoso. Essa política passou a privilegiar o enfoque de controle, a visão *economicista* e *isomórfica* e a regulação, além da avaliação de desempenho do estudante e do ranqueamento de instituições. A dialética presente no desenvolvimento histórico das políticas de avaliação colaborou para a concepção do Sinaes, conforme será analisado no próximo capítulo, com destaque para a avaliação institucional externa.

CAPÍTULO 4 – O SINAES COMO POLÍTICA PÚBLICA: PRINCÍPIOS E CONTRADIÇÕES

O Sinaes recuperava o conceito mais complexo de educação superior, cuja finalidade essencial é a formação integral de cidadãos-profissionais e cuja referência central é a sociedade, prevalecendo o princípio de educação como bem e direito humano e social, dever do Estado, independente de que seja oferecida e mantida pelo Estado ou pela iniciativa privada (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 209).

Neste capítulo, é apresentado o entendimento do Sinaes como uma política pública, seguido dos princípios que norteiam essa política de avaliação, seus componentes e como estes se articulam entre si, formando uma totalidade. Analisa-se que, diferentemente da política que o antecedeu, que estimulava o controle e ranqueamento entre as instituições, o Sinaes foi concebido a partir de uma proposta formativa e emancipatória. Ainda, são analisadas as principais mudanças, decorrentes de contradições materializadas por atos institucionalizados pelo Estado, que afastaram a política do Sinaes dos princípios adotados na sua concepção.

Em razão de sua centralidade nesta investigação, a avaliação institucional externa é problematizada em maiores detalhes na seção 4.2 do presente capítulo. Apresentam-se transformações ocorridas no instrumento de avaliação e suas contradições, que têm ocasionado perdas na indução de qualidade nas IES privadas. Nessa perspectiva, propõe-se refletir sobre a política do Sinaes, com ênfase na avaliação institucional externa, para adiante articular essa discussão com o campo da educação superior no DF.

4.1 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: princípios e embates

A análise das propostas e políticas de avaliação desenvolvidas no país demonstra que elas foram construídas como resultado de um processo histórico constituído em um movimento dialético e marcado por contradições. Conforme Marx (1976), a síntese não representa o regresso ao ponto de partida (tese), pois transforma-se em uma nova realidade a partir da negação (antítese). A apropriação desse pensamento colabora para o

entendimento de que o processo de negação a respeito da política de avaliação que antecedeu o Sinaes foi central em sua constituição como uma política pública.

As políticas públicas são formuladas pelo Estado para responder a demandas de determinados grupos e, portanto, estão associadas ao contexto sócio-histórico e das relações sociais, políticas, culturais e econômicas. Nesse entendimento, como anota Azevedo (2004),

[...] as políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm lugar e que por isso guardam estreita relação com as representações sociais que cada sociedade desenvolve sobre si própria. Neste sentido, são construções informadas pelos valores, símbolos, normas, enfim, pelas representações sociais que integram o universo cultural e simbólico de uma determinada realidade (p. 5).

Para a elaboração e gestão das políticas públicas, que é dinâmica e envolve um movimento dialético, devem ser consideradas diversas determinantes, tais como a organização da sociedade civil, os interesses de classes, os partidos políticos e demais agentes da sociedade civil. Portanto, as políticas públicas são construções complexas, coletivas e dialéticas (BONETTI, 2011). Essa compreensão embasa a apropriação do Sinaes como uma política pública legitimada pelo Estado para o cumprimento da sua finalidade, que é a melhoria da qualidade da educação superior. Todavia, os interesses que permeiam o campo da educação superior nem sempre se materializam dessa forma. Veremos ao longo deste capítulo que o Estado tem direcionado o Sinaes por critérios de eficiência, favorecendo os aspectos quantitativos e objetivos em detrimento do qualitativo e da subjetividade, fato que tem conduzido ao abandono gradativo dos princípios formativos constituídos na gênese dessa política. Nessa perspectiva, Dias Sobrinho (2003a) expressa que

[...] o campo da avaliação, ao crescer em complexidade e se inserir mais declaradamente no âmbito político e social, incorporou as contradições, que não são meramente epistemológicas, mas sobretudo resultam de distintas concepções de mundo. A avaliação se assume, então, como política e de grande sentido ético. Tem grande interesse público e se desenvolve no interior das dinâmicas contraditórias da vida social. A ética, sendo a fundadora do sujeito, assegura também a subjetividade do outro; reconhece a alteridade; realiza-se, portanto, num meio social e intersubjetivo (p. 27).

Em abril de 2003, no início do primeiro mandato (2003–2006) do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o MEC constituiu a Comissão Especial de Avaliação da Educação

Superior (CEA), por meio da Portaria MEC/SESu nº 11, de 28 de abril de 2003 (BRASIL, 2003a), e da Portaria nº 19, de 27 de maio de 2003 (BRASIL, 2003b). A comissão teve como principal finalidade analisar, oferecer subsídios e propor recomendações, critérios e estratégias para reformular os processos e a política de avaliação da educação superior em razão das críticas ao ENC, como uma política que evidenciava a avaliação regulatória e classificatória.⁷⁷

A política do Sinaes foi baseada no modelo de avaliação holandês e francês, que combina dimensões qualitativas e quantitativas com relevo na avaliação institucional e análise. No referido modelo, a avaliação vai além da medição, visto que, entre outros aspectos, propõe reflexões acerca dos sentidos ou da própria existência das IES na sociedade, com respeito à pluralidade e diversidade presentes nessas instituições. Esse modelo diverge do anglo-americano, que se fundamenta em sistemas preponderantemente quantitativos com o intuito de gerar resultados classificatórios (INEP, 2009). Da mesma forma que o Sinaes converge para o primeiro modelo, o Provão se compatibilizava com o modelo anglo-americano. Nesse contexto, considera-se que a política do Sinaes significou uma negação do Provão ao superar a política que o antecedeu, que era proeminentemente regulatória. Contudo, o movimento histórico que culminou na legitimação do Sinaes demonstra que é possível a existência de contradições no espaço de uma mesma política, a depender dos atores envolvidos e de suas intencionalidades. Nessa perspectiva, Barreyro e Rothen (2006) expõem que havia oposições apresentadas publicamente dentro do próprio MEC quanto à validade da realização ou não do ENC. De um lado, estava o então ministro da Educação Cristovam Buarque, que defendia a continuidade do Provão, e do outro, o presidente do Inep na época, Otaviano Helene, que externalizou críticas, sobretudo pela maneira de divulgação dos resultados.

⁷⁷ A comissão foi presidida pelo professor José Dias Sobrinho, sendo Daniel Ximenes (SESu) o coordenador executivo, assessorado por Adalberto Carvalho (SESu). Teve os seguintes professores como membros: Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hélió Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (Capes), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Júnior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (Inep), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (UNISINOS), Maria José Jackson Costa (UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (Inep), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE) e Stela Maria Meneghel (FURB), além de Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representantes da União Nacional dos Estudantes (UNE). Teófilo Bacha Filho, do Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEEP), atuou como colaborador especial (MEC, 2003). Conforme Barreyro e Rothen (2006), na composição da comissão, predominou o perfil acadêmico entre os membros, singularmente das universidades públicas que participaram das experiências de avaliação na esfera do Paiub.

Rothen (2003) corrobora as críticas ao Provão ao problematizar que, mais do que contribuir com a melhoria da qualidade, ele provocava um desserviço à sociedade com o estímulo a práticas indesejáveis, como a homogeneização dos cursos de graduação, restringindo o espaço para a diversificação das propostas curriculares e induzindo o desenvolvimento de currículos não fundamentados nas necessidades da sociedade e dos alunos, mas na orientação da prova, além do forte estímulo ao ranqueamento, como já mencionado. Em direção contrária às características do Provão, a CEA manifestou publicamente sua proposta, após discussão com a sociedade e a comunidade acadêmica, destacando uma concepção avaliativa e estimulando o processo de autoavaliação. Consoante Weber (2010), a CEA buscou

- 1) convergir em relação a uma concepção de avaliação como processo que vinculasse a dimensão formativa, realizada no âmbito de desenhos institucionais diferenciados, a um projeto de sociedade comprometido com a igualdade e a justiça social;
- 2) priorizar o estabelecimento de critérios e estratégias para a avaliação da formação graduada, considerando o elevado número de formandos por semestre letivo;
- 3) estabelecer critérios de avaliação de estudantes que incluíssem caminhos que sinalizassem uma perspectiva de auferir além do domínio do conhecimento, da cultura e da tecnologia característico de uma área específica, a visão crítica a respeito de sua contribuição para o enfrentamento de questões centrais da atualidade nacional e internacional;
- 4) relacionar tais critérios à dinâmica institucional experimentada em desenhos institucionais diferenciados, ou seja, considerasse finalidade, tamanho e complexidade das IES (p. 1.257).

Todavia, no encaminhamento realizado pelo então ministro da Educação Cristovam Buarque para a Câmara, ocorreu uma nova proposta de avaliação, que destoava da apresentada pela CEA. Entre as divergências, estava a mudança de *Sinaes* para *Sinapes* (Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior) e a orientação para que o desfecho da avaliação fosse expresso pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Superior (Ides), composto por quatro fatores: i) a avaliação do ensino, mensurado por meio das características e produtividade dos docentes; ii) a avaliação da aprendizagem, expressa como um avanço do Provão e aderindo a atributos do Processo de Avaliação

Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (Paideia); iii) a avaliação da capacidade institucional, com foco na infraestrutura; e iv) a avaliação da responsabilidade social, com ênfase nas atividades de extensão universitária

(BARREYRO; ROTHEN, 2006).⁷⁸ Ainda conforme os autores, após 13 dias da apresentação da propositura do ministro, foi editada a Medida Provisória (MP) nº 147, de 16 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2003b), que,

[...] além de não respeitar a dinâmica da discussão proposta pelo próprio MEC, não faz nenhuma referência ao IDES, nem a nenhum outro índice. Preservam-se apenas os quatro aspectos que comporiam a avaliação do sistema (ensino, aprendizagem, capacidade institucional e responsabilidade social) e a existência de duas comissões ministeriais (em lugar da CONAES): uma executiva e outra deliberativa, as quais implementariam a avaliação. Na MP, foram fortalecidos o MEC e o INEP como principais agentes de avaliação, sendo omissa em relação a aspectos importantes, como a avaliação da pós-graduação, e dúbia ao definir de quem seria a atribuição de divulgar os resultados. Como virtude dessa MP, destaque-se, no artigo 11, que o resultado da avaliação seria expresso em três níveis (satisfatório, regular e insatisfatório): dessa maneira, o resultado final da avaliação não facilitaria a criação de *rankings* (p. 962).

No início de 2004, houve uma reforma ministerial conduzida pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, momento em que o cargo de ministro da Educação passou a ser ocupado por Tarso Genro. Já na Câmara dos Deputados, o relator apresentou moção que alterou substancialmente a MP nº 147/2003, que, após aprovação no Congresso Nacional, foi sancionada como a Lei do Sinaes, sob o nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004), pelo presidente da República.

O Sinaes foi instituído com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das IES, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos seus estudantes, conforme expresso em seu artigo 1º. Suas finalidades são: i) a melhoria da qualidade da educação superior; ii) a orientação da expansão da sua oferta; iii) o aumento permanente da eficácia institucional e da efetividade acadêmica e social; iv) o aprofundamento dos compromissos e das responsabilidades sociais das IES, por intermédio da valorização de sua missão pública, da promoção de valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004). A política foi concebida após um processo de busca por sistematizar a avaliação da educação superior iniciada na década de 1980, permeado por

⁷⁸ A proposta do Paideia, conforme apresentado no documento *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior* (BRASIL, 2003), consistia na realização de um processo que deveria funcionar de forma articulada a outros instrumentos em uma concepção de avaliação global e formativa. Tinha como finalidade avaliar “o desenvolvimento dos processos formativos e as dinâmicas artísticas, científicas e tecnológicas de cada área do conhecimento [...] (p. 82). A proposta privilegiava a integração e a apropriação das dinâmicas e dos valores associados em cada área do conhecimento.

conflitos em relação ao modelo de avaliação e ao conceito de qualidade. Na arena do debate, representações como organismos internacionais, mercado privado, IES privadas e públicas e a sociedade civil defendiam suas respectivas intencionalidades. Nesse contexto, Peixoto (2015) aduz que

[...] a proposta foi aprovada pelo Congresso em abril de 2004, sendo instituído o Sinaes, como um sistema misto, pois a lei que o criou tem tanto características da avaliação emancipatória quanto regulatória, embora procure diferenciar os processos de avaliação e regulação. Nesse sentido, foram introduzidos vários instrumentos objetivando assegurar o caráter sistêmico da avaliação, a integração dos espaços, momentos e etapas do processo, além de informações em torno de uma concepção global única de instituição avaliada. A avaliação foi considerada como instrumento de política educacional voltado à defesa da qualidade, da participação e da ética na educação superior (p. 41).

O Sinaes possui características distintas daquelas da política de avaliação que o antecedeu. Ao defender uma avaliação global, sistêmica e participativa, com uma concepção mais democrática, comprometida com a igualdade e a justiça social, estimula que as instituições se compreendam de uma forma mais integrada a partir do envolvimento mais amplo da comunidade acadêmica e da sociedade civil. A política de avaliação apresentou-se como um contraponto ao ENC, pois, enquanto este era fundamentado em uma visão de qualidade *economicista*, apresentando como resultados uma perspectiva fragmentada e distorcida do campo da educação superior, com o favorecimento dos aspectos regulatórios, aquela alicerça seus princípios em uma concepção de qualidade da *equidade*, uma visão de contribuição para a coesão social e uma concepção mais democrática e formativa.

O Sinaes foi concebido segundo oito princípios que se articulam e constituem sua base filosófica. Conhecê-los é necessário para compreender suas condicionantes: i) educação como direito social e dever do Estado; ii) valores sociais historicamente associados; iii) regulação e controle; iv) prática social com objetivos educativos; v) respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado; vi) globalidade; vii) legitimidade; e viii) continuidade (INEP, 2009).

Ao reconhecer a educação como um *direito social e dever do Estado*, a política de avaliação assume que esse é um bem público e que, como tal, as organizações que compõem o campo da educação superior devem assumir responsabilidades com a sociedade e ter transparência dos seus atos, com intermediação do Estado. Essa prestação de contas deve ocorrer, sobretudo, acerca dos aspectos da formação acadêmico-científica, ética e política dos cidadãos, profissional, da produção do conhecimento e do fomento ao

avanço da ciência e da cultura. Como segundo princípio – *valores sociais historicamente associados* –, apresenta-se que as IES, como parte de uma sociedade inserida em um determinado momento histórico, devem criar alternativas para o desenvolvimento sustentável do país. Esse entendimento orienta os sentidos da avaliação para uma concepção de qualidade com relevância social e, para tanto, é essencial que as IES tenham a liberdade para criar, desenvolver o pensamento crítico, produzir conhecimento e educar (BRASIL, 2009).

O princípio de *regulação e controle* presente na concepção do Sinaes visa proporcionar elementos para uma reflexão que contribua com o desenvolvimento do sistema de educação superior (INEP, 2009). Contudo, o que tem ocorrido na prática é uma contradição com os princípios da política de avaliação, com o desvirtuamento do processo, em que a regulação tem fragilizado o caráter sistêmico do Sinaes, como foi pontuado por R-CNAES:

[...] de modo geral, a avaliação é usada como regulação no país, então observe só a discussão: [...] de um lado, o aluno fez o Enade; o Enade contribui para o CPC junto com os insumos derivados do censo da educação superior; o CPC, por uma média ponderada, gera um índice geral de cursos que é o indicador que corresponde a um conceito institucional. Então, se a instituição foi credenciada e já passou por um recredenciamento, dali para frente ela não passa por uma nova avaliação institucional externa nunca mais se ela tiver conceito de IGC igual ou superior a três. Então a avaliação institucional externa, em que pese o seu papel preponderante para se avaliar *in loco* a realidade que a instituição está passando, e dali gerar insumos para o Ministério da Educação saber que tipo de melhorias, que tipo de ações, que tipo de fomento, que tipo de políticas públicas precisam ser implementadas para melhoria da educação superior, elas deixam de ocorrer, porque se a instituição tiver na linha de corte, que é o conceito 3 do IGC, ela não vai nunca mais passar por uma avaliação institucional eterna (informação verbal, 2020).

Esse modelo de regulação adotado pelo Estado fere preceitos do Sinaes, pois provoca uma ruptura na continuidade da dinâmica do processo formativo, impossibilitando uma nova contribuição para a IES a partir do olhar da comissão que deveria ser designada pelo Inep. Entre outros agravantes, o princípio *prática social com objetivos educativos* é um dos que são duramente atingidos, pois o potencial educativo da avaliação é minimizado. Conforme posto no documento *Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação* (INEP, 2009), a avaliação de caráter educativo constitui uma prática social com objetivos formativos e, para concebê-la, é necessária a associação de duas linhas de ação: a primeira se traduz em verificar, conhecer, organizar as informações e constatar a realidade; e a segunda se refere

a questionar, submeter ao exame, obter a assimilação de conjunto, compreender as causalidades e potencialidades, desenvolver socialmente os significados e as práticas da filosofia, política e ética – em síntese, produzir sentidos. Portanto, ao dispensar a avaliação institucional externa a partir dos resultados obtidos no CPC e IGC, abre-se uma lacuna que impossibilita a percepção da realidade da instituição, trazendo prejuízos consideráveis no processo formativo proposto pelo Sinaes.

O quinto princípio, *respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado*, relaciona-se com diretrizes da qualidade da *equidade*, como visto no capítulo 3, pois defende o respeito às diferenças das IES e seus respectivos processos históricos. Considera a necessidade de indicadores que avaliem o campo da educação superior de forma geral. Todavia, propõe a preservação do particular, o que torna o princípio essencial em um país com realidades socioeconômicas tão distintas e um sistema educacional que se tornou tão heterogêneo e diversificado. Quanto à reconfiguração desse sistema, Catani e Oliveira (2011) alertam que o movimento de diversificação no campo foi instigado por proposições publicadas por organismos internacionais que não consideravam as especificidades históricas dos países e a autonomia das instituições, tendo suas bases alicerçadas em uma política neoliberal. Apesar do enorme desafio de constituir um sistema de avaliação capaz de atender a diversidade presente na educação superior brasileira, o que se constata é que o Sinaes foi concebido com uma estrutura tal de articulação, integração e participação que contempla avaliar a qualidade, mesmo em um campo tão diverso. Porém, como alertado por Dias Sobrinho (2008b), as

[...] recentes ações do INEP interrompem a construção desse processo participativo e retorno ao paradigma técnico-burocrático: a primeira iniciativa consistiu no desmonte da equipe que, com a experiência já demonstrada em mais de 15 anos de estudos e práticas no campo da avaliação da educação superior e com permanente apoio da comunidade universitária, vinha implantando o sistema de avaliação. Desmontada essa equipe, o SINAES, ainda em processo de consolidar-se como cultura, pouco a pouco foi perdendo sua riqueza teórica e sua potencialidade ético-política e foi se reduzindo a ÍNDICES (não se trata de sigla para Índices Nacionais do Desempenho de Instituições e Cursos de Educação Superior).

A avaliação da educação superior brasileira, em razão das recentes medidas do INEP, está deixando de ser uma produção de significados, questionamento sobre a pertinência e a relevância científica e social da formação e dos conhecimentos, e passando a reduzir-se à medida e ao controle. Assim sendo, a educação (em sentido pleno) se reduz a ensino, os processos formativos se anulam ante os resultados quantificáveis, a valorização dá lugar a exames que medem desempenhos estudantis, estes servem de informação básica aos índices, que se transformam em classificações e *rankings* e representam numericamente a “qualidade” dos cursos e das instituições (p. 820).

As considerações do autor convergem com o depoimento anterior de R-CNAES. Ambos apresentam o enfraquecimento da política do Sinaes a partir da institucionalização do CPC e do IGC como um bônus regulatório, interrompendo a sistematicidade da política de avaliação e do atendimento do critério da diversidade institucional.

O princípio da *globalidade* parte do entendimento de que, sem a integração das partes que compõem o todo da política de avaliação, não é possível obter uma visão global do sistema. Para tanto, cabe ao Estado a implementação adequada dos instrumentos avaliativos de forma que proporcione esse olhar. Nessa perspectiva, é fundamental compreender e executar o Sinaes como um sistema integrado, em que os instrumentos de regulação e avaliação devem se articular (INEP, 2009). O princípio parte do pressuposto de que nenhum dos componentes do Sinaes deve se sobrepor a outro sem o esfacelamento de qualquer das partes que integram o sistema, desde seus componentes avaliativos até as dimensões presentes nas avaliações institucionais interna e externa, conforme apresentadas na Lei do Sinaes (BRASIL, 2004): i) a missão e o plano de desenvolvimento institucional; ii) a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; iii) a responsabilidade social da instituição; iv) a comunicação com a sociedade; v) as políticas de pessoal; vi) a organização e gestão da instituição; vii) a infraestrutura física; viii) o planejamento e a avaliação; ix) as políticas de atendimento aos estudantes; e x) a sustentabilidade financeira. Para atribuir a materialidade sobre a relevância do princípio da *globalidade* no processo avaliativo, apresenta-se o depoimento de PI-IES1:

[...] o grande desvirtuamento da concepção do Sinaes, principalmente quanto ao sistema de avaliação, foi aí validado nos conceitos e no Enade. Você tem a CPA, você tem a autoavaliação, que foi o grande diferencial do Sinaes. O Sinaes foi concebido como o marco de inovação para você sair lá [...] daquela concepção de Provão apenas com um tripé avaliativo, que avalia, você se autoavalia, você tem o olhar externo, e você tem o aluno e você simplesmente deixou de lado a autoavaliação [...]. Você tem uma ferramenta, gente, uma consultoria interna, rica, e que ela acaba sendo desvalorizada pela ênfase que é dada à avaliação, principalmente do Enade (informação verbal, 2020).

A fala do sujeito entrevistado corrobora o entendimento de que mudanças provocadas pelo Estado têm desconfigurado princípios fundantes do Sinaes. A desvalorização mencionada pelo sujeito não se restringe ao processo da autoavaliação, pois também implica a diminuição da relevância das avaliações institucionais externas. Ao dar maior valorização ao Enade como fonte central para a composição do CPC e do IGC, os demais componentes têm se tornado coadjuvantes, representando um retrocesso

na política e equiparando-se, de certa forma, ao ENC – política que antecedeu o Sinaes, quando o ranqueamento a partir dos exames nacionais representava, de forma equivocada, sinônimo de qualidade.

A (des)configuração por que vem passando a política do Sinaes, sobretudo a partir de 2008, com a institucionalização do CPC e do IGC, colocou em evidência as relações do Sinaes com a regulação, em prejuízo do processo sistêmico da avaliação. Essas ações, que são conduzidas pelo Estado e não ocorrem desprovidas de intencionalidades, têm guiado a política de avaliação por critérios de eficiência, favorecendo o quantitativo em detrimento do qualitativo e a objetividade em desfavor da subjetividade, considerando de forma homogênea o que é heterogêneo por essência e causando prejuízos ao princípio da *legitimidade*.

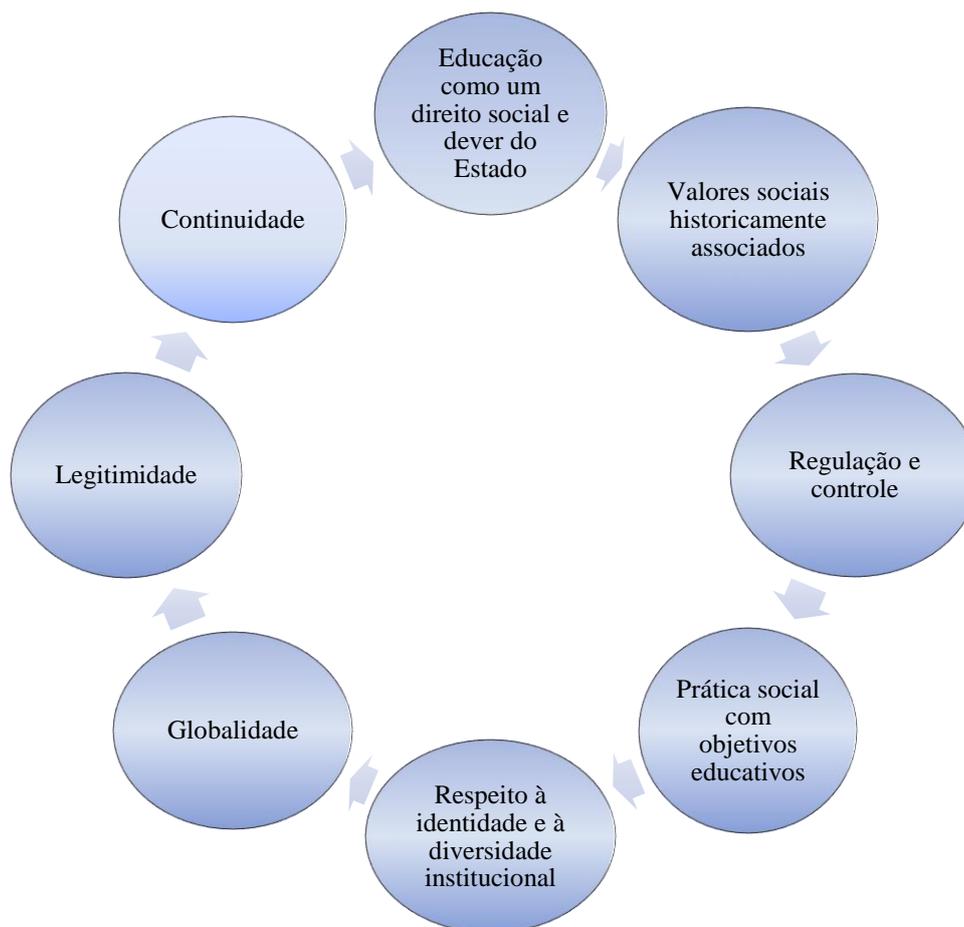
A legitimidade do Sinaes vai além das questões técnicas e do adequado uso de metodologias científicas que validem o processo avaliativo, pois o Sinaes carrega forte dimensão política e ética e fundamenta-se no respeito às diferenças e na participação democrática. Esses aspectos são centrais na sua legitimação como política pública, além do respeito à autonomia das instituições, aliada à responsabilidade pública. Ao incorporar o princípio da *legitimidade*, compreende-se a avaliação como um processo dinâmico em um espaço social de reflexão, inserido em um marco ético e fundamentado em concepções que devem garantir: i) a liberdade no debate argumentativo; ii) a negociação; iii) a solidariedade no sentido de cooperação; iv) a equidade na perspectiva do tratamento justo e adequado; v) o compromisso com o conhecimento; vi) o pacto com os valores socialmente distinguidos; e vii) a responsabilidade pública (INEP, 2009). A totalidade que compreende as perspectivas apresentadas e suas relações entre si legitimam a política do Sinaes perante a sociedade. Contudo, o Sinaes como objeto de disputa e, conseqüentemente, de poder, presente em um campo em que atuam diversos atores, vem sofrendo transformações que têm colocado em risco o seu princípio de *continuidade*.

O processo de avaliação deve ser compreendido como algo dinâmico, contínuo e permanente, e não como algo pontual, que se encerra em si, tampouco fragmentado. A consciência dessa premissa de *continuidade* é essencial para o desenvolvimento da cultura de uma avaliação educativa, tornando-a parte da rotina de uma comunidade acadêmica (INEP, 2009). Nessa perspectiva, ao reduzir a totalidade que representa a política do Sinaes a um ou alguns dos seus componentes avaliativos, rompe-se a potencialidade da avaliação como política transformadora, que considera as subjetividades presentes em cada IES – subjetividades estas que são únicas, pois

decorrem da construção histórica de cada IES e dos fenômenos sociais, políticos, econômicos e sociais presentes em seu desenvolvimento.

Os oito princípios apresentados formam a base filosófica do Sinaes. Eles se articulam entre si, desenvolvem um sentido de complementariedade e norteiam a política do Sinaes, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Princípios e pressupostos da política do Sinaes



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Inep (2009).

Para coordenar e supervisionar a política do Sinaes, foi instituída, no âmbito do MEC e vinculada ao Gabinete do ministro de Estado, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). Em sua composição, são previstas representações plurais: i) um representante do Inep; ii) um representante da Capes; iii) três representantes do MEC, sendo um obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior; iv) um representante do corpo discente das IES; v) um representante do corpo docente das IES; vi) um representante do corpo técnico-administrativo das IES; e vii) cinco membros indicados pelo MEC, selecionados entre

cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior (BRASIL, 2004). Compete à Conaes, conforme estabelecido no artigo 6º da Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004):

propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;
estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;
formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;
articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;
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;
elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;
realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação (p. 3).

Como órgão pertencente a uma estrutura burocrática do Estado e inserido em um campo de embates em que há intencionalidades e visões distintas sobre a política de avaliação e a qualidade da educação superior, a Conaes enfrenta desafios. Nessa perspectiva, R-CNAES, representante do órgão, expressa que

[...] nós propusemos na Conaes o fim do CPC e do IGC a partir de 2021. Não mais divulgaria o CPC e o IGC, e não mais se faria o cálculo do CPC e IGC como indicadores de “qualidade” entre aspas. Na realidade se teria o cálculo do Enade, a avaliação do Enade seria divulgada, e o Inep, junto com a Seres e a SESu e a Setec, trabalhariam na construção de um indicador de curso, de um indicador institucional que atendesse a regulação, porque no específico a regulação a que nós nos referimos é a que diz respeito a reconhecimento, renovação de reconhecimento e autorização de cursos, credenciamento e credenciamento institucional. E essa proposta, ela ficou seis meses no gabinete do ministro, e decorridos seis meses, já na nova gestão, já na alteração da composição da Conaes, ela volta para a Conaes com a negativa de aprovação, apenas sendo submetida à Conaes a decisão da consultoria jurídica, do gabinete e do próprio Inep, que eram contrários ao fim do CPC e IGC (informação verbal, 2020).

O relato contribui para um melhor entendimento da dinâmica e das tensões presentes em uma arena de disputas na formulação de diretrizes que envolvem o sistema de avaliação da educação superior. Dentro da estrutura do Estado, existem instituições que defendem conceituações distintas de avaliação e que se articulam com outros órgãos relacionados com o Sinaes, a exemplo da própria Conaes, da Seres e do Inep. Esta última

instituição tem a incumbência de providenciar a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes, conforme previsto no artigo 8º da Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004).

À Seres, cabe: i) planejar e coordenar o processo de formulação de políticas de regulação e supervisão das IES; ii) autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento dos cursos de graduação; iii) emitir parecer nos processos de credenciamento e credenciamento das IES; iv) supervisionar as IES com a finalidade de cumprimento da legislação vigente; v) estabelecer diretrizes e instrumentos para as ações de regulação e supervisão; e vi) estabelecer diretrizes para a elaboração dos instrumentos de avaliação de instituições e cursos de educação superior (MEC, 2012). Essa complexa estrutura relaciona-se de diferentes formas com o Sinaes, que, conforme expresso em documento produzido pelo Inep (2009),

[...] deve articular duas dimensões importantes: a) avaliação educativa propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, credenciamento, descredenciamento, transformação institucional, etc., funções próprias do Estado (p. 93).

Para atender essas dimensões, a política do Sinaes foi constituída por três modalidades de avaliação que, articuladas, proporcionam uma visão global: i) a Avaliação de Instituições de Educação Superior (Avalies), componente central do sistema, que envolve avaliação institucional interna e externa; ii) a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG); e iii) o Enade. Esses componentes devem dialogar entre si e avaliar de forma mais fidedigna a complexa totalidade do campo da educação superior.⁷⁹

Como componente do Sinaes, a avaliação institucional interna, conforme expresso no inciso I do artigo 2º da Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004), deve contemplar “a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos” (p. 3). Para tanto, direciona a instituição para uma trajetória de construção coletiva, com a comunidade acadêmica, ao prever a constituição de uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), responsável por conduzir processos institucionais de autoavaliação, além de sistematizar e prestar as informações solicitadas pelo Inep.

⁷⁹ A avaliação institucional externa será aprofundada na seção 4.2.

Conforme previsto na Lei do Sinaes (BRASIL, 2004), os referidos processos devem obedecer às seguintes diretrizes:

I – constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos; II – atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior (p. 4).

Dessa forma, a comissão visa assegurar a representatividade docente, discente, técnico-administrativa e da sociedade civil, com o intuito de contribuir com a construção de significados a partir dos diferentes olhares, sem privilegiar determinada representação em sua composição. Tal estratégia possibilita uma visão mais ampla das realidades que fazem parte do campo da educação superior. Isso não significa a soma a partir de óticas distintas, mas uma ação global que vai além da instituição (objeto) nas suas dimensões, relações e processos, abarcando o sujeito, que é coletivo, representado pelos docentes, estudantes e técnicos-administrativos (Dias Sobrinho, 2000). Esse aspecto legitima a atuação da CPA como um processo democrático, formativo e emancipatório, que contribui para a melhoria da qualidade – sobretudo quando é compreendido dentro de um contexto de desenvolvimento da cultura de uma avaliação educativa e alicerçada no princípio da *continuidade*. Nessa perspectiva, PI-IES2 externaliza que

[...] o trabalho que a nossa CPA vem fazendo é de excelência. Eu aqui [...] utilizo como instrumento mesmo de gestão. A cada ciclo [...], tem uma avaliação. O aluno avalia, a CPA solta um instrumento, encaminham [...], eu olho, faço a gestão. Se preciso, a gente capacita o professor, a gente vai olhando cada ponto, dialoga muito com a CPA também, para que os instrumentos [...] estejam cada vez mais adequados e atendam às nossas expectativas, para que realmente sejam norteadores para a gestão [...]. Aqui a CPA trabalha e ajuda a gente demais [...]. [Os relatórios produzidos pela CPA] são instrumentos de gestão (informação verbal, 2021).

Sousa (2018) analisa que, “devido à importância que possui, a autoavaliação pode se configurar como instrumento de gestão pedagógica, considerando o uso dos seus resultados, em relação ao trabalho que as instituições de educação superior realizam” (p. 77). Contudo, alerta para o fato de que a ausência de um acompanhamento sistemático das atividades da CPA por parte do Estado é um dos motivos centrais para o insatisfatório reconhecimento da importância da avaliação institucional interna na política do Sinaes. Essa afirmação corrobora o pressuposto constituído na presente investigação

de que a forma como o Estado tem atuado na política do Sinaes provoca distorções no entendimento sobre a qualidade na educação superior.

Já a avaliação institucional externa, objeto deste estudo, é realizada por comissões designadas pelo Inep e caracteriza-se por utilizar

[...] como referência os padrões de qualidade para a educação superior expressos nos instrumentos de avaliação e os relatórios das autoavaliações. O processo de avaliação externa independente de sua abordagem, se orienta por uma visão multidimensional que busque integrar suas naturezas formativa e de regulação numa perspectiva de globalidade. Em seu conjunto, os processos avaliativos devem constituir um sistema que permita a integração das diversas dimensões da realidade avaliada, assegurando as coerências conceitual, epistemológica e prática, bem como o alcance dos objetivos dos diversos instrumentos e modalidades (INEP, 2019b).

Peixoto (2011) esclarece que as avaliações institucionais externas, concebidas no formato do Sinaes, começaram a ser feitas no final de 2008, após o procedimento de autoavaliação. Foram previstas, até 2009, cerca de 700 visitas *in loco* por comissões avaliadoras. Segundo Verhine (2015), a concretização da etapa externa da avaliação demorou por diversas razões, entre as quais a necessidade de formular os instrumentos de avaliação externa, realizar pré-testes e reformular os instrumentos. A concepção de uma estrutura de logística para as visitas *in loco* em todas as instituições que integravam o sistema federal de educação superior e a indispensabilidade da seleção e capacitação dos avaliadores também influenciaram. Aos fatores apresentados, soma-se a própria burocracia do Estado no andamento dos processos que envolvem a avaliação *in loco*. Sousa e Fernandes (2016) inclusive alertam que

[...] o *delay* entre a avaliação presencial e a decisão regulatória desbota a fotografia retirada pela comissão *in loco*, de maneira que o Regulador decidirá sobre um retrato que já não reflete mais a realidade da IES, não só pela natural e desejável dinâmica acadêmica, mas pelo movimento que o “mercado educacional” impõe, no caso das IES privadas (p. 206).

A avaliação dos cursos de graduação, conforme preconizado no artigo 4º da Lei nº 10.861/2004, “[...] tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica” (p. 3). Ainda de acordo com a Lei do Sinaes, para alcançar esse objetivo, é obrigatória a realização de visitas *in loco* por comissão formada por especialistas das respectivas áreas do conhecimento, designados pelo Inep. Contudo, de forma contraditória e ferindo uma obrigatoriedade prevista em lei, as avaliações para

a autorização e renovação de reconhecimento de cursos, em instituições sem autonomia prevista na legislação, passaram a ter a possibilidade de dispensa da avaliação a depender dos conceitos obtidos no CPC, CI e IGC. Essa mudança contribuiu para o estabelecimento de um maior protagonismo do Enade – um “Enade ampliado”, como Sousa e Fernandes (2016) chamaram o fenômeno em que os resultados do Enade passam a orientar, de forma isolada, a expansão, regulação e avaliação do campo da educação superior.

O Enade apresenta paradigmas distintos dos de seu antecessor. Como o Provão consistia na aplicação de uma avaliação aos alunos apenas no final do curso, não permitia oferecer *feedback* a eles ainda em sua trajetória de formação. Diferentemente, o Enade é uma avaliação dinâmica, pois é feito no início e final da formação do aluno, proporcionando-lhe um *feedback* em tempo hábil para a superação de fragilidades identificadas na primeira avaliação. Além disso, o Enade incorpora aspectos perceptivos das mudanças e dos desenvolvimentos adquiridos na trajetória acadêmica (BRITO, 2008; DIAS SOBRINHO, 2010; LIMANA; BRITO, 2005; BERTOLIN; MARCON, 2015).

Todavia, a partir da centralidade que o Enade passou a ocupar, em desfavor dos outros componentes de avaliação previstos na Lei do Sinaes, diversas instituições desenvolveram programas internos para melhorar os resultados dos seus alunos. Entre os mecanismos utilizados, surgiram disciplinas nas matrizes curriculares com o intuito de abordar conteúdos “preparatórios para o Enade”, a padronização das provas no chamado “modelo Enade” e políticas de bonificação para alunos com melhores desempenhos no exame nacional – desde premiações com *tablets*, celulares, livros e *notebooks* a bolsas integrais em cursos de pós-graduação *lato sensu*. A realização de simulados, como composição complementar para as notas das disciplinas, e de seminários também passou a vigorar como prática acadêmica. O depoimento de PI-IES1 corrobora essa análise:

[...] eu vou fazer cursinho preparatório para o Enade [ao se referir à realidade que passou a existir em diversas IES com a institucionalização do CPC e IGC]. [...] Se hoje parar para pensar, o CPC é Enade. Como eu pego o Enade? Aí eu vou [trabalhar] a sensibilização com o aluno. A gente contrata um professor, a gente pega o melhor professor da instituição. Vai ser o nosso professor sensibilizador. Professor sensibilizador para o Enade, pego esse aluno embaixo do braço [...], faz simulado, conversa, explica, a gente [faz] campanha (informação verbal, 2020).

Dias Sobrinho (2008) propõe algumas reflexões sobre o movimento em que a sistematização de um exame nacional ganhou protagonismo nas percepções de qualidade em detrimento das avaliações institucionais, distorcendo a concepção do Sinaes. Alerta

que o processo central do Sinaes é a avaliação institucional – o caminho mais adequado para construir significados e sentidos que envolvem a realidade de uma IES. Porém, de forma contraditória, não é isso que se tem observado no sistema de avaliação, pois a relevância dada ao Enade e, por conseguinte, aos índices CPC e IGC, além de incentivos do Estado a uma expansão de instituições privadas sem o devido processo de avaliação qualitativa, promoveu um crescimento desordenado de instituições, cursos e modalidades de ensino, o que tem motivado uma percepção da qualidade pela sociedade baseada, principalmente, em ranqueamentos de índices. Nesse sentido, Bertolin e Marcon (2015) indagam: “[...] qual a real adequação dos métodos avaliativos baseados em exames para emitir juízo de valor sobre a qualidade de instituições e cursos?” (p. 105). Os autores asseveram que

[...] não há dúvida de que avaliar cursos e instituições da educação superior, inclusive por meio de exames aplicados aos estudantes como um dos instrumentos de um sistema mais amplo, é importante. Entretanto, permitir que a sociedade entenda e use os resultados do Enade como sinônimo de qualidade é um equívoco (p. 119).

Esse processo de valorização do exame nacional em detrimento das avaliações institucionais interna e externa interfere de forma significativa nas possibilidades de melhoria da qualidade. Desvaloriza-se a cultura institucional em dar voz às diversas representatividades presentes no campo da educação superior, fragilizando a relevância das avaliações institucionais, momento em que as IES têm a contribuição de outros olhares, que apontam necessidades de melhoria.

Como política pública dinâmica, complexa, inacabada e inserida em uma sociedade em movimento, o Sinaes se modifica a partir de contradições. Essa dialética é situada, conforme Frigotto (1991), “[...] no plano da realidade, no plano histórico, sob a forma da trama de relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, desenvolvimento e transformação dos fatos” (p. 75). O mesmo se dá no percurso da política pública da avaliação, cuja trajetória apresenta mediações e contradições com dimensões qualitativas e quantitativas, formativas e de controle, emancipatórias e de regulação. Constituem-se, assim, unidades contraditórias de acordo com o momento histórico, as relações e a sociedade. Ante o exposto, apresenta-se a seguir quadro-síntese com a concepção de qualidade e principais enfoques existentes na política do Sinaes.

Quadro 7 – Concepção de qualidade e principais enfoques formativos e de controle que se relacionam com a política do Sinaes (BRASIL, 2004)

Política	Concepção de qualidade e principais enfoques
Sinaes (2004)	<ul style="list-style-type: none"> a) Concepção de qualidade de <i>equidade</i> b) Fundamenta-se nos seguintes princípios: i) educação como um direito social e dever do Estado; ii) valores sociais historicamente associados; iii) regulação e controle; iv) prática social com objetivos educativos; v) respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado; vi) globalidade; vii) legitimidade; e viii) continuidade c) Apresenta, em sua gênese, uma concepção mais democrática e formativa do que regulatória d) Fundamenta-se em princípios de solidariedade e cooperação intra e interinstitucional, e não como estímulo à competitividade e) Caráter sistêmico da avaliação f) Avaliação vista como um processo que se vincula a um projeto de sociedade comprometida com a igualdade e a justiça social g) Envolvimento mais amplo da comunidade acadêmica e da sociedade civil por meio da autoavaliação h) Avanços na sistematização e utilização de instrumentos i) Valoriza a avaliação institucional interna e externa como componente de colaboração para a gestão das IES j) Proporciona uma visão plural em razão da articulação de três modalidades de avaliação: avaliação institucional por meio da autoavaliação e avaliação externa; avaliação de cursos de graduação; avaliação do desempenho dos estudantes por meio do Enade k) Proposta de uma avaliação global, coletiva e integradora, com efeitos e sentidos coerentes l) Contribuição de olhares externos pela avaliação institucional externa m) O Enade se apresenta como uma avaliação dinâmica, pois propõe uma avaliação no início e final da formação do aluno n) A partir de 2008, com a constituição do IGC e CPC, o Enade sofre um desvirtuamento de sua proposta inicial, com fortes características regulatórias e de controle o) Maior evidência para o Enade em detrimento das outras formas avaliativas, prevalecendo aspectos mais políticos e de controle p) Movimento de medição de eficiência e eficácia das instituições por meio do Enade q) Uso dos resultados do Enade para expansão de cursos

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas seguintes publicações sobre políticas de avaliação da educação superior: Inep (2009), Bertolin (2009), Cunha (1997), Polidori et al. (2006), Barreyro e Rothen (2008), Dias Sobrinho (1995, 2000, 2002, 2003, 2008a, 2008b, 2010), Griboski (2014, 2015), Morosini (2009, 2011, 2014), Peixoto (2015), Polidori et al. (2011), Weber (2010), Sousa (2008, 2009, 2012) e Sousa e Fernandes (2016).

Como um sistema que contribui para uma reflexão crítica e emancipadora, o Sinaes não pode se limitar à regulação e ao controle burocrático. Ele tem passado por enormes desafios na sua legitimação como política pública para a melhoria da qualidade da educação superior de forma que possibilite maior autonomia das instituições, bem como o respeito às diferenças regionais e diversidades. O processo avaliativo perpassa pela necessidade do respeito aos seus princípios por parte do Estado, bem como pela sensibilização da comunidade acadêmica e da sociedade, possibilitando olhares múltiplos e minimizando, inclusive, o risco de ações voltadas exclusivamente para os interesses do mercado em detrimento da melhoria da qualidade. Nesse contexto, a avaliação institucional externa, como parte do Sinaes, também tem passado por significativas adversidades, o que será abordado na próxima seção.

4.2 Avaliação institucional externa no marco do Sinaes: tensões entre avaliação e regulação

Para contribuir com uma análise global do campo da educação superior, a avaliação institucional externa foi instituída pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004), conforme já explicitado. Dez dimensões foram consideradas com o intuito de avaliar a totalidade que representa o campo da educação superior:

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos, setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

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

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

IV – a comunicação com a sociedade;

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

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

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

VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e

eficácia da auto-avaliação institucional;
 IX – políticas de atendimento aos estudantes;
 X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior (p. 3).

A avaliação externa representa um importante mecanismo que subsidia os gestores. Para conduzi-la, os avaliadores utilizam instrumentos que os apoiam na análise das dimensões que compõem as estruturas de uma IES. Atenta-se a cada parte, todavia, sem desconsiderar a relação com a totalidade, sendo “[...] imprescindível que as comissões externas mantenham um forte sentido de interdisciplinaridade e de amplo conhecimento dos problemas de Educação Superior” (Inep, 2009, p. 116).⁸⁰

O primeiro instrumento de avaliação externa foi instituído pela Portaria nº 4, de 13 de janeiro de 2005 (INEP, 2005) para fins de credenciamento e reconhecimento das IES, avaliando o conjunto de dimensões estabelecidas na Lei do Sinaes. Em seu artigo 3º, a portaria preconizou que o instrumento possibilitaria à “[...] Comissão de Avaliação designada pela Deaes/Inep avaliar *in loco* a Organização Institucional, o Corpo Social e a Infra-estrutura Física e Logística da IES de forma integrada, global e multidimensional [...]” (p. 24). Ainda, na referida portaria, foram expostos os elementos constitutivos do instrumento.

I – Dimensões são agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos institucionais sobre os quais se emite juízo de valor e que, em seu conjunto, expressam a totalidade da instituição.
 II – Categorias são subdivisões ou aspectos específicos que compõem uma dimensão e que, em conjunto, expressam a situação em que se encontra a instituição com relação a cada dimensão.
 III – Grupo de indicadores é o conjunto de medidas e/ou evidências usadas para caracterizar o estado da categoria.
 IV – Indicadores são evidências concretas (quantitativas ou qualitativas) relativas a cada um dos grupos de indicadores, que de uma forma simples ou complexa caracterizam a realidade dos múltiplos aspectos institucionais que retratam.
 V – Critérios são atributos ou qualidade dos indicadores que permitem avaliar uma categoria (p. 24).

Apesar das bases legais que constituíram a avaliação institucional externa e da sua relevância para o aprimoramento da qualidade na educação superior, o que se viu já nos primeiros anos do Sinaes foi uma série de normativas do Estado que têm contribuído com o desuso da lei – o que, conforme Sousa e Fernandes (2016), representa um “[...] costume

⁸⁰ A avaliação institucional externa envolve diversas etapas, que culminam na produção de um relatório pela comissão de avaliadores via sistema e-MEC. Ao término, é gerado o Conceito Institucional (CI), dividido em cinco níveis (de 1 a 5), sendo de 3 a 5 considerados como qualidade satisfatória.

negativo capaz de invalidá-la, [que] pode ocorrer por conduta da administração pública ou dos administrados. Tanto o regulador quanto os regulados podem ter condutas negativas capazes de invalidar as normas” (p. 192). Dessa feita, com o argumento da impossibilidade de atender a significativa demanda de avaliações *in loco*, o Estado passou a interferir na Lei nº 10.861/2004, fragilizando seu caráter avaliativo, formativo e democrático, e privilegiando o caráter regulatório e de controle.

Além das Portarias Normativas nº 4, de 5 de agosto de 2008 (BRASIL, 2008b), e nº 12, de 5 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008c), que constituíram o CPC e o IGC, respectivamente, outros aparatos legais contribuíram para o enfraquecimento do Sinaes. Em 2 de julho de 2009, foi publicada a Portaria Normativa nº 10 (BRASIL, 2009b), que estabeleceu os critérios para a dispensa da avaliação *in loco* nos processos de autorização de cursos presencial e a distância.

Art. 1º. Nos pedidos de autorização de cursos superiores, na modalidade presencial, os objetivos da avaliação *in loco* poderão ser considerados supridos, dispensando-se a visita pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, por decisão da Secretaria de Educação Superior – SESu ou Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC, após análise documental, mediante despacho fundamentado, se a instituição de educação superior tiver obtido avaliação satisfatória, expresso no conceito da avaliação institucional externa – CI e no Índice Geral de Cursos – IGC mais recentes, iguais ou superiores a 3 (três), cumulativamente (p.17).

Ressalta-se que, no artigo 2º da portaria supracitada, foi concedida a possibilidade de dispensar a avaliação *in loco* para os cursos a distância, diferenciado apenas o critério de 3 para 4. Ainda, no artigo 7º, ficou prevista a possibilidade de considerar apenas o IGC da instituição até o ano de 2011 (inclusive), no caso de ausência do CI.

Com fundamento na teoria de campo de Bourdieu (1983, 2003, 2011), compreende-se esses movimentos que conduziram à desconfiguração do Sinaes como um espaço de articulações e embates entre grupos de atores que agem no intuito de legitimar seus interesses. A afirmação encontra amparo ao analisar o Projeto de Lei nº 4.372/2012 (BRASIL, 2012^a), que propõe a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes) e que sugere, em sua exposição de motivos, que

[...] a definição de um marco regulatório que racionaliza e qualifica os processos de avaliação, regulação e supervisão da educação superior a partir de 2007 e a normatização da manifestação dos Conselhos Profissionais nos processos de regulação, são exemplos dos significativos avanços empreendidos no que se refere à qualidade na educação superior dentro do foco expansionista da rede de educação superior (p. 35).

Percebe-se a motivação de atender aos interesses expansionistas, que, conforme já demonstrado, historicamente tem ocorrido principalmente pelo subcampo privado com fins lucrativos. Essa ação se relaciona fortemente com o esvaziamento das avaliações institucionais, componente de suma importância para a melhoria da qualidade da educação superior. Nesse contexto, Dias Sobrinho (2011) alerta para

[...] a grande expansão das matrículas nos últimos 30 anos, trazendo para dentro do sistema educativo superior a marca pesada do credencialismo. [...] Nesse caso, os diplomas e os títulos cumprem mais uma trajetória burocrática em atenção a demandas e pressões de organismos externos que aos propósitos legítimos da aprendizagem. Desse modo, pode ocorrer uma degradação dos valores acadêmicos, uma desvalorização da exigência de qualidade em função da dinâmica credencialista (p. 22).

Ainda no Projeto de Lei nº 4.372/2012, uma das justificativas apresentadas para a criação do Insaes foi a dimensão do sistema de educação superior, com 2.667 IES e 40.748 cursos de graduação entre as modalidades presencial e a distância. Foi alegado que, para atender esse campo, eram desenvolvidas cerca de 7.000 avaliações *in loco* por ano, motivo por que as estruturas do MEC estariam inviabilizadas (BRASIL, 2012a).

Contudo, em consulta pública no painel de controle do MEC (2021), observa-se que a informação não corresponde com os achados, pois houve 4.560 avaliações *in loco* realizadas em 2012, ou seja, apenas 65,1% do quantitativo informado no Projeto de Lei nº 4.372/2012. Ao verificar a quantidade de avaliações de instituições e cursos realizadas nos dez primeiros anos do Sinaes (2004–2013), a média de avaliações se torna ainda menor que o quantitativo informado: 3.285 ao ano, valor que corresponde a somente 46,9% das 7.000 mencionadas. Conjectura-se que, em nome do interesse em uma expressiva expansão com características neoliberais, o Estado absteve-se de parte das suas responsabilidades na condução de um processo avaliativo mais democrático e formativo, prevalecendo a ênfase na regulação. Era necessário expandir; todavia, constata-se que a busca de uma melhor qualidade das instituições por intermédio das avaliações institucionais tornara-se um obstáculo ao alcance dos interesses defendidos por parte dos atores presentes no campo da educação superior.

Como parte da dinâmica e dialética presente no campo, ainda em 2012 foi nomeada, pela Portaria Ministerial nº 224, de 28 de junho (INEP, 2012b), uma Comissão para a Revisão dos Instrumentos de Avaliação Institucional. Em sua composição, constavam representantes: i) de IES públicas e privadas; ii) da Diretoria de Avaliação da

Educação Superior (Daes); iii) da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior; iv) da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior; e v) do Conselho Nacional de Educação (CNE), sendo sua coordenação exercida pela Daes. Partindo da premissa da avaliação como um processo contínuo, que não é estático, e da busca por garantir a atualização de critérios e insumos que devem traduzir a realidade institucional, foram apresentados os novos instrumentos de avaliação institucional externa para subsidiar os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação acadêmica (presencial) das IES.

Destaca-se a constituição de cinco eixos temáticos que passaram a dar maior organicidade às dez dimensões instituídas no artigo 3º da Lei nº 10.861/2004. Conforme a nota técnica nº 08 CGACGIES/DAES/INEP (INEP, 2014), o “[...] agrupamento das dimensões em eixos visa facilitar o diálogo entre as atividades que devem ser articuladas no momento da avaliação” (p. 3). Com isso, o instrumento passou a ter a estrutura de eixos, dimensões e indicadores, conforme publicado na Portaria nº 92, de 31 de janeiro de 2014 (BRASIL, 2014), para atender os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica, conforme apresentado no Quadro 8.^{81,82}

⁸¹ A comissão era formada pelos seguintes membros: Ana Maria Ferreira de Mattos Rettl, da Universidade Bandeirante de São Paulo (Uniban) e da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Claudia Maffini Griboski, diretora de Avaliação da Educação Superior (Daes); Cleunice Matos Rehem, da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres); Gilberto Gonçalves Garcia, do CNE; Luiz Paulo Mendonça Brandão, do Instituto Militar de Engenharia (IME); Mário César Barreto Moraes, da Universidade Estadual de Santa Catarina (Udesc); Marlis Morosini Polidori, do Centro Universitário Metodista; Míriam Stassum dos Santos, do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (Cefet-MG); Marion Creutzberg, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); Rafael Arruda Furtado, da Seres; Sérgio Fiúza de Mello Mendes, do Centro Universitário do Estado do Pará (Cesupa); Sérgio Donizetti Zorzo, da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar); Robert Evan Verhine, da Conaes; e Suzana Schwerz Funghetto, da Daes (INEP, 2012b).

⁸² Os indicadores 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 4.7 e 4.8 eram aplicados apenas para os atos de recredenciamento e credenciamento para transformação de organização acadêmica. Já os indicadores 2.9, 3.3 e 3.13 aplicavam-se quando previstos no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da instituição avaliada. O indicador 3.2 era utilizado também para faculdades e centros universitários, desde que previsto no PDI (BRASIL, 2014).

Quadro 8 – Indicadores e dimensões por eixos do Instrumento de Avaliação Institucional Externa para Credenciamento, Recredenciamento e Transformação da Organização Acadêmica (BRASIL, 2014)

Eixos	Dimensões	Indicadores
Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional	Dimensão 8: Planejamento e Avaliação	1.1. Evolução institucional a partir dos processos de Planejamento e Avaliação Institucional. 1.2. Projeto/processo de autoavaliação institucional. 1.3. Autoavaliação institucional: participação da comunidade acadêmica. 1.4. Autoavaliação institucional e avaliações externas: análise e divulgação dos resultados. 1.5. Elaboração do relatório de autoavaliação.
Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional	Dimensão 1: Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Dimensão 3: Responsabilidade Social da IES.	2.1. Missão institucional, metas e objetivos do PDI. 2.2. Coerência entre o PDI e as atividades de ensino de graduação e de pós-graduação. 2.3. Coerência entre o PDI e as práticas de extensão. 2.4. Coerência entre o PDI e as atividades de pesquisa/iniciação científica, tecnológica, artística e cultural. 2.5. Coerência entre o PDI e as ações institucionais no que se refere à diversidade, ao meio ambiente, à memória cultural, à produção artística e ao patrimônio cultural. 2.6. Coerência entre o PDI e as ações institucionais voltadas para o desenvolvimento econômico e social. 2.7. Coerência entre o PDI e ações de responsabilidade social: inclusão social. 2.8. Coerência entre o PDI e ações afirmativas de defesa e promoção dos direitos humanos e igualdade étnico-racial. 2.9. Internacionalização: coerência entre o PDI e as ações institucionais.
Eixo 3 – Políticas Acadêmicas	Dimensão 2: Política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão. Dimensão 4: Comunicação com a sociedade Dimensão 9: Políticas de atendimento aos estudantes	3.1. Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de graduação. 3.2. Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> . 3.3. Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> . 3.4. Políticas institucionais e ações acadêmico-administrativas para a pesquisa ou iniciação científica, tecnológica, artística e cultural.

		<p>3.5. Políticas institucionais e ações acadêmico-administrativas para a extensão.</p> <p>3.6. Políticas institucionais e ações de estímulo relacionadas à difusão das produções acadêmicas: científica, didático-pedagógica, tecnológica, artística e cultural.</p> <p>3.7. Comunicação da IES com a comunidade externa.</p> <p>3.8. Comunicação da IES com a comunidade interna.</p> <p>3.9. Programas de atendimento aos estudantes.</p> <p>3.10. Programas de apoio à realização de eventos internos, externos e à produção discente.</p> <p>3.11. Política e ações de acompanhamento dos egressos.</p> <p>3.12. Atuação dos egressos da IES no ambiente socioeconômico.</p> <p>3.13. Inovação tecnológica e propriedade intelectual: coerência entre o PDI e as ações institucionais.</p>
Eixo 4 – Políticas de Gestão	<p>Dimensão 5: As políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e técnico-administrativo</p> <p>Dimensão 6: Organização de gestão da IES</p> <p>Dimensão 10: Sustentabilidade financeira</p>	<p>4.1. Política de formação e capacitação docente.</p> <p>4.2. Política de formação e capacitação do corpo técnico-administrativo.</p> <p>4.3. Gestão institucional.</p> <p>4.4. Sistema de registro acadêmico.</p> <p>4.5. Sustentabilidade financeira.</p> <p>4.6. Relação entre o planejamento financeiro (orçamento) e a gestão institucional.</p> <p>4.7. Coerência entre plano de carreira e a gestão do corpo docente.</p> <p>4.8. Coerência entre o plano de carreira e a gestão do corpo técnico-administrativo.</p>
Eixo 5 – Infraestrutura Física	7: Infraestrutura física	<p>5.1. Instalações administrativas.</p> <p>5.2. Salas de aula.</p> <p>5.3. Auditório(s).</p> <p>5.4. Sala(s) de professores.</p> <p>5.5. Espaços para atendimento aos alunos.</p> <p>5.6. Infraestrutura para CPA.</p> <p>5.7. Gabinetes/estações de trabalho para professores em tempo integral.</p> <p>5.8. Instalações sanitárias.</p> <p>5.9. Biblioteca: infraestrutura física.</p>

		5.10. Biblioteca: serviços e informatização.
		5.11. Biblioteca: plano de atualização do acervo.
		5.12. Sala(s) de apoio de informática ou infraestrutura equivalente.
		5.13. Recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação.
		5.14. Laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física.
		5.15. Laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: serviços.
		5.16. Espaços de convivência e de alimentação.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Portaria do MEC nº 92, de 31 de janeiro de 2014.

O instrumento demonstrou avanços, entre os quais a constituição de um eixo específico para o planejamento e a avaliação institucional, principalmente a interna, que contribuiu para fortalecer a avaliação educativa e alguns princípios do Sinaes, como *globalidade*, *legitimidade* e *continuidade*, que foram fragilizados com a ênfase dada ao Enade. Outro aspecto foi o Relato Institucional: “as análises realizadas por essa comissão [CPA] passam a compor o Relato Institucional, documento este que deve constar obrigatoriamente em todos os processos de avaliação institucional externa” (GRIBOSKI *et al.*, 2018, p. 187). Comparando com o instrumento anterior, este tem dez indicadores a mais, 51, e aproxima-se da pluralidade e diversidade de uma IES.⁸³ Sobre a relevância da avaliação institucional, Dias Sobrinho (2011) alerta que

[...] definindo os papéis e compromissos dos indivíduos nas suas relações sociais, a Avaliação Institucional reafirma o sistema de valores dominante da instituição: valores fundamentalmente de caráter científico e pedagógico. Como produção social, autônoma e pública, esse processo não pode ser senão democrático. Não se trata, como na “qualidade total” das empresas, de medir (aí é mais mensuração que avaliação) os níveis de satisfação do consumidor ou os indicadores de eficiência e eficácia dos processos e dos indivíduos em função do lucro. Não se trata de fundar o conceito de qualidade sobre a equação do produto – consumidor. A qualidade educacional ultrapassa as camadas técnicas e científicas atingindo os mais profundos e diferenciados sentidos filosóficos, sociais e políticos (p. 34).

Com a publicação da Portaria Normativa nº 1.382, de 31 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017a), revogou-se a Portaria nº 92/2014. Passaram a vigorar novos instrumentos de avaliação institucional externa (presencial e a distância) para os atos de credenciamento, reconhecimento e transformação de organização acadêmica.⁸⁴

⁸³ O Relato Institucional deve ser organizado assim: i) relato avaliativo do PDI; ii) síntese histórica dos resultados dos processos avaliativos internos e externos; e iii) síntese histórica do planejamento de ações acadêmico-administrativas decorrentes dos resultados das avaliações (BRASIL, 2014).

⁸⁴ Foram institucionalizados dois instrumentos: um para o credenciamento (presencial e a distância) e outro para o reconhecimento e a transformação de organização acadêmica nas modalidades presencial e a distância. Na estrutura apresentada, alguns indicadores possuem especificidades: 2.2: considera-se a pós-graduação quando houver previsão no PDI em sua estrutura; 2.5: para a modalidade de educação a distância, deve-se considerar as especificidades da sede e dos polos; 2.6, 4.4, 4.6 e 5.18: são exclusivos para a modalidade a distância e para as instituições que visam ofertar ou ofertam cursos com disciplinas integral ou parcialmente a distância, conforme a Portaria nº 1.134/2016 (BRASIL, 2016); 2.7: é exclusivo para a modalidade a distância com previsão de polos; 3.1 e 3.11: quando for para a modalidade de educação a distância, deve-se desconsiderar a existência de programas de monitoria; vi) 3.2 e 3.3: não se aplicam a faculdades ou centros universitários, exceto quando previsto no PDI; vii) 3.4: não se aplica a faculdades, exceto quando previsto no PDI; viii) 3.8: não se aplica quando não houver previsão no PDI; xix) 5.2, 5.3, 5.5 e 5.7: não se aplicam à modalidade a distância quando não houver previsão de atividades presenciais; x) 5.13: é exclusivo da modalidade a distância com previsão de oferta em polos, devendo as informações dos polos estar disponíveis na sede da instituição; e xi) 5.14 e 5.15: são exclusivos de instituições que preveem no PDI a adoção de metodologia baseada em recursos da internet (BRASIL, 2017a).

Quadro 9 – Relação de indicadores e dimensões por eixos do Instrumento de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento e transformação de organização acadêmica (BRASIL, 2017)

Eixos	Dimensões	Indicadores
Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional	Dimensão 8: Planejamento e Avaliação	1.1. Evolução institucional a partir dos processos de Planejamento e Avaliação Institucional.
		1.2. Processo de autoavaliação institucional.
		1.3. Autoavaliação institucional: participação da comunidade acadêmica.
		1.4. Autoavaliação institucional e avaliações externas: análise e divulgação dos resultados.
		1.5. Relatórios de autoavaliação.
Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional	Dimensão 1: Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)	2.1. Missão, objetivos, metas e valores institucionais.
		2.2. PDI, planejamento didático-instrucional e política de ensino de graduação e de pós-graduação.
		2.3. PDI, política e práticas de pesquisa ou iniciação científica, de inovação tecnológica e de desenvolvimento artístico e cultural.
	Dimensão 3: Responsabilidade Social da IES	2.4. PDI, políticas institucionais voltadas à valorização da diversidade, do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural, e ações afirmativas de defesa e promoção dos direitos humanos e igualdade étnico-racial.
		2.5. PDI e políticas institucionais voltadas ao desenvolvimento econômico e social.
		2.6. PDI e política institucional para a modalidade EaD.
		2.7. Estudo para implantação de polos EaD.
Eixo 3 – Políticas Acadêmicas	Dimensão 2: Política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão	3.1. Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de graduação.
		3.2. Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> .
	Dimensão 4: Comunicação com a sociedade	3.3. Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> .
		3.4. Políticas institucionais e ações acadêmico-administrativas para a pesquisa ou iniciação científica, a inovação tecnológica e o desenvolvimento artístico e cultural.
	Dimensão 9: Políticas de atendimento aos estudantes	3.5. Políticas institucionais e ações acadêmico-administrativas para a extensão.

		<p>3.6. Políticas institucionais e ações de estímulo e difusão da produção acadêmica docente.</p> <p>3.7. Política institucional de acompanhamento dos egressos.</p> <p>3.8. Política institucional para internacionalização.</p> <p>3.9. Comunicação da IES com a comunidade externa.</p> <p>3.10. Comunicação da IES com a comunidade interna.</p> <p>3.11. Programas de atendimento aos discentes.</p> <p>3.12. Políticas institucionais e ações de estímulo à produção discente e à participação em eventos (graduação e pós-graduação).</p>
Eixo 4 – Políticas de Gestão	<p>Dimensão 5: As políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e técnico-administrativo</p> <p>Dimensão 6: Organização de gestão da IES</p> <p>Dimensão 10: Sustentabilidade financeira</p>	<p>4.1. Titulação do corpo docente.</p> <p>4.2. Política de capacitação docente e formação continuada.</p> <p>4.3. Política de capacitação e formação continuada para o corpo técnico-administrativo.</p> <p>4.4. Política de capacitação e formação continuada para o corpo de tutores presenciais e a distância.</p> <p>4.5. Processos de gestão institucional.</p> <p>4.6. Sistema de controle de produção e distribuição de material didático.</p> <p>4.7. Sustentabilidade financeira: relação com o desenvolvimento institucional.</p> <p>4.8. Sustentabilidade financeira: participação da comunidade interna</p>
Eixo 5 – Infraestrutura física	7: Infraestrutura física	<p>5.1. Instalações administrativas.</p> <p>5.2. Salas de aula.</p> <p>5.3. Auditório(s).</p> <p>5.4. Sala de professores.</p> <p>5.5. Espaços para atendimento aos discentes.</p> <p>5.6. Espaços de convivência e de alimentação.</p> <p>5.7. Laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física</p> <p>5.8. Infraestrutura física e tecnológica destinada à CPA.</p> <p>5.9. Bibliotecas: infraestrutura.</p> <p>5.10. Bibliotecas: plano de atualização do acervo.</p> <p>5.11. Sala(s) de apoio de informática ou infraestrutura equivalente.</p> <p>5.12. Instalações sanitárias.</p>

		5.13. Estrutura dos polos EaD.
		5.14. Infraestrutura tecnológica.
		5.15. Infraestrutura de execução e suporte.
		5.16. Plano de expansão e atualização de equipamentos.
		5.17. Recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação.
		5.18. Ambiente Virtual de Aprendizagem.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2017a).

Em relação aos pesos dos eixos para os atos de credenciamento, credenciamento e mudança de organização acadêmica, também ocorreram modificações entre os instrumentos de avaliação institucional criados em 2014 e 2017, conforme apresentado no Quadro 10.

Quadro 10 – Pesos dos eixos para os atos de credenciamento, credenciamento e transformação de organização acadêmica

Eixos	Credenciamento 2014	Credenciamento 2017	Recredenciamento 2014	Recredenciamento 2017
1 - Planejamento e Avaliação Institucional	10	10	10	10
2 - Desenvolvimento Institucional	20	30	20	30
3 - Políticas Acadêmicas	20	20	30	10
4 - Políticas de Gestão	20	20	20	20
5 - Infraestrutura	30	20	20	30

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2014, 2017a, 2017b).

Ao estudar o instrumento de avaliação institucional utilizado para o ato de credenciamento em vigor desde 2014, observa-se que o referencial para o uso de uma *análise sistêmica e global*, critério indissociável dos princípios do Sinaes, está presente em 27 dos 51 indicadores. Isso demonstra sua convergência com a proposta da política de avaliação como um processo que não ocorre – nem deve ser compreendido pelos avaliadores *ad hoc* – como algo isolado, estático, sem relação com outras dimensões, além da importância de uma compreensão das totalidades presentes na instituição. Todavia, ao examinar o instrumento de credenciamento de 2017, percebe-se que todas as referências à necessidade de uma *análise sistêmica e global* foram retiradas. Essa decisão traz prejuízos ao processo sistêmico da avaliação, favorecendo o quantitativo em desfavor do qualitativo, o objetivo em depreciação ao subjetivo e a regulação em detrimento de uma avaliação sistêmica e formativa.⁸⁵

Acerca da relevância de uma visão sistêmica e global no processo avaliativo, Dias Sobrinho (2011) expõe que

⁸⁵ Os indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa de 2014, que previam a necessidade de realizar uma análise sistêmica e global, são os seguintes: 2.5, 2.6, 3.1, 3.3, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.10, 3.12, 4.1, 4.3, 4.4, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.7, 5.8, 5.9, 5.10, 5.11, 5.12 e 5.14 (BRASIL, 2014).

[...] a instituição precisa saber, de forma permanente e integrada, quais são os valores dominantes nas suas atividades de ensino, pesquisa e extensão e nas suas práticas administrativas. Ela precisa exercer continuamente os seus julgamentos de valor a respeito da finalidade de seu trabalho sistêmico e das relações que tecem o conjunto [...]. Deve ser uma atividade sistemática e permanente que resulte em uma compreensão global e integrada [...], produza conhecimentos sobre as diversas estruturas acadêmicas e institucionais, seja um processo enriquecedor da vida comunitária, instaurando-se como instrumento da melhoria da qualidade de todos os aspectos e setores científicos, pedagógicos, políticos e administrativos. A avaliação, em suas dimensões internas e externas, deve procurar apreender a multiplicidade das faces e os sentidos normalmente escondidos e tentar reconstruir significativamente as partes integrando-as no conjunto [...] (p. 33).

Quanto às mudanças dos pesos por eixo, destaca-se a diminuição do peso no instrumento de 2017 no eixo 5 (infraestrutura), que passou a ser 20 em relação ao que o antecedeu, que era 30, para o ato de credenciamento. Em contrapartida, no instrumento de credenciamento, a alteração do peso foi de 20 para 30 no instrumento de 2017. A alteração favoreceu o subcampo privado, pois as novas instituições passaram a poder realizar um investimento menor na fase de credenciamento.

É necessário revisar permanentemente os instrumentos de avaliação institucional externa, visto que, como parte de um processo imerso em um campo dinâmico e heterogêneo – o da educação superior –, a avaliação institucional deve considerar os contextos político, cultural e socioeconômico com que as instituições se deparam. Isso significa que os instrumentos precisam atender aos princípios do respeito à identidade e diversidade institucional. Contudo, a própria existência de um único instrumento para um país de realidades sociais tão distintas já demonstra uma contradição. Agrava-se o fato ao se considerar as diferenças de categorias administrativas e de naturezas acadêmicas presentes no sistema de educação superior. As transformações realizadas nos instrumentos de avaliação institucional externa não acompanharam a concretude desse sistema, pois consideram de forma homogênea o que é heterogêneo em sua essência. Somam-se a isso os retrocessos já assinalados a partir da análise entre os instrumentos institucionalizados em 2014 e 2017, que, em atendimento aos interesses do mercado, conduziram à fragilização da potência do instrumento para melhorar a qualidade.

4.3 Síntese parcial

Um dos grandes desafios para os processos de avaliação na educação superior é a coexistência equilibrada e articulada entre a avaliação formativa e a regulatória, de forma a contribuir significativamente com a melhoria da qualidade nesse campo. Nessa perspectiva, a política pública do Sinaes representa um avanço em relação à política que a antecedeu, o ENC, que fortalecia os aspectos regulatórios e estimulava a competição entre as instituições ao ranqueá-las. Em seus princípios, o Sinaes prevê uma avaliação que deve ocorrer de forma ética, democrática, sistêmica e global, a partir da interlocução dos seus componentes: i) a Avalies, que se realiza por meio da avaliação institucional interna e externa; ii) a ACG; e iii) a avaliação do desempenho dos estudantes por meio do Enade. Essas partes da política se relacionam e permitem uma apropriação mais adequada das totalidades que estão presentes nas IES. O Sinaes resgatou diversos princípios do Paiub, como uma política de avaliação constituída em um conceito de qualidade de *equidade*, com valores de uma educação compreendida como um bem social e público, propositura que foi abandonada com a inserção do ENC.

Analisando o percurso histórico da política do Sinaes, constata-se que o Estado tem usado dispositivos legais para desconfigurá-la. Como já posto, o Sinaes foi constituído como um processo dinâmico, com uma estrutura que busca avaliar o campo da educação superior de forma integral e coletiva. Todavia, a partir da criação do CPC e do IGC, corroborados com diversas portarias normativas subsequentes, passou-se a prever dispensa das comissões de avaliação institucional externa a depender dos resultados obtidos no conceito e índice mencionados, esvaziando a importância da avaliação institucional externa. Essa desconfiguração não só privilegia um dos componentes do Sinaes – o Enade – em detrimento dos demais como também desvia da Lei nº 10.861/2004, segundo a qual as avaliações institucionais externas são componente obrigatório. Esses eventos têm reduzido a capacidade de indução da qualidade da avaliação institucional externa e, conseqüentemente, contribuído para que as dimensões formativas da avaliação externa sofram um duro revés em razão da regulação. Essa realidade não se restringe às dispensas de avaliação, pois atua também nos próprios instrumentos que orientam a avaliação institucional *in loco*, com a exclusão de termos como “análise sistêmica e global”, a mudança de pesos nos processos de credenciamento e recredenciamento e, ainda, ao não prevê instrumentos distintos que contemplem a diversidade e heterogeneidade presentes no campo da educação superior.

Anseia-se que a avaliação institucional tenha preservado seu devido papel de relevância no sistema de avaliação, inclusive para contribuir com valores como a democracia e com o desenvolvimento social, pois, consoante Dias Sobrinho (2011), “a Avaliação Institucional revitaliza o exercício da democracia. Por ela, todos sentem agentes de um movimento de atualização e tonificação das prioridades sociais [...] (p. 34).

O presente capítulo abordou a política do Sinaes em geral e a avaliação institucional externa em particular, mostrando seus movimentos e contradições. No capítulo 5, será analisada a dinâmica do subcampo privado da educação superior no DF, *lócus* onde estão situadas as instituições selecionadas para a pesquisa de campo.

CAPÍTULO 5 – O CAMPO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO DISTRITO FEDERAL: GÊNESE, CONFIGURAÇÕES E DISPUTAS

Para que compreendamos o sistema de nosso tempo, não bastará considerá-lo tal como ele hoje se apresenta, porque todo e qualquer sistema educativo é produto histórico, que só a história pode explicar. É uma verdadeira instituição social. Nem é mesmo raro que toda a história do país venha a refletir-se nele (DURKHEIM, 1978, p. 70).

Neste capítulo, são apresentados e discutidos aspectos históricos, políticos, sociais e econômicos da formação do Distrito Federal (DF), lócus do sistema da educação superior que ocupa centralidade nesta pesquisa. Problematizam-se realidades contraditórias presentes na capital do país e suas relações com o campo da educação superior local. A partir dos movimentos históricos, analisa-se como ocorreu a formação desse campo, com base, sobretudo, em Martins (1997) e Sousa (2003, 2013). O último autor, ao investigar a historicidade e as características que distanciaram e aproximaram o campo local em relação ao nacional, constituiu três períodos: a gênese (1962–1994), a expansão (1995–2002) e a consolidação da educação superior no DF (2003–2010). Neste estudo, contribui-se acrescentando uma nova etapa, pós-2010.

5.1 O Distrito Federal como unidade da Federação: relações entre desigualdades sociais e educação superior

A formação da educação superior no DF ocorre de forma associada aos movimentos históricos que foram estabelecendo as condições socioeconômicas da região, motivo por que se faz necessário compreender seu desenvolvimento a partir desses condicionantes. A história do Planalto Central, área geográfica onde se situa o DF, começa entre os séculos XVIII e XIX, quando a região era utilizada na tentativa de aprisionamento de índios, à procura de metais preciosos, como travessia para a capital de Goiás, ou para expedições exploratórias para levantamento de dados da então Capitania de Goiás. Desde o século XVIII, porém, passou a ser defendida a interiorização da capital da República para integrar o litoral e o interior e levar a capital do país para a região

central, com o intuito de proteger a sede do poder de ataques pelo mar. Todavia, apenas no Brasil Império essa ideia seria reforçada, por José Bonifácio de Andrada e Silva, que sugeriu o nome “Brasília” para a nova capital (BARBO, 2010; DISTRITO FEDERAL, 2019).

Em 1891, a determinação da área da capital foi inserida na primeira Constituição da República brasileira, ocorrendo no ano seguinte a primeira expedição à região central para realizar levantamento da topografia, do clima, da flora, da geologia, da fauna e dos recursos minerais. Em 1922, foi lançada a pedra fundamental da capital do Brasil, próximo à região de Planaltina (DISTRITO FEDERAL, 2019). Todavia, somente na década de 1940 foram retomados os estudos, com a constituição da Comissão Polli Coelho, a partir de 1946, que fez duas expedições pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano seguinte. Já nos anos 1950, uma nova comissão foi criada para identificar a melhor localização para a capital federal, sendo os resultados apresentados no Relatório Belcher, em 1955 (BARBO, 2010).

A capital federal foi transferida do Rio de Janeiro em 1960 e incorporada ao DF, cuja extensão é de 5.779 km², o que corresponde a 0,06% do território nacional. Trata-se da menor unidade da Federação e representa o centro da estrutura político-administrativa do país, sediando os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Como limites naturais, o DF tem o Rio Preto, a leste, e o Rio Descoberto, a Oeste. Suas divisas territoriais são com os seguintes municípios: Planaltina; Formosa; Cristalina; Cidade Ocidental; Valparaíso de Goiás; Novo Gama; Santo Antônio do Descoberto; Águas Lindas de Goiás; Padre Bernardo; e Cabeceira Grande, todos de Goiás, à exceção de Cabeceira Grande, que fica em Minas Gerais (DISTRITO FEDERAL, 2020).

A altitude do DF varia entre, aproximadamente, 750 e 1.350 metros, sendo as altitudes abaixo de 900 metros situadas ao longo dos rios das bacias do São Bartolomeu, Preto e Maranhão. As altitudes entre 900 e 1.000 metros situam-se, principalmente, no centro-leste e leste do DF. A maior parte da região está entre a altitude de 1.000 e 1.200 metros, em extensas áreas com declives suaves. Nessa importante região de nascentes, ficam três bacias hidrográficas do país: do Paraná, do São Francisco e do Tocantins (DISTRITO FEDERAL, 2020).

Antes da transferência da capital federal, já existiam na região os núcleos urbanos de Planaltina e Brazlândia, criados, respectivamente, em 1859 e 1933. Com a nova capital federal, outros núcleos habitacionais foram sendo construídos para abrigar a chegada dos trabalhadores envolvidos nas obras, assim como dos servidores públicos (transferidos e

novos), e para atender a expansão natural que passou a ocorrer com o desenvolvimento da região, o que proporcionou um intenso processo migratório. Nesse sentido, por meio da Lei Federal nº 4.545/1964 (BRASIL, 1964), o DF foi dividido em Regiões Administrativas (RAs) com o objetivo de descentralizar a administração e melhorar a coordenação dos serviços locais. Cada RA possui um administrador regional, que é designado pelo governador do DF. Um dos critérios para que exista uma RA é a quantidade mínima de 20.000 habitantes, conforme a Lei Distrital nº 5.161/2013 (DISTRITO FEDERAL, 2013). Na Tabela 4, apresentam-se as RAs que compõem o DF.

Tabela 4 – Regiões Administrativas do DF, por data de criação e população (Distrito Federal, 2022)

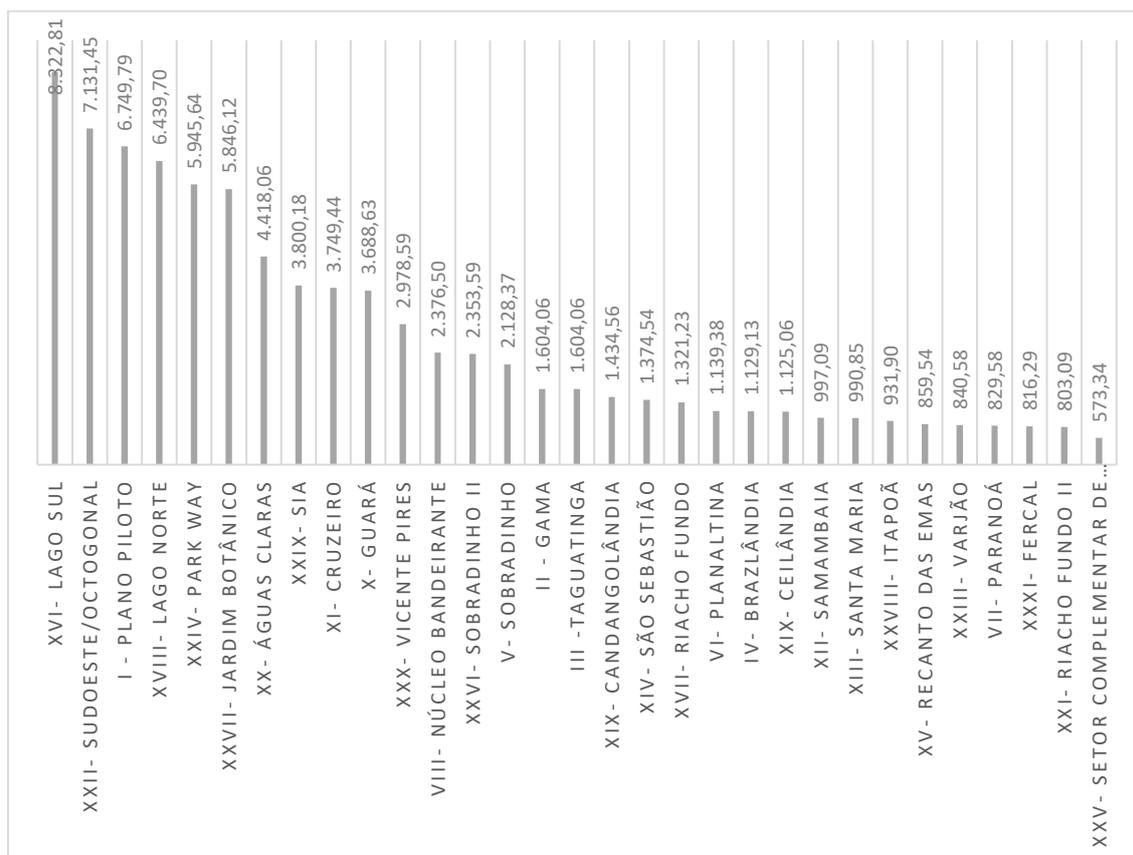
Região Administrativa	Data de criação	População
I - Plano Piloto	21/04/1960	221.326
II - Gama	12/10/1960	132.466
III -Taguatinga	05/06/1958	205.670
IV - Brazlândia	05/06/1933	53.534
V - Sobradinho	13/05/1960	60.077
VI - Planaltina	19/08/1859	177.492
VII - Paranoá	25/10/1957	65.533
VIII - Núcleo Bandeirante	19/12/1956	23.619
XIX - Ceilândia	27/03/1971	432.927
X - Guará	05/05/1969	134.002
XI - Cruzeiro	30/11/1959	31.079
XII - Samambaia	25/10/1989	232.893
XIII - Santa Maria	10/02/1993	128.882
XIV - São Sebastião	25/06/1993	115.256
XV - Recanto das Emas	28/07/1993	130.043
XVI - Lago Sul	30/08/1960	29.754
XVII - Riacho Fundo	13/03/1990	41.410
XVIII - Lago Norte	10/01/1960	33.103
XIX- Candangolândia	03/11/1956	16.489
XX - Águas Claras	06/05/2003	161.184
XXI - Riacho Fundo II	06/05/1995	85.658
XXII - Sudoeste/Octogonal	06/05/2003	53.770
XXIII - Varjão	19/04/1991	8.802
XXIV - Park Way	13/03/1961	20.511
XXV - Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA)	27/01/2004	35.520
XXVI - Sobradinho II	11/11/1989	85.574
XXVII - Jardim Botânico	08/03/1985	26.449

XXVIII - Itapoã	07/07/2005	62.208
XXIX - SIA	14/07/2005	1.549
XXX - Vicente Pires	26/05/2009	66.491
XXXI - Fercal	11/09/1956	8.583
XXXII - Sol Nascente/Pôr do Sol	19/10/2019	-----
XXXIII - Arniqueira	01/10/2019	-----

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Distrito Federal (2019) e Distrito Federal (2022)⁸⁶

Grande parte do DF desenvolveu-se de forma desordenada e teve um exponencial crescimento populacional. Em censo experimental em 1957, o IBGE constatou que havia 12.283 habitantes no DF. Já em 2019, conforme estimativa apresentada pelo Distrito Federal (2020), a população estimada era de 3.015.268 habitantes, o que representa um crescimento populacional de 24.448,3%. Aliada à ausência de políticas públicas que atendessem à dinâmica do desenvolvimento do DF, essa realidade contribuiu significativamente para a formação de um expressivo abismo social no DF, conforme apresentado no gráfico a seguir.

⁸⁶ As Regiões Administrativas XXXII - Sol Nascente/Pôr do Sol e XXXIII - Arniqueira foram criadas pelas leis nº 6.359, de 14 de agosto de 2019, e 6.391, de 30 de setembro de 2019 (DISTRITO FEDERAL, 2019a, 2019b), respectivamente. Após a criação das referidas RAs, ainda não foi publicado estudo da Codeplan com a validação dos novos quantitativos populacionais e a renda *per capita*. Todavia, conforme a nota técnica Sol Nascente/Pôr do Sol: um Retrato Demográfico e Socioeconômico (DISTRITO FEDERAL, 2019), a nova RA pertencia à RA de Ceilândia, com uma projeção de 91.066 habitantes em 2020. A RA Arniqueira tem aproximadamente 46.000 moradores e compreende os bairros Setor Habitacional Arniqueira, Areal QS 06 a QS 11 e QS 07, exceto a área da Universidade Católica de Brasília, além da Área de Desenvolvimento Econômico (ADE) (DISTRITO FEDERAL, 2022).

Gráfico 12 – Renda *per capita* por Região Administrativa (DISTRITO FEDERAL, 2019)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Distrito Federal (2019).

Os extremos nos apoiam para o aprofundamento da análise. Enquanto a RA XVI – Lago Sul apresenta uma renda *per capita* de R\$ 8.322,81, a RA XXV – Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA), que engloba a localidade denominada Estrutural, tem uma renda *per capita* de R\$ 573,34, uma diferença de 1.451,6% (DISTRITO FEDERAL, 2019).

O Governo do Distrito Federal agrupa RAs segundo padrões de rendimento médio familiar, o que contribui para uma compreensão mais condizente com a análise de variáveis como o acesso à educação superior. O Quadro 11 apresenta a distribuição das RAs do DF de acordo com os grupos de renda média domiciliar.

Quadro 11 – Distribuição de Regiões Administrativas do Distrito Federal por grupos, população e renda média domiciliar (2019)

Grupo	Regiões administrativas	Estimativa da população	Renda média domiciliar (R\$)
1 (alta renda)	Asa Norte, Asa Sul, Jardim Botânico, Lago Norte, Lago Sul, Park Way e Sudoeste/Octogonal	384.913	15.622,00
2 (média–alta renda)	Águas Claras, Cruzeiro, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Sobradinho, Sobradinho II, Taguatinga, Vicente Pires e Candangolândia	916.651	7.266,00
3 (média–baixa renda)	Brazlândia, Ceilândia, Planaltina, Riacho Fundo, Riacho Fundo II, Setor de Indústria e Abastecimento (SIA), Samambaia, Santa Maria e São Sebastião	1.269.601	3.101,00
4 (baixa renda)	Fercal, Itapoã, Paranoá, Recanto das Emas, Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) e Varjão	310.689	2.472,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Distrito Federal (2019).

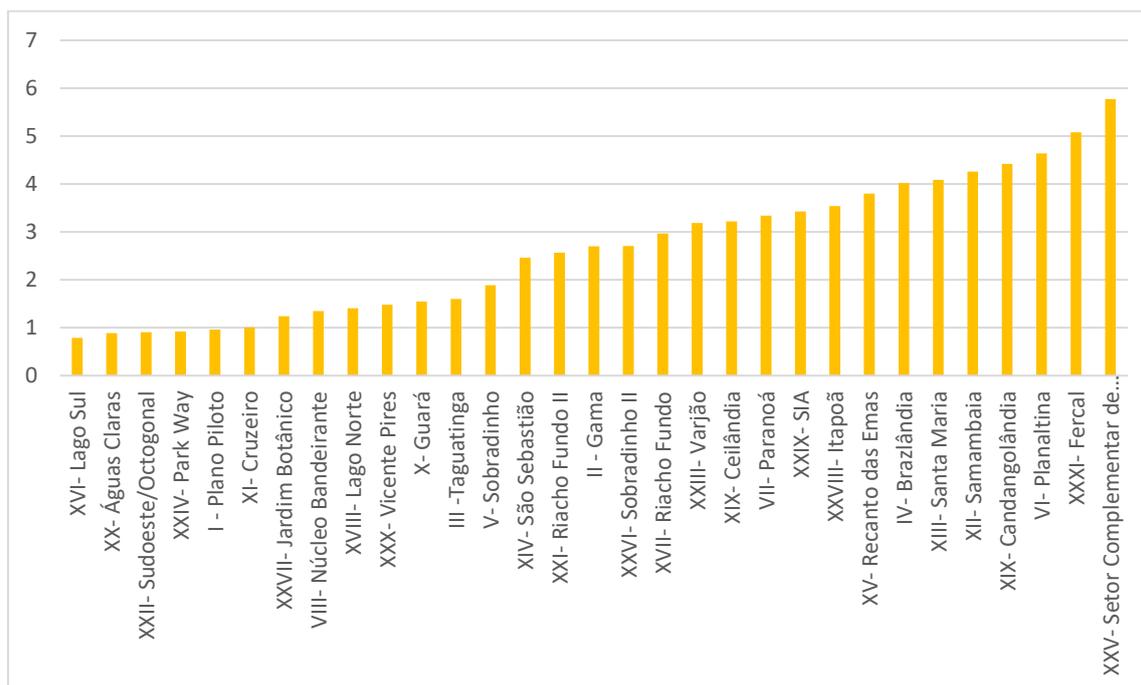
Os dados expressam que a maior representatividade da população do DF se concentra no grupo 3 (média–baixa renda), com 1.269.601 pessoas, o que significa 44,1% do total. Ao somar com o quantitativo de habitantes pertencente ao grupo 4 – baixa renda, constata-se que mais da metade da população do DF, 1.580.290 habitantes, se encontra entre a média–baixa renda e a baixa renda, o que representa 54,8% da população estimada do DF.

Ao correlacionar as faixas de renda com as taxas de desemprego no DF, verifica-se que, quanto menor a renda, maior o índice de desemprego (DISTRITO FEDERAL, 2021). O grupo 3 apresentou as taxas de 21,6 e 19,5 na série histórica referente a novembro de 2020 e 2021, respectivamente, enquanto o grupo 4 teve uma variação na taxa de 23,0 para 20,0, e o grupo 2, de 15,6 para 14,1 no mesmo período.⁸⁷

A desigualdade social presente no DF torna-se ainda mais exposta ao relacionar indicadores de escolaridade à renda *per capita* por RA. Enquanto a RA que tem a maior renda *per capita* – Lago Sul – tem a menor taxa de analfabetismo, 0,79, o SCIA tem a maior taxa, 5,77. O Gráfico 13 exibe a taxa de analfabetismo por RA.

⁸⁷ O grupo 1 não foi apresentado em razão de sua amostra não comportar desagregação da taxa de desemprego total (CODEPLAN; DIEESE, 2021).

Gráfico 13 – Taxa de analfabetismo por Região Administrativa (DISTRITO FEDERAL, 2019)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Distrito Federal (2019).

Ao confrontar os dados de renda *per capita* com a taxa de analfabetismo por RA, constata-se que, das dez regiões com a maior renda, oito convergem com as de menor taxa de analfabetismo: Lago Sul; Sudoeste/Octogonal; Plano Piloto; Lago Norte; Park Way; Jardim Botânico; Águas Claras; e Cruzeiro. O Guarará, décima RA com a maior renda *per capita*, é também a décima primeira com a menor taxa de analfabetismo. Convergente com a análise, das dez RAs com a menor renda *per capita*, seis estão entre as com a maior taxa de analfabetismo: SCIA; Fercal; Recanto das Emas; Itapoã; Santa Maria; e Samambaia. Apesar de, em uma análise inicial, se constatar um percentual mais equânime, verifica-se que, das quatro RAs que não convergiram entre as dez com menor renda *per capita* e maior taxa de analfabetismo, três – Paranoá, Ceilândia e Varjão – estão nas posições 11^a, 12^a e 13^a, respectivamente. Como se vê na materialidade socioeconômica do DF e em Bourdieu (1997, 2004), a distribuição desigual das formas de capital econômico e cultural conduz e preserva condições de existência também desiguais.

Com base nos dados da distribuição da frequência escolar, é possível aprofundar a análise objetiva e subjetiva das relações entre as desigualdades sociais e o campo da educação superior. No DF, 98,6% da população entre 4 e 24 anos frequenta ou já frequentou uma escola. Contudo, ao analisar a distribuição de frequência em escolas

públicas e privadas por grupo de renda, constatam-se disparidades. Nas escolas públicas, é maior a presença dos grupos 3 e 4 – menor renda, com 57,7% e 60,4%, respectivamente. Quanto aos grupos 1 e 2, seu percentual de presença nas escolas públicas é de 27,2% e 37,8%, respectivamente. Em contrapartida, a presença nas escolas particulares entre os grupos 1, 2, 3 e 4 é de 52,5%, 36%, 13,6% e 8,8%, nessa ordem (DISTRITO FEDERAL, 2019).⁸⁸

O que explica esse contexto não são apenas os aspectos econômicos, em termos de a família ter ou não condições de arcar com os estudos e conseqüentemente optar entre escola pública ou privada. Consoante Libâneo (2012), esse dualismo, que o autor denomina de *perverso*, provoca e conduz para trajetórias que implicam diferentes propostas de formação e contribuem com as desigualdades sociais, pois, “[...] num extremo, [a educação] estaria assentada no conhecimento, na aprendizagem e nas tecnologias, voltada aos filhos dos ricos, e, em outro, a escola do acolhimento social, da integração social, voltada aos pobres” (p. 16). O autor acrescenta que essa configuração teve fortes influências de organismos internacionais, sobretudo o Banco Mundial, como patrocinador, cujo documento Declaração Mundial da Conferência de Jomtiem (UNESCO, 1990) foi um dos principais norteadores da condução de políticas públicas em países em desenvolvimento.⁸⁹ Considera-se que o contexto apresentado se torna um mecanismo para o aumento e a perpetuação das desigualdades sociais de forma dinâmica, histórica e dialética.⁹⁰ Nessa perspectiva, Bourdieu (2007) expõe que

[...] o legado dos bens culturais acumulados e transmitidos pelas gerações anteriores, pertence realmente (embora seja formalmente oferecido a todos) aos que detêm os meios para dele se apropriarem, quer dizer, que os bens culturais enquanto bens simbólicos só podem ser apreendidos e possuídos como tais (ao lado das satisfações simbólicas que acompanham tal posse) por aqueles que detêm o código que permite decifrá-los. Em outros termos, a apropriação destes bens supõe a posse prévia dos instrumentos de apropriação. Em suma, o livre jogo das leis da transmissão cultural faz com que o capital cultural retorne às mãos do capital cultural e, com isso, encontra-se reproduzida a estrutura de distribuição do capital cultural entre as classes sociais [...] (p. 297).

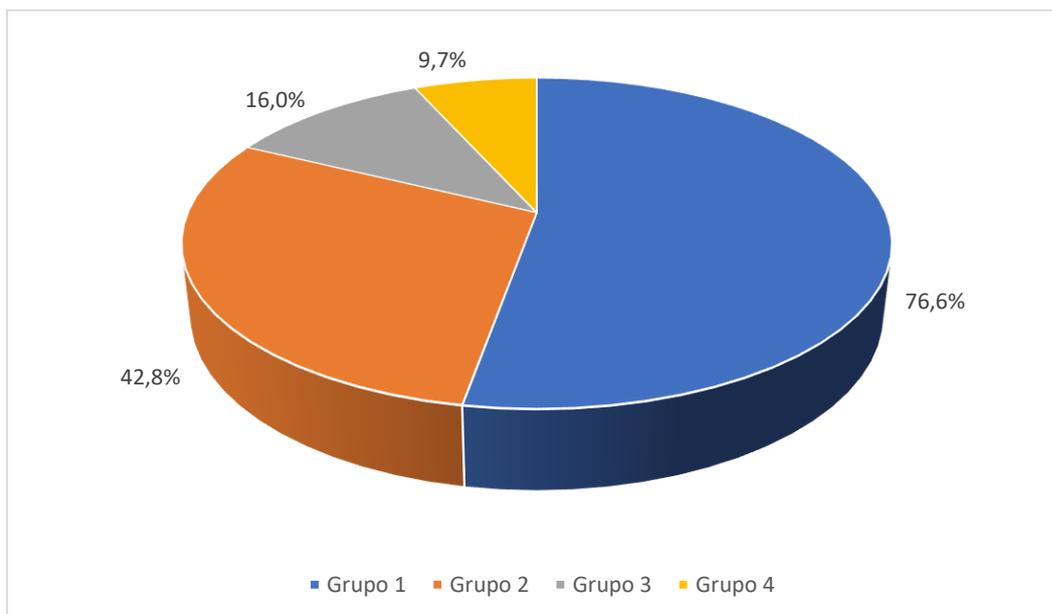
⁸⁸ Os percentuais complementares corresponderam à resposta “não, mas já frequentou” e “não, nunca frequentou”, sendo a primeira a opção de 19,5% do grupo 1; 25,2% do grupo 2; 27,3% do grupo 3; e 29,1% do grupo 4. Em relação à opção “não, nunca frequentou”, não houve dados no grupo 1, e os grupos 2, 3 e 4 registraram 1%, 1,5% e 1,8%, respectivamente (CODEPLAN, 2019).

⁸⁹ Como abordado em capítulos anteriores, processo semelhante ocorreu no campo da educação superior, com a presença de organismos internacionais que agem a partir das suas intencionalidades e ganham espaços nos debates, sobretudo, em governos neoliberais.

⁹⁰ Com base no Censo Escolar (INEP, 2018, 2019, 2020), as matrículas no ensino médio no DF apresentaram os seguintes quantitativos e distribuição entre as escolas públicas e privadas, respectivamente: 80.782 e 27.336 em 2017; 79.610 e 26.480 em 2018; e 81.771 e 25.784 em 2019.

Essa realidade reverbera nas condições de acesso à educação superior, em que as classes sociais com mais capital econômico e cultural detêm uma probabilidade significativamente maior de acesso a esse nível de ensino. Esse fato é constatado nas informações apresentadas no Gráfico 14.

Gráfico 14 – Distribuição da população com 25 anos ou mais com nível superior completo, por grupo de renda (DISTRITO FEDERAL, 2018)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Distrito Federal (2019).

Os dados revelam a discrepância no acesso à educação superior por grupo de renda. A realidade apresentada corrobora com o entendimento de que a formação do campo da educação superior no DF tem seus alicerces e se desenvolve na concretude de enormes desigualdades sociais. Conforme Distrito Federal (2019), enquanto 76,6% da população com 25 anos ou mais e pertencente ao grupo 1 têm curso superior, somente 9,7% do grupo 4 obtiveram algum diploma de graduação. A origem desse problema está na desigualdade social produzida pelas oportunidades de acesso ao capital econômico e cultural, realidade que faz com que somente 33,9% dos habitantes do DF que têm 25 anos ou mais possuam curso superior.

É nesse contexto histórico permeado por contradições sociais que se configura o campo da educação superior do DF, com características que tanto o aproximam quanto distanciam de outras realidades nacionais. Na próxima seção, são discutidos os movimentos históricos, a dinâmica e a dialética presentes no campo.

5.2 O campo da educação superior no Distrito Federal: trajetória, dinâmica e disputas

Para o desenvolvimento desta seção, evoca-se Bourdieu (1983, 2011), que afirma que, para a existência de um campo, são necessários objetos de disputa, interesses específicos e agentes dispostos a disputar o jogo. Esses agentes devem ser dotados de *habitus* que resultam no conhecimento e reconhecimento das leis inerentes ao jogo e dos objetos de disputa.⁹¹ Utiliza-se, ainda, a premissa de Marx (1999) da análise da parte para o todo, do particular para o geral, com o intuito de apropriação dos elementos que aproximam e distanciam o campo da educação superior do DF do campo da educação superior no Brasil.

Sousa (2003, 2013) apresenta três fases do desenvolvimento do campo da educação superior no DF, utilizando como alicerce a análise das propriedades específicas desse campo e das características que o aproximam do cenário nacional. O primeiro período relaciona-se com a gênese e instalação da educação superior local, de 1962 a 1994; o segundo corresponde à sua intensa expansão, notadamente pela via do subcampo privado, entre 1995 e 2002; e o terceiro trata da consolidação do campo e dos sinais de exaustão evidenciados no subcampo privado, pós-2003 até 2010. Essas fases serão apresentadas a seguir, acrescidas de uma quarta etapa, pós-2010.

5.2.1 A gênese e instalação da educação superior no Distrito Federal (1962–1994)

A criação da UnB, por meio da Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961), representa a gênese do campo da educação superior no DF. Seu nascedouro articula-se com o contexto nacional de incertezas e embates sobre um modelo de universidade que melhor correspondesse às necessidades do país. É nessa perspectiva que Sousa (2013) assevera a necessidade de compreender a origem da UnB como uma parte de um todo que corresponde a um fenômeno social e, portanto, envolve conjunturas históricas, políticas, sociais e culturais.

Na segunda metade da década de 1950 e primeira da seguinte, o país encontrava-se em uma crise histórica, política e social. Exigia-se o aumento de vagas nas

⁹¹ O *habitus* representa uma condição de funcionamento do campo, uma estrutura estruturada predisposta a atuar como uma estrutura estruturante (BOURDIEU, 1983, 2003).

universidades públicas, em razão do crescimento da demanda em geral e de candidatos excedentes, bem como do êxodo rural, motivado pela industrialização nos centros urbanos, que pressionava pela formação de mão de obra qualificada para atender a mecanização industrial e o enorme crescimento populacional. Naquele momento, o movimento estudantil ocupava relevo no campo como um dos agentes partícipes no processo histórico, político e social. Cunha (1989) corrobora com o entendimento da importância dos movimentos estudantis ao analisar que,

[...] em 1957, a UNE promoveu, no Rio de Janeiro, o 1º Seminário Nacional de Reforma do Ensino, sem, contudo, obter sucesso, dado o conteúdo exclusivamente pedagógico das discussões, contrastando com o grau de politização já atingido pelo movimento estudantil. Em outro seminário realizado em 1961, procurou-se integrar, ou melhor, justapor, o discurso pedagógico ao discurso político. A Campanha de Defesa da Escola Pública, atingindo o clímax no período de 1960-1961, propiciou condições ideológicas para que o movimento estudantil articulasse a situação social e educacional do ensino superior às lutas pela democratização dos graus inferiores do ensino, particularmente do secundário (p. 216).

O autor aponta que, com a realização do 1º Seminário Nacional de Reforma do Ensino, os estudantes apresentaram críticas que se relacionavam com o sistema educacional como um todo. Os questionamentos não se restringiam às relações de ensino, pois reverberavam no próprio desenvolvimento do país e nas relações sociais. Nessa perspectiva, alertavam que o sistema educacional era extremamente seletivo, restrito e dissociado da realidade social, que o ensino secundário não atendia às necessidades de desenvolvimento, com poucos cursos técnicos, além do predomínio das escolas particulares, e que as universidades não estavam formando os profissionais necessários para o desenvolvimento do país.

No documento Declaração da Bahia (1961), a UNE apresentou sua proposta de reforma universitária. Entre as proposições, constava a defesa de uma educação pública e de qualidade, a necessidade de maior autonomia para as universidades, a adoção do regime de tempo integral para docentes e alunos, uma remuneração mais justa para o cargo de docente e o fim do sistema de cátedras, que deveria ser substituído pelo sistema de departamentos como unidades constituintes das faculdades ou institutos. Quanto a esse pleito, Ribeiro (2012), de forma convergente com os anseios das representações estudantis, expôs a cátedra como uma das causas que prejudicava o funcionamento das universidades:

uma das causas dessas situações é a instituição da cátedra, tal como a concebemos; ou seja, o loteamento do saber em províncias vitalícias, outorgáveis através de certos procedimentos de seleção, que asseguram a um professor-donatário a propriedade do ensino de uma disciplina, em certa série de dado curso, a determinada faculdade. Após o concurso, o usufrutário vitalício da cátedra se liberta da obrigação de estudar e de atualizar-se. Pairando acima de qualquer juízo, orienta o ensino como bem entende ou desentende, se quiser, pode dar ou não aulas e até ensinar outra disciplina, desde que esta não tenha donatário (p. 12).

Apesar dos argumentos apresentados pelos estudantes, o que se viu em seguida foi a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 4.024/61 (BRASIL, 1961) –, que, embora tenha contribuído com um maior acesso à educação superior, favoreceu, sobretudo, o subcampo privado da educação superior. No artigo 67, essa lei definia que o ensino poderia ser ofertado em estabelecimentos isolados, o que atendeu a pleitos do setor privado.

Relaciona-se aos fatos históricos, políticos e sociais apresentados a criação da nova capital federal e a conseqüente necessidade de formação intelectual e técnica que atendesse aos anseios do Estado e a urgência de uma universidade na capital que contribuísse com as aspirações da sociedade e o desenvolvimento do país. Esse contexto cooperou para o desenvolvimento do projeto da UnB.

O projeto foi apresentado como antítese a uma realidade presente nas universidades tidas como tradicionais. Prova dessa afirmação foi a proposta de inexistência das cátedras vitalícias, a evocação da autonomia universitária, a não aceitação de um modelo de universidade com a característica de junção de escolas superiores e a necessidade de maior investimento em pesquisa, pleitos que se coadunavam com demandas advindas de grupos representados por parte da comunidade acadêmica, como professores universitários e estudantes.⁹² O compromisso a ser assumido pela nova universidade ia além das relações acadêmicas, pois se propunha a integrar uma estrutura maior, a nova capital do país, uma fração capaz de se transformar e de contribuir com o desenvolvimento do Brasil. Ribeiro (2012) apresenta as diversas funções idealizadas para a UnB:

- Ampliar as exíguas oportunidades de educação oferecidas à juventude

⁹² Em 1961, quando foi realizado o I Seminário Nacional de Reforma Universitária, em Salvador, foi aprovado o regimento interno do evento, no qual constavam os seguintes temas: o exame de vestibular, o programa e o currículo e o sistema de aprovação; a administração da universidade, a participação de estudantes na administração e a autonomia da universidade; as condições de funcionamento, como instalações e salas de aula, e a pesquisa; a realidade do país e o mercado de trabalho; o corpo docente, a cátedra vitalícia e o tempo integral; e a função da universidade (CUNHA, 1989).

brasileira.

- Diversificar as modalidades de formação científica e tecnológica atualmente ministradas, instituindo as novas orientações técnico-profissionais que o incremento da produção, a expansão dos serviços e das atividades intelectuais estão a exigir.
- Contribuir para que Brasília exerça, efetivamente, a função integradora que se propõe assumir, pela criação de um núcleo de ensino superior aberto aos jovens de todo o país e a uma parcela da juventude da América Latina e de um centro de pesquisas científicas e de estudo de alto padrão.
- Assegurar a Brasília a categoria intelectual que ela precisa ter como capital do país e torná-la, prontamente, capaz de imprimir caráter renovador aos empreendimentos que deverá projetar e executar.
- Garantir à nova capital a capacidade de interagir com os nossos principais centros culturais, para ensejar o pleno desenvolvimento das ciências, das letras e das artes em todo o Brasil.
- Facilitar aos poderes públicos o assessoramento de que carecem em todos os ramos do saber, o que somente uma universidade pode prover.
- Dar à população de Brasília perspectiva cultural que a liberte do grave risco de fazer-se medíocre e provinciana, no cenário urbanístico e arquitetônico mais moderno do mundo (p. 20).

A UnB foi inaugurada no dia 21 de abril de 1962, sendo a primeira universidade federal constituída sob a forma de fundação – Fundação Universidade de Brasília (FUB). Conforme consta no artigo 3º da Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961), “a fundação terá por objetivo criar e manter a Universidade de Brasília, instituição de ensino superior de pesquisa e estudo em todos os ramos do saber e de divulgação científica, técnica e cultural”. Ainda nos anos iniciais de funcionamento da UnB, irrompeu o período da ditadura militar e a universidade foi duramente atingida por invasões desencadeadas pelo regime militar. Motta (2014) relata que

[...] a situação mais dramática foi a da UnB [referente às invasões de universidades em 1964]. O *campus* foi transformado em cenário de guerra, com ocupação por tropas da Polícia Militar (PM) mineira e do Exército, de armas em punho. Vários professores e estudantes foram presos, muito embora alguns dos mais procurados já tivessem se evadido. Parte deles logo foi liberada, enquanto outros permaneceram detidos por mais tempo, em instalações militares, submetidos a interrogatórios e humilhações [...]. O tratamento violento dispensado à UnB explica-se pela imagem que a jovem universidade (fundada em 1962) tinha nos meios conservadores (p. 31)

O autor expõe que a perseguição era motivada pela defesa do ousado projeto da universidade, pela juventude e pela afinidade por reformas sociais. As tensões permaneceram nos anos seguintes, com demissões de professores, pedidos de demissão em massa (por docentes solidários aos que foram demitidos) e outras invasões pela ditadura militar nos anos de 1965 e 1968.

Foi nessa conjuntura que, em 1968, instalaram-se as duas primeiras instituições privadas de educação superior do DF – a Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF) e o Centro de Ensino Unificado de Brasília (CEUB). Essas entidades tiveram relações com o campo político em sua formação identitária, pois a primeira foi fundada por um ex-senador da República, Eurico Rezende, e a segunda, por um deputado federal, João Herculino. Martins (1997), a partir de entrevistas realizadas com seus fundadores, registra que o primeiro vestibular da AEUDF foi realizado no plenário da Câmara dos Deputados com cerca de 5.000 candidatos. Já a cerimônia de inauguração do CEUB foi efetuada no Plenário da Câmara de Deputados, com transmissão em rede nacional pela “Voz do Brasil”.

A primeira fase do campo da educação superior no DF (1962–1994) apresentou convergência com o cenário nacional em alguns aspectos, contudo, também demonstrou particularidades. Entre as convergências, sua expansão ocorreu de forma intensa pelo subcampo privado. Quanto às especificidades, algumas eram inerentes ao próprio processo da construção da nova capital federal, como as elevadas taxas de crescimento populacional advindas do processo migratório, que, conforme Martins (1997), pressionaram pelo aumento do quantitativo de IES. O autor assinala que essa demanda se justificava pela oportunidade de ascensão e sucesso com a obtenção de um diploma de graduação, tanto na nova concentração da estrutura burocrática do Estado quanto no setor terciário como um todo, área de predominância no DF. Essas características, aliadas à oferta tardia de cursos noturnos pela UnB, que apenas em 1989 iniciou com o curso de Administração, fundaram os alicerces para a edificação do subcampo privado no DF.⁹³

Diferentemente da dinâmica do campo da educação superior no âmbito nacional, Martins (1997) destaca que quase nenhuma das IES constituídas no DF foi fundada como um desdobramento de escolas, ocorrendo, inclusive, movimentos inversos, como o CEUB e a Universidade Católica, que posteriormente criaram cursos primários e/ou secundários. Já no cenário nacional, muitos proprietários de escola viram nas mudanças legais proporcionadas pelo Estado, com a Reforma Universitária de 1968 (BRASIL, 1968), uma alternativa para a expansão dos seus empreendimentos, agora em um novo campo.

De forma convergente com o que ocorreu no âmbito nacional, no DF a Reforma Universitária de 1968 (BRASIL, 1968) contribuiu de maneira significativa com a evolução do subcampo privado por meio das instituições isoladas. Enquanto em 1968

⁹³ Destaca-se que a proliferação de faculdades isoladas no período em questão foi reflexo da Reforma Universitária de 1968, como discutido no capítulo 2.

existiam 243 IES privadas no país, em 1980 o quantitativo avançou para 673, um crescimento de 177,0%. Dessas, 463 eram faculdades isoladas, o que representava 68,8% das IES privadas. No campo do DF, consoante Martins (1997), em 1980 existiam sete IES, sendo duas públicas e cinco privadas.⁹⁴

No decorrer da década de 1980, o campo da educação superior do DF divergiu do cenário nacional. Enquanto no campo nacional a opção foi a constituição de faculdades integradas – que eram 19 em 1980 e passaram para 58 em 1985, um crescimento de 205,3% –, no campo local, apenas duas instituições surgiram como faculdades integradas até 1985: o Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da União Educacional de Brasília (UNEB) e as Faculdades Integradas da União Pioneira da Integração Social (UPIS), ambas em 1981. Destaca-se que a evolução de faculdades integradas no âmbito nacional não significou um crescimento do campo, pois a estratégia utilizada era a junção de faculdades isoladas. Além disso, houve crise econômica na primeira metade da década de 1980 e atos legais que ocasionaram a suspensão temporária de criação de cursos de graduação, dados os inúmeros questionamentos acerca da qualidade dos cursos ofertados e a ausência de uma política de avaliação, conforme abordado nos capítulos 2 e 3.

A transformação de faculdades isoladas em integradas por meio de fusões, conforme discutido no capítulo 2, representou uma estratégia do setor privado para transformá-las posteriormente em universidades e, com isso, gozar de maior autonomia para abrir novos cursos e ampliar a captação de alunos. Esse procedimento fez com que as universidades privadas brasileiras aumentassem de 20, em 1980, para 59 em 1994, um crescimento de 195%. As matrículas nas universidades expandiram 86,5%: de 248.359 em 1980 para 463.118 em 1994 (INEP, 1995). De forma inversa, no DF apenas uma universidade privada foi instituída, no ano de 1994, por meio da Portaria nº 1.827, de 28 de dezembro (MEC, 1994), que reconheceu as Faculdades Integradas da Católica de Brasília como Universidade Católica de Brasília. Esta continua a ser a única universidade privada do DF.

O movimento de expansão no DF seguiu o nacional em alguns períodos, todavia, apresentou particularidades no decorrer da década de 1970 até a primeira metade da década de 1990. Entre 1973 e 1993, o quantitativo de IES cresceu 150% no DF, de 6 para

⁹⁴ No quantitativo apresentado por Martins (1997), além da UnB, foi considerado como instituição pública o Instituto Rio Branco, que tem por finalidade formar diplomatas e cuja sede foi transferida do Rio de Janeiro para o DF.

15 entidades. No Brasil, eram 860 em 1973 e alcançaram 940 em 1976, regredindo para menos de 880 em 1993 (MARTINS, 1997; SOUSA, 2013).

A partir da segunda metade da década de 1990 até 2002, ocorreu uma considerável expansão no campo da educação superior no DF, especificamente pelo subcampo privado, o que provocou um acirramento da concorrência entre as instituições.

5.2.2 Expansão do campo da educação superior no Distrito Federal (1995–2002)

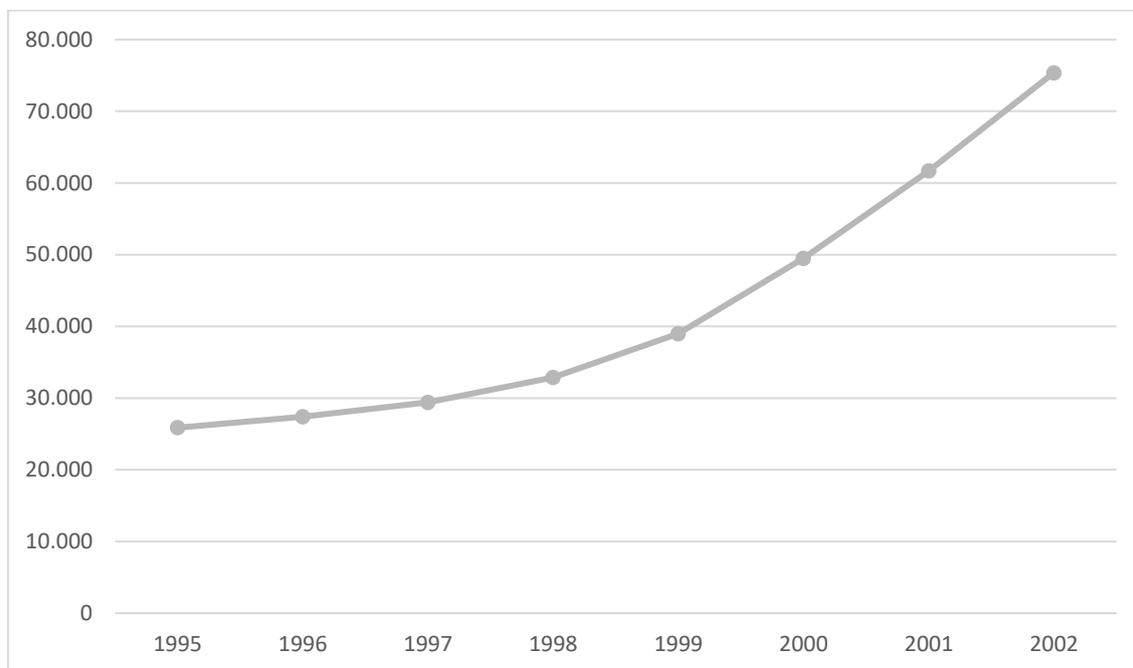
Influências de organismos internacionais, como o Banco Mundial, passaram a direcionar políticas do Estado referentes ao campo da educação superior durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995–1998 e 1999–2002). As orientações convergiam para uma formação em que o mercado ocupava a centralidade, com incentivos de expansão pelo subcampo privado em detrimento do público. A política adotada reverberou na configuração do campo da educação superior em âmbito nacional e no DF, em particular, conforme será apresentado a seguir.

Merece destaque o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), documento que orientou diversas ações do Estado para uma política de privatização, com ênfase na eficiência e eficácia na gestão pública, e que contribuiu na transferência de responsabilidades do Estado para o subcampo privado. Evidenciam-se, ainda, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (BRASIL, 1996), que deu o aporte legal para diversas recomendações do Banco Mundial, como a flexibilização para a constituição de outros tipos e modalidades de IES, e contribuiu para a expansão do setor pela via privatista; e o Decreto nº 2.306 (BRASIL, 1997), que reconheceu e regulamentou o sistema de educação superior como atividade lucrativa. Esses marcos ocorreram de forma relacionada com uma política maior de reforma do Estado, com incentivo à privatização, e exerceram forte influência na morfologia do campo da educação superior, favorecendo o privado em detrimento do público, conforme abordado no capítulo 2.

O campo da educação superior do DF passou por (re)configurações convergentes com o cenário nacional, com prejuízo para o subcampo público local, a partir de ações instituídas nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. De 1995 até 2002, a UnB passou por desinvestimentos por parte do Estado que resultaram em perdas consideráveis no quadro de pessoal, com uma redução de 3.897 docentes e técnicos administrativos ativos em 1995 para 3.435 em 2002, uma queda de 11,8%. Apesar das restrições orçamentárias, a UnB conseguiu expandir seus cursos de graduação de 53 para

60, crescimento de 13,2%, e de alunos de 13.729 para 21.734, evolução de 58,3% (SOUSA, 2013). Todavia, foi no subcampo privado que se configurou uma expressiva expansão, beneficiada pela política adotada pelo Estado, como atestam os dados a seguir.

Gráfico 15 – Matrículas nas instituições de educação superior privadas no DF (1995–2002)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Inep (1996–2003).

Com base nos dados apresentados, constata-se um crescimento de 191,3% entre 1995 e 2002, com o total de matrículas no subcampo privado subindo de 25.875 para 75.382, respectivamente, tendo o ápice de evolução sido de 26,9% entre 1999 (38.985) e 2000 (49.473 matrículas).⁹⁵ Quanto ao total de matrículas na educação superior no DF, entre 1995 e 2002, o crescimento foi de 38.686 para 96.043, ou seja, 148,3%.

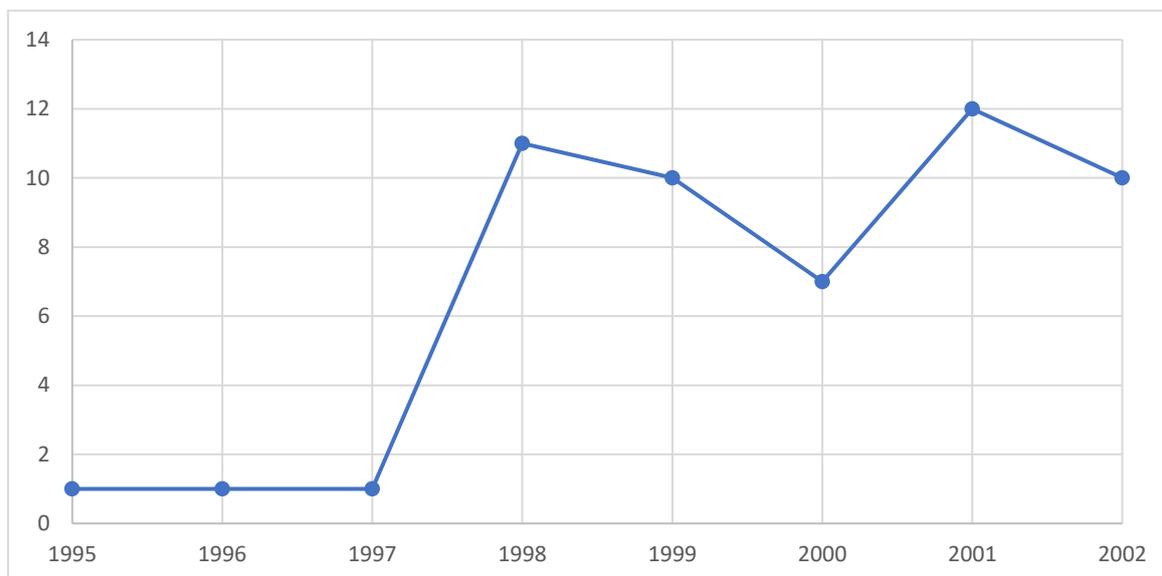
A evolução de matrículas no subcampo privado em âmbito nacional também apresentou expressivo aumento, todavia, em termos percentuais, no DF superou em mais de 60%, visto que o aumento nacional foi de 129,3% entre 1995 e 2002, com 1.059.163

⁹⁵ Conjectura-se que o maior percentual de matrículas entre 1999 e 2000 tenha uma expressiva relação com o fato de o Centro Unificado de Brasília (CEUB) ter se tornado o primeiro Centro Universitário da Região Centro-Oeste (UniCEUB), por meio do Parecer CNE/CES nº 102/99, período em que a IES ofertava 13 cursos, partilhados entre as faculdades de Ciências Econômicas, Contábeis e de Administração; Direito; Educação; Filosofia; Ciências e Letras; e Tecnologia. Conforme exposto pelo reitor do UniCEUB, “[...] nos deu também autonomia. Porque o centro universitário tem autonomia de criar a maioria dos cursos, o que nos possibilitou uma grande expansão. Conseguimos chegar à área da saúde, à de engenharia e aumentar a nossa oferta” (DE PAULA, 2018).

matrículas e 2.428.258, respectivamente, enquanto no DF foi de 191,3%, conforme já expresso (INEP, 1996, 2003).

No que se refere à quantidade de instituições privadas de educação superior, o DF apresentou uma porcentagem exponencialmente superior quando comparado com o cenário nacional. Em 1995, existiam 684 IES privadas no Brasil, enquanto em 2002 o quantitativo era de 1.442, um crescimento de 110,8%. Todavia, no DF, o aumento foi 425,0%, de 12 para 63 instituições privadas (INEP, 1996, 2003).⁹⁶ Sousa (2013) aponta que a criação de instituições privadas no DF foi mais acentuada nos períodos de 1998–1999 e 2001–2002, ocorrendo a instalação, em média, de dez IES privadas por ano, conforme demonstrado no Gráfico 16.

Gráfico 16 – Criação de instituições públicas e privadas no Distrito Federal, por ano (1995–2002)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Inep (1996–2003).

Quanto à localização geográfica, Sousa (2013) analisa que, além do crescimento populacional no DF, a renda diversificada dos habitantes nas RAs foi uma condição relevante para a escolha do local das novas IES:

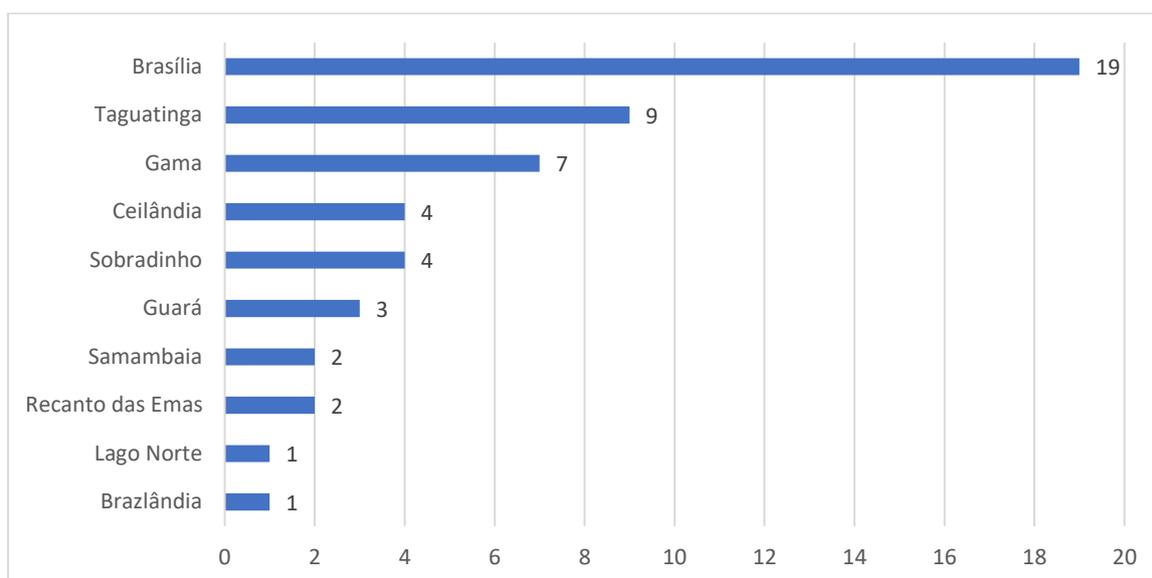
a RA do Paranoá apresentou o maior percentual de crescimento populacional no período considerado (1996–2000), embora nessa região não tenha sido

⁹⁶ Dois pontos merecem esclarecimentos quanto à criação de IES no DF. Um deles é que a Faculdade Dom Bosco de Educação Física, criada em 1976, teve sua mudança de mantenedora aprovada pelo extinto Conselho Federal de Educação para a UBEC, organização que também mantinha as Faculdades Integradas da Católica de Brasília e que se tornou a mantenedora da Universidade Católica de Brasília. O outro é que, apesar de a criação da Faculdade de Ciências Humanas de Brasília, em 1991, constar nos dados oficiais do MEC, essa IES nunca chegou a existir (SOUSA, 2003, 2013).

criada nenhuma IES na fase da expressiva expansão do segmento privado da educação superior no DF, o que se explica, em parte, pela renda dos habitantes. Em direção oposta, e apesar de Taguatinga revelar o menor percentual no mesmo período, foi nessa cidade que ocorreu a criação de nove das instituições pesquisadas, entre 1995 e 2001 (p. 175).

A diversidade da localização das instituições apresentou uma dinâmica diferente entre o primeiro período (1962–1994) e o segundo (1995–2002). Na fase inicial, das 14 instituições criadas, apenas uma (7%) ficou localizada fora da RA de Brasília, as Faculdades Integradas da Católica de Brasília, em 1974, em Taguatinga. Já de 1995 até 2002, ocorreu uma maior diversificação da presença das IES em outras RAs, conforme apresentado a seguir.

Gráfico 17 – Distribuição de instituições de educação superior criadas no DF, por Região Administrativa (1995–2002)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Inep (1996–2003).

Apesar da relevante diversificação geográfica, a crítica repousa na maior concentração das instituições em RAs de maior poder aquisitivo, colaborando com a preservação das desigualdades sociais. Das 52 IES criadas no período analisado, 20 (38,5%) pertenciam a RAs de alta renda (Brasília e Lago Norte), 23 (44,2%) a RAs de média–alta renda (Guará, Sobradinho, Gama e Taguatinga), sete (13,5%) a regiões de média–baixa renda (Brazlândia, Samambaia e Ceilândia) e apenas duas (3,8%) a áreas de baixa renda (Recanto das Emas). Cabe ressaltar que, ao dar relevo às relações da localização geográfica das IES com a conservação das desigualdades sociais, não se trata exclusivamente da facilidade de acesso, pois esse argumento por si só não se sustentaria

em razão da grande concentração de mão de obra na RA de Brasília – conforme a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) de 2018, a maior concentração de pessoas exerciam seu trabalho principal no Plano Piloto, com 41%. Todavia, em razão de a maioria das IES no DF não estarem localizadas em regiões mais carentes, tendem a ocorrer prejuízos na materialização das atividades de extensão que poderiam ser desenvolvidas nessas regiões, o que contribuiria, inclusive, para a diminuição das desigualdades sociais. Esses aspectos se relacionam com a avaliação institucional externa.

Entre as dinâmicas que contribuíram para a formação do arranjo do subcampo privado local e seu distanciamento do âmbito nacional, além das já expressas, Sousa (2003, 2013) expõe que, no cenário nacional pós-LDB 9.394/96 (BRASIL, 1996), a expansão ocorreu por meio de aquisições e fusões de pequenas IES por outras de maior porte. Já no cenário local, ocorrência expressiva se deu como um prolongamento de escolas de educação básica, que aproveitaram a estrutura pré-existente. Esse fenômeno, conforme assinalado pelo autor, relaciona-se com a formação acadêmica e o percurso profissional de alguns dos fundadores da IES privadas do DF.

Na presente subseção, foram analisadas práticas presentes no subcampo privado do DF de 1995 até 2002, durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Constatou-se que políticas instituídas pelo Estado para a educação superior favoreceram o processo expansionista pelo setor privado, tanto em âmbito nacional quanto local, em detrimento do público e atendendo a recomendações de atores como o Banco Mundial. Observou-se ainda que o desenvolvimento do campo do DF apresentou convergências com o movimento do campo nacional, mas também marcas distintivas por conta do desenvolvimento e de características históricas, políticas e socioeconômicas locais. Na próxima subseção, a partir de Sousa (2013), será dada continuidade à análise do campo entre 2003 e 2010, recorte temporal que converge com os dois mandatos do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003–2006 e 2007–2010).

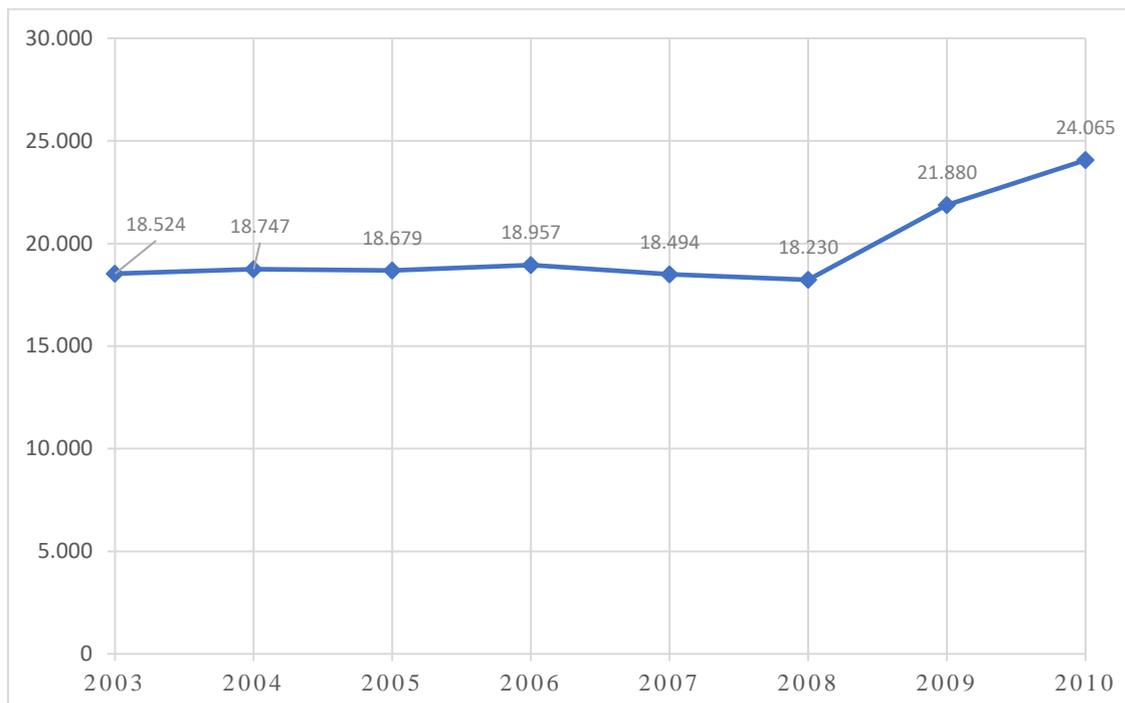
5.2.3 Consolidação do campo da educação superior no Distrito Federal (2003–2010)

As relações entre o público e o privado no campo da educação superior do DF devem ser compreendidas em sua totalidade. Contribuíram para a configuração do campo local o Programa de Expansão da Rede Federal de Educação Superior, que teve início em 2003, primeiro ano do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

(Reuni), instituído por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), com o objetivo de melhorar as condições para a ampliação do acesso e da permanência na educação superior, por meio de investimentos na estrutura física e nos recursos humanos no setor público; e a criação e expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Como efeito, em 2006 foi inaugurada a Faculdade UnB de Planaltina, localizada em região de média–baixa renda do DF. No mesmo ano, foram iniciadas as aulas com a oferta dos cursos de Ciências Naturais, Educação do Campo, Gestão do Agronegócio e Gestão Ambiental. Dois anos após, no segundo semestre de 2008, foram inauguradas a Faculdade de Ceilândia (FCE), localizada em RA de média–baixa renda, com a oferta dos cursos de Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Saúde Coletiva e Terapia Ocupacional; e a Faculdade do Gama (FGA), localizada em RA de média–alta renda, com as Engenharias Aeroespacial, Automotiva, Eletrônica, de Energia e de Software. Essas ações possibilitaram a interiorização dos *campi* da UnB e concorreram com o intento de descentralizar as atividades da universidade, além de colaborar com o desenvolvimento regional (UnB, 2022). Nesse sentido, as políticas mencionadas contribuíram para um maior avanço da educação superior pública no campo local, que, além de novos *campi*, cursos e vagas ofertadas pela UnB, passou a ter o Instituto Federal de Brasília (IFB), criado em 2008. Nesse contexto, as matrículas da UnB cresceram expressivamente, como mostra o Gráfico 18.

Gráfico 18 – Matrículas na graduação na Universidade de Brasília (2003–2010)

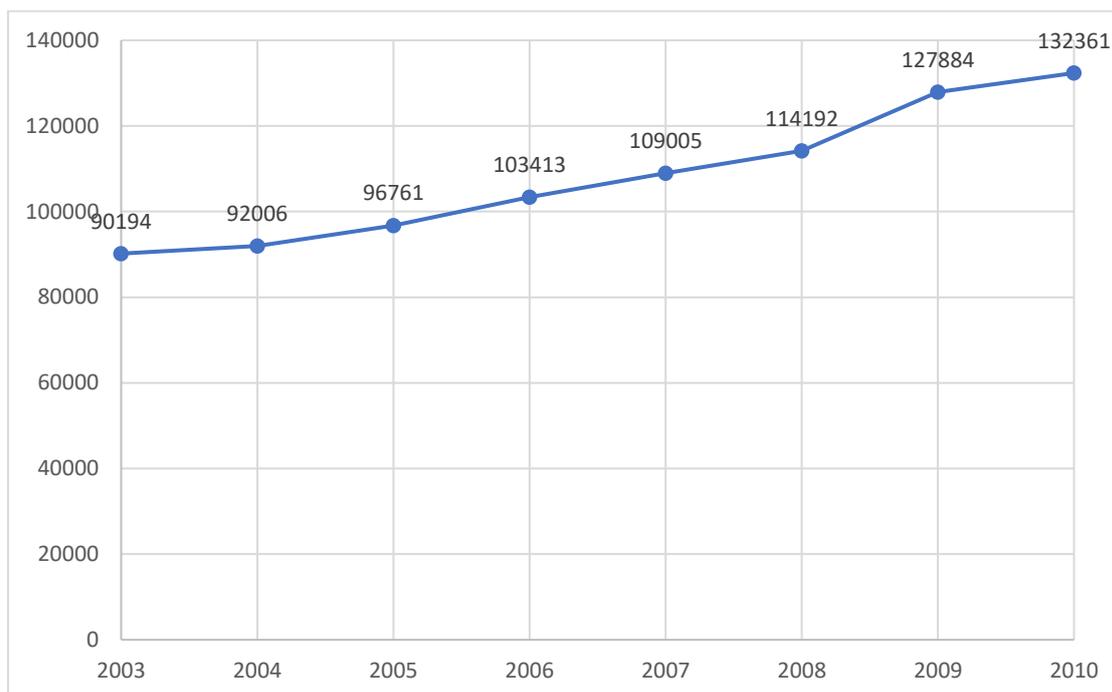


Fonte: Elaborado pelo autor com base em Inep (2004–2011).

Conforme revelam os dados, no período entre 2003 e 2010, houve um crescimento de 29,3% nas matrículas, de 18.524 para 24.065. O aumento mais significativo, de 20,0%, ocorreu entre 2008 e 2009, com uma evolução de 18.230 para 21.880. A dinâmica exposta justifica-se, sobretudo, pela abertura de novos *campi*, como analisado anteriormente.

As matrículas também cresceram no subcampo privado, embora significativamente menos que na etapa anterior (1995–2002), durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, como expresso a seguir.

Gráfico 19 – Matrículas nas instituições privadas de educação superior no Distrito Federal (2003–2010)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Inep (2004–2011).

Entre 2003 e 2010, o subcampo privado no DF aumentou 46,8%, percentual significativamente inferior aos 191,3% de 1995 até 2002. Nesse período, Sousa (2013) verifica que o percentual de matrículas do setor privado em relação ao total de matrículas no campo do DF apresentou certa estabilidade, com uma média de 84,2% do total. O percentual de crescimento do setor privado local apresentou convergência com o cenário nacional: em 2003, existiam 2.750.652 de matrículas em instituições privadas no Brasil e, em 2010, o quantitativo foi de 3.987.424, números que corresponderam a um crescimento de 45,0%, equivalente aos 46,8% do DF.

Em termos da quantidade de IES no DF, em 2003 eram duas públicas e 63 do subcampo privado, totalizando 65. Em 2007, esse número chegou a 76, das quais, 74 privadas; e em 2010 regrediu para 64, sendo três públicas e 61 privadas, fato que representou uma diminuição de 3,3% na totalidade das organizações privadas. Analisando estritamente os números, infere-se que houve uma retração brusca no subcampo privado. Sousa (2013) explica que essa queda foi motivada, sobretudo, pela mudança de organização acadêmica de uma mantenedora, que passou a funcionar como Faculdades Integradas da União Educacional do Planalto Central (Faciplac) e que, por isso, realizou a adjeção de onze faculdades que ficavam localizadas em três RAs do DF (Lago Sul, Gama e Park Way). Além dessa particularidade, o autor expõe outros fatores que

influenciaram a diminuição de IES: fusão de instituições; venda de organizações de menor porte para outras de maior porte; novos entrantes no campo do DF, oriundos de outras unidades da Federação; e falência de algumas IES. No âmbito nacional, as instituições privadas tiveram um crescimento de 1.652, em 2003, para 2.100 em 2010, o que significou uma variação de 27,1%, consideravelmente inferior aos 110,8% no período dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995–1998 e 1999–2002).

Na dinâmica do campo da educação superior no DF, a transformação em *centro universitário* merece destaque. Conforme expresso na subseção anterior, o CEUB foi a primeira instituição a realizar tal mudança, em 1999, o que permitiu que a instituição adquirisse autonomia para a abertura da quase totalidade dos cursos. No período em estudo, outras instituições incorporaram a referida estratégia como alternativa de fortalecimento no campo em disputa. Dessa forma, as seguintes instituições passaram a ser centro universitário, por ordem do ano de transformação da organização acadêmica: i) Centro Universitário do Distrito Federal (UDF), em 2004; ii) Centro Universitário Euro-Americano (UniEuro), em 2004; e iii) Centro Universitário Planalto do Distrito Federal (UniPlan), em 2005. Com isso, até 2010 o DF passou a ter quatro centros universitários, o que representou um crescimento de 300% entre 2003 e 2010. No âmbito nacional, a evolução ocorreu de forma mais retraída (55,6%), uma vez que em 2003 eram 81 e, em 2010, 126 (INEP, 2004, 2011).

Em termos de matrículas, em 2003 a organização acadêmica *centro universitário* tinha 18.552 no DF, isto é, 20,6% do total de 90.194 no subcampo privado. Esse percentual mostrou similitudes com o campo nacional, visto que o total de matrículas no setor privado era de 2.750.652, das quais 484.503 (17,6%) estavam concentradas nos centros universitários. Ao final do período em análise (2010), no contexto local, os centros universitários passaram a concentrar 35.574 do total de 132.361 das matrículas do subcampo privado (26,9%). No campo nacional, as matrículas foram de 727.465 nos centros universitários privados, e o total de matrículas no subcampo foi de 3.987.424, correspondendo a 18,2% da totalidade (INEP, 2003, 2013). Infere-se que a prerrogativa que o Estado criou de uma nova organização acadêmica – centro universitário, com expressiva autonomia, contudo, com inferior rigor de investimento em corpo docente em termos de titulação de mestres e doutores e não obrigatoriedade de investimento em pesquisa ao se comparar com os requisitos seguidos pela organização universidade – corroborou os anseios do subcampo privado em geral, tendo um impacto mais significativo no campo do DF.

Na presente subseção, mostrou-se que, de 2003 a 2010, período que abarcou os dois mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o subcampo privado continuou crescendo, contudo, de uma forma mais branda que no período anterior (1995–2002), durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Mostrou-se, ainda, que políticas constituídas, como o Reuni, contribuíram para uma expansão do subcampo público no DF, inclusive com a interiorização da UnB via novos *campi*. Outro ponto que mereceu destaque foi a expansão dos centros universitários no DF, que apresentaram evolução consideravelmente maior ao se comparar com o cenário nacional. Como continuidade das análises, na próxima subseção será abordada a dinâmica do campo da educação superior no DF a partir de 2011.

5.2.4 O campo da educação superior no Distrito Federal pós-2010: intensificação da presença dos centros universitários e de empresas de capital aberto

Após 2010, a estratégia de transformação de organização acadêmica em centro universitário intensificou-se, tornando-se uma das mais relevantes na reconfiguração do subcampo privado do DF. Conforme analisado no período anterior, até 2010 existiam quatro centros universitários no DF, sendo um constituído em 1999, dois em 2004 e um em 2005. No período entre 2011 e 2021, o quantitativo aumentou para dez, o que representou um crescimento de 150%. O Quadro 12 traz a relação dos centros universitários do DF.

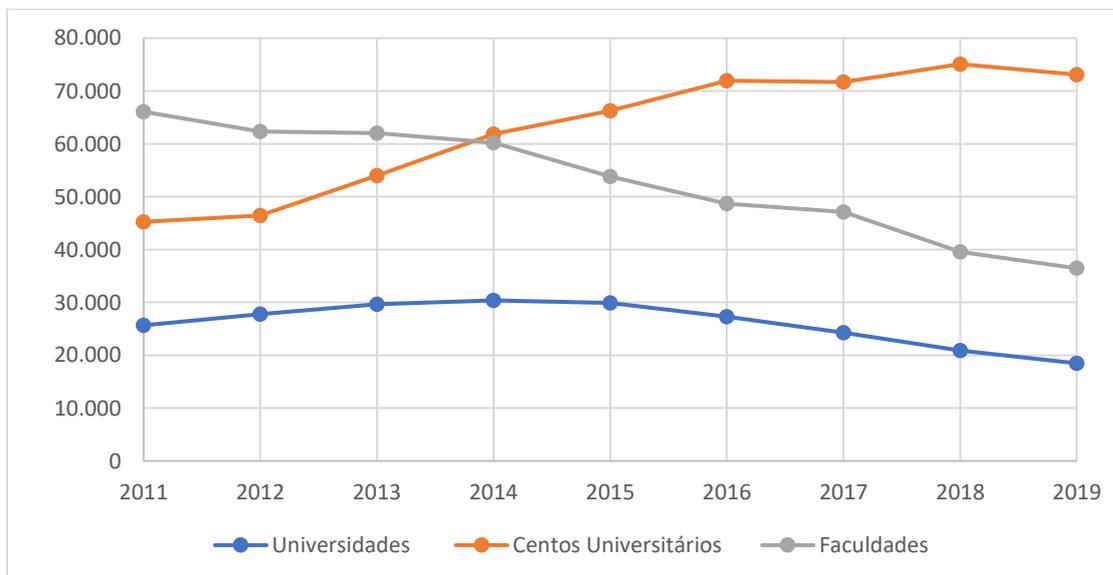
Quadro 12 – Centros universitários do Distrito Federal, por ano de transformação acadêmica (BRASIL, 1999–2021)

Ano	Instituição	Sigla
1999	Centro Universitário de Brasília	UnICEUB
2004	Centro Universitário do Distrito Federal	UDF
2004	Centro Universitário Euro-Americano	Unieuro
2005	Centro Universitário Planalto do Distrito Federal	Uniplan
2011	Centro Universitário do Instituto de Educação Superior de Brasília	Iesb
2014	Centro Universitário Estácio de Brasília	Estácio Brasília
2016	Centro Universitário Projeção	Uniprojeção
2018	Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos	Uniceplac
2019	Centro Universitário Icesp	Unicesp
2021	Centro Universitário Mauá de Brasília	Unimauá

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Inep (2010–2020) e e-MEC (2022).

Ao confrontar a participação das matrículas dos centros universitários em relação às outras organizações acadêmicas no subcampo privado, afere-se que a expansão do primeiro não é uma realidade exclusiva no DF, mas no cenário nacional. Todavia, com a particularidade de uma atuação bem mais acentuada no campo local, conforme apresentado no Gráfico 20.

Gráfico 20 – Evolução de matrículas presenciais, por organização acadêmica (Distrito Federal, 2011–2020)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Inep (2012–2020).

Em 2011, as matrículas nas instituições privadas no DF eram 25.697 na universidade (18,8%), 45.253 nos centros universitários (33,0%) e 66.084 nas faculdades

(48,2%). Em 2019, as quantias foram 18.486, 73.066 e 36.458, o que representou um decréscimo na participação da universidade para 14,4%, uma expressiva evolução dos centros universitários para 57,1% e uma significativa queda das faculdades para 28,5%. De forma divergente ao campo local, no âmbito nacional, ocorreu uma dinâmica de equiparação entre as organizações acadêmicas, visto que as universidades tinham 1.550.899 matrículas em 2011 e 1.501.403 em 2019. No mesmo período, os centros universitários passaram de 759.964 para 1.318.615, e as faculdades, de 1.840.508 para 1.411.053. Essas quantidades corresponderam a uma variação de 37,4% para 35,5% nas universidades, de 18,3% para 31,2% nos centros universitários e de 44,3% para 33,3% nas faculdades. Apesar da evolução de matrículas dos centros universitários no âmbito nacional, o percentual de participação em 2019 (31,2%) foi consideravelmente inferior aos 57,1% dos centros universitários no DF (INEP, 2012, 2020).

Quanto ao total de matrículas nas IES privadas do DF, no período entre 2011 e 2019, assinala-se uma diminuição 6,6%, de 137.034 para 128.010. Os dados apresentam convergência com as análises de Sousa (2013) ao afirmar que o subcampo privado do DF apresentava sinais de exaustão, com base na evolução do número de vagas ofertadas, ocupadas e ociosas na rede privada entre 2003 e 2010. O autor aduz ainda que, entre os fatores que explicam tal exaustão, encontra-se o fato de o acirramento da concorrência local ter conduzido as organizações em posições dominantes ao intento de adquirir outras IES que ocupavam posições subordinadas. Com isso, as marcas preservadas foram aquelas que já tinham um reconhecimento local e, conseqüentemente, estavam mais consolidadas.

Apesar desses sinais de esgotamento no processo de expansão do subcampo privado, tem se intensificado a presença de grupos de educação superior de grande porte no DF, inclusive, de capital aberto. Exemplo dessa afirmação foi a aquisição do Centro Universitário do Distrito Federal ainda na fase anterior analisada, em 2008, pelo grupo Cruzeiro do Sul Educacional, mantenedora que realizou processo de abertura de capital em 2021. Também a Faculdade de Ciências Sociais e Tecnológicas (Facitec) foi adquirida, pela então Estácio Participações S.A. (atual *Yduqs*), conforme consta em publicação feita pelo Cotidiano Econômico (2013).

O maior grupo de ensino privado do país acaba de cravar seus tentáculos em mais um Estado importante, Brasília, Distrito Federal. A Estácio participações S/A através de sua controlada Sociedade Educacional Atual da Amazônia Ltda anunciou a compra do Instituto de Ensino Superior Social e Tecnológico, dona da Faculdade de Ciências Sociais e Tecnológicas – Facitec. A instituição fica

localizada em Taguatinga, Distrito Federal. A Estácio desembolsará cerca de R\$ 36 milhões pela compra da unidade. R\$ 29 mi serão pagos nesta primeira etapa, sendo parte em dinheiro e parte em assunção de dívidas e obrigações em geral e mais R\$ 7 mi pagos numa segunda parcela, porém apenas se for atingida uma meta operacional que é a de a Facitec ser transformada em Centro Universitário até o dia 31/12/2014.

Mais recentemente (2017), registra-se a abertura da Faculdade Uninassau Brasília, na RA de Taguatinga, IES pertencente ao Grupo Ser Educacional, organização também de capital aberto. Sousa (2013) analisa a dinâmica de aquisições:

[...] diante da possível exaustão verificada no setor privado da educação superior, é razoável supor que, no plano nacional, tenha ocorrido, nos últimos anos [2003–2010], um processo de encampamento de uma instituição, ou de grupos de instituições, por outras com capital econômico e acadêmico mais expressivos. Transpondo esse raciocínio para a realidade do DF, constatamos que isso ocorreu, de fato, bem como a entrada de IES oriundas de outras Unidades da Federação para disputar o objeto de luta – a clientela que busca serviços prestados pelos estabelecimentos que compõem o subcampo do qual fazem parte (p. 229).

As dinâmicas analisadas contribuíram para a reconfiguração do subcampo da educação superior privada no DF, conforme apresentado no Quadro 13 por ordem alfabética, tipo de organização acadêmica, RA, grupo de renda média, CI e IGC. A análise da distribuição geográfica das IES particulares no DF se justifica por sua relação com o desenvolvimento social. A identificação do CI e IGC é feita em razão das convergências e/ou contradições entre esses indicadores e suas relações com a qualidade percebida nas instituições.⁹⁷

⁹⁷ A pesquisa foi realizada no sistema e-Mec, tendo sido desconsideradas as IES não credenciadas para oferta presencial, as instituições especialmente credenciadas para oferta de cursos *lato sensu* e as que, apesar de constarem como ativas no e-Mec, não estão em funcionamento. O procedimento foi feito para evitar distorções quanto à realidade do subcampo privado do DF.

Quadro 13 – Instituições privadas de educação superior criadas no DF, por Região Administrativa, grupo de rendimento médio familiar, Conceito Institucional e Índice Geral de Curso (2022)

Ordem	Instituição	Organização acadêmica	Região Administrativa	Grupo	CI	IGC
01	Centro Universitário de Brasília	Centro Universitário	Asa Norte	1 (alta renda)	4	3
02	Centro Universitário do Distrito Federal	Centro Universitário	Asa Sul	1 (alta renda)	3	4
03	Centro Universitário do Instituto de Educação Superior de Brasília (Iesb)	Centro Universitário	Asa Norte	1 (alta renda)	5	4
04	Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos	Centro Universitário	Gama	2 (média–alta renda)	5	3
05	Centro Universitário Estácio de Brasília – Estácio Brasília	Centro Universitário	Taguatinga	2 (média–alta renda)	4	3
06	Centro Universitário Euro-Americano	Centro Universitário	Asa Sul	1 (alta renda)	4	4
07	Centro Universitário Icesp (Unicesp)	Centro Universitário	Águas Claras	2 (média–alta renda)	4	4
08	Centro Universitário Mauá de Brasília (UniMauá)	Centro Universitário	Taguatinga	2 (média–alta renda)	4	4
09	Centro Universitário Planalto do Distrito Federal – Uniplan (Uniplan)	Centro Universitário	Águas Claras	2 (média–alta renda)	3	3
10	Centro Universitário Projeção (Uniprojeção)	Centro Universitário	Taguatinga	2 (média–alta renda)	4	4
11	Escola de Políticas Públicas e Governo (FGV EPPG)	Faculdade	Asa Norte	1 (alta renda)	5	-
12	Faculdade Albert Einstein (Falbe)	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	3	3
13	Faculdade Anasps (Fanasps)	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	3	-
14	Faculdade Anhanguera de Brasília	Faculdade	Taguatinga	2 (média–alta renda)	4	3
15	Faculdade Anhanguera de Ciências e Tecnologia de Brasília	Faculdade	Asa Norte	1 (alta renda)	3	3
16	Faculdade Anhanguera de Negócios e Tecnologias da Informação	Faculdade	Taguatinga	2 (média–alta renda)	4	3
17	Faculdade Anhanguera de Taguatinga	Faculdade	Taguatinga	2 (média–alta renda)	3	3
18	Faculdade Apogeu (Apogeu)	Faculdade	Gama	2 (média–alta renda)	3	3
19	Faculdade Atame (Atame)	Faculdade	Asa Norte	1 (alta renda)	3	-
20	Faculdade Brasília (FBr)	Faculdade	Santa Maria	3 (média–baixa renda)	4	4
21	Faculdade CCI (FAC CCI)	Faculdade	Samambaia	3 (média–baixa renda)	3	2
22	Faculdade Cerrado (Face)	Faculdade	Taguatinga	2 (média–alta renda)	3	-
23	Faculdade Claretiana de Brasília (FCB)	Faculdade	Taguatinga	2 (média–alta renda)	4	-
24	Faculdade de Artes Dulcina de Moraes (Fadm)	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	3	3

25	Faculdade de Tecnologia CNA (Fatecna)	Faculdade	Asa Norte	1 (alta renda)	4	4
26	Faculdade de Tecnologia Ícone (Facti)	Faculdade	Taguatinga	2 (média-alta renda)	3	-
27	Faculdade de Tecnologia e Inovação Senac DF (Fac Senac DF)	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	3	3
28	Faculdade de Teologia da Arquidiocese de Brasília (Fateo)	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	4	3
29	Faculdade Fasipe DF (FacDF)	Faculdade	Ceilândia	3 (média-baixa renda)	4	-
30	Faculdade Goyazes do Distrito Federal ⁹⁸	Faculdade	Recanto das Emas	4(baixa renda)	4	-
31	Faculdade Horizonte (Fachorizonte)	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	3	3
32	Faculdade Ibmec de Brasília (Ibmec Brasília) ⁹⁹	Faculdade	Sudoeste	1 (alta renda)	4	-
33	Faculdade IBRA de Brasília (Faculdade Fabras)	Faculdade	Planaltina	3 (média-baixa renda)	3	3
34	Faculdade Icesp (Icesp)	Faculdade	Águas Claras	2 (média-alta renda)	4	4
35	Faculdade JK Brasília Asa Sul II (JK)	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	4	-
36	Faculdade JK Brasília – Recanto das Emas (JK Bsb RE)	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	3	2
37	Faculdade JK de Tecnologia (FacJK)	Faculdade	Lago Norte	1 (alta renda)	3	2
38	Faculdade JK – Guará (JK)	Faculdade	Guará I	2 (média-alta renda)	2	2
39	Faculdade JK Michelangelo (Fajkmic)	Faculdade	Taguatinga	2 (média-alta renda)	3	2
40	Faculdade JK – Unidade I – Gama	Faculdade	Gama	2 (média-alta renda)	3	2
41	Faculdade JK – Unidade II – Gama	Faculdade	Gama	2 (média-alta renda)	3	3
42	Faculdade LS (Facels)	Faculdade	Taguatinga	2 (média-alta renda)	4	3
43	Faculdade Plesbiteriana Mackenzie Brasília (FPMB)	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	4	-
44	Faculdade Processus (PFD)	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	5	4
45	Faculdade Projeção de Ceilândia (Fapro)	Faculdade	Ceilândia Norte	3 (média-baixa renda)	4	4
46	Faculdade Projeção de Sobradinho (Fapro)	Faculdade	Sobradinho	2 (média-alta renda)	4	4
47	Faculdade Projeção de Taguatinga Norte (Fapro)	Faculdade	Taguatinga	2 (média-alta renda)	4	4
48	Faculdade Projeção do Guará	Faculdade	Guará	2 (média-alta renda)	4	4

⁹⁸ A Faculdade Goyazes do Distrito Federal consta como ativa no sistema E-Mec, todavia, encontra-se no referido sistema que a IES está em processo de descredenciamento voluntário, conforme processo SEI nº 23000.000790/2022-42.

⁹⁹ Com a compra do Grupo Adtalem, em 2020, pelo Grupo de capital aberto Yduqs, todas as instituições do Ibmec passaram a incorporar o portfólio do referido grupo educacional.

49	Faculdade Republicana	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	3	-
50	Faculdade Silva Neto (Fasine)	Faculdade	Gama	2 (média-alta renda)	3	-
51	Faculdades Integradas da Upis (UPIS)	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	5	3
52	Faculdade Solidária de Sobradinho (Fasol)	Faculdade	Guará	2 (média-alta renda)	3	-
53	Faculdades Planalto Central (FPC)	Faculdade	Guará	2 (média-alta renda)	3	-
54	Faculdade Sulamérica Brasília	Faculdade	Planaltina	3 (média-baixa renda)	3	-
55	Faculdade Teológica Batista de Brasília (FTBB)	Faculdade	Asa Norte	1 (alta renda)	3	3
56	Faculdade Uniaba (Fac Uniaba)	Faculdade	Águas Claras	2 (média-alta renda)	3	-
57	Faculdade Unibrasília	Faculdade	São Sebastião	3 (média-baixa renda)	3	3
58	Faculdade Unibrasília Sul	Faculdade	Gama	2 (média-alta renda)	3	-
59	Faculdade Uninassau Brasília (Uninassau Brasília)	Faculdade	Taguatinga	2 (média-alta renda)	4	-
60	Faculdade Universo Brasília	Faculdade	Guará	2 (média-alta renda)	4	-
61	Faculdade Teológica Reformada de Brasília (FTRB)	Faculdade	Águas Claras	2 (média-alta renda)	3	-
62	Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento, e Pesquisa de Brasília (IDP-BSB)	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	5	4
63	Instituto de Ensino Superior Planalto (Iesplan)	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	3	3
64	Instituto Leya de Educação Superior (Leya)	Faculdade	Águas Claras	2 (média-alta renda)	3	-
65	Instituto Superior da Convenção Nacional das Assembleias de Deus (Iscon)	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	3	-
66	Instituto Superior de Educação Albert Einstein (Isalbe)	Faculdade	Asa Sul	1 (alta renda)	4	2
67	Instituto Superior de Educação do Cecap (Iscecap)	Faculdade	Lago Norte	1 (alta renda)	-	2
68	Real Faculdade de Brasília (FU)	Faculdade	Asa Norte	1 (alta renda)	-	-
69	Universidade Católica de Brasília (UCB)	Universidade	Águas Claras	2 (média-alta renda)	4	4

Fonte: Elaborado pelo autor com base no sistema e-Mec (2022).

Das 69 instituições privadas do DF, 29 (42,0%) estão localizadas no grupo 1 (alta renda), 32 (46,4%) no grupo 2 (média-alta renda), 7 (10,1%) no grupo 3 (média-baixa renda) e somente 1 (1,4%) no grupo 4 (baixa renda). A crítica repousa no fato da expressiva concentração das instituições em RAs onde se encontra parte da população com altos rendimentos, em contradição com o critério de expansão de instituições com o intuito de democratização da educação superior. Quanto à organização acadêmica, no subcampo do DF permanece apenas uma (1,4%) universidade privada (realidade presente desde a gênese do campo da educação superior no DF), dez centros universitários (14,5%) e 58 faculdades (84,1%). Ao comparar a quantidade de IES privadas entre 2003 e 2021, constata-se uma evolução de 63 para 69 instituições, aumento de 9,5% em quase duas décadas. Esse percentual é consideravelmente inferior ao crescimento de 17,5% ocorrido entre 2003 e 2007, com 63 e 74 IES, respectivamente. Os dados analisados levam à constatação de que, de fato, a expansão do subcampo privado do DF tem vivenciado um processo de exaustão, conforme analisado por Sousa (2013). Acrescenta-se a esse acontecimento a hipótese de que a estratégia de transformação da organização acadêmica em centro universitário deve ser a mais pretendida pelos atores presentes no campo como caminho para se manter no jogo e como alternativa para que outras IES tentem ocupar posições dominantes, sobretudo as de capital aberto, que tendem a utilizar o capital econômico como diferencial no campo de embates pela conquista da clientela.

5.3 Síntese parcial

A compreensão do fenômeno social perpassa pela apropriação do movimento histórico do campo da educação superior do DF, fato que contribui para o devido entendimento da sua dinâmica. Contudo, a formação desse campo não ocorre de forma isolada do desenvolvimento histórico do DF, unidade federativa com expressivas desigualdades sociais que reverberam na redução das possibilidades de acesso à educação superior por parte das classes sociais com menor capital econômico e cultural.

A gênese da educação superior no DF tem como marco a criação de uma universidade pública, a UnB. Contudo, fundamentado nos aparatos legais concedidos pelo Estado, o que se estabeleceu após foi um intenso avanço do campo pela via privatista, que, diferentemente do cenário nacional (onde parte considerável das novas IES se originaram como um desdobramento de escolas), iniciou com duas IES criadas por mantenedores que pertenciam ao campo político.

Da segunda metade da década de 1990 até 2002 representou a fase de maior expansão do subcampo privado. Nesse período, o Estado agiu com base em recomendações de organismos internacionais, como o Banco Mundial, promovendo uma expressiva política neoliberal. Esse contexto contribuiu para o desinvestimento na educação superior pública.

Entre 2003 e 2010, políticas voltadas para a educação superior pública, como o Reuni, contribuíram para a expansão do subcampo. No cenário local, proporcionaram a abertura de novos *campi* da UnB, nas RAs de Planaltina, Ceilândia e Gama, contribuindo com a interiorização da educação superior e a expansão de matrículas na universidade pública. No subcampo privado, ocorreu uma expansão de matrículas, todavia, de forma mais tímida que na fase anterior, demonstrando sinais de exaustão no processo expansionista pela via privada.

No período pós-2010, os dados confirmam a exaustão no avanço expansionista no subcampo privado, pois a quantidade de matrículas em 2019 foi inferior à de 2011. Contudo, percebe-se um avanço no processo de transformação de organizações acadêmicas em centros universitários como estratégia de dominação do campo por parte de alguns atores, como grupos educacionais de capital aberto, que intensificaram sua presença no DF.

A compreensão do desenvolvimento histórico do campo da educação superior e suas relações com o contexto mais amplo da trajetória socioeconômica do DF, *locus* das instituições participantes da pesquisa, contribuiu para a análise e interpretação da subjetividade presente na fala dos sujeitos que foram entrevistados nesta investigação. Essa abordagem será realizada no próximo capítulo.

CAPÍTULO 6 – QUALIDADE, AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO: PONTOS E CONTRAPONTOS

As representações sociais devem ser vistas como uma maneira específica de compreender e comunicar o que nós já sabemos. Elas ocupam, com efeito, uma posição curiosa, em algum ponto entre conceitos, que têm como seu objetivo abstrair sentido do mundo e introduzir nele ordem e percepções, que reproduzam o mundo de uma forma significativa (SERGE MOSCOVICI, 2015, p. 46).

O presente capítulo destina-se à análise e interpretação dos dados coletados mediante a realização de entrevistas semiestruturadas, apoiado na literatura sobre o objeto de pesquisa e na análise documental. Para tanto, foram desenvolvidas e utilizadas categorias de conteúdo *a priori* e, a partir das falas dos sujeitos entrevistados, a categoria *a posteriori*. A definição das categorias *a priori* e *a posteriori* permitiu apreender o pensamento coletivo de cinco representações sociais que se relacionam com o campo da educação superior de forma mais abrangente e, de maneira específica, com a avaliação institucional externa. Nesse sentido, após a exposição das perspectivas de análise e interpretação de dados, foram problematizadas: i) a qualidade e a educação superior privada; ii) as relações entre qualidade, avaliação e regulação; iii) a avaliação institucional externa no subcampo privado da educação superior; e iv) a expansão do mercado no subcampo privado da educação superior, sendo esta última uma categoria constituída *a posteriori*.

Coerente com o método materialista histórico-dialético e com a perspectiva de análise do conteúdo, foi utilizada também a técnica do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), visto que reconhece a relevância das relações sociais, históricas e culturais presentes no desenvolvimento do fenômeno social, bem como a propriedade da construção coletiva. Para a análise dos discursos, foi utilizado o sistema DSC *Software* (DSCSoft). Quanto ao método histórico-dialético, a exemplo dos capítulos anteriores, neste capítulo foram adotadas as categorias intrínsecas ao método: contradição, totalidade e mediação. A escolha das categorias elencadas possibilitou a apropriação dos movimentos históricos e das constantes transformações presentes na política de avaliação e regulação da educação superior. Essa dinâmica origina-se do concreto, do real, e não

ocorre de forma harmônica nem como objeto isolado de uma totalidade, que nunca está findada e sofre inúmeras mediações por ações humanas.

6.1 Perspectivas de análise e interpretação de dados

Os processos de análise e interpretação dos dados representam uma etapa de extrema relevância para o desenvolvimento de uma pesquisa e sucedem a coleta dos dados. Conforme Gil (2012), as relações entre ambos são estreitas, contudo, seus conceitos se distinguem, pois a análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma a fornecer respostas ao problema apresentado para a investigação. Já a interpretação tem como propósito a construção de sentidos mais amplos sobre as respostas, que só se tornam possíveis por meio da sua relação com conhecimentos elaborados outrora.

Neste estudo, seguiu-se a opção proposta por Franco (2008), que prevê a realização de uma pré-análise. Nessa etapa, os documentos foram escolhidos com a realização, primeiramente, da leitura flutuante para uma apropriação prévia das principais abordagens. Após a definição do campo do *corpus*, foram utilizadas algumas regras recomendadas pela autora: as de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência, que possibilitaram a adequada seleção de dados relacionados com o objeto de investigação. Após a exploração do material selecionado, o conteúdo foi classificado e analisado a partir das categorias estabelecidas para a investigação.

A análise e a interpretação dos dados coletados para a investigação resultaram do diálogo entre as contribuições originadas pelos documentos selecionados, a degravação e a transcrição das entrevistas semiestruturadas. Na etapa da análise e interpretação de dados, foram realizadas investigações a partir das ideias centrais presentes nas falas dos sujeitos e das seguintes categorias definidas *a priori*: i) qualidade e educação superior privada; ii) relações entre qualidade, avaliação e regulação; e iii) avaliação institucional externa no subcampo privado da educação superior.

Acerca da constituição de categorias *a priori* para a análise de conteúdo, Franco (2008) expressa que são “[...] pré-determinados em função da busca a uma resposta específica do investigador” (p. 60). A definição dessas três categorias *a priori* permitiu sistematizar os procedimentos da investigação e assimilar os fenômenos que se relacionavam com o objeto de pesquisa. Além delas, foi definida uma categoria *a posteriori*: expansão do mercado no subcampo privado da educação superior. Consoante

a autora supracitada, a definição da categoria *a posteriori* se dá na reprodução do significado e sentido atribuídos pelos respondentes, evidenciando-se todas as nuances consideradas.

Na análise foi utilizada, ainda, a técnica do DSC, que possibilita apreender o pensamento coletivo em determinado espaço e momento histórico, além de considerar a discursividade como atributo constitutivo do pensamento coletivo (LEFÈVRE *et al.*, 2003). Nesse sentido, os autores expressam que a técnica propõe a apropriação da discursividade, particularidade intrínseca do pensamento coletivo, preservando-a em todas as etapas da pesquisa – desde a elaboração das perguntas, movendo-se pela coleta e pelo processamento dos dados, até a apresentação dos resultados. A escolha se deu pela convergência do DSC com o método do materialismo histórico-dialético, uma vez que em ambos se reconhece a relevância das relações sociais, históricas e culturais, assim como seu caráter de construções coletivas e em movimento.¹⁰⁰ Lefèvre *et al.* (2003) explicam que o pensamento coletivo

[...] é um idioma “segundo”, uma segunda língua, ou na terminologia chomskiana, uma “competência” social que, na medida em que viabiliza e permite a troca entre indivíduos distintos de uma mesma cultura, constitui, como o idioma “primeiro”, condição imprescindível para a vida humana em sociedade. Esse idioma é obtido indutivamente, por abstração, a partir de um conjunto de falas individuais de sentido reputado semelhante ou complementar, com a finalidade precípua de expressar e representar um pensamento coletivo (p. 16).

O DSC tem seus alicerces teóricos na Teoria das Representações Sociais, fundamentada no psicólogo social romeno Serge Moscovici (1925–2014), que propõe analisar os fenômenos sociais a partir de uma perspectiva coletiva e compreender o indivíduo como parte de uma sociedade política, econômica, cultural e historicamente situada (MOSCOVICI, 2015). Essa perspectiva apresenta convergência com o conceito de classe social presente na teoria social marxista como reconhecimento de um sujeito coletivo e que sofre mediações.

Nas mais remotas épocas da História, verificamos, quase por toda parte, uma completa estruturação da sociedade em classes distintas, uma múltipla

¹⁰⁰ O uso do DSC, na presente pesquisa, associou-se a outros procedimentos, como a requantificação de palavras-chave, que expressam a ocorrência de um determinado tema, a categorização para a análise do conteúdo e a análise de discursos também individualizados em razão de suas contribuições para a investigação. Esses não são procedimentos excludentes, pois se relacionam e possibilitam uma maior apreensão dos sentidos e significados.

gradação das posições sociais. Na Roma antiga encontramos patrícios, cavaleiros, plebeus, escravos; na Idade Média, senhores, vassalos, mestres das corporações, aprendizes, companheiros, servos; e, em cada uma destas classes, outras gradações particulares (MARX; ENGELS, 1998, p. 40).

A composição dos discursos coletivos possibilitou obter uma visão geral das posições dos grupos, com a articulação dos posicionamentos e valores dos coletivos, evidenciando, inclusive, contradições e tensões presentes nas falas. Com a inserção das entrevistas no DSCSoft, foi possível criar um banco de dados, categorizá-las, definir as expressões-chave, as ideias centrais e a ancoragem, além de constituir os pensamentos coletivos a partir de discursos individualizados. A organização dessas expressões chave forma um ou mais discursos-sínteses, que são os textos base de análise. Nessa perspectiva, Figueiredo *et al.* (2013) asseveram que

[...] o processamento das respostas, que culmina na produção dos discursos do sujeito coletivo, supõe: uma postura rigorosamente descritiva, a análise detalhada, a seleção do conteúdo relevante de cada resposta, a busca e a nomeação das idéias centrais e ancoragens presentes nos conteúdos das respostas e, finalmente, a edição dos DSCs. Estas etapas metodológicas são condições necessárias para que as pesquisas com o DSC sejam vistas como produções científicas, passíveis de serem criticadas nas suas eventuais insuficiências e erros, e reprodutíveis pelos pesquisadores que assim o desejarem (p. 135).

No DSCSoft, os entrevistados foram cadastrados (com a preservação do anonimato para o atendimento dos preceitos éticos) e agrupados de acordo com as suas representatividades institucionais, o que permitiu definir os seguintes núcleos de entrevistados: i) Estado; ii) mantenedores de IES privadas; iii) gestores da educação superior no campo do Distrito Federal; iv) avaliação e regulação das IES; e v) Núcleos Docentes Estruturantes. Apresentam-se, no Quadro 14, os 18 sujeitos que participaram da pesquisa e os códigos utilizados para referenciá-los ao longo da pesquisa.¹⁰¹

¹⁰¹ Inicialmente foram previstas entrevistas com 21 sujeitos. Todavia, na IES 1, apesar da disponibilidade para a entrevista, um dos sujeitos que representava uma coordenação não enviou o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e o Termo de Autorização para a Gravação assinados, motivo pelo qual não foi possível a sua inserção. A mesma coordenação também não indicou um representante do seu Núcleo Docente Estruturante (NDE), apesar das inúmeras tentativas via telefonema, WhatsApp e e-mail. Na IES 2, não foi obtido retorno de um dos sujeitos indicados para entrevista de um dos NDEs, apesar, também, das diversas tentativas de contato. A despeito dos contratemplos expostos, assegura-se que a diminuição da quantidade de sujeitos entrevistados não trouxe prejuízo para a pesquisa, pois foi garantida a devida representatividade de todos os grupos.

Quadro 14 – Sujeitos entrevistados na pesquisa

Sujeito	Código
Reitor	R-IES1; R-IES2
Procurador institucional	PI-IES1; PI-IES2
Representante da Comissão Própria de Avaliação	R-CPA1; R-CPA2
Coordenador de curso da área jurídica	C-CAJ1; C-CAJ2
Coordenador de curso da área de ciências biológicas	C-CCB2
Coordenador de curso da área de humanas	C-CAH1
Coordenador de curso da área de engenharia	C-CAE2
Representante do Núcleo Docente Estruturante da área jurídica	R-NDEJ1
Representante do Núcleo Docente Estruturante da área de ciências biológicas	R-NDECB2
Representante do Núcleo Docente Estruturante da área de humanas	R-NDEH1
Representante do Núcleo Docente Estruturante da área de engenharia	R-NDEE2
Representante da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior	R-SRSES
Representante da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior	R-CNAES
Representante da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior	R-ABMES

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após o cadastro dos sujeitos e a definição dos grupos correspondentes, foram inseridas as perguntas, das quais parte havia sido definida previamente e parte surgiu no decorrer da entrevista semiestruturada, sendo algumas comuns aos cinco grupos e outras com especificidades por grupo. Após essas etapas, foi realizada a leitura e análise de todas as respostas dos sujeitos, por pergunta selecionada, para então definir as expressões-chave que poderiam representar a íntegra da fala dos sujeitos ou recortes que teriam maior convergência com o questionamento feito. Em seguida, foi realizada uma nova análise, tendo como base as expressões-chave para a criação das ideias centrais presentes nas falas, fase de extrema importância para o cruzamento de informações dos discursos individualizados para que se tornassem coletivos. Em seguida, todas as respostas particulares foram categorizadas de acordo com o principal enfoque abordado.

Superada essa fase, foi efetuada a ancoragem a partir das expressões-chave e da ideia central de cada resposta. O procedimento representou a identificação de teorias, pressupostos teóricos, hipóteses ou conceitos que contribuíram para a adequada análise do discurso, ainda em sua fase individualizada. Após, foram analisadas as relações entre os discursos individualizados e os referenciais que fundamentaram a pesquisa. Como fase complementar, procedeu-se à produção dos DSCs para cada um dos cinco grupos representados.

Assevera-se que a opção pelo DSC fundamentado na Teoria das Representações Sociais, como técnica que apoiou a análise do conteúdo baseada em Franco (2008), favoreceu o aprofundamento da investigação acerca do objeto de estudo – a avaliação institucional externa – como parte de uma totalidade e seus nexos com outras partes que se vinculam ao objeto, tais como a qualidade, a avaliação, a regulação e o subcampo privado da educação superior no Distrito Federal, conforme será apresentado nas seções seguintes.

6.2 Qualidade e educação superior privada

Como discutido no capítulo 3, qualidade é um conceito polissêmico, podendo ser compreendido de diferentes formas, a depender do movimento histórico, da sociedade, dos atores envolvidos e das suas intencionalidades. No campo da educação superior, soma-se a esse aspecto a complexidade que envolve suas relações com a expansão, a avaliação, a regulação e a avaliação institucional externa.

Demo (1996) apresenta duas formas de qualidade na educação, a formal e a política, que não devem ser separadas, pois fazem parte de uma mesma totalidade. A primeira significa a habilidade do manejo de instrumentos, meios, formas e técnicas perante os desafios do desenvolvimento, dentre esses, o manejo e a produção do conhecimento. Quanto à qualidade política, o autor expõe que

[...] quer dizer a competência do sujeito em termos de se fazer e de fazer história, diante dos fins históricos da sociedade humana. É condição básica da participação. Dirige-se a fins, valores e conteúdos. É naturalmente ideológica, porque definição política é sua marca, perdendo qualidade, se ideologia se reduzir a justificações desumanas e a partidarismos obtusos. Inclui ética na política (p. 14).

Os entendimentos postos contribuem para a análise dos dados coletados a partir da aplicação das entrevistas semiestruturadas. Nesse sentido, para a apropriação sobre o entendimento de qualidade, foi feita a seguinte indagação para 17 sujeitos participantes da pesquisa: *em sua opinião, qual é o significado de qualidade na educação superior?* As respostas conduziram para a definição das ideias centrais presentes em cada discurso:

- i) relacionada com as melhorias institucionais e com a percepção do aluno sobre o seu desenvolvimento nas avaliações;

- ii) elemento de transformação pessoal a partir do desenvolvimento de novos conhecimentos e habilidades;
- iii) relacionada com o desenvolvimento do país, o ensino e a pesquisa, possibilitando futuramente uma vida digna;
- iv) relacionada à formação humana, profissional e cidadã;
- v) como algo subjetivo, todavia, possível de alcançar com cada um fazendo o seu melhor;
- vi) como a possibilidade de o docente ter maior autonomia para trabalhar as metodologias ativas, sem interferências externas, e entender a real necessidade do aluno e apoiá-lo com a qualidade desejada;
- vii) ter condições de formar o egresso apto a atender às necessidades de um mundo do trabalho;
- viii) formar cidadãos críticos que pensem no coletivo;
- ix) formar um profissional que vá para o mercado e consiga resolver problemas da sua área;
- x) ser uma instituição que acompanhe as mudanças da sociedade, que atenda as expectativas da comunidade e dos alunos, que produza técnicas e políticas educacionais coerentes e que desenvolva o corpo docente;
- xi) formar o indivíduo para o mercado de trabalho;
- xii) possibilitar condições de ascensão social e a instituição oferecer uma formação integral;
- xiii) oferecer uma melhor experiência para o aluno, agregando valor e formando o aluno para o mercado de trabalho;
- xiv) questões muito mais subjetivas do que uma concepção. Os indicadores do MEC norteiam, pois abrangem, entre outros aspectos, possibilidades de ascensão profissional e ações que impactam a vida de uma comunidade;
- xv) envolvimento de toda a instituição para melhorar os principais indicadores de avaliação e proporcionar o crescimento do aluno;
- xvi) conceito subjetivo, pois depende do lugar de fala de cada um e do ponto de partida;
- xvii) relacionada com o valor agregado ao ingresso e sua atuação na sociedade.

As ideias centrais foram então relacionadas com as visões de qualidade já discutidas na presente investigação, o que possibilitou reconhecer quais visões sobre qualidade na educação superior têm maior incidência. Dos 17 sujeitos, sete (41,2%) apresentaram afinidade com as visões *pluralista* (BERTOLIN, 2009) e de *especificidade*

(MOROSIN, 2011, 2014), que, conforme visto anteriormente, entendem que a qualidade não deve se limitar às questões econômicas, sendo necessário considerar fatores como o desenvolvimento social, cultural e democrático e o respeito às diferenças, como evidenciado por R-NDECB2:

[...] eu sei que a educação não é um caminho para corrigir o mundo, ela é o caminho [risos]. Nós estamos numa sociedade adoecida na qual, por exemplo, de maneira geral, formar cidadão, um cidadão crítico, colocar um cidadão, uma cidadã crítica no mundo é de extrema importância, né, a gente precisa colocar sujeitos pensantes, e que entendam que o problema, quando existe um problema na sociedade, ele é um problema meu, mesmo que ele não me atinja pessoalmente, eu, como homem branco, por exemplo, eu preciso olhar para o mundo, para o fenômeno do racismo, do machismo, como um problema meu, eu faço parte desse problema [...] (informação verbal, 2021).

Em seguida, a fala de cinco sujeitos (29,4%) teve maior identificação com as visões de qualidade *economicista* (BERTOLIN, 2009) e do tipo *isomórfica* (MOROSIN, 2011, 2014), que enfatizam a formação do egresso para o mercado de trabalho, o avanço da empregabilidade e o crescimento da economia – ou seja, um entendimento fundamentado nos princípios financeiros, em convergência com a fala de R-NDEE2 ao declarar que “[...] a primeira coisa [que] eu acho que a qualidade significa é formar um profissional que vai para o mercado e ele consiga resolver problemas da sua área” (informação verbal, 2021).

Afere-se que o discurso apresentado é contraditório com a qualidade *política* problematizada por Demo (1996), em que a formação não se restringe ao desenvolvimento do profissional para o mercado de trabalho, mas de um cidadão crítico, ético, participante do fazer histórico. Tais aspectos convergem com os princípios defendidos na concepção do Sinaes, mas, conforme discutido na presente pesquisa, têm perdido sua relevância em razão da forma que o Estado tem desfigurado a política pública, a exemplo das Portarias Normativas nº 4, de 5 de agosto de 2008 (BRASIL, 2008a) e nº 12, de 5 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008b), que constituíram o CPC e o IGC, respectivamente, e contribuíram para desvirtuar a proposta inicial do Sinaes, fortalecendo o aspecto regulatório em detrimento do avaliativo.

Outros cinco respondentes (29,4%) apresentaram explicações que se relacionavam mais com problemas específicos enfrentados do que com uma concepção ampla de qualidade, como C-CAJ1: “[...] acho que o significado de qualidade no ensino superior é dando mais liberdade para o docente trabalhar as metodologias ativas, trabalhar

o real conteúdo junto com seu alunado, sem muitas interferências externas” (informação verbal, 2021).

Acerca da participação do docente na qualidade da educação, Dias Sobrinho (2002b) discute que, para a melhoria qualitativa, é fundamental que os docentes se sintam sujeitos no desenvolvimento. A relevância do corpo docente para a qualidade é corroborada pelo peso dado pelo Estado nos dispositivos legais sobre o processo de avaliação. No CPC, por exemplo, o corpo docente tem 30% de peso em sua composição, distribuídos da seguinte forma: i) 7,5% de nota de proporção de mestres; ii) 15% de nota de proporção de doutores; e iii) 7,5% de nota de regime de trabalho (INEP, 2018). Todavia, não se pode incorrer no equívoco de responsabilizar o docente na totalidade que envolve a qualidade na educação, pois, conforme alerta Dias Sobrinho (2002b),

[...] juntamente com o ingresso no mundo conflituoso das forças do mercado cresce a responsabilização dos professores. Muitos professores, de tanto ouvirem críticas a seu trabalho e após conhecerem os resultados dos exames nacionais e de outros instrumentos de fiscalização e controle, acabam internalizando a idéia de que são incompetentes, sentem diminuída sua autonomia profissional e convivem com mais ansiedade e tensão (p. 25).

Quanto à visão de qualidade da *equidade*, analisada por Bertolin (2009) e Morosini (2011, 2014), cujos atributos incluem a defesa da igualdade de oportunidade de acesso à educação superior, a igualdade social e a diminuição das vulnerabilidades sociais, não foi identificada representatividade entre as falas dos sujeitos entrevistados.

Convergente com a Teoria das Representações Sociais, buscou-se compreender os significados dos discursos a partir das representações expressas pelos grupos previamente definidos. Nesse sentido, o grupo composto pelas representações do Estado manifestou o DSC a seguir sobre o significado de qualidade na educação superior.

Quadro 15 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação do Estado sobre qualidade na educação superior

Pergunta: em sua opinião, qual é o significado de qualidade na educação superior?
<p>R-CNAES – Essa eu reporto como sendo a pergunta mais difícil de ser respondida. Eu vou te dizer porque, se você perguntar, se você fizesse uma pergunta bem simples, “qual é o conceito de qualidade em educação superior?”, para cada gestor do Ministério da Educação, para cada gestor envolvido com avaliação no Inep, você teria tantos conceitos de qualidade quantos entrevistados fossem, primeiro até porque a qualidade na educação superior, vejo uma certa substantividade, ou até para ser mais preciso uma certa subjetividade [...]. Há uma tendência normal, [...] há uma tendência habitual, sobretudo na instituição privada de ensino de que o cliente é o aluno. [...] O conceito de qualidade deveria ser um conceito mais clássico, assim, de qualidade, que seria um sinal de perfeição, que é um conceito de qualidade que eu gosto, que ele vem do antigo Egito, que qualidade vira sinônimo de um sinal de perfeição. Como está cada vez mais difícil nós alcançarmos esse padrão de qualidade ou esse sentido de qualidade na educação superior, a qualidade acabou tendo um viés reducionista, como [...] uma redução sociológica do conceito de qualidade, e em que sentido, a qualidade, agora, ela passa a ser agregação de valor, vamos dizer assim, o valor entrou medíocre, se ele saiu um pouco menos medíocre, agregou qualidade. Teve um professor de escola pública, de uma escola, de uma instituição de ensino privado, que um dia ele usou um exemplo bastante pesado nesse sentido, e eu não me esqueço desse exemplo: “na nossa instituição, entram paralelepípedos, e nós temos que burilar para que eles saiam, pelo menos, pedra polida”. É um conceito de agregação de algum indicador que tem, de algum valor superior ao que tinha entrado, tanto pode ser em serviço quanto pode ser informação, enfim, nós saímos de um conceito de qualidade de perfeição e passamos a entrar para agregação de valor, aí a definição da política, a qualidade que orienta a política da educação superior, a meu ver, e que desde o discurso de impulsão de qualidade, como conceito de qualidade não está dito, ele é muito mais de agregação de valor ao ingresso do que torná-lo muito melhor do que ele é, do que fazê-lo perfeito dentro da sociedade da qual ele veio, então, nesse sentido, você dentro desse cenário, dentro do contexto da avaliação, você vai, muitas vezes, se desmotivando, se entristecendo por cada vez se distanciar mais de uma ideia de perfeição e cada vez mais se voltar para uma ideia de agregar indicadores que trazem diferenciais a essa pessoa. Veja, quando eu falo, tem uma sutileza na expressão “IES”, “instituição de ensino superior”, ela é instituição de educação superior, educação. Compete às IES mais do que ensinar, educar, ali se estaria traduzindo o sinal de perfeição desejado, ou seja, a qualidade daquele indivíduo [...].</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala do sujeito entrevistado.

A partir do discurso apresentado, observa-se que pode haver diferentes entendimentos de qualidade a depender das aspirações das instituições, do perfil dos alunos ingressos e da própria condução da política de avaliação da educação superior. Essa realidade é apresentada como uma inquietação por R-CNAES em termos dos rumos que a qualidade vem tomando, como uma ideia mais restrita de agregação de indicadores. Dias Sobrinho (2005) contribui com a discussão ao criticar os percursos da qualidade na educação superior em razão das significativas influências de organismos internacionais, como o FMI, a ONU, o Bird e a OMC, que reforçam a compreensão da educação, em tempos de neoliberalismo, como uma mercadoria, um produto comercial globalizado e regido pelo mercado. Esse produto deve absorver a capacidade de competir, fazendo com que a educação superior perca “[...] sua função política de formação para a cidadania e para os objetivos nacionais” (p. 147).

O discurso do representante dos mantenedores das instituições privadas de educação superior evidencia o quanto o mercado de trabalho é central para o significado

de qualidade. Apesar disso, o representante apresenta que essa compreensão depende também do lugar de fala e dos interesses de cada sujeito presente no campo.

Quadro 16 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos mantenedores das instituições privadas de educação superior sobre o significado de qualidade na educação superior

Pergunta: em sua opinião, qual é o significado de qualidade na educação superior?
<p>R-ABMES – Para uma pergunta complexa, eu vou te dar uma resposta complexa. [...] A qualidade, ela é muito subjetiva. É muito difícil você avaliar uma instituição de ensino do ponto de vista da qualidade e trazer um parâmetro que aquela instituição tem qualidade ou não tem qualidade, porque a qualidade depende muito do ponto de vista que você está trazendo, e a qualidade pode ser de uma forma para mim e de outra forma para você, e certamente a qualidade para um avaliador é de um jeito e para o mantenedor é de outro, e para o aluno é de outro, e para o pai do aluno é outra coisa. Certo? Então [...] é claro que, para você medir uma qualidade, e não só na educação, em qualquer processo em que você vai medir a qualidade, você tem que partir de algum parâmetro, para você ter um ponto de partida, mas, sobretudo na educação, é muito difícil você chegar nessa resposta que você quer, do que é qualidade na educação, porque não existe instituição de ensino boa com aluno ruim, e nem aluno ruim com uma instituição boa. Eu acho que tem que haver um casamento aí, um meio-termo para que tenha um resultado positivo. [...] Aí o valor agregado é muito maior, e isso acaba entregando aí para a sociedade um profissional, para o mercado de trabalho, um profissional com muito mais habilidade. Então, Fabiano, não tem resposta essa pergunta que você me fez, realmente é uma pergunta complexa, mas a gente imagina que é dessa forma que eu coloquei, a gente chega um pouco mais perto de saber o que é um resultado de qualidade na educação. Mas não tem uma receita de bolo, tem que ter um meio-termo, tem que ter aluno bom com faculdade boa, e aí esse casamento aí vai gerar bons frutos e nós vamos ter alunos bem formados para atuar no mercado de trabalho.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala do sujeito entrevistado.

Colabora com a análise do DSC o entendimento de que mudanças em ordenamentos jurídicos provocadas pelo Estado na década de 1990, como a Lei nº 9.394/96 (LDB/96), levaram à reorganização do campo da educação superior brasileira com reverberações na qualidade. Essas reconfigurações, alicerçadas em uma política neoliberal que direcionou a Reforma do Estado nessa mesma década, intensificaram a diversificação e diferenciação institucional com incentivos de expansão, pela via privada, com ênfase na formação profissional, característica que contribuiu para a precarização da qualidade na educação superior (DOURADO, 2005). Proliferaram instituições não universitárias – faculdades e centros universitários – que não têm compromisso legal com a pesquisa, favorecendo uma proposta de formação pedagógica com ênfase no ensino e afastando o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Ao exposto, acrescenta-se a ausência, nos dispositivos legais, de uma definição expressa sobre qualidade pelo próprio Estado, o que contribui para o seu desvirtuamento e para o reducionismo mencionado. Dourado e Oliveira (2009) lembram-nos da totalidade que envolve um processo educativo de qualidade quando expõem que

[...] debater tais questões remete à apreensão de um conjunto de determinantes

que interferem, nesse processo, no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, educação como direito, entre outras. [...] A educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. A educação, portanto, é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade (p. 202).

Para o grupo dos *gestores*, o discurso coletivo sobre o significado de qualidade na educação superior apresentou relações mais contundentes com perspectivas como: i) o cumprimento de processos que conduzem à *qualidade total*,¹⁰² ii) o atendimento de critérios previstos na política do Sinaes; iii) a formação do profissional aliada à do cidadão; e iv) a habilitação do egresso para atender às necessidades do mercado de trabalho.

Quadro 17 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos gestores sobre o significado de qualidade na educação superior

Pergunta: em sua opinião, qual é o significado de qualidade na educação superior?
<p>C-CAH1 – [...] Qualidade, se a gente for buscar o conceito de qualidade, é algo subjetivo. Eu enxergo dessa forma, subjetivo [...], porém, quando a gente busca num sentido, por exemplo, da qualidade total, a gente tem uma outra visão, que é até que eu mencionei a questão dos processos internos [...]. Então, fazer da melhor forma os processos institucionais, que a gente tem, que nós temos, cumprir essas demandas para que a gente consiga chegar nessa referida qualidade, e aí cada um, claro, dentro do seu âmbito, dentro do seu subsistema, ali, fazendo isso, a gente consegue a qualidade total.</p> <p>C-CCB2 – [...] Então, realmente para mim a qualidade da educação está no envolvimento direto na formação do aluno, então essa formação realmente é a formação profissional e formação do cidadão [...].</p> <p>C-CAJ2 – [...] Eu acho que a qualidade é justamente a gente ter condições de formar um egresso apto a atender às necessidades de um mundo do trabalho, então, quando a gente fala de qualidade, não adianta eu ter os melhores profissionais, não adianta eu falar, “olha, todos os meus professores são doutores”, isso não é um indicador de qualidade. Indicador de qualidade é você saber que aquele profissional que foi apresentado ao mundo do trabalho, ele de fato tem condições de exercer as atividades profissionais da área que ele escolher [...].</p> <p>Reitor R-IES1 – [...] Se eu tiver um olhar, eu posso dizer que qualidade é formar para a vida, formar um profissional completo, que tenha competências e habilidades socioemocionais muito mais afloradas. Tem outro que pensa completamente diferente, que pensa que a formação técnica supera a formação socioemocional. Então, é muito difícil dizer o que é qualidade, mas se a gente pode resumir, pegando esses indicadores existentes [do MEC], eles pelo menos norteiam o que pode ser qualidade [...]. Pode ser um trabalho de um curso da área de saúde, em termos de extensão, que vai impactar a vida de uma comunidade, então é muito mais amplo do que só colocar, “ah, o conhecimento que foi adquirido”, é o cognitivo, é o conteúdo, é só o que eu faço às luzes de uma avaliação externa a partir desses critérios estabelecidos, ou essas questões são muito mais subjetivas, subliminares, que têm um impacto social muito grande.</p> <p>R-IES2 – A qualidade é a busca de toda instituição séria. Envolve todo um processo acadêmico também de gestão [...]. O significado é justamente a busca da melhoria dos principais indicadores das avaliações, [...] se os resultados estão sendo usados e aplicados e em cima disso também se está voltando para a gente com clareza um melhor entendimento do aluno, melhor esforço do aluno, um crescimento dele, pessoal, se ele está aproveitando esses momentos bons que a gente tem e trabalhar com dados, trabalhar com eficiência.</p>

¹⁰² Termo proveniente das práticas das indústrias. Sua utilização no campo da educação superior expressa uma equiparação do desenvolvimento da educação com uma produção industrial na busca da qualidade total (BERTOLIN, 2009).

C-CAJ1 – [...] É dando mais liberdade para o docente trabalhar as metodologias ativas, trabalhar o real conteúdo junto com seu alunado sem muitas interferências externas. Então essa qualidade é o quê? É entender a real necessidade do aluno e entender que tipo de aluno está sendo tratado, para aí podermos fazer um trabalho de resgate desse aluno que veio com uma base deficitária para que ele possa galgar o ensino superior com conhecimento e com a qualidade desejada.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala do sujeito entrevistado.

Depreende-se desse quadro que o discurso coletivo da representação dos gestores envolve a relação entre qualidade e mercantilização da educação superior, condição evidenciada com o uso de termos como “qualidade total” e “mundo do trabalho”, como expresso por C-CAH1 e C-CAJ2, respectivamente:

[...] Qualidade, se a gente for buscar o conceito de qualidade, é algo subjetivo. Eu enxergo dessa forma, subjetivo [...], porém, quando a gente busca num sentido, por exemplo, da qualidade total, a gente tem uma outra visão, que é até que eu mencionei a questão dos processos internos [...]. Então, fazer da melhor forma os processos institucionais, que a gente tem, que nós temos, cumprir essas demandas para que a gente consiga chegar nessa referida qualidade, e aí cada um, claro, dentro do seu âmbito, dentro do seu subsistema, ali, fazendo isso, a gente consegue a qualidade total (informação verbal, 2020).

[...] Eu acho que a qualidade é justamente a gente ter condições de formar um egresso apto a atender às necessidades de um mundo do trabalho, então quando a gente fala de qualidade, não adianta eu ter os melhores profissionais, não adianta eu falar, “olha, todos os meus professores são doutores”, isso não é um indicador de qualidade. Indicador de qualidade é você saber que aquele profissional que foi apresentado ao mundo do trabalho, ele de fato tem condições de exercer as atividades profissionais da área que ele escolheu [...] (informação verbal, 2021).

Como assinalado por Dias Sobrinho (2005), nesse entendimento sobre a educação, o conhecimento passa a ser compreendido como um produto, e o indivíduo, como um recurso que ocupa um lugar específico na engrenagem da máquina social em vez de ser percebido como um cidadão, trocando valores centrais para o ordenamento da vida pública, como ética e cidadania, por concepções como eficiência, produtividade e competitividade.

Nessa perspectiva, destaca-se a contribuição do Decreto nº 2.306/97 (BRASIL, 1997), que estabeleceu a distinção entre as IES privadas sem e com fins lucrativos, conforme analisado no capítulo 2. Essa distinção contribuiu sobremaneira para a expansão de instituições, muitas das quais com uma oferta de qualidade questionável e expressivas vertentes mercantilistas. Quanto ao impacto desse decreto, Fávero e Sguissardi (2012) ressaltam que

[...] abriu as portas da educação superior para o denominado mercado educacional. Na direção do que já constava desde 1995/1996 na agenda dos Acordos Gerais de Comércio e Serviço (AGCS) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), como proposta de liberalização dos serviços de educação superior como se fossem comerciais, esse dispositivo legal reconhece a educação superior como um bem de serviço comercializável. Isto é, como objeto ou mercadoria de lucro e acumulação (p. 75).

Todavia, é possível identificar no DSC dos gestores significados também mais abrangentes, de reconhecimento de ações que contribuem para uma formação que vai além da profissional, como a sinalizada por R-IES1: “[...] pode ser um trabalho de um curso da área de saúde, em termos de extensão, que vai impactar a vida de uma comunidade [...]” (informação verbal, 2020). Essa característica coaduna-se com os princípios do Sinaes com uma perspectiva de qualidade fundamentada em alicerces que extrapolam o ensino.

Quanto ao discurso coletivo promovido pelos representantes da avaliação – coordenadores da Comissão Própria de Avaliação – e da regulação – procuradores institucionais – das IES pesquisadas, foi obtido o resultado a seguir.

Quadro 18 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação das pessoas que fazem a avaliação e regulação sobre o significado de qualidade na educação superior

Pergunta: em sua opinião, qual é o significado de qualidade na educação superior?
<p>PI-IES1 – [...] Eu parto da premissa da formação integral. Para mim, qualidade é quando eu tenho um egresso que, além de estar preparado para o mundo do trabalho, com competência e habilidades suficientes para exercer a profissão que ele escolheu, ele tem uma visão crítica, ele tem visão de mundo, ele tem capacidade de abstração. [...] Não adianta nada ser aquele cara técnico que simplesmente vira para mim e diz “eu não sei o que é política, não me meto em política”. Aquela pessoa que fica ali só dentro de um laboratório e não olha para o mundo e não contextualiza as suas experiências [...].</p> <p>PI-IES2 – [...] Só agregando valor, levando educação a sério, a gente fala que é a realização de um sonho que a gente faz, porque é uma equipe que leva a sério. Então quais são as nossas premissas aqui? Oferecer melhor experiência para o nosso aluno? Eu consigo atender todas as expectativas – as expectativas individuais não, que a gente trabalha para o coletivo, [...] que eles [os alunos] experimentem esse serviço e falem assim: “poxa, todos os dias eu me torno alguém diferente”, por mais que ele não perceba no dia seguinte, mas que, quando termina uma disciplina e começa outra, ele começa a despertar coisas, ele começa a ver esse processo de maturidade mesmo que está agregando valor [...].</p> <p>R-CPA2 – Eu penso sempre que o ensino superior, ele tem que ser um elemento de transformação pessoal, sabe, eu não sei se isso está muito relacionado à minha trajetória [...]. Eu consegui desenvolver essas habilidades, então [...] um ensino de qualidade [é aquele] que consegue fazer com que o aluno, ele se descubra, se revise e desenvolva habilidades que ele tem ali que não estão percebidas, conheça novos conhecimentos, conheça novas habilidades. Então eu acho que é isso, a qualidade, ela, para mim, passa por aí.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala dos sujeitos entrevistados.

No discurso do sujeito coletivo formado pelos representantes da avaliação e regulação nas IES pesquisadas, constata-se que o entendimento de qualidade transpassa as questões de inserção no mercado de trabalho e critérios de eficiência, como

apresentado por PI-IES1: “[...] qualidade é quando eu tenho um egresso que, além de estar preparado para o mundo do trabalho, com competência e habilidades suficientes para exercer a profissão que ele escolheu, ele tem uma visão crítica, ele tem visão de mundo, ele tem capacidade de abstração”. Isso também está expresso na fala de PI-IES2 de que a qualidade se relaciona com um processo de transformação do aluno, não se limitando à sua inserção no mercado de trabalho: “[...] todos os dias, eu me torno alguém diferente, por mais que ele não perceba no dia seguinte, mas que, quando termina uma disciplina e começa outra, ele começa a despertar coisas, ele começa a ver esse processo de maturidade mesmo que está agregando valor [...]”.

Esse discurso coletivo difere daquele do grupo de gestores, pois não reconhece uma posição de centralidade do mercado nem enfatiza a educação como produto ou mercadoria. É possível identificar nele aspectos convergentes com uma formação que contribui para o desenvolvimento do aluno a partir de perspectivas mais amplas, considerando, por exemplo, o coletivo e uma formação crítica do cidadão sobre a sociedade na qual está inserido. Conjectura-se que, apesar de ser um discurso de representantes de instituições privadas, no qual a competitividade e o mercado exercem forte pressão, em razão de os sujeitos entrevistados fazerem parte de um grupo que trabalha diretamente com a política do Sinaes, seja como procuradores institucionais, seja como coordenadores da CPA, esse aspecto pode exercer influências significativas nas suas percepções de qualidade na educação superior.

No DSC constituído a partir das representações dos Núcleos Docentes Estruturantes, os temas explorados apresentam contradições dentro de um mesmo coletivo. Em parte, isso pode ser explicado pelas diferentes formações acadêmicas e pela própria constituição de cada sujeito a partir da sua historicidade, conforme exposto a seguir.

Quadro 19 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos Núcleos Docentes Estruturantes sobre o significado de qualidade na educação superior

Pergunta: em sua opinião, qual é o significado de qualidade na educação superior?
R-NDECB2 – [...] Nós estamos numa sociedade adoecida na qual, por exemplo, de maneira geral, [é preciso] formar cidadão, um cidadão crítico, colocar um cidadão, uma cidadã crítica no mundo [...]. A gente precisa colocar sujeitos pensantes, e que entendam que o problema, quando existe um problema na sociedade, ele é um problema meu, mesmo que ele não me atinja pessoalmente. Eu, como homem branco, por exemplo, preciso olhar para o mundo, para o fenômeno do racismo, do machismo, como um problema meu, eu faço parte desse problema. [...] Ai eu fico pensando que não basta colocar no mercado apenas um biólogo ou uma bióloga que entenda o que é uma organela, que entenda o que é uma reprodução sexuada e assexuada de uma planta. Eu preciso colocar lá um menino que saiba pensar, sabe, para atuar nesse mundo, para contribuir para uma mudança significativa no mundo, e para que ele também saiba afetar positivamente as pessoas [...].

R-NDEH1 – Qualidade na educação superior, para mim, é a instituição conseguir implementar as suas políticas, monitorar [e se certificar] [para que] o resultado seja avaliado sistematicamente e que seu público saia satisfeito. [...] Qualidade é todos os órgãos analisarem criticamente a política pedagógica de cursos. A questão dos cursos em si, a questão de o corpo docente se envolver em discussões a respeito de novas tecnologias ou de novos processos em detrimento da evolução da sociedade e daquilo que a sociedade espera [...].

R-NDEJ1 – [...] Educação superior tem um propósito de formação do indivíduo para o mercado de trabalho, para formação pessoal, mas o critério de qualidade que, assim, acredito que deveria também se levar em conta, que além de toda essa estrutura do curso é o posterior ao curso, a inserção dessas pessoas que estão ali, são das instituições de ensino dentro dessa lógica da vida do trabalho [...].

R-NDEE2 – Olha, a primeira coisa [que] eu acho que a qualidade significa é formar um profissional que vai para o mercado e ele consiga resolver problemas da sua área. [...] Então qualidade é isso, qualidade, ele tem que cumprir as exigências, então ele tem que ter cumprido o conjunto mínimo, por exemplo, do CREA [...].

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala dos sujeitos entrevistados.

É possível identificar discursos que entendem qualidade na educação superior como uma concepção que contribui para uma formação com valores para além dos aspectos econômicos e técnicos, como o de R-NDECB2 ao mencionar a necessidade de formar “[...] um cidadão crítico, colocar um cidadão, uma cidadã crítica no mundo [...]”. A gente precisa colocar sujeitos pensantes, e que entendam que o problema, quando existe um problema na sociedade, ele é um problema meu, mesmo que ele não me atinja pessoalmente” (informação verbal, 2021). Nessa perspectiva, Bertolin (2009) discute que a visão *pluralista* da qualidade na educação superior envolve o desenvolvimento cultural, social e democrático de forma sustentável com relevantes propósitos, não sendo a questão econômica a única determinante na formação. Contudo, de forma contraditória, emanam falas como a de R-NDEJ1 de que a qualidade na “[...] educação superior tem um propósito de formação do indivíduo para o mercado de trabalho [...]” (informação verbal, 2021), ou ainda a de R-NDEE2, que define que qualidade “[...] é formar um profissional que vai para o mercado, e ele [o egresso] consiga resolver problemas da sua área [...]”. Esses enunciados confluem para a visão da qualidade *isomórfica*.

Os discursos das representações sociais analisadas têm convergências e divergências. Bourdieu (2004a) explica que, apesar de os sujeitos pertencerem ao mesmo campo de atuação, suas percepções podem apresentar diferenças a depender das suas posições e do *habitus*:

[...] as representações dos agentes variam segundo sua posição (e os interesses que estão associados a ela) e segundo seu *habitus* como sistema de esquemas de percepção e apreciação, como estruturas cognitivas e avaliatórias que eles adquirem através da experiência durável de uma posição do mundo social (p. 158).

A análise realizada a partir dos discursos coletivos dos grupos participantes da investigação revela um expressivo confronto de concepções sobre a qualidade na educação superior. De um lado, a *pluralista* (BERTOLIN, 2009) e/ou da *especificidade* (MOROSIN, 2011, 2014) e, de outro, a *economicista* (BERTOLIN, 2009) e/ou *isomórfica* (MOROSIN, 2011, 2014). Também se nota nas falas a total ausência de uma concepção de qualidade da equidade (BERTOLIN, 2009; MOROSIN, 2011, 2014).

Utilizando como ponto de partida a apropriação do movimento dialético da realidade e considerando a totalidade e o contexto histórico que permeiam o fenômeno, é possível aferir, como uma das causas desse enfrentamento de conceitos no campo da educação superior, o expressivo estímulo estatal à privatização do campo e a influência exercida por atores em embates que direcionam historicamente as propostas e políticas de avaliação e regulação. Com o intuito de conectar as partes que compõem o todo, foi realizada a análise da segunda categoria *a priori*, apresentada a seguir.

6.3 Relações entre qualidade, avaliação e regulação

O uso da categoria *a priori* relações entre qualidade, avaliação e regulação teve o intuito de obter uma contribuição do empírico em relação a forma como o Estado tem atuado na configuração dos processos de avaliação, por meio de dispositivos legais, tem provocado distorções na concepção de qualidade na educação superior. Nesse sentido, no desenvolvimento das entrevistas semiestruturadas, foi realizada a seguinte pergunta: que tensões o(a) senhor(a) destacaria em relação aos processos de avaliação e regulação? O referido questionamento foi feito para 13 participantes da investigação, pertencentes às representações sociais dos grupos constituídos pelos i) gestores; ii) representantes da avaliação e regulação nas IES; e iii) representações dos Núcleos Docentes Estruturantes das IES pesquisadas. A partir da análise dos discursos, foram constituídas as ideias centrais a seguir:

- i) relaciona a burocracia do registro no diploma referente ao Enade como uma tensão da regulação;
- ii) não identifica situação que remeta a tensões entre os processos de avaliação e regulação;

- iii) compreende a regulação como um processo mais tranquilo para a realidade da instituição;
- iv) não identifica tensões;
- v) tensões relacionadas aos processos da avaliação *in loco*;
- vi) a forma de condução do processo de regulação prejudica a avaliação;
- vii) pouca autonomia dos avaliadores, fragilidades na formação dos avaliadores e mudanças mais recentes no instrumento de avaliação externa que flexibilizaram exigências para a melhoria da qualidade;
- viii) a política contribui para a deturpação dos processos em instituições que precisam sobreviver no mercado e precisa evoluir para o reconhecimento das diversidades presentes no sistema;
- ix) ausência do reconhecimento das particularidades institucionais;
- x) dissonâncias entre os marcos regulatórios e as realidades do campo da educação superior e interferências da regulação nos processos de avaliação;
- xi) dentro da realidade da instituição não há tensões entre os processos de avaliação e regulação;
- xii) tensões no sentido de melhor compreensão, por parte das instituições, do que representa a avaliação dentro de um sistema de regulação; e
- xiii) compreende como um processo que tem evoluído com o passar do tempo.

Dessas 13 ideias, oito (61,5%) assinalaram algum tipo de tensão entre os processos de avaliação e regulação, quatro (30,8%) não identificaram tensões e uma foi categorizada como *outros*, pois mencionou um processo que tem evoluído, todavia, sem afirmar se há ou não tensões presentes (7,7%). Os quantitativos demonstram que parte significativa dos sujeitos entrevistados reconhecem que existem tensões entre os processos de avaliação e regulação, como relatado por C-CAJ2:

[...] a avaliação, ela é um processo positivo e fundamental, mas o que acontece é que, [...] quando você tem a regulação, a própria regulação vem desse sistema de decisões políticas, então neste aspecto você acaba prejudicando o processo de avaliação, porque o processo de avaliação, ele tem que ser cíclico, o que deveria acontecer, e também é uma coisa que não acontece (informação verbal, 2021).

A asserção encontra amparo em alguns processos que se relacionam e merecem maiores análises, como a institucionalização pelo Estado do CPC e do IGC em 2008,

conceito e índice que têm no Enade sua principal fonte para suas composições e que contribuem para a constituição de uma cultura de ranqueamento de instituições. Essa contradição tem conduzido a política do Sinaes para uma visão reducionista de critérios de eficiência e eficácia, termos que, conforme abordado no capítulo 3, convergem para uma visão de qualidade *economicista* e contribuem para evidenciar a regulação, em detrimento do processo sistêmico da avaliação. Nessa perspectiva, Dias Sobrinho (2008b) manifesta que

[...] o Enade e o estudante passam a ser as principais fontes de informação para a formulação dos índices de qualidade. Os “proprietários” e destinatários principais são os órgãos do governo. Os principais conceitos são eficiência, competitividade, performatividade. Os objetivos mais importantes são controlar, hierarquizar, comparar, *ranquear*. Tudo isso com pretensa neutralidade e objetividade, como se a avaliação fosse isenta de valores e interesses, como se os números, as notas, os índices, fossem a própria avaliação e pudessem dar conta da complexidade do fenômeno educativo (p. 821).

A afirmativa converge com o declarado por C-CAJ-2 no entendimento de que a forma como se tem conduzido o processo da regulação lesa o da avaliação, pois, ao evidenciar um dos componentes (Enade) em detrimento dos demais, a avaliação externa se fragiliza e, conseqüentemente, a política de avaliação em sua totalidade. Conforme visto no capítulo 4, foi a ação do Estado, por meio da Portaria Normativa nº 10, de 2 de julho de 2009 (BRASIL, 2009b), que estabeleceu os critérios referentes à dispensa da avaliação *in loco* e passou a considerar os últimos resultados do CI e do IGC como razão para dispensar a avaliação externa, o que contradiz a proposta sistêmica da Lei do Sinaes.

Quanto aos discursos coletivos das representações sociais das IES pesquisadas, dos sete representantes dos grupos dos gestores, três expressaram tensões entre os processos de avaliação e regulação (42,9%), três não identificaram tensões (42,9%), e um se restringiu a declarar que é um processo que tem passado por evolução histórica (14,3%), sem mencionar se havia tensões específicas em relação aos processos.

Quadro 20 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos gestores sobre as tensões nos processos de avaliação e regulação

Pergunta: que tensões o(a) senhor(a) destacaria em relação aos processos de avaliação e regulação?
C-CAE2 – [...] O que a gente percebe é, se tem alguma coisa que não está interessante da avaliação institucional externa, a regulação vai buscar fazer com que a gente atenda ou atinja aquilo ali, é muito na qualidade do que a gente está dando como produto [...]. Mas aí a instituição te dá as armas, os meios, para a gente fazer, só não faz quem não quer mesmo ou dependendo da tua natureza mesmo, “não é isso que eu quero para a minha vida”, não querer como profissional, “não, eu quero mexer com outra coisa”,

como já aconteceu de outras coordenações mudarem, muito isso, né, ou fazer outra coisa, “não é assim que eu quero”, isso faz parte do ser humano mesmo, das suas escolhas.

C-CCB2 – Então, como eu falo, assim, para nós, a regulação é sempre um processo mais tranquilo, tá? Eu não sei se é porque a gente tem experiência [...].

C-CAH1 – O processo de regulação, não participei, ainda. Então, não consigo te mensurar, então não consigo ver um binômio entre os [processos de avaliação e regulação] ainda não.

C-CAJ1 – [...] A avaliação, ela é um processo positivo e fundamental, mas o que acontece é que [...], quando você tem a regulação, a própria regulação vem desse sistema de decisões políticas, então neste aspecto você acaba prejudicando o processo de avaliação, porque o processo de avaliação, ele tem que ser cíclico, o que deveria acontecer e também é uma coisa que não acontece, o próximo processo de avaliação [...] deveria sempre iniciar com base no que foi o passado. Então, assim, olha, você, no último processo de avaliação, você teve esses critérios aqui que não foram atendidos [...]. Quando você muda o instrumento de avaliação, você perde também aquela base histórica, então existe um desenvolvimento contínuo, existiu por parte daquela instituição atenção nesses critérios. O que acontece, quando você não tem o processo regulatório bem estruturado, você prejudica o processo de avaliação. Então, assim, essas mudanças contínuas, essas decisões, enfim, por questões outras, acabam desmerecendo o processo de avaliação, então você não valoriza o processo de avaliação.

R-IES1 – Pois é, o que eu posso dizer, o que é tensão, nesse processo? Porque [...] um é desdobramento do outro. A grande questão é essa, eu tenho um marco regulatório, que ele se desdobra, e para eu me manter vivo no mercado, eu tenho uma avaliação. Isso é princípio neoliberal puro e que vem aí por meio das agências reguladoras dos outros setores na educação, por mais que tenha ainda a proposta no Congresso Nacional de criação de uma grande agência reguladora, que seria o instituto, que até hoje não foi avante, mas é mais ou menos isso, regula o setor.

R-IES2 – [...] A gente vê que a evolução vem acontecendo. No início era difícil ver isso, não havia um entendimento muito claro que o propósito da avaliação seria realmente a melhoria, então como o tempo foi passando, foram percebendo que realmente é um ponto que a gente [tem] que dar valor e enxergar as informações que nos estão sendo transmitidas através dessas avaliações. Temos que enxergar e tomar posições, tomar, ter ações que depois reflitam na melhoria, tirando as deficiências que estão sendo expostas, ali você tira como você pode fazer para melhorar e ter uma melhor qualidade de ensino.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala dos sujeitos entrevistados.

Percebe-se que há uma diversidade de entendimentos dentro da representação social formada pelos gestores, entre as quais a hipótese de que, quando há uma experiência por parte do colaborador, o processo torna-se mais ameno, ou ainda, de que as tensões ocorrem a depender do próprio engajamento dos colaboradores no processo, como declarado por C-CAE2:

[...] mas aí a instituição te dá as armas, os meios, para a gente fazer, só não faz quem não quer mesmo, assim, ou dependendo da tua natureza mesmo, “não é isso que eu quero para a minha vida”, não querer como profissional, “não, eu quero mexer com outra coisa”, como já aconteceu de outras coordenações mudarem, muito isso, né, ou fazer outra coisa, “não é assim que eu quero”, isso faz parte do ser humano mesmo, das suas escolhas (informação verbal, 2021).

Os recortes expostos não reconhecem tensões advindas dos próprios processos entre a política de avaliação e regulação, mas das atuações laborais dos colaboradores. Segundo Antunes e Alves (2004) e Antunes (2008), a reflexão sobre as atividades profissionais em uma perspectiva da globalização do capital deve ocorrer de forma

indissociável da precarização estrutural do trabalho, tema, porém, que foge à proposta desta pesquisa.

Entre as tensões apresentadas, ressaltam-se as constantes mudanças nos dispositivos legais, conforme evidenciado por C-CAJ1: “[...] quando você não tem o processo regulatório bem estruturado, você prejudica o processo de avaliação. Então, assim, essas mudanças contínuas, essas decisões, enfim, por questões outras, acabam desmerecendo o processo de avaliação, então você não valoriza o processo de avaliação” (informação verbal, 2020). Corrobora essa afirmação o registro de inúmeras alterações nos dispositivos legais referentes aos processos de avaliação e regulação da educação superior nos últimos anos, a exemplo do Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b), que revogou o denominado *Decreto Ponte*, e das Portarias Normativas nº 20/2017 (BRASIL, 2017c), 21/2017 (BRASIL, 2017d), 22/2017 (BRASIL, 2017e) e 23/2017 (BRASIL, 2017f), além da Portaria Normativa nº 840, de 24 de agosto de 2018 (BRASIL, 2018), atos que tratam sobre a avaliação, regulação e supervisão, todos publicados no decorrer do governo do presidente Michel Temer (2016–2018).

Ainda no DSC em questão, evidenciam-se as relações do processo de avaliação e regulação com o princípio do neoliberalismo na fala de R-IES1: “[...] eu tenho um marco regulatório que ele se desdobra, e para eu me manter vivo no mercado, eu tenho uma avaliação. Isso é princípio neoliberal puro [...]” (informação verbal, 2020). De fato, como argumenta Dourado (2005), o neoliberalismo tem redirecionado o campo da educação superior para uma secundarização da liberdade acadêmica e sua subordinação a um processo de mercadorização com ênfase na formação profissional e na competitividade, fragilizando os processos formativos, a identidade institucional, o financiamento público e a avaliação.

No discurso coletivo produzido a partir das falas dos representantes da avaliação e regulação nas IES pesquisadas, dois sujeitos (66,7%) relataram que existem tensões entre os processos de avaliação e regulação e um (33,3%) assinalou que não há tensões, a partir da realidade vivenciada na instituição em que atua.

Quadro 21 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação das pessoas que fazem a avaliação e regulação nas IES sobre as tensões nesses processos

Pergunta: que tensões o(a) senhor(a) destacaria em relação aos processos de avaliação e regulação?
R-CPA2 – [...] Eu pensei no Enade e como o Enade às vezes dificulta a colação de grau por parte de alguns alunos. E como eu acho que dentro desse cenário às vezes existe pouca compreensão também por parte da regulação, sabe, porque, por exemplo, já passou a prova do Enade, quem fez tem que esperar

uma portaria, assim, de que forma isso, de que forma essa regra vai contribuir mais ou menos para o processo de avaliação, sabe?

PI-IES1 – [...] As intempestividades que têm acontecido hoje, principalmente nesse novo cenário desde 2017 para cá de mudança de portarias, de mudança de decretos. [...] A política está muito forte no processo de regulação e, como eu te falei, o fato da avaliação, como eu falei, do Sinaes, ela deu essa estabilidade na avaliação e o marco regulatório, ele tem mudado, mudado, mudado, então gente tem que pegar, muda o marco regulatório [...]. Então, tensão para mim está nessa instabilidade no marco regulatório e acaba com que a avaliação, porque como eu te falei, a avaliação acaba ficando amarrada ali, ela tem a lei, então ela segue a lei. Se você parar para pensar que em 16 anos eu tive só 4 instrumentos e em 2 anos já tive quantas portarias, quantos decretos?! Eu acho que essa instabilidade é que mais gera tensão. [...] Talvez seja essa a palavra, e a tensão está muito aí, você tem muita política envolvida na regularização e você acaba interferindo na técnica da avaliação [...].

PI-IES2 – Dentro do nosso ambiente aqui não, nenhum, nenhum, é aquilo que eu te falo, a gente interpreta sempre a regulação de forma que nos favoreça, e como é que a gente vai trabalhar, a gente vai trabalhar nessa forma, vamos olhar o que a legislação diz sobre isso, não tem, eu não vejo.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala dos sujeitos entrevistados.

Ao analisar o DSC, percebem-se entendimentos sobre as tensões entre a avaliação e regulação que envolvem aspectos como a burocracia do Estado e as mudanças constantes nos marcos regulatórios, que acabam por agir em desfavor do processo de avaliação. Nessa perspectiva, Verhine (2015) ressalta que os processos de avaliação e regulação “[...] podem ser, ao mesmo tempo, complementares e também antagônicos, pois se por um lado uma articulação entre os dois processos faz-se necessária, por outro tal articulação pode gerar distorções não desejáveis” (p. 604). Coerente com a afirmação do autor, recupera-se a seguinte fala de PI-IES1 no discurso coletivo em análise:

[...] as intempestividades que têm acontecido hoje, principalmente nesse novo cenário desde 2017 para cá de mudança de portarias, de mudança de decretos. [...] A política está muito forte no processo de regulação e, como eu te falei, o fato da avaliação, como eu falei, do Sinaes, ela deu essa estabilidade na avaliação e o marco regulatório, ele tem mudado, mudado, mudado, então a gente tem que pegar, muda o marco regulatório [...]. Então, tensão para mim está nessa instabilidade no marco regulatório e acaba com que a avaliação, porque como eu te falei, a avaliação acaba ficando amarrada ali, ela tem a lei, então ela segue a lei. Se você parar para pensar que em 16 anos eu tive só 4 instrumentos e em 2 anos já tive quantas portarias, quantos decretos?! Eu acho que essa instabilidade é que mais gera tensão. [...] Talvez seja essa a palavra, e a tensão está muito aí, você tem muita política envolvida na regularização e você acaba interferindo na técnica da avaliação [...].

As mudanças nos instrumentos de avaliação a que o sujeito entrevistado se refere têm relação direta com o objeto deste estudo, a avaliação institucional externa. Como parte de uma totalidade mais ampla, a política do Sinaes, o instrumento de avaliação externa constitui um objeto de disputa a partir de intencionalidades e se modifica a partir de contradições. Dessa forma, as implementações ocorridas no instrumento por meio da Portaria nº 92, de 31 de janeiro de 2014 (BRASIL, 2014), conforme abordado no capítulo

4, representaram uma forma de corrigir ou, ao menos, amenizar distorções resultantes da ênfase que o IGC e, conseqüentemente, o Enade passaram a ter em relação aos demais componentes do Sinaes, corroborando para uma deturpação dos princípios da política de avaliação e regulação. As mudanças no instrumento em 2014 contribuíram particularmente para resgatar a importância da autoavaliação, segundo Griboski *et al.* (2018). Entretanto, de forma contraditória, por meio da Portaria Normativa nº 1.382, de 31 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017a), revogou-se a Portaria nº 92/2014 (BRASIL, 2014), o que fragilizou as contribuições do instrumento para a apropriação de uma análise mais sistêmica e global das totalidades presentes nas IES, além de apresentar significativos indícios de intencionalidades mais imediatas do subcampo privado, em detrimento da qualidade.

Como se verá no DSC inserido no Quadro 22, os representantes dos Núcleos Docentes Estruturantes foram o único grupo que externou, em sua totalidade, a existência de tensões entre os processos de avaliação e regulação. Todos os três (100%) respondentes sinalizaram fatores como as mudanças mais recentes ocorridas no instrumento de avaliação externa, em 2017, e a ausência do reconhecimento das diversidades institucionais como motivações para as tensões.

Quadro 22 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos Núcleos Docentes Estruturantes sobre as tensões nos processos de avaliação e regulação

Pergunta: que tensões o(a) senhor(a) destacaria em relação aos processos de avaliação e regulação?
<p>R-NDEE2 – [...] Os relatórios em geral, os formulários simplificaram muito, então [...] muita coisa quase que um <i>checklist</i>, né, que a gente não precisava [...], eu acho que isso é ruim. Antigamente os avaliadores influenciavam até nos, pelo menos eram consultados em relação aos formulários de avaliação, hoje não é. [...] Essas mudanças no formulário sem muitas justificativas que ocorreram ultimamente, assim, que a gente olha com uma visão e fala: “puxa, mas isso facilitou muito para a instituição, a instituição hoje”. Não é questão de também você dificultar, mas dela ter o mínimo de qualidade necessária que nos formulários mais antigos era exigido, então eu acho que isso prejudicou um pouco.</p> <p>R-NDEH1 – Várias tensões. [...] Talvez algumas instituições, elas deturpam um pouco esse processo, é óbvio, não é? Na sobrevivência do mercado, se eu tiver notas baixas nesse processo de avaliação, pode inclusive fechar curso, enfim, então, existem algumas tensões bem relevantes. E algumas instituições adotaram algumas práticas que eu não sei se são as melhores, então, eu tenho aqui notas ótimas no Enade, então, prepara algum grupo de alunos, já pegam os alunos desde o início do semestre naquele ano que vai ter o Enade e já prepara, faz aquele procedimento de guerra, prepara o aluno. Como todo sistema de regulação, de avaliação, não tem como ser diferente [...]. A avaliação e a regulação têm que se conversar, mas no sentido de ter dados para melhorar essa regulação, mas no sentido também de ser uma via de duas mãos [...] Eu acho que a gente precisa, dentro da nossa cultura, dentro do que a gente tem desse país, questões continentais, como é que você pode propor um sistema capaz de reconhecer sua cultura onde ela está inserida, respeitar as questões da sua diversidade [...]?</p> <p>R-NDEJ1 – Assim, a avaliação, ela ocorre por meio dos critérios que nós estamos abordando. Como esses critérios, muitas vezes, não pegam as particularidades das instituições, a minha especificamente, pode gerar desníveis e entender ali um aspecto, criar um tipo ideal [...], já que [não é possível] que todos sejam naquele nível [...].</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala dos sujeitos entrevistados.

A partir do discurso coletivo dos representantes dos NDEs sobre as tensões entre os processos de avaliação e regulação, destacam-se falas relacionadas: i) às mudanças mais recentes ocorridas nos formulários que ocasionaram prejuízos na avaliação qualitativa; ii) à existência de uma dinâmica de formação específica para os alunos que farão o Enade como reflexo das tensões; e iii) à necessidade da existência de um processo de avaliação que respeite a cultura e a diversidade institucional.¹⁰³

Convergente com a parte do discurso coletivo constituído por representantes dos gestores e da avaliação e regulação na IES quanto às tensões decorrentes das mudanças legais ocorridas em 2017, destaca-se a fala expressa por R-NDEE2 no DSC:

[...] essas mudanças no formulário sem muitas justificativas que ocorreram ultimamente, assim, que a gente olha com uma visão e fala “puxa, mas isso facilitou muito para a instituição, a instituição hoje”, não é questão de também você dificultar, mas dela ter o mínimo de qualidade necessária que no formulário, os formulários mais antigos era exigido, né, então eu acho que isso prejudicou um pouco (informação verbal, 2021).

¹⁰³ O sujeito identificado pelo código RNDEE-2 também atua como avaliador designado pelo Inep, motivo da presença, no discurso, de uma maior apropriação acerca dos processos de formação dos avaliadores.

A mudança no instrumento de avaliação externa ocorrida em 2017 não veio dissociada de uma nova publicação feita ainda no mesmo ano, o Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b), que, conforme já abordado, configurou-se em uma contradição ao estabelecer que “os atos autorizativos serão renovados periodicamente, conforme o art. 46 da Lei nº 9.394, de 1996, e o processo poderá ser simplificado de acordo com os resultados da avaliação, conforme regulamento a ser editado pelo Ministério da Educação”. A declaração de que o processo poderá ser “simplificado” contraria a Lei do Sinaes, com o agravante de que flexibiliza uma lei em desfavor da qualidade e com o indício de favorecimento do mercado privado.

É nítida a centralidade que a avaliação institucional externa ocupa no subcampo privado da educação superior, seja por seu reconhecimento como componente que contribui para a melhoria da qualidade, seja como objeto que envolve tensões. Nessa perspectiva, na próxima seção será analisada a categoria *a priori* que aborda a avaliação institucional externa nesse subcampo.

6.4 Avaliação institucional externa no subcampo privado da educação superior

Dias Sobrinho (2010) externaliza que os princípios do Sinaes propõem a necessidade de uma visão sistêmica com a realização de seus processos de forma integrada. Ainda segundo o autor, seus instrumentos de avaliação – institucional interna e externa –, as condições de ensino, os indicadores relativos ao desempenho dos estudantes, além dos dados cadastrais – devem ser compreendidos como um conjunto que possibilita que o foco da avaliação seja a IES em sua totalidade. O entendimento exposto contribui para a análise dos discursos dos sujeitos entrevistados com o intuito de compreender melhor a avaliação institucional externa no subcampo privado; para tanto, foi realizada a seguinte pergunta para 10 sujeitos: *como a avaliação institucional externa tem conseguido efetivamente induzir a qualidade no segmento privado da educação superior?*

A partir do questionamento apresentado para representantes dos grupos do Estado, gestores e Núcleos Docentes Estruturantes, obtiveram-se as seguintes ideias centrais:

i) a avaliação institucional externa é uma referência de qualidade, produz uma forte pressão interna e externa pela sociedade e o mercado;

- ii) a avaliação institucional externa como apoio para a análise e tomada de decisão;
- iii) a avaliação institucional externa é importante para a melhoria da qualidade, desde que seja feita com responsabilidade;
- iv) ressalvas quanto à imparcialidade e transparência das avaliações;
- v) considera bem-vindo que exista uma preocupação por parte de uma instância superior para que ocorra uma qualidade mínima;
- vi) a avaliação institucional é muito importante, pois contribui para que ocorram investimentos para a melhoria da IES e proporciona a reflexão em busca da qualidade;
- vii) a avaliação institucional externa como contribuição para o envolvimento das instituições com a comunidade e para o desenvolvimento de diretrizes;
- viii) considera a avaliação institucional externa como apoio para a melhoria da qualidade, todavia, ressalta que a preparação para o Enade é o que tem demandado maiores ações por parte da instituição;
- ix) a avaliação institucional externa contribui para a melhoria das competências da IES;
- x) considera um bom indutor de qualidade, todavia, julga que há uma distorção da sua finalidade se as instituições só realizam as melhorias quando está para ocorrer a visita *in loco*.

Das 10 respostas, sete reconheceram que a avaliação institucional externa induz à qualidade no subcampo privado da educação superior, duas consideraram que contribui, contudo, apresentaram algum tipo de ressalva, e uma ponderou que não contribui, conforme será apresentado e problematizado, a começar pelo DSC da representação do Estado.

Quadro 23 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação do Estado sobre a avaliação institucional externa como indutora de qualidade no subcampo privado

Pergunta: Como a avaliação institucional externa tem conseguido efetivamente induzir a qualidade no segmento privado da educação superior?
R-SRSES – Aí a gente vai começar a ver um certo descompasso [...] entre o espírito da Lei do Sinaes e a realidade, [...] até pelo fato de ser uma lei e tudo, a avaliação ter seus requisitos, suas premissas, tem um instrumento de avaliação que é público, as instituições sabem em que quesitos elas são obrigadas, e tudo o mais, ao mesmo tempo que isso é uma medida importante de transparência, de respeito por parte da administração em relação a seus administrados; por outro lado, vamos dizer assim que, ao longo do tempo, quem tem mais volume de recurso consegue decolar a partir do instrumento para obter os conceitos [...], os seus objetivos institucionais e pensando já no âmbito dos grandes grupos os objetivos empresariais também, porque, o que acontece, o instrumento de avaliação, ele já vai dizer, “não, o indicador tal, [...] o conceito 1 é para quem não tem as coisas, o conceito 2 é para quem tem, mas falta isso, falta aquilo, o conceito 3 é assim”, então a instituição, ela já vai começar a trabalhar, “eu tenho que trabalhar para ganhar o 3, o que eu preciso?” Por um lado, isso deveria ser um bom indutor de qualidade, mas uma distorção disso é a preparação tão somente para o momento da avaliação e não fazer com que

isso se torne uma parte da própria avaliação para a instituição, mas é aquela coisa do, mal comparando, você vai receber um aviso de visita na sua casa, a casa às vezes não é tão desarrumada, mas você vai deixar ela da melhor maneira possível para o visitante, e quando ele sair, a vida volta ao normal [...].

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala dos sujeitos entrevistados.

No DSC, é reconhecido que o processo da avaliação institucional externa pode induzir a qualidade; contudo, um recorte específico do discurso merece problematização por se relacionar de forma mais direta com essa avaliação, que é a declaração de R-SRSES de que, “[...] por outro lado, vamos dizer assim que, ao longo do tempo, quem tem mais volume de recurso consegue decolar a partir do instrumento para obter os conceitos [...], os seus objetivos institucionais e pensando já no âmbito dos grandes grupos [...]”. A fala corrobora a crítica já feita no capítulo 4 de que o instrumento de avaliação institucional externa não considera as diversas realidades existentes no campo da educação superior, tratando de forma homogênea o que é heterogêneo em essência. Sobre isso, Dias Sobrinho (2010) adverte que “o respeito à identidade institucional, correlativo do respeito à diversidade existente no sistema, requer instrumentos flexíveis e adaptáveis às particularidades de cada IES, sem romper os princípios e objetivos gerais e comuns do Sinaes”.

Ainda a partir da fala do representante do Estado, constata-se uma contradição com os princípios do Sinaes quando se declara que o capital econômico é o que fará a diferença na avaliação, sendo desprezadas no relato as diversas dimensões e seus respectivos indicadores que compreendem o instrumento de avaliação institucional externa. Essa posição sinaliza que o Estado privilegia os que detêm o maior capital econômico: “[...] o executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX; ENGELS, 1998, p. 42).

No discurso coletivo produzido a partir das representações dos gestores, predominou o reconhecimento de que a avaliação institucional externa induz à qualidade, com considerações de que o componente do Sinaes contribui para a tomada de decisão e a melhoria das competências da IES; todavia, em parte do DSC também se constata ressalvas, conforme registra o Quadro 24.

Quadro 24 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos gestores sobre a avaliação institucional externa como indutora de qualidade no subcampo privado

Pergunta: Como a avaliação institucional externa tem conseguido efetivamente induzir a qualidade no segmento privado da educação superior?

C-CCB2 – [...] Ela [a avaliação institucional externa] é uma referência e uma cobrança bastante grande, tanto dentro da própria instituição quanto dentro da sociedade, porque a posição da avaliação do Sinaes,

acaba que ela é um fator, hoje, inclusive, de escolha pela instituição. Como instituição particular, a gente tem que se preocupar também com a captação, então ela é um fator de pressão, sem dúvida nenhuma, e é claro, também, que a gente faz sempre, trabalho é sempre em função de conseguir os melhores resultados para que o Sinaes seja positivo para a instituição, então ocupa um espaço bastante grande desde a, digamos, o nosso [processo] da organização interna, pedagógica, administrativa. Então isso demanda tempo, trabalho humano, então, ou seja, existe uma pressão interna para que você mantenha todos os parâmetros altos, que você tenha uma boa avaliação do Sinaes, e existe a pressão externa, seja ela da sociedade e inclusive hoje, como nós temos a educação privada bastante envolvida dentro do mercado, do mundo dos negócios, também inclusive em relação a esses fatores [...].

C-CAH1 – Ela serve de subsídio para a tomada de decisão. A gente consegue verificar quais aspectos que estão sendo os nossos pontos fragilizados, e ali a gente pode tratar, tratar o planejamento de como melhorar esses aspectos, para que a gente consiga ter qualidade de fato [...].

C-CAJ1 – Eu acho que, assim, essa questão dessa avaliação externa, tem vezes que ela é muito induzida, ela não traz, assim, uma efetiva qualidade. Igual, por exemplo, a CPA: quando o aluno, ele está tentando algo, ele pega a avaliação da CPA, muitas vezes ele não responde com a responsabilidade devida, ele responde mais como uma situação de vingativa, e com isso acaba trazendo reflexos negativos para a instituição [...].

C-CAJ2 – [...] Assim, a gente não pauta o trabalho exclusivamente na avaliação, então, assim, “ah, nós vamos ser avaliados e avaliação tem esses critérios”, então eu vou só ter esse olhar? Não, a gente tem obviamente o olhar das nossas experiências, um olhar daquilo que o grupo que está ali discutindo o projeto pedagógico do curso com as suas experiências, com o seu conhecimento, tem com aquilo que a gente almeja para os alunos, ou seja, com o perfil que a gente traça ali do nosso egresso, com as mudanças que aquela carreira profissional tem ao longo do tempo, com o impacto que esse, que até o mundo do trabalho e todas as mudanças que a gente tem diariamente faz com que a gente olhe [...] para nos adaptarmos, e podermos colocar nesse mundo do trabalho um indivíduo que de fato ele não só consiga um espaço, mas que esse espaço dele seja um espaço de qualidade [...].

R-IES2 – [...] Existe uma importância e uma necessidade para todas as instituições. Não só a nossa, como as outras [instituições] que levam bem a sério a busca da qualidade. Estão sempre atrás de melhorar, da [busca pela] excelência utilizam muito essa forma de avaliação [institucional externa], utilizam e se valem muito dela para poder melhorar sua competência.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala dos sujeitos entrevistados.

No DSC produzido a partir da representação dos gestores, destaca-se o reconhecimento da relevância da avaliação institucional externa como indutora da qualidade na IES; todavia, em parte desse discurso, constata-se que essa avaliação está relacionada à preocupação com a pressão exercida por alguns fatores, como o mercado, conforme expresso por C-CCB2:

[...] ela [a avaliação institucional externa] é uma referência e uma cobrança bastante grande, tanto dentro da própria instituição quanto dentro da sociedade, porque a posição da avaliação do Sinaes, acaba que ela é um fator, hoje, inclusive, de escolha pela instituição. Como instituição particular, a gente tem que se preocupar também com a captação, então ela é um fator de pressão. [...] Existe uma pressão interna para que você mantenha todos os parâmetros altos, que você tenha uma boa avaliação do Sinaes, e existe a pressão externa, seja ela da sociedade e inclusive hoje, como nós temos a educação privada bastante envolvida dentro do mercado, do mundo dos negócios, também inclusive em relação a esses fatores (informação verbal, 2021).

A influência do mercado na dinâmica interna nas IES, que não ocorre de forma separada da avaliação institucional externa, suscita análises mais abrangentes. Dias Sobrinho (2011) aponta para o aspecto contraditório com a própria missão da formação do aluno:

talvez a contradição de mais larga abrangência e mais constante presença no dia-a-dia das universidades contemporâneas seja a polarização “formação geral e humanista *versus* formação profissional”. Tal polarização é recente e se torna mais aguda à medida que se aceleram e se multiplicam os problemas econômicos e sociais (p. 21).

A formação na educação superior não deve se restringir a atender aos interesses imediatistas do mercado. Esse seria um paradoxo, inclusive, com os princípios do Sinaes, que propõe uma visão sistêmica e global.

Em falas reiteradas, a avaliação institucional externa foi relacionada com a melhoria da qualidade, como expresso por C-CAH1 ao dizer que ela serve de subsídio para a tomada de decisão – “a gente consegue verificar quais aspectos que estão sendo os nossos pontos fragilizados, e ali a gente pode tratar, tratar o planejamento de como melhorar esses aspectos, para que a gente consiga ter qualidade de fato [...]” (informação verbal, 2020) – ou por R-IES2, ao declarar que “[...] não só a nossa como as outras [instituições] que levam bem a sério a busca da qualidade. Estão sempre atrás de melhorar, da [busca pela] excelência utilizam muito essa forma de avaliação [institucional externa], utilizam e se valem muito dela para poder melhorar sua competência” (informação verbal, 2021).

Os recortes do DSC em análise indicam que os gestores reconhecem que a avaliação institucional externa induz a qualidade nas instituições privadas. Logo, as mudanças realizadas pelo Estado, por meio de portarias e decretos, para dispensar a avaliação institucional externa, além do agravo de desfigurar os princípios da Lei do Sinaes, têm corroborado para a perda qualitativa na materialidade das práticas acadêmicas no subcampo privado, pois impedem que a instituição obtenha a contribuição dessa avaliação:

[...] através da Avaliação Institucional [interna e externa], contínua, global e formativa, a Universidade adensa as suas relações sociais e pedagógicas. Esse processo de forte sentido formativo contribui continuamente para a melhor definição dos papéis e dos compromissos dos indivíduos na intrincada malha de relações sociais da instituição (DIAS SOBRINHO, 2011, p. 34).

Ainda com base no DSC dos gestores, convém frisar uma das perspectivas postas, apesar do entendimento do autor da presente investigação de que se trata de uma particularidade vivenciada pelo sujeito entrevistado. C-CAJ1 expõe que

[...] essa questão dessa avaliação externa, tem vezes que ela é muito induzida, ela não traz, assim, uma efetiva qualidade. Igual, por exemplo, a CPA: quando o aluno, ele está tentando algo, ele pega a avaliação da CPA, muitas vezes ele não responde com a responsabilidade devida, ele responde mais como uma situação de vingativa e, com isso, acaba trazendo reflexos negativos para a instituição (informação verbal, 2020).

Depreende-se do discurso posto que a instituição poderia vir a ser prejudicada em uma avaliação institucional externa motivada por uma intencionalidade dos avaliadores designados. Quanto a esse aspecto, porém, convém assinalar que, em caso de discordância do resultado da avaliação institucional externa, a instituição poderá entrar com recurso.

O discurso coletivo dos quatro representantes dos Núcleos Docentes Estruturantes demonstrou que a avaliação institucional externa induz a qualidade no subcampo privado. Entre as considerações, destaca-se a ressalva de que, apesar da importância dessa avaliação para a melhoria da qualidade, o Enade tem demandado um maior envolvimento da instituição, conforme exposto a seguir.

Quadro 25 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos Núcleos Docentes Estruturantes sobre a avaliação institucional externa como indutora de qualidade no subcampo privado

Pergunta: Como a avaliação institucional externa tem conseguido efetivamente induzir a qualidade no segmento privado da educação superior?
R-NDECB2 – Então, uma coisa que me chama atenção é quando você pensa numa política pública para instituição de critérios mínimos de funcionamento [...] ou para regulamentar alguma dinâmica operacional, avaliativa etc. Eu acho muito bem-vindo que exista uma preocupação, por parte de uma instância superior, para que todos os cursos funcionem de uma forma minimamente, com a qualidade mínima esperada para aquele profissional que a gente quer colocar no mercado [...].
R-NDEH1 – Acredito, professor, que assim, eu acredito muito na questão desse envolvimento da IES na comunidade onde ela está inserida. Eu acho que ela precisa desenvolver e ter processos que desenvolva e que traga a comunidade para dentro dessa instituição e vice-versa, que traga algumas contribuições importantes tanto para a questão do desenvolvimento das diretrizes políticas internas quanto [para] a questão da percepção do público que faz parte de todo esse contexto onde a universidade está inserida [...].
R-NDEJ1 – [...] Vejo que existe todo um compromisso da instituição de ensino em mostrar para os avaliadores que estão no caminho de procura de qualidade, de melhora, então essa questão externa, no meu entender, ela complementa a avaliação institucional no nível interno e também dá uma transparência, né? Não é só uma questão do que nós podemos achar, mas sim do que um corpo externo acha. [...] [Entre os componentes do Sinaes que têm demandado maiores ações por parte da IES,] o Enade, ele tem assim de alguma forma forçado as instituições a ter um padrão de avaliação, de elaboração de avaliações, de provas, e um compromisso que é solicitado por parte das instituições para que os professores se alinhem nesse modelo Enade, das avaliações, para que os estudantes que [irão] fazer [o Enade] já tenham uma certa habilidade.
R-NDEE2 – [...] Eu vejo que é um momento super importante, porque toda vez que você passa por uma avaliação desse tipo, você tem que fazer, do ponto de vista da instituição, você tem que fazer todo um

balanço. É como se você fizesse um balanço da sua vida, e aí você tem que reunir documentos, reunir, preencher uma série de formulários, porque não é só coisa burocrática, você tem que pensar para ver como é que está o andamento do projeto pedagógico, institucional, você tem que ter conhecimento dos resultados, [...] diagnosticar, identificar o problema, de ir mais a fundo, procurar uma solução para ver se aquilo completou o ciclo [...].

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala dos sujeitos entrevistados.

Esse discurso coletivo mostra que os representantes dos NDEs percebem que a avaliação institucional externa induz à qualidade. No entanto, a qualidade é relacionada nas falas com aspectos distintos. Por exemplo, R-NDECB-2 coloca em uma posição central a formação profissional e o mercado: “[...] acho muito bem-vindo que exista uma preocupação por parte de uma instância superior, para que todos os cursos funcionem de uma forma minimamente, com a qualidade mínima esperada para aquele profissional que a gente quer colocar no mercado [...]” (informação verbal, 2021). Apesar de reconhecer a relação entre a avaliação institucional externa e a qualidade, o posicionamento apresenta uma contradição ao restringir o entendimento do processo de avaliação em questão à formação profissional e às demandas do mercado. Conforme abordado no capítulo 4, os princípios do Sinaes ultrapassam de forma significativa esse entendimento. Dias Sobrinho (2010) corrobora com essa asserção ao proferir que

o SINAES recuperava o conceito mais complexo de educação superior, cuja finalidade essencial é a formação integral de cidadãos-profissionais e cuja referência central é a sociedade, prevalecendo o princípio de educação como bem e direito humano e social, dever do Estado, independente de que seja oferecida e mantida pelo Estado ou pela iniciativa privada (p. 209).

Conjectura-se que a forma em que o Estado tem conduzido a política de avaliação e regulação, com o incentivo ao ranqueamento e a centralidade no componente do Enade tem distanciado o entendimento da avaliação institucional externa como um componente que contribui para um processo sistêmico e global. A afirmação encontra amparo na fala de R-NDEJ1 ao expor que

[...] essa questão externa, no meu entender, ela complementa a avaliação institucional no nível interno e também dá uma transparência, né? Não é só uma questão do que nós podemos achar, mas sim do que um corpo externo acha. [...] [Entre os componentes do Sinaes que têm demandado maiores ações por parte da IES], o Enade, ele tem assim de alguma forma forçado as instituições a ter um padrão de avaliação, de elaboração de avaliações, de provas, e um compromisso que é solicitado por parte das instituições para que os professores se alinhem nesse modelo Enade, das avaliações, para que os estudantes que [irão] fazer [o Enade] já tenham uma certa habilidade.

Ainda no DSC em análise, a avaliação institucional foi relacionada com dimensões mais complexas, que fazem parte de indicadores desse componente, tais como a comunidade, a extensão, a pesquisa, a infraestrutura e o desenvolvimento dos projetos pedagógicos.

Em parte das falas proferidas, notou-se a presença considerável do mercado e da dinâmica expansionista no subcampo privado da educação superior, suas relações com a qualidade e, conseqüentemente, a política de avaliação e regulação. Essa característica fez com se instituisse, *a posteriori*, a categoria *expansão do mercado no subcampo privado da educação superior*, abordada a seguir.

6.5 Expansão do mercado no subcampo privado da educação superior

Conforme abordado no capítulo 2, a expansão do campo da educação superior a partir da década de 1960 apresenta um movimento dinâmico permeado de contradições, com expressivo crescimento desordenado pela via do subcampo privado em detrimento do público. Ainda, como visto nos capítulos subsequentes, esse processo ocorre motivado por ações do Estado com o uso de dispositivos legais. Essa trajetória não aconteceu de forma indissociada do questionamento da qualidade ofertada e, por conseguinte, do desenvolvimento histórico das políticas de avaliação e regulação. Por isso, fez-se a seguinte indagação aos sujeitos entrevistados: *que tendências o(a) senhor(a) sinalizaria para o cenário atual da educação superior brasileira, considerando o binômio expansão e qualidade?*

A pergunta foi realizada para 15 sujeitos de todos os grupos eleitos – Estado, mantenedores das IES, gestores, membros da avaliação e regulação nas instituições pesquisadas e dos Núcleos Docentes Estruturantes. A análise dos discursos individualizados produziu as ideias centrais sobre o cenário da educação superior, considerando o binômio expansão e qualidade:

- i) uso de tecnologias na educação superior privada como alternativa para a expansão;
- ii) risco de expansão com uma qualidade questionável;
- iii) maior aproximação das IES com o mercado;
- iv) risco de perda de qualidade e precarização da formação acadêmica com a expressiva expansão dos grandes grupos educacionais, atrelado ao crescimento da modalidade EaD e sem o devido acompanhamento da qualidade;

- v) expansão pela via da educação a distância com riscos para a qualidade;
- vi) expansão pelo caminho de aquisições pelos grandes grupos educacionais, todavia com perda de qualidade;
- vii) expansão pelos grupos educacionais com risco de perda de qualidade, inclusive, para as instituições de menor porte, que precisam criar estratégias para reduzir despesas com o intuito de sobreviver na competição comercial com as grandes corporações;
- viii) risco de o Estado agir em atendimento a interesses que privilegiem algumas IES, com prejuízo para a qualidade, e expansão pela via de aquisições pelos grandes grupos educacionais;
- ix) risco de perda da qualidade com o processo de expansão pela via de aquisições pelos grandes grupos educacionais, com o uso massivo da educação a distância e sem atendimento às realidades regionais;
- x) risco de perda da qualidade com a estratégia de expansão pela via da educação a distância;
- xi) não vislumbra um movimento, em um futuro próximo, de expansão da educação superior em razão da conjuntura atual e sinaliza uma possibilidade de mudanças no mercado com a participação de empresas de grande porte, inclusive multinacionais da área de tecnologia, como a Google, ofertando cursos e constituindo novos concorrentes das IES;
- xii) considera que a expansão contribuiu para uma maior inclusão social e que o crescimento por grandes grupos educacionais pode favorecer a qualidade em razão do capital econômico para investimentos, todavia, com risco de perdas no sentido de proporcionar uma formação acadêmica que desconsidere as realidades regionais;
- xiii) avalia como um cenário crítico em razão do desinvestimento, por parte do Estado, em políticas públicas que incentivem a expansão pelo subcampo privado, como o Fies e ProUni, e em razão de o processo de avaliação não medir adequadamente a qualidade;
- xiv) julga que a expansão se fortalecerá pela via da educação a distância, contudo, com riscos para a qualidade em razão do descomunal crescimento de polos de EaD sem a devida avaliação;
- xv) visualiza um protagonismo da educação a distância no processo expansionista, todavia, aponta riscos para a qualidade e a necessidade de que sejam revistos os documentos legais referentes à política de avaliação e regulação para a nova realidade do campo da educação superior.

Dos 15 discursos, 12 (80%) expressaram que a expansão do campo da educação superior ocasiona perda da qualidade, motivada, em parte, por fragilidades na política de avaliação e regulação. Quanto à estratégia de expansão, sete entrevistados (46,7%) mencionaram o uso da metodologia de educação a distância. Outros seis (40%) exteriorizaram que a expansão ocorreria via aumento da participação dos grandes grupos educacionais. Dois respondentes (13,3%) afirmaram que não deverá ter expansão. A seguir, são apresentados os discursos coletivos de cada representação social, a iniciar pelo Estado.

Quadro 26 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação do Estado sobre as tendências para o cenário atual da educação superior, considerando o binômio expansão e qualidade

Pergunta: Que tendências o(a) senhor(a) sinalizaria para o cenário atual da educação superior brasileira, considerando o binômio expansão e qualidade?
<p>R-CNAES – [...] Bem, essa expansão, se você fizer uma comparação, e aí já entrando um pouquinho na pandemia, a pandemia acaba reforçando isso, se você fizesse uma comparação desses números da educação superior presencial com a educação superior a distância, você perceberia que os cursos a distância continuam subindo [...]. Então é bem possível que a gente tenha uma reversão do quadro de crescimento não comparado, mas, comparado com ele mesmo, a educação a distância vai crescer muito mais provavelmente do que vinha crescendo. Bom, na contrapartida da avaliação, esse crescimento demanda de fato por uma preocupação de dois vieses, na qualidade e do próprio perfil dos cursos e instituições. Veja que a lei avalia os <i>campi</i> das universidades presencialmente, mas os polos da educação a distância por amostragem, então, de fato, eu só sei como está parte dos polos das instituições. Eu não sei como está sendo o ensino nos polos dos cursos a distância, de todos eles, eu sei uma amostra, [e] o crescimento dos polos foi descomunal [...].</p> <p>R-SRSES – Quando a gente pensa em expansão, a gente sempre tem que voltar os olhos para o PNE. Então uma das metas é expansão, o aumento da taxa bruta e da taxa líquida de matrículas. A taxa bruta, acho que é 50%, e taxa líquida, 33%. [...] A gente vê que essa expansão já não estava numa marcha tão acelerada quanto devia, considerando a meta que deve ser cumprida até 2024, que já está batendo na porta. Eu trabalho na parte presencial, mas a parte de educação a distância tem todo um <i>boom</i>, e não tem como a gente não falar do contexto de pandemia pelos resultados, então o crescimento, que já estava um pouco tímido, a tendência é fechar com um crescimento ainda mais tímido, uma resposta mais tímida da educação superior privada, mas o que a gente tem apurado preliminarmente, para falar em termos numéricos aqui, é que nessa área presencial o volume foi bastante reduzido. É uma redução, assim, vou usar um termo aqui, brutal, em relação à média histórica. [...] Por outro lado, na educação a distância a gente vê um movimento inverso até, um incremento dos pedidos, as instituições conseguindo vislumbrar um cenário futuro, um cenário pós-pandemia [em] que a EaD vai realmente assumir um protagonismo que ela já estava começando a despontar, mas, mesmo assim, a gente tem que ver esses movimentos com uma certa cautela quando a gente vai falar de qualidade, porque, quando falamos de qualidade, a expansão com qualidade, ela sempre deveria vir acompanhada de uma reflexão sobre o próprio sistema de avaliação. É um sistema que, assim, no ano de 2004, que ele foi criado, se a gente for pensar ali no espírito da Lei do Sinaes, é um espírito muito bom, muito, uma lei muito boa. A situação [hoje] já é um pouco diferente de 16 anos atrás. A gente teve umas mudanças no contexto social e econômico no Brasil, teve uma mudança no próprio marco regulatório da educação superior e duas mudanças, assim, um tanto grandes nesse espaço de tempo, quando você tinha o Decreto Ponte [5.773/2006] e, mais recentemente, o Decreto 9.235/2017. Então teve mudanças assim significativas ao longo desse tempo com a mesma lei que rege a avaliação. Então, talvez o ponto de olhar a expansão, a relação da expansão e qualidade, é sempre olhar assim: o marco regulatório da avaliação está acompanhando essa tendência de crescimento? [...]</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala dos sujeitos entrevistados.

O DSC constituído com base nas falas dos representantes do Estado apresenta um consenso quanto à percepção de que o cenário no campo da educação superior direciona para uma expansão com o uso da educação a distância, com riscos de perda de qualidade, como expresso na fala de R-CNAES:

[...] a educação a distância vai crescer muito mais provavelmente do que vinha crescendo. Bom, na contrapartida da avaliação, esse crescimento demanda de fato por uma preocupação de dois vieses, na qualidade e do próprio perfil dos cursos e instituições. Veja que a lei, ela avalia os *campi* das universidades presencialmente, mas os polos da educação a distância por amostragem, então, de fato, eu só sei como está parte dos polos das instituições. Eu não sei como está sendo o ensino nos polos dos cursos a distância, de todos eles, eu sei uma amostra, [e] o crescimento dos polos foi descomunal [...] (informação verbal, 2021).

O dispositivo legal mencionado pelo sujeito entrevistado que permite a criação de polos sem a devida visita *in loco* dos avaliadores externos é a Portaria Normativa nº 11/2017 (BRASIL, 2017g), que estabelece as normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância e que, em seu artigo 12, concede a prerrogativa de criação de polos em EaD por ato próprio da instituição credenciada para a oferta de cursos superiores a distância, utilizando como parâmetro o conceito atribuído à instituição. O Estado contradiz a própria Lei do Sinaes ao dispensar a avaliação *in loco* de dimensões tão relevantes como, por exemplo, a infraestrutura física.

R-SRSES alerta para a necessidade de que os dispositivos legais sejam revistos com o intuito de atendimento à nova realidade presente no campo da educação superior:

a situação [hoje] já é um pouco diferente de 16 anos atrás. A gente teve umas mudanças no contexto social e econômico no Brasil, teve uma mudança no próprio marco regulatório da educação superior e duas mudanças, assim, um tanto grandes nesse espaço de tempo, quando você tinha o Decreto Ponte [5.773/2006] e, mais recentemente, o Decreto 9.235/2017, então teve mudanças assim significativas ao longo desse tempo com a mesma lei que rege a avaliação. Então, talvez o ponto de olhar a expansão, a relação da expansão e qualidade, é sempre olhar assim: o marco regulatório da avaliação está acompanhando essa tendência de crescimento? (informação verbal, 2021)

Quanto a esse aspecto, evidencia-se a necessidade do cumprimento da Lei do Sinaes em concordância com seus princípios no intuito da melhoria da qualidade sem que a regulação assuma um papel que se sobreponha ao da avaliação. Nessa perspectiva, Griboski e Fungheto (2013) alertam que existe uma convergência quando a regulação pauta a avaliação para instituir suas ações, contudo, podem ocorrer divergências a depender da forma e da utilização da avaliação pela regulação.

O DSC constituído a partir da representação da ABMES aponta para riscos na expansão do campo da educação superior, motivados pelo desinvestimento do Estado em políticas públicas que incentivem a evolução pela via do subcampo privado. Outro aspecto assinalado pela representação refere-se a fragilidades na política de avaliação e regulação em relação à aferição da qualidade, conforme exposto a seguir.

Quadro 27 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação da ABMES sobre as tendências para o cenário atual da educação superior, considerando o binômio expansão e qualidade

Pergunta: Que tendências o(a) senhor(a) sinalizaria para o cenário atual da educação superior brasileira, considerando o binômio expansão e qualidade?
R-ABMES - A expansão da educação superior certamente precisa estar atrelada com a qualidade. Não adianta a gente fazer uma expansão a qualquer custo, sem qualidade, que a gente não vai chegar a resultado nenhum, a gente só vai ter números. Então, nós vamos ter um número grande de alunos cursando a educação superior, mas isso não vai influenciar em nada e nem contribuir para o desenvolvimento do Brasil. Infelizmente, Fabiano, nós temos dois problemas aí nessa pergunta que você está me fazendo. O primeiro problema é para medir a qualidade: [...] o processo avaliativo do Brasil não evidencia o que é qualidade na educação superior para que as instituições caminhem na direção da busca da qualidade. Eu não tenho isso no processo avaliativo. Do outro lado, nós só temos hoje no Brasil 18% de taxa líquida de matrícula na educação superior [...]. Nós temos dois programas sociais que democratizaram sobremaneira o acesso à educação no país, que foi o ProUni e o financiamento estudantil. O FIES está acabado, nós saímos de 730.000 vagas para 50.000 em 2021, e o ProUni, com a proposta de reforma tributária que o Executivo apresentou no Congresso Nacional, ele está também matando boa parte do ProUni [...], então isso vai ficar muito pouco atrativo para as instituições de ensino ofertarem as bolsas dentro do programa do ProUni. Então esses dois programas estão ameaçados por conta disso, e não vai haver expansão da educação no país, simples assim. Então, essa pergunta que você me fez está prejudicada, porque de um lado o processo de avaliação não mede a qualidade e, do outro lado, o governo está na contramão da expansão. Não vai haver expansão da educação no país nos próximos anos caso o governo não trabalhe aí em uma política pública de financiamento que atenda a necessidade aí da sociedade [...].

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala dos sujeitos entrevistados.

Conforme debatido em capítulos anteriores, com maior ênfase no capítulo 2, a política expansionista da educação superior no Brasil teve expressivas características de privatização do campo em detrimento do público, sobretudo a partir da ditadura militar. Um dos mecanismos adotados para a privatização constitui a adoção de políticas públicas que incentivem o subcampo privado, como o ProUni e o Fies, mencionadas por R-ABMES. A esse respeito, Afonso (2000) apresenta as formas de relações entre Estado e mercado com o propósito de fortalecer o Estado neoliberal. Entre as estratégias abordadas pelo autor, consta a de redirecionamento da procura para a esfera privada por meio da criação de incentivos para o setor, com o intuito de aumentar sua capacidade de atendimento e convencer os cidadãos de que não perdem seus direitos, pois podem fazer escolhas ampliadas.

As afirmações feitas por R-ABMES de que “[...] o processo avaliativo do Brasil não evidencia o que é qualidade na educação superior para que as instituições caminhem

na direção da busca da qualidade [...]” e de que “[...] o processo de avaliação não mede a qualidade [...]” corroboram com a compreensão da necessidade de resgatar os princípios da Lei do Sinaes para privilegiar a proposta de uma avaliação diagnóstica, formativa, emancipatória, sistêmica e global, com respeito à pluralidade do campo da educação superior. Nessa perspectiva, Sousa (2012b) alerta para a necessidade de consolidar a política pública de avaliação para a melhoria da qualidade, requerendo

[...] a intensificação da comunicação entre os elementos que constituem o processo de avaliação que, por sua vez, pressupõe sua validação pela participação plural e democrática da comunidade acadêmica. Entendida dessa forma, a avaliação terá a função de produzir estratégias e políticas coerentes com os objetivos e princípios estabelecidos, por exemplo, pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que propõe avaliar um campo formado por instituições dotadas de grande complexidade e diversificação (p. 167).

O discurso coletivo dos gestores foi constituído a partir da fala de sete sujeitos, dos quais seis (85,7%) externalizaram que a expansão do mercado implica perda de qualidade para a educação superior. Entre os que consideram que deverá ocorrer expansão, quatro (57,1%) a justificaram em razão do avanço dos grandes grupos educacionais, e dois (28,6%), da educação a distância. Entre os discursos, um (14,3%) mencionou a possibilidade da participação de novos concorrentes no mercado, contudo, não necessariamente IES. Por fim, um (14,3%) entende que a expansão ocorrerá alicerçada a uma maior aproximação das IES com o mercado e, conseqüentemente, com as empresas mais presentes nessas instituições, conforme exteriorizado no Quadro 28.

Quadro 28 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos gestores sobre as tendências para o cenário atual da educação superior, considerando o binômio expansão e qualidade

Pergunta: Que tendências o(a) senhor(a) sinalizaria para o cenário atual da educação superior brasileira, considerando o binômio expansão e qualidade?
C-CAE2 – [...] Assim, trazer a empresa para dentro da instituição, a tendência é muito essa que eu vislumbro, porque a empresa, quando ela trouxer um problema para a gente e o nosso aluno, como aluno, responder a esse problema, ele vai sair mais seguro e a empresa vai confiar mais naquela instituição [...].
C-CCB2 – [...] Nós temos um sério problema, que é essa questão de o ensino superior privado ter entrado no sistema de grandes grupos. Eu entendo a importância disso para a expansão, mas, por outro lado, você tem uma competitividade maior, o que poderia ser saudável, desde que a gente não tivesse uma estrutura de pressão política para reduzir a qualidade das entregas. Então eu vou dar um exemplo: ter sido regulado que, para os cursos presenciais, até 40% pode ser EaD, porque a gente tem uma precarização não só do acompanhamento do aluno, dessa questão da formação humanística, mas também do trabalho do profissional [...]. A partir do momento que você começa a precarizar essa relação, você tem um menor envolvimento, e isso vai afetar a qualidade. [...] As soluções que, inclusive, elas são soluções de mantenedores, de forma geral, às vezes para a redução de custos, elas muitas vezes são soluções que vários grandes grupos tomam ao mesmo tempo, e que eu vejo assim, às vezes, um reducionismo aí que vai levar à perda de qualidade [...].

C-CAH1 – [...] A gente observa que há fortes mudanças em relação ao aluno e, possivelmente, como eu havia falado anteriormente, tem essa questão do EaD. Eu acho que a primeira coisa foi essa migração para o EaD. Então, a expansão do EaD [...], quando você menciona a questão da qualidade dentro dessa perspectiva, eu não sei como que a gente pode redimensionar essa qualidade, entende? Quando o aluno é protagonista, não em sala de aula, mas o aluno é protagonista fora da sala de aula de buscar o conhecimento, eu acho que por vezes essa qualidade, ela pode ficar meio que defasada [...].

C-CAJ1 – Olha, hoje no cenário da educação brasileira, sobre essa questão de expansão e qualidade, não adianta você crescer, [...] não adianta você expandir se você não vai responder [com] qualidade. Eu sou muito mais a visão de que sou fixado em um local, estabeleço minha qualidade e vou fazendo a expansão com qualidade de forma prudente e sábia. [...] Grupos estão comprando as pequenas instituições e com isso estão expandindo, mas não com qualidade. Exemplo de algumas instituições de grandes grupos [de alunos] que eu recebo, é o aluno falando que ele não consegue ter uma qualidade de ensino porque todo o universo que é tratado, dentro daquela unidade educacional, não é tratado no estado em que ele está matriculado, ele trabalha em outro estado, ele demora meses, e isso faz com que o aluno não tenha essa qualidade necessária.

C-CAJ2 – [...] Acho que quem está no ensino superior vive um dilema [...]. Se a gente não tiver aluno, quem está no ensino superior não tem trabalho. Então, eu acho que esse é o primeiro ponto que a gente tem sempre que considerar. Então [...] a gente percebe isso cada vez mais, o ensino superior no Brasil, já há alguns anos, que diria ali pelo menos uns dez anos com certeza, ele está sendo, estão se apropriando desse segmento de ensino grandes instituições e grandes instituições que são empresas. [...] A gente tem muito uma preocupação [...] com a qualidade, e aí a qualidade significa que você precisa de horas e de infraestrutura para fazer pesquisa, que você precisa de horas para desenvolver, precisa de bolsa [de iniciação científica], a própria carga horária dos cursos para atender tudo aquilo que as diretrizes curriculares trazem.

R-IES1 – [...] A expansão, ela está limitada, está limitada por uma questão conjuntural, estrutural e econômica do país. Com o fim do FIES, houve uma retração total do mercado. [...] Fica evidente que há uma preocupação com qualidade, sim, a partir dos instrumentos do MEC, mas a expansão não quer dizer que não está no radar das empresas. Ela sempre esteve, mas hoje ela não está no radar em razão da conjuntura [...]. O que é importante destacar também [...] é que há um movimento paralelo, que é fora da educação formal, mas que tem ganhado corpo muito grande. Hoje, por exemplo, não sei se você viu, foi lançado nos Estados Unidos pela Google a Google Universidade, a Universidade da Google. Ela vai ter um monte de cursos na área de formação em TI e vai concorrer com as grandes instituições americanas. Então há uma migração de um processo de formalização do conhecimento por meio de diplomas, por conhecimentos mais estanques e mais pontuais por meio de certificações [...].

R-IES2 – [...] É possível fazer expansão com qualidade, justamente [por] você ter um processo acadêmico bem estruturado, com metas, então você pode fazer tranquilamente essa expansão aí com muita qualidade, e às vezes a expansão até facilita, porque dentro dessa expansão você tem o fator econômico também, que melhora quando você expande o ensino. [...]. Mais para frente, vieram as fusões, e muito voltado no negócio, o tamanho do negócio, não na educação mais profunda, mais séria, mais comprometida, então nós tivemos aí uma fase um pouco complicada [...]. Mesmo os grandes *players* da educação, eles já voltaram para a busca da qualidade, já estão perseguindo isso fortemente, e eles têm muitas condições, os maiores que estão, que fundiram várias escolas, você acaba tendo condição de fazer um estudo acadêmico mais profundo [...].

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala dos sujeitos entrevistados.

A maior participação dos grandes grupos educacionais foi um dos fatos mais presentes no discurso coletivo dos gestores, aspecto que, conforme revelado no capítulo 5, tem se tornado uma das principais marcas do subcampo privado da educação superior do Distrito Federal, sobretudo dos grupos educacionais com oferta de ações na bolsa de valores. Essa dinâmica apresenta significativa relação com o incentivo financeiro para o subcampo privado por parte do Estado e a transformação da educação em mercadoria. Bianchetti e Sguissardi (2017) relatam que o desenvolvimento desse processo tem conduzido para uma desconfiguração dos princípios de uma educação formativa,

tornando o aluno um cliente/comprador, com uma proposta de formação mínima, restrita à transmissão de informações em detrimento da construção e socialização de saberes.

O DSC produzido pelos representantes da avaliação e regulação nas instituições pesquisadas teve o discurso-síntese formulado com a participação de dois sujeitos sobre as tendências para o cenário atual da educação superior, considerando o binômio expansão e qualidade. Ambos consideram que ocorrerá a expansão, a qual, segundo um dos participantes, possivelmente se dará pelo uso de tecnologias. Assinalou-se, ainda, que a possibilidade de expansão traz o risco de uma qualidade questionável, resultante das fragilidades nos processos de avaliação e regulação, conforme apresentado a seguir.

Quadro 29 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação das pessoas que fazem a avaliação e regulação nas IES sobre as tendências para o cenário atual da educação superior, considerando o binômio expansão e qualidade

Pergunta: Que tendências o(a) senhor(a) sinalizaria para o cenário atual da educação superior brasileira, considerando o binômio expansão e qualidade?
R-CPA1 – Professor, eu acho que, diante da situação que a gente está vivendo hoje, eu acho que da pandemia também, a gente buscou uma nova forma da educação, de transmitir, e eu acho que isso é uma tendência, eu acho que essa forma remota que a gente está utilizando hoje é uma tendência para a educação. [...] Essas tecnologias que a gente utilizou nesse momento que estamos vivendo, que deu certo, a gente viu que funcionou.
R-CPA2 – Eu não estou muito otimista nessa expansão. Eu acho que, de alguma forma, o processo de regulação e avaliação deu brecha para algumas modalidades, posso dizer assim, nichos de mercado que pouco atendem à qualidade. [...] Eu tenho uma perspectiva de que esses modelos que não são tão fiéis à ideia de qualidade. Eles ainda vão ter um espaço de expansão, mas eu imagino que a própria revisão da regulação e da avaliação, sabe, visitar, refazer e repensar esses processos vai alinhar e vai colocar a qualidade num lugar de maior importância.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala dos sujeitos entrevistados.

Como vimos no capítulo 4, o processo de desconfiguração dos princípios do Sinaes, que teve relevo com a constituição do CPC e do IGC em 2008, contribuiu para a fragilização das avaliações institucionais interna e externa. Esse movimento conduziu para um retrocesso na política de avaliação, reaproximando-a dos princípios e práticas da política que a antecedeu, o Exame Nacional de Cursos. A esse respeito, Dias Sobrinho (2008b) expõe que “[...] interrompem a construção desse processo participativo e promovem o retorno a posturas, axiomas e enfoques próprios do paradigma técnico-burocrático” (p. 819). Esse contexto dialoga com a fala de R-CPA2: “[...] eu imagino que a própria revisão da regulação e da avaliação, sabe, visitar, refazer e repensar esses processos vai alinhar e vai colocar a qualidade num lugar de maior importância” (informação verbal, 2021).

O DSC dos representantes dos Núcleos Docentes Estruturantes das instituições pesquisadas foi constituído com a participação de três sujeitos. Eles demonstraram preocupação com o risco de o Estado agir em atendimento a interesses que beneficiem algumas IES, com prejuízo para a qualidade, assim como a tendência de expansão pela via de aquisições pelos grandes grupos educacionais e da educação a distância. Ressalta-se que os três sujeitos concordaram que há possibilidade de expansão, todavia com perda de qualidade, conforme apresentado a seguir.

Quadro 30 – Discurso do Sujeito Coletivo: representação dos Núcleos Docentes Estruturantes sobre as tendências para o cenário atual da educação superior, considerando o binômio expansão e qualidade

Pergunta: Que tendências o(a) senhor(a) sinalizaria para o cenário atual da educação superior brasileira, considerando o binômio expansão e qualidade?
<p>R-NDECB2 – [...] Me preocupa quando você não pode esquecer que a instituição de ensino superior, ela é, ao mesmo tempo, uma instituição educacional e uma empresa, uma pessoa jurídica com fins lucrativos quase sempre. Existem as [IES] particulares comunitárias também, que não vêm ao caso, mas mesmo essas que são comunitárias, elas também foram aí agregadas por grandes grupos, as mantenedoras acabam passando a administração dela para grandes grupos, e o histórico que eu tenho ouvido dos meus colegas, das minhas colegas da educação superior, é bem preocupante. É uma coisa assim de aproveitar cada brecha para tomar decisão para o curso ficar barato, lucrativo e sobreviver num mundo com pouca procura para alguns cursos e mais procura para outros e tal. Acaba, na minha visão, não muito elaborada, digamos, mas fazendo as instituições tomarem decisões de sempre pôr em vista de uma sobrevivência no mercado, porque o mercado é cruel [...].</p> <p>R-NDEH1 – [...] A expansão tem vários fatores que a gente precisa levar em conta [...]. Eu acho que no interior do Brasil, hoje, eu tenho visto bastante essa questão do EaD, então a educação à distância veio para contribuir [com a expansão]. [...] A gente tem casos, por exemplo, acho que a Unip teve casos nessa questão que se expandiu, se expandiu, se expandiu, a Estácio também, então a gente tem várias questões hoje de organizações comprando outras e se expandindo cada vez mais. Eu tenho uma preocupação bem importante quanto a isso, por mais que as instituições grandes que venham aí, educacionais, estejam tomando conta aí desse mercado, eu fico muito preocupado com essa parte da administração, sem preocupação com a questão da identidade da organização [...], esses grandes grupos econômicos chegando e tomando conta [...]. Assim, vai formar um aluno? Vai formar o aluno, mas dentro daquele padrão estabelecido por eles [...]. Não importa onde ele esteja, vem o pacote pronto, então essas grandes instituições já têm um pacote pronto. Será que esse pacote pronto é aderente à realidade daquela região? Daquele município? Daquela região onde ele está? [...] Acho que a questão da avaliação é importante para ver se realmente isso está atendendo ou não.</p> <p>R-NDEJ1 – [...] É um desafio obviamente para o mercado da educação, claro, porque a expansão, todos buscam, mas muitas vezes quando se expande perde a qualidade. Isso a gente está observando, por exemplo, desse avanço que está tendo aí da educação a distância. Por conta aí da pandemia, muitas instituições foram jogadas aí nesse meio, algumas já tinham um <i>know-how</i>, mas aí todas estão nesse meio, então temos que adaptar, e muitas estão vendo que isso vai ficar, dentro desse processo aí de educação a distância vai ficar, vai fazer parte até mesmo de estratégia de expansão. Expansão em relação à oferta, se não for de curso nas disciplinas, em termos de baratear custos das instituições, reduzir custos, observando que o ensino a distância tem um custo menor [...]. A expansão, embora necessária, não deve ir contra a qualidade.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base na fala dos sujeitos entrevistados.

O DSC dos representantes dos NDEs apresenta convergências com outros discursos coletivos analisados quanto à preocupação com a forte expansão por grandes grupos no campo da educação superior, a perspectiva de piora da qualidade e o uso da

educação a distância como uma das principais estratégias expansionistas. Existe uma confluência dessas características com a atuação do Estado, que, conforme amplamente debatido no presente trabalho, tem agido de forma contraditória privilegiando uma expressiva expansão pelo subcampo privado, tornando o mercado o principal orientador da educação superior e transformando a política de avaliação em um mero instrumento regulatório.

6.6 Síntese parcial

Este último capítulo discutiu as categorias *a priori* de qualidade e suas relações com o subcampo privado da educação superior; as relações entre qualidade, avaliação e regulação; a avaliação institucional externa no subcampo privado da educação superior; e a expansão do mercado no subcampo privado da educação superior, este, como categoria *a posteriori*. Problematizá-las possibilitou evidenciar contradições presentes na totalidade que representa o campo da educação superior.

Constatou-se, a partir da fala dos sujeitos entrevistados, que há diferentes entendimentos sobre o conceito de qualidade, em parte pela sua natureza polissêmica e em parte pela compreensão de que a sua percepção muda a depender dos movimentos históricos, da sociedade, dos atores e suas intencionalidades. O Estado tem historicamente corroborado com a obscuridade sobre o significado de qualidade na educação superior, pois não há clareza na definição nos principais dispositivos legais que direcionam o campo, como a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases, nº 9.394/96 (BRASIL, 1996). Os atos mencionados, vinculados a outras materialidades legais conduzidas pelo Estado, como a publicação do Decreto nº 2.306/1997 (BRASIL, 1997), que considerou e regulamentou o campo da educação superior como uma atividade lucrativa, contribuiu sobremaneira para uma percepção da educação como mercadoria e, como tal, deve ser vendido e gerar dividendos para as empresas, aspecto que apresenta expressivos vínculos com a visão de qualidade *economicista* (BERTOLIN, 2009) e do tipo *isomórfica* (MOROSIN, 2011, 2014), em que a ênfase recai na empregabilidade, no crescimento da economia e nos princípios financeiros. Conforme discutido no presente capítulo, dos 17 sujeitos indagados sobre o significado de qualidade na educação superior, cinco (29,4%) tiveram suas falas convergentes com esse tipo de visão de qualidade. Outros cinco (29,4%) apresentaram entendimentos que se relacionam mais com contratempos vivenciados no dia a dia

profissional do que com uma compreensão mais abrangente sobre o significado de qualidade, o que resulta em quase 60% dos sujeitos sem uma percepção de qualidade na educação superior que compreenda outros fatores, como o desenvolvimento sociocultural, a democracia e o respeito às diferenças, como sugere a visão *pluralista* (BERTOLIN, 2009) e da *especificidade* (MOROSIN, 2011, 2014), identificada na fala de sete sujeitos (41,2%). Ampliou-se o debate com a constatação de que em nenhuma das falas dos sujeitos indagados se identificou defesa da visão de qualidade da *equidade* (BERTOLIN, 2009; MOROSINI, 2011, 2014), que, de acordo com o discutido no capítulo 3 e no presente capítulo, se coaduna com princípios como a igualdade de oportunidades de acesso à educação superior, a diminuição das vulnerabilidades sociais e a igualdade social. Ao desprezar esses preceitos, fragiliza-se a possibilidade de um debate mais amplo, no subcampo privado da educação superior, sobre as desigualdades sociais e a concentração de renda, aspectos que servem de sustentação ao capitalismo.

O uso da categoria *relações entre qualidade, avaliação e regulação* contribuiu com a apropriação, por meio do empírico, das formas como o Estado tem agido historicamente na política de avaliação e regulação e as conseqüentes contradições com os princípios da Lei do Sinaes. Nessa perspectiva, foi realizada a seguinte pergunta para 13 sujeitos, todos pertencentes aos grupos originários das instituições pesquisadas: *que tensões o(a) senhor(a) destacaria em relação aos processos de avaliação e regulação?* Oito participantes (61,5%) expressaram algum tipo de tensão. Entre as respostas, destaca-se a de C-CAJ2 de que a maneira como a regulação tem conduzido os processos tem prejudicado a avaliação, impossibilitando a realização das avaliações de forma cíclica, como preconizado no Sinaes. Constata-se a materialidade do fato exposto com a ação contraditória do Estado, que, por meio da Portaria Normativa nº 10, de 2 de julho de 2009 (BRASIL, 2009b), constituiu os critérios para a dispensa da avaliação *in loco* e passou a considerar os últimos resultados do CI e do IGC como motivo para a liberação da avaliação externa. Colaboram nesse mesmo sentido diversos atos legais produzidos no governo do presidente Michel Temer (2016–2018), como o Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017b), que revogou o denominado *Decreto Ponte*, as Portarias Normativas nº 20/2017 (BRASIL, 2017c), 21/2017 (BRASIL, 2017d), 22/2017 (BRASIL, 2017e) e 23/2017 (BRASIL, 2017f) e a Portaria Normativa nº 1.382, de 31 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017a), que revogou a Portaria nº 92/2014 (BRASIL, 2014), provocando perdas quanto ao aspecto formativo até então presentes no instrumento de avaliação institucional externa, com indícios de favorecimento do subcampo privado: “[...] essas

mudanças no formulário sem muitas justificativas que ocorreram ultimamente [...], isso facilitou muito para a instituição [...]. Não é questão de também você dificultar, mas dela ter o mínimo de qualidade necessária [...]", como disse R-NDEE2.

Para possibilitar a problematização do componente do Sinaes da avaliação institucional externa no subcampo privado da educação superior, foi realizada a seguinte pergunta para dez participantes da pesquisa: *como a avaliação institucional externa tem conseguido efetivamente induzir a qualidade no segmento privado da educação superior?* Como respostas, sete (70%) afirmaram que o componente induz à qualidade, dois (20%) que induz, todavia com alguma ressalva, e um (10%) ponderou que não contribui. Entre as formas de indução, foram mencionados o apoio para a tomada de decisões, por proporcionar uma reflexão na busca da qualidade, e o maior envolvimento das instituições com a comunidade nas quais estão inseridas. Contudo, a centralidade que o Enade passou a ocupar, motivada pelo Estado, configurou entre as contradições da política de avaliação e regulação, que têm provocado distorções no próprio processo pedagógico, fazendo com que os professores "[...] se alinhem nesse modelo Enade, das avaliações, para que os estudantes que [irão] fazer o [Enade] já tenham uma certa habilidade", conforme NDEJ1.

O uso da categoria *a posteriori expansão do mercado no subcampo privado da educação superior* possibilitou problematizar o expressivo movimento expansionista pelo setor privado a partir das falas que emanaram dos sujeitos entrevistados. Nesse contexto, a seguinte pergunta contribuiu de forma significativa para as análises: *que tendências o(a) senhor(a) sinalizaria para o cenário atual da educação superior brasileira, considerando o binômio expansão e qualidade?* O questionamento foi feito para 15 sujeitos, dos quais 12 (80%) afirmaram que a tendência é de continuidade da expansão, contudo, com perda de qualidade, causada, em parte, por debilidades na política de avaliação e regulação. As estratégias de expansão que sobressaíram foram o uso da metodologia de educação a distância e o aumento da participação dos grandes grupos educacionais, mencionadas por sete (46,7%) e seis (40%) sujeitos, respectivamente.

Em relação ao histórico movimento expansionista privatista no campo da educação superior, especificamente no período entre 1995 e 2010, Mancebo *et al.* (2015) discorrem que "[...] trata-se da necessidade histórica do sistema capitalista de avançar seu domínio sobre os campos da reprodução política e social, que [...] impõe a redução do caráter público da educação a níveis cada vez mais insignificantes, posto o caráter semiprivatizado do Estado" (p. 47). É nesse contexto que se intensificou a expansão do subcampo privado, sobretudo com o uso da EaD, com a publicação da Portaria Normativa

nº 11/2017 (BRASIL, 2017g), que concedeu a prerrogativa de criar polos em EaD por ato próprio da instituição credenciada para a oferta de cursos superiores a distância, utilizando como parâmetro o conceito institucional atribuído à instituição. Essa prerrogativa, porém, fere preceitos da Lei do Sinaes ao prever a dispensa da avaliação *in loco*.

O avanço dos grandes grupos educacionais, problematizado no capítulo 5 e no presente, tem contribuído fortemente para a transformação da educação em mercadoria. Ambos os movimentos – avanço da educação a distância e da participação dos grandes grupos educacionais com fins lucrativos – ocorrem historicamente mediados pelo Estado, em atendimento aos interesses do mercado privado em detrimento do público, e com expressivos prejuízos à qualidade no campo da educação superior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi compreender os efeitos da avaliação institucional externa no subcampo privado de educação superior, considerando a realidade institucional de dois centros universitários do DF, à luz da política do Sinaes. A tese defendida foi a de que a capacidade de indução da qualidade pela avaliação institucional externa vem sendo gradativamente reduzida no segmento privado de educação superior brasileira, em razão dos princípios da regulação instituídos pelo Estado, em detrimento de uma avaliação formativa e emancipatória.

Como ponto de partida, foram constituídos os seguintes pressupostos, que se confirmaram no decorrer da pesquisa: i) a forte presença do mercado privado na educação superior brasileira tem contribuído significativamente para favorecer a transformação da educação em mercadoria; ii) a forma como o Estado tem atuado na configuração dos processos de avaliação por meio de dispositivos legais tem provocado distorções na concepção de qualidade na educação superior; iii) a capacidade de indução da qualidade pela avaliação institucional externa subjacente à política do Sinaes vem sendo gradativamente reduzida no setor privado da educação superior brasileira; e iv) a avaliação institucional externa tem se tornado um instrumento meramente regulatório, ocasionando perda qualitativa na materialidade das práticas acadêmicas no segmento privado.

A investigação apoiou-se na noção de campo de Bourdieu (1983, 2003, 2004b, 2011) em razão da convergência do sistema da educação superior brasileira com o conceito defendido pelo autor – um espaço de embates, que envolve interesses e articulações, ocasionados pela disputa de grupos que tentam validar seus interesses e intenções. Conforme expressa Bourdieu (2004b), “todo campo [...] é um campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar esse campo de forças [...]” (p. 22). Esse entendimento contribuiu para a compreensão tanto do processo expansionista pela via privada, em detrimento do público, como das contradições presentes na política do Sinaes, especificamente, na avaliação institucional externa.

Em razão da complexidade que envolve a política de avaliação e regulação, tornou-se necessário analisar o movimento histórico do campo da educação superior brasileira a partir da década de 1960, tida como um marco na reconfiguração do processo expansionista da educação superior. Esse crescimento ocorreu com fortes características

privatistas. Para a devida apropriação da dinâmica histórica e pela coerência com os interesses da pesquisa, foi feita a opção pelo uso da perspectiva epistemológica do materialismo histórico-dialético, elegendo-se como categorias de análise *a priori*: i) qualidade e educação superior privada; ii) relações entre qualidade, avaliação e regulação; e iii) avaliação institucional externa no subcampo privado da educação superior; e, como categoria *a posteriori*, a expansão do mercado no subcampo privado da educação superior, dada a convergência destes com as intencionalidades do estudo.

Quanto ao uso do materialismo histórico-dialético, foram utilizadas as categorias intrínsecas ao método, contradição, mediação e totalidade, que permitiram aprofundar as dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais que perpassam pela política de avaliação da educação superior. Possibilitaram, ainda, a apropriação do desenvolvimento histórico da política a partir do entendimento de que a produção material e real que envolve a avaliação institucional externa não ocorre de forma harmônica, mas por embates que conduzem as movimentações.

Preliminarmente, no intuito do apoderamento necessário das produções realizadas sobre a política do Sinaes pelos programas de pós-graduação no Brasil, no nível de mestrado e doutorado, no capítulo 1 foi realizado o estado do conhecimento referente ao período de 2005 até 2020. O levantamento possibilitou identificar 265 publicações, das quais, 194 dissertações (73,2%) e 71 teses (26,8%). A análise do material selecionado mostrou que o objeto de estudo elencado, a avaliação institucional externa, é o que vem sendo menos estudado no contexto do Sinaes pelos programas de pós-graduação, com apenas 22 trabalhos localizados, que representaram 8,2% das publicações, motivo que contribuiu de forma significativa para a sua escolha como objeto de pesquisa. Ainda, a análise evidenciou a inexistência de teses e dissertações sobre os efeitos da avaliação institucional externa no subcampo privado da educação superior em instituições de organização acadêmica definidas como centros universitários.

No capítulo 2, foi analisado o movimento histórico da educação superior da década de 1960 até o início da década de 2020. O estudo revelou que o Estado tem agido historicamente de forma intencional, privilegiando o desenvolvimento das relações capitalistas, normalmente por meio de dispositivos legais que atuam na estrutura do campo. O capítulo problematizou a participação de atores como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio, no espaço internacional, e, no espaço nacional, como a Andifes e a ABMES, representações que se articulam em defesa dos seus interesses e que têm influenciado a reconfiguração do campo. Nesse contexto, passou a ocupar

centralidade na política de avaliação a expressão “Estado avaliador”, que, conforme Afonso (2000), “[...] quer significar, em sentido amplo, que o Estado vem adotando um *ethos* competitivo [...], passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada [...]” (p. 49). A incorporação da lógica do mercado no sistema de educação superior contribuiu para que mecanismos de eficácia, eficiência e prestação de contas ganhassem força no embate presente no campo. Essa dinâmica desenvolveu-se de forma indissociável da expressiva expansão pela via privatista, que ocorreu de maneira desordenada, constituindo um espaço heterogêneo, diversificado e de qualidade questionável, prática que tem contribuído para a transformação da educação superior em mercadoria.

Ainda no capítulo 2, foram analisados diversos atos legais produzidos pelo Estado que levaram à institucionalização de organizações acadêmicas distintas, resultando em uma expressiva diversidade institucional. Entre elas, foram incorporados os centros universitários, selecionados como *locus* para a realização do estudo empírico em razão, sobretudo, de ser o tipo de instituição que tem apresentado o maior crescimento proporcional de matrículas.

Amparada pelo Estado, a modalidade de educação a distância configura-se como uma das principais estratégias de diversificação incorporada ao campo, tendo sido seu principal alicerce a Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996). O referido ato legal reconheceu, no artigo 80, a necessidade do desenvolvimento da EaD em todos os níveis e modalidades de ensino. O uso da EaD contribuiu de forma significativa para a expansão da educação superior pela via privada. Essa alternativa para o crescimento de matrículas é permeada de contradições. De um lado, é defendida por atores presentes no campo, em especial os que representam o mercado educacional, como um caminho para democratizar o acesso à educação superior em um país com imensa dimensão territorial, como o Brasil; de outro, há a problematização de que pode contribuir para o aumento das desigualdades sociais, conforme alertado por Belloni (2002), que explica que, em países subdesenvolvidos, porém industrializados e expressivamente urbanizados, as contradições e desigualdades sociais tendem a ser agravadas pela evolução tecnológica quando não há avanço social e político – nesses países, problemas como o desemprego estrutural, a exclusão e a miséria são agravados pela eficácia tecnológica. Assevera-se que as questões debatidas no capítulo em questão constituem partes de uma totalidade que representa o campo da educação superior e, portanto, relacionam-se com outras partes, como a qualidade e o

processo de desenvolvimento histórico das políticas de avaliação, particularidades que foram abordadas no capítulo seguinte.

No capítulo 3, foram analisadas diferentes concepções sobre a qualidade, em especial no campo da educação superior, com ênfase nas suas relações com as propostas e políticas de avaliação instituídas. Sousa, Seiffert e Fernandes (2016) aduzem que “a qualidade não só é um conceito polissêmico, como é um conceito em disputa pelos diversos atores ou grupos de atores, que, direta ou indiretamente, manifestam interesses pela educação superior, interferindo em suas políticas [...]” (p. 25). Entre essas políticas, configura-se a de avaliação, que se tornou um objeto de disputa de poder entre os atores envolvidos e que apresenta, em seu movimento histórico, contradições que a têm reconfigurado. Conforme discutido no capítulo em questão, a partir da década de 1980, quando iniciou o debate sobre qualidade na educação superior brasileira, foram assinaladas duas concepções de avaliação: uma orientada para uma formação emancipatória e formativa e outra regulatória e de controle. A primeira teve como personificações o Paru (1983), o Paiub (1993) e o Sinaes (2004), ao passo que o CNRES (1985), o Geres (1986) e o ENC, ACO e ACE (1995) representaram uma concepção regulatória e de controle. Excetuando a política do Sinaes, que foi discutida no capítulo seguinte, as demais foram abordadas no capítulo 3 com a finalidade de realizar a apropriação necessária das suas relações com a qualidade, as mediações e intenções presentes no processo histórico que conduziram para a política do Sinaes.

Utilizando como base central Bertolin (2009) e Morosini (2009, 2011, 2014), foram problematizadas as visões de qualidade *economicista* e *isomórfica*, que advogam em favor da eficácia e empregabilidade como referenciais de qualidade e que são defendidas pelo setor privado, pela OCDE e pelo setor governamental. Como contraposição, apresenta-se a visão *pluralista*, que não se limita aos aspectos econômicos e considera questões como o desenvolvimento social, cultural, democrático e a preservação da autonomia das instituições. Entre as organizações que a defendem, estão a Unesco, a União Europeia, parte da comunidade acadêmica e governos que não são tão envolvidos com o neoliberalismo. Evidenciam-se, ainda, a qualidade da *especificidade* e da *equidade*, caracterizando-se a primeira por utilizar indicadores de standardização, contudo, defender a preservação e o respeito às especificidades das instituições. A Unesco, a União Europeia e parte do setor educativo apoiam essa qualidade. No que se refere à *equidade*, fazem-se presentes fatores como a contribuição social, o entendimento da educação superior para o desenvolvimento humano, a defesa da igualdade de

oportunidades de acesso e a diminuição das vulnerabilidades sociais. A Unesco e a comunidade educativa estão entre os que a defendem.

Constatou-se que as diferentes concepções sobre qualidade exerceram e ainda exercem mediações no processo de evolução das políticas de avaliação, que se desenvolvem em uma dinâmica histórica e dialética a partir de embates sobre esse conceito. É nesse cenário que, no período de esgotamento da ditadura militar, foi instituído o Paru, em 1983. O programa apresentou uma proposta alicerçada em valores progressistas, salientando os processos emancipatórios e utilizando como base uma construção coletiva através da participação da comunidade acadêmica. Entre as orientações presentes, ocupava posição de destaque a avaliação interna, como percurso para o autoconhecimento e para uma construção da melhoria da qualidade fundamentada em uma concepção de *equidade* de forma participativa e democrática. O Paru, apesar dos avanços propostos, foi extinto um ano após ter iniciado, em razão de embates internos no MEC, ainda no contexto da ditadura militar, período em que se rejeitavam valores que favoreciam a democracia.

Com o fim do Paru, em 1985 foi instituído o CNRES como uma contradição em relação ao programa que o antecedeu, pois apresentava propostas como a da realização de um processo externo, fundamentado na evidenciação do mérito acadêmico. Outra questão manifestada foi a vinculação de recursos financeiros aos resultados das avaliações que seriam realizadas pelo Conselho Federal de Educação, dando ao conselho uma configuração mais regulatória do que formativa e emancipatória. Essas particularidades contribuíram para a evidência de que o CNRES convergia para uma concepção de qualidade *isomórfica e economicista*.

Em 1986, foi instituído o Geres com uma proposta que corroborava seu antecessor, o CNRES, pois destacava o mérito acadêmico, intencionalidades da constituição de uma avaliação orientada por critérios de eficácia e produtividade e a avaliação como contrapartida para a autonomia das instituições e alocação de recursos. As recomendações assinaladas apresentavam significativas contradições com uma avaliação democrática e fortaleciam o papel controlador do Estado. O Geres convergia para uma concepção de qualidade *economicista e isomórfica*. Todavia, as críticas severas de representações docentes, técnicos administrativos e discentes fizeram o governo recuar com o projeto de lei do Congresso Nacional.

Em 1993, com a constituição do Paiub, foram resgatados princípios de uma avaliação formativa e emancipatória e de uma visão de qualidade de *equidade*, que tinham

sido abandonados após o Paru. Entre os princípios defendidos no Paiub, constavam: i) a defesa de uma avaliação sistematizada, com a realização de diagnóstico, avaliação interna, avaliação externa e reavaliação; ii) a educação como um bem social e público; iii) o respeito à identidade institucional; e iv) a proposta de uma reflexão coletiva sobre os significados da avaliação. Conforme Cunha (1997) e Bertolin (2007), sua criação originou-se de experiências de autoavaliação realizadas por algumas universidades federais, como a Universidade de Brasília, em 1986, a Universidade de São Paulo e a Universidade Federal de Minas Gerais, ambas em 1988. Todavia, de forma contraditória, em 1995 foram instituídos o ENC e o ACO, que posteriormente passou a ser denominado ACE. Como problematizado no capítulo 3, isso acabou incentivando um ranqueamento de instituições a partir de uma percepção equivocada de qualidade, que colocou em evidência um exame nacional em detrimento das contribuições das avaliações institucionais interna e externa, características que contribuíram para promover uma visão de qualidade *economicista e isomórfica*. A política vigorou até 2004, quando foi instituído o Sinaes.

No capítulo 4, foi situado o objeto de estudo, a avaliação institucional externa, como componente da política de avaliação do Sinaes. A política em questão decorreu do processo dialético das propostas e políticas que a antecederam. O Sinaes apresenta uma concepção de qualidade de *equidade* fundamentada nos seguintes princípios: i) educação como um direito social e dever do Estado; ii) valores sociais historicamente associados; iii) regulação e controle; iv) prática social com objetivos educativos; v) respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado; vi) globalidade; vii) legitimidade; e viii) continuidade.

O Sinaes prevê a avaliação e regulação como complementares. Contudo, de acordo com o que foi problematizado no capítulo 4, tem ocorrido uma expressiva contradição entre os princípios do Sinaes e sua execução na prática, de tal forma que a regulação ocupa centralidade em detrimento da avaliação. Esse desacordo tem resultado de desvirtuamentos ocasionados pelo Estado em atendimento aos interesses defendidos por grupos que atuam no campo.

Com essa desfiguração, o Sinaes tem perdido seu caráter formativo, emancipatório e sistêmico da avaliação, pois componentes como a avaliação institucional interna e externa vêm sendo fragilizados pela relevância dada ao Enade e, conseqüentemente, ao CPC e IGC. Essa prática tem enfraquecido o caráter avaliativo e democrático do Sinaes, privilegiando o caráter regulatório e de controle. Somam-se aos fatos mencionados as

diversas portarias normativas subsequentes ao CPC e ao IGC que passaram a prever a dispensa da realização das comissões de avaliação institucional externa a depender dos resultados obtidos no conceito e índice mencionados, esvaziando o valor da avaliação institucional externa, em contradição com a Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004), que prevê a realização obrigatória das avaliações institucionais externas.

Conforme visto ainda no capítulo 4, a atuação contraditória do Estado em relação à avaliação institucional externa não se restringe à possibilidade de dispensa das comissões. As mudanças realizadas nos instrumentos que orientam a avaliação institucional *in loco*, por meio da Portaria Normativa nº 1.382, de 31 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017a) – como a alteração de pesos nos processos de credenciamento e reconhecimentos e a exclusão do referencial “análise sistêmica e global”, medida que conduz a perdas no processo sistêmico da avaliação –, privilegiam o objetivo em desfavor da subjetividade e a regulação em prejuízo de uma avaliação sistêmica e formativa. O contexto apresentado torna-se ainda mais grave com o fato de não serem previstos instrumentos distintos que contemplem a diversidade e heterogeneidade presentes no campo da educação superior.

Em razão de o DF ter sido eleito o *locus* da investigação, no capítulo 5, foi analisado o desenvolvimento histórico do seu campo da educação superior. Foram realizadas críticas sobre a expressiva desigualdade social presente nessa unidade da Federação como fator que se relaciona com a restrição ao acesso à educação superior por parte das classes sociais com menor capital econômico e cultural. A apropriação desse fenômeno social justificou-se na pesquisa em razão das suas relações com o subcampo privado da educação superior, visto que, entre os critérios de seleção das instituições investigadas, houve o da capilaridade das organizações, traduzida em sua presença em diferentes RAs do DF, ou seja, na inserção das IES em distintas realidades socioeconômicas.

Ainda no capítulo 5, com base em Sousa (2003, 2013) foram abordados os períodos que representaram a gênese (1962–1994), a expansão (1995–2002) e a consolidação da educação superior no DF (2003–2010). Analisou-se ainda uma nova etapa, pós-2010, quando a estratégia de transformação de organizações acadêmicas em centros universitários intensificou-se como uma das mais relevantes na reconfiguração do subcampo privado do DF, junto do aumento da presença de grupos educacionais, inclusive de capital aberto. Conjectura-se que, apesar de ter havido uma estagnação no quantitativo de matrículas pós-2010, essa estratégia de dominação do campo tem sido

usada por corporações da educação superior de grande porte, que têm ampliado sua presença no subcampo privado do DF por meio de centros universitários – organização acadêmica que, conforme visto, apresentou uma evolução de matrículas no período mencionado, enquanto as faculdades e a universidade apresentaram queda.

A compreensão do desenvolvimento histórico do campo da educação superior do DF concorreu para a realização da etapa de análise e interpretação de dados da pesquisa, uma vez que essa apropriação se relaciona com a subjetividade presente na fala dos sujeitos que foram entrevistados. Como pontua Sousa (2003), “o olhar sobre a dinâmica de um determinado campo varia de acordo com a posição dos agentes e das instituições que dele participam” (p. 253).

Assim, no capítulo 6, amparado na Teoria das Representações Sociais de Moscovici (2015), que convida para uma apropriação dos fenômenos sociais a partir de uma perspectiva coletiva, foram concebidas cinco representações sociais que se relacionam de formas distintas com o subcampo da educação superior privada em geral e com a avaliação institucional externa em particular. Nesse sentido, foram estabelecidos os seguintes grupos: i) Estado; ii) mantenedores de instituições privadas de educação superior; iii) gestores da educação superior no campo do DF; iv) avaliação e regulação das IES; e v) Núcleos Docentes Estruturantes.

Coerente com a perspectiva do materialismo histórico-dialético, contribuiu para a análise das falas que emanaram dos sujeitos a utilização da técnica do Discurso do Sujeito Coletivo, em virtude de este e aquele assentirem a pertinência das relações históricas, sociais e culturais existentes na dinâmica do fenômeno social. Dessa forma, com o auxílio do DSCSoft foi possível organizar os discursos individualizados, compondo os discursos coletivos a partir das categorias de análise *a priori*.

Em relação ao uso da categoria *a priori qualidade e educação superior privada*, foi constatada a polissemia desse conceito por meio dos discursos proferidos. Dos 17 respondentes, sete (41,2%) apresentaram em seus discursos maior convergência com a visão de qualidade *pluralista*, seguidos da visão *economicista*, com cinco (29,4%) representações, e de outras cinco (29,4%) cujas explicações foram categorizadas como *outros* em razão da ausência de convergência com as definições de qualidade relacionadas ao campo da educação superior – demonstrando, por exemplo, respostas evasivas e/ou que se referiam a alguma insatisfação particular vivenciada pelos sujeitos entrevistados. A visão de qualidade da *equidade* não transpareceu em nenhum dos discursos.

Ao analisar os discursos coletivos, de acordo com as representações sociais previamente definidas, constatou-se que, na visão da representação do Estado, destacou-se a relação da qualidade com a visão *pluralista*, que apresentou convergência com o valor agregado ao ingresso e sua atuação na sociedade. No entanto, apesar do reconhecimento, por parte do Estado, de que a qualidade se relaciona com uma visão *pluralista*, conforme visto no decorrer do presente estudo, diversos atos constituídos pelo Estado têm fortalecido a visão *economicista*, na qual o mercado passa a ocupar centralidade.

Na visão do grupo dos gestores, entre as concepções de qualidade, sobressaiu a visão *pluralista*; contudo, também houve expressivos discursos que demonstraram desconhecimento sobre o significado de qualidade na educação superior ou que a compreenderam como produto ou busca de uma qualidade total, aspectos que favorecem a visão *economicista* e que são contraditórios com os princípios do Sinaes. Quanto ao grupo dos representantes da avaliação e regulação nas IES pesquisadas, não se reconheceu ênfase nem no mercado, nem na educação como produto ou mercadoria. A hipótese é de que, em virtude de os sujeitos do referido grupo se relacionarem mais com a política do Sinaes de forma sistêmica e global, essa característica pode exercer maior influência em suas percepções sobre o significado de qualidade. Quanto à representatividade dos Núcleos Docentes Estruturantes, foram identificadas divergências mais acentuadas dentro de um mesmo coletivo, visto que as falas relacionaram a qualidade tanto à visão *economicista* quanto à *pluralista*.

Com base nos entendimentos sobre o significado de qualidade na educação superior pelas representações elencadas, percebe-se uma contradição entre o que é preconizado nos princípios do Sinaes e parte considerável das percepções dos sujeitos entrevistados, que associam qualidade a mercadoria e formação para o mercado de trabalho. A esse respeito, Sguissardi (2008) critica o fenômeno que historicamente vem sendo construído de transformar tudo em mercadoria pela sociedade capitalista, inclusive a educação, que, de direito e bem público, passa a ser compreendida como mercadoria e, conseqüentemente, transformada em objeto de exploração de mais-valia.

Quanto às *relações entre qualidade, avaliação e regulação*, segunda categoria *a priori* utilizada para a análise de conteúdo, perguntou-se aos sujeitos entrevistados: que tensões o(a) senhor(a) destacaria em relação aos processos de avaliação e regulação? O questionamento suscitou o reconhecimento da existência de tensões por parte dos grupos respondentes (gestores, avaliação e regulação das IES e Núcleos Docentes Estruturantes),

com oito respostas (61,5%) do total de 13. Entre as tensões sinalizadas, destaca-se a contradição, por parte do Estado, na forma de conduzir o processo de regulação com prejuízos para a avaliação, com o uso de dispositivos legais que têm afastado a política do Sinaes dos seus fundamentos, tais como a mudança nos instrumentos de avaliação externa feita em 2017. Quatro respondentes (30,8%) não expressaram qualquer tensão, e um (7,7%) se restringiu a externalizar que o processo tem evoluído, todavia, sem reconhecer se há ou não tensões. A maioria dos que não identificaram tensões pertence ao grupo dos gestores, o que sugere que pode haver distorções, por parte destes, na apropriação dos princípios da política do Sinaes, gerando, conseqüentemente, fragilidades na condução dos cursos pelos quais são responsáveis (todos eram coordenadores).

A partir do uso da categoria *a priori avaliação institucional externa no subcampo privado da educação superior*, os grupos representados pelo Estado, gestores e Núcleos Docentes Estruturantes foram indagados se a avaliação institucional externa tem conseguido induzir qualidade no segmento privado da educação superior. Dos dez sujeitos que responderam, nove expressaram que a avaliação institucional externa induz à melhoria da qualidade no subcampo privado; dois apresentaram ressalvas; e um ponderou que não contribui. Entre as contribuições da avaliação institucional externa para a melhoria da qualidade, foi sinalizada a percepção do uso dos resultados para a tomada de decisão e realização de investimentos na instituição, bem como a proposição de reflexão em busca da qualidade. Entre as ponderações apresentadas, foi ressaltado que a preparação dos alunos para o Enade é o que tem demandado maiores esforços por parte da instituição, apesar do reconhecimento da importância da avaliação institucional externa como indutora de qualidade. Essa afirmação reitera a contradição discutida no presente estudo de que o Estado, por meio de dispositivos legais, tem evidenciado o Enade em relação aos demais componentes da política do Sinaes, afetando diretamente as práticas realizadas pelas instituições.

A partir das falas dos sujeitos participantes da pesquisa, foi constituída a categoria *a posteriori expansão do mercado no subcampo privado da educação superior*. Essa categoria, a partir do questionamento referente às tendências para o cenário atual da educação superior, considerando o binômio expansão e qualidade, possibilitou o reconhecimento de que a maioria dos sujeitos entende que haverá expansão, sobretudo com a estratégia de crescimento pela via da educação a distância; todavia, com perda da qualidade, motivada, em parte, por fragilidades na execução da política de avaliação e regulação. Essa compreensão converge com a contradição imposta pelo Estado ao

conceder a prerrogativa de criar polos em EaD por ato próprio da instituição credenciada para a oferta de cursos superiores a distância, utilizando como parâmetro o conceito atribuído à instituição. Parte considerável dos discursos destacou que a expansão deverá envolver maior participação no mercado das grandes corporações educacionais. A respeito da influência do capital na educação, Bourdieu (1998) contribui com a assertiva de que “os interesses dos compradores de força de trabalho levam-nos a reduzir ao mínimo a autonomia do SE [Sistema de Ensino], colocando-o [...] sob a dependência direta da economia [...]” (p. 130).

O Estado tem direcionado a política do Sinaes por critérios de eficiência e produtividade, favorecendo os aspectos quantitativos e objetivos em detrimento dos qualitativos e subjetivos. Essa característica tem conduzido ao abandono gradativo dos princípios formativos constituídos na gênese dessa política e favorecido a expansão do campo da educação superior pela via do subcampo privado, contribuindo para a transformação da educação em mercadoria. Ao utilizar como ponto de partida o concreto e a realidade, e não o que é produzido no campo das ideias, evidencia-se a contradição de que o mercado tem se tornado o principal orientador de qualidade no subcampo privado da educação superior.

A partir dos referenciais teóricos utilizados e dos discursos coletivos que derivaram das falas dos sujeitos, depreende-se a necessidade de o Estado cumprir a Lei do Sinaes em concordância com seus princípios para melhor garantir a qualidade no subcampo privado da educação superior. Percebe-se, com base em parte dos discursos, a ausência de uma visão sistêmica da política de avaliação e regulação, provavelmente motivada pela forma de condução da política, em que o processo de regulação tem ocupado centralidade em detrimento do processo avaliativo.

Confirma-se a tese defendida no presente estudo de que a capacidade da avaliação institucional externa de induzir qualidade vem sendo gradativamente reduzida no subcampo privado de educação superior, em razão dos princípios da regulação instituídos pelo Estado, em detrimento de uma avaliação formativa e emancipatória. Corroborando essa afirmativa a centralidade que o Enade passou a ocupar na política do Sinaes, por meio de dispositivos instituídos pelo Estado, e o agravamento ocasionado com a possibilidade de dispensa da avaliação institucional *in loco*. Essas circunstâncias têm participado para que a avaliação institucional externa se torne um instrumento meramente regulatório, ocasionando perdas na materialidade das práticas institucionais que visam à melhoria da qualidade no subcampo privado da educação superior. Diante do exposto, o estudo

revelou a necessidade de rever os instrumentos de avaliação institucional externa, pois não acompanharam a concretude desse sistema – consideram de forma homogênea o que é heterogêneo em sua essência, negligenciando a diversidade institucional e as diferentes vocações presentes no campo da educação superior brasileira.

Por termo, anseia-se que esta pesquisa contribua para novas reflexões por parte do Estado na revisão da política de avaliação da educação superior, nomeadamente em relação à avaliação institucional externa, com o intuito de que o componente cumpra seu papel de induzir qualidade, com respeito às diferenças institucionais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2000.

AFONSO, A. J. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, v. 7, n.1, p. 11-22, jan.-abr. 2007.

AFONSO, A. J. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**. V. 18, n. 53, abr./jun. 2013.

ALBUQUERQUE, N. de O. **Análise da Lei do Sinaes e seus resultados como instrumento de controle do Estado**. 2011. 99 fls. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

ALONSO, D. de F. **O Enade e a gestão de cursos superiores de tecnologia em instituições de educação superior no setor privado**. 2012. 141 fls. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Santos, Santos, 2012.

ANDIFES. **Execução orçamentária**. 2021. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/?p=85000>. Acesso em: 19 jun. 2021

ANDRADE, M. A. B. de. **As contribuições da avaliação dos cursos de graduação para a melhoria da qualidade da educação superior**. 2011. 267 fls. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

ÂNIMA EDUCACIONAL S.A. **2T21**: apresentação dos resultados. 2021a. Disponível em: <https://ri.animaeducacao.com.br/>. Acesso em: 5 nov. 2021.

ÂNIMA EDUCACIONAL S.A. **Press release Ânima Educação 2T21 e 1S21**: divulgação dos resultados. 2021b. Disponível em: <https://ri.animaeducacao.com.br/>. Acesso em: 5 nov. 2021.

ANPED. **Sobre a Anped**. 2021. Disponível em: <https://www.anped.org.br/sobre-anped>. Acesso em: 14 abr. 2021.

ANTUNES, R. Século XXI: nova era da precarização estrutural do trabalho? In: Seminário Nacional de Saúde Mental e Trabalho, São Paulo, 28-29 nov. 2008. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/LxkqK1F4gd8eDW4w38w0.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

ANTUNES, R.; ALVES, G. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 87, p. 335-351, 2004.

ARTHUS, R. **Ensino superior, controle estatal, avaliação institucional e o Sinaes:** matrizes histórico-institucionais, contradições políticas e perspectivas de autonomia do ensino superior brasileiro para além do Sinaes. 2013.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública.** 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 56).

BARBO, L. C. **Preexistências de Brasília:** reconstruir o território para construir a memória. 2010. 384 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BARREYRO, G. B; ROTHEN, J. C. “Sinaes” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educação & Sociedade**, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 955-977, out. 2006.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Para uma história da educação superior brasileira: análise dos documentos do Paru, CNRES, Geres e Paiub. **Avaliação**, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

BARROSO, J. **A regulação das políticas públicas de educação:** espaços, dinâmicas e actores. Educa. Unidade de ID de Ciências da Educação: Coimbra, 2006.

BARROSO, J. Integração de competências para uma nova visão de gestão. In: REIS, F. G. (Org.). **Liderança e educação:** formação de líderes na dinâmica do ensino superior. São Paulo: Editora de Cultura, 2012. p. 55-59.

BASTOS, P. P. Z. Por que o impeachment é um golpe? **Carta Maior**, 15 abr. 2016. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Por-que-o-impeachment-eum-golpe-/4/35965>. Acesso em: 16 ago. 2018.

BATISTA, M. E. **Possibilidades de (des) articulações entre autoavaliação e avaliação institucional externa no marco do Sinaes.** 2020. 381 fls., il. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

BELLONI, M. L. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n. 78, p. 117-142, abr. 2002.

BERGAMIN, F. **Avaliação institucional no ensino superior:** os desdobramentos de uma experiência avaliativa. 2016. 143 fls. Dissertação (Mestrado) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

BERTOLIN, J. C. G. **Avaliação da qualidade do sistema de educação superior brasileiro em tempos de mercantilização:** período 1994-2003. 2007. 282 f. Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2007.

BERTOLIN, J. C. G. Qualidade em educação superior: da diversidade de concepções à inexorável subjetividade conceitual. **Avaliação**, v. 14, n.1, p. 127-149, mar. 2009.

BERTOLIN, J. C. G.; MARCON, T. O (des)entendimento de qualidade na educação superior brasileira – das quimeras do Provão e do Enade à realidade do capital cultural dos estudantes. **Avaliação**, v. 20, n. 1, p. 105-122, mar. 2015.

BIANCHETTI, L. O processo de Bolonha e a intensificação do trabalho na universidade: entrevista com Josep M. Blanch. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 110, p. 263-285, jan. mar. 2010.

BIANCHETTI, L.; SGUISSARDI, V. **Da universidade à commoditycidade**: ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado. Campinas: Mercado de Letras, 2017.

BIFFI, E. F. **As contradições do Estado avaliador**: experiências do ensino superior brasileiro. 2010. 156 f. Dissertação. Universidade Federal de São Carlos, 2010.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. 3. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

BOTELHO, A. de F. **Intencionalidades e efeitos da autoavaliação institucional na gestão de uma universidade multicampi**. 2016. 381 f. Tese. (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

BOURDIEU, P. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BOURDIEU, P. O campo econômico. **Actes de La Recherche en Sciences Sociales**, n. 119, p. 15-57, set. 1997. Tradução de Suzana Cardoso e Cécile Raud-Mattedi.

BOURDIEU, P. **Escritos de educação**. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Orgs.). Petrópolis: Vozes, 2007.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BOURDIEU, P. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004a.

BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora Unesp, 2004b.

BOURDIEU, P. **Escritos de educação**. 12 ed. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Orgs.). Petrópolis: Vozes, 2011.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 228, de 28 de fevereiro de 1967. Reformula a organização da representação estudantil e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 2422, 28 fev. 1967.

BRASIL. Decreto nº 477, de 26 de fevereiro de 1969. Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de

ensino público ou particulares, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1706, 26 fev. 1969.

BRASIL. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 20.545, 11 out. 1996.

BRASIL. Decreto nº 2.306, de 9 de agosto de 1997. Regulamenta para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16,19,20, 45, 46 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 17991, 20 ago. 1997.

BRASIL. 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**, 25 abr. 2007.

BRASIL. Instrução Normativa Seres/MEC nº 4. Estabelece os critérios para a dispensa de visita de avaliação in loco pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep e o padrão decisório para os pedidos de autorização de cursos de graduação na modalidade presencial ofertados por instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 11, 03 jun. 2013.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 4, de 5 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**: seção 1, Brasília, DF, p. 15, 7 ago. 2008b.

BRASIL. Portaria Normativa nº. 40, de 29 de dezembro de 2010. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 239, p. 23-31, 29 dez. 2010.

BRASIL. Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006. Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAA, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 27, 16 mai. 2006.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CXLV n. 151, p. 13, 8 set. 2008c.

BRASIL. 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**: seção 1, Brasília, DF, n. 210, p. 14-15, 1 nov. 2017.

BRASIL. 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**: seção 1, Brasília, DF, n. 24, p. 5, 4 fev. 2014.

BRASIL. 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**: seção 1. Brasília, DF, 18 dez. 2017.

BRASIL. 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 pós-graduação no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, 18 dez. 2017.

BRASIL. Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985. Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 5651, 1º abr. 1985.

BRASIL. Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade de Brasília, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 11221, 20 dez. 1961.

BRASIL. Lei nº 4.464, de 9 de novembro de 1964. Dispõe sobre os órgãos de representação dos estudantes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 10169, 11 nov. 1964. (Coleção de Leis do Brasil – 1964, v. 7, p. 75).

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 dez. 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm. Acesso em: 26 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. 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**, Seção 1, p. 2, 13 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção I, n. 72, p. 3-4, 15 abr. 2004.

BRASIL. 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 n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jan. 2005.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 30 dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/111892.htm. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação (Conae)**. Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento final. 2010. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf. Acesso em: 27 jan. 2020.

BRASIL. Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006. Dispõe sobre o banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção I, ano CXLIII, n. 92, p. 9, 15 maio 2006.

BRASIL. Portaria n. 92, de 31 de janeiro de 2014. Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, reconhecimento e transformação de organização acadêmica, modalidade presencial, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. **Diário Oficial da União**, seção I, p. 5, 4 fev. 2014.

BRASIL. Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017. Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta e cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**, ed. 117, seção 1, p. 9, 21 jun. 2017.

BRASIL. Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, reconhecimento, 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. **Diário Oficial da União**, seção 1, ano CLIV, n. 245, p. 25-29, 22 dez. 2017c.

BRASIL. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). **Roteiro de autoavaliação institucional**: orientações gerais. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. **Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 5. ed. rev. ampli. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009.

BRASIL. Portaria Normativa nº 19, de 13 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep referentes à avaliação de instituições de educação

superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes. Diário Oficial da União: seção 1. Brasília, DF, n. 240, p. 23-26, 15 dez. 2017a.

BRASIL. Portaria Normativa nº 22, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação lato sensu, nas modalidades presencial e a distância, integrantes do sistema federal de ensino. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 245, p. 33-35, 22 dez. 2017e.

BRASIL. Portaria Normativa nº 23, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o fluxo dos processos de credenciamento e reconhecimento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como 343 seus aditamentos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n.245, p.35-40, 22 dez. 2017f.

BRITO, M. R. F. de. O Sinaes e o Enade: da concepção à implantação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 13, n. 3, p. 841-850, nov. 2008.

BRUNER, J. Life as narrative. **Social Research**, v. 71, n. 3, p. 691-710, 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas**. Relator: Alex Canziani. Brasília, 2018. (Série Estudos Estratégicos, n. 11). Livro eletrônico.

CAMPOS, I. M. B. M.; FERRAZ, F. de S.; CAETANO, E. F. da S.; FERREIRA, D. R. dos S. A. Prouni: uma análise da estratégia 12.20, da meta 12, do Plano Nacional de Educação (2014-2024) para aumentar o acesso à educação superior. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, n. 16, mar. 2021.

CARVALHO, C. H. A. A política pública para a educação superior no Brasil: ruptura e/ou continuidade. 2011. 441 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

CARVALHO, C. H. A. de. Política de expansão da educação superior nos governos democráticos brasileiros (1995–2013). In: SOUSA, J. V. (Org.). **Expansão e avaliação da educação superior brasileira: formatos, desafios e novas configurações**. Belo Horizonte: Fino Traço; Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2015. p. 73-93.

CARVALHO, J. M. **A construção da ordem: a elite política imperial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de. A reconfiguração do campo universitário no Brasil: conceitos, atores, estratégias e ações. In: OLIVEIRA, J. F. de. **O campo universitário no Brasil: políticas, ações e processos de reconfiguração**. Campinas: Mercado de Letras, 2011. p.11-37.

COGNA. **Histórico**. 2021b. Disponível em: <https://ri.cogna.com.br/a-kroton/historico/>. Acesso em: 4 nov. 2021.

COSTA, T. R. N. do N. **O Enade constrói pontes ou edifica muros?** Uma leitura da formação profissional em Serviço Social no Amazonas. 2020. 170 fls. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2020.

COTIDIANO ECONÔMICO. Estácio desembarca em Brasília comprando a Facitec. **Cotidiano Econômico**, 5 abr. 2013. Disponível em: <http://cotidianoeconomico.blogspot.com/2013/04/estacio-desembarca-em-brasilia.html>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CRUZEIRO DO SUL EDUCACIONAL. **Resultados 1T21**. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/0bd8a860-6fe8-4fc2-9c47-7ca2ef9c6b31/85e10707-f90c-f282-ba3c-8c20c2ea84f5?origin=1>. 2021. Acesso em: 6 nov. 2021.

CRUZEIRO DO SUL EDUCACIONAL. **Quem somos**. 2022. Disponível em: <https://www.cruzeirodosuleducacional.com.br/a-companhia/quem-somos/>. Acesso em: 5 fev. 2022.

CUNHA, L. A. A expansão do ensino superior: causas e consequências. **Debate & Crítica**, n. 5, p. 27-58, 1975.

CUNHA, L. A. **A universidade crítica**: o ensino superior na República populista. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

CUNHA, L. A. **A universidade temporã**: o ensino superior, da colônia à Era Vargas. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 1980.

CUNHA, L. A. Ensino superior e universidade no Brasil. In: FARIA FILHO, L. M.; LOPES, E. M. T.; VEIGA, C. G. (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. 4. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 151- 204.

CUNHA, L. A. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. **Cadernos de Pesquisa**, n. 101, p. 20-49, jul. 1997.

DE PAULA, Alexandre. Uniceub chega aos 50 anos e prepara programação para comemorar marca. **Correio Braziliense**, 14 maio 2018. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/05/14/interna_cidadesd f,680426/uniceub-chega-aos-50-anos-e-prepara-programacao-para-comemorar-marca.shtml. Acesso em: 31 jan. 2022.

DEMO, P. **Educação e qualidade**. 3a ed. Campinas: Papirus, 1996.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2000.

DIAS SOBRINHO. **Universidade e avaliação**: entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002a.

DIAS SOBRINHO. Quase-mercado, quase-educação, quase-qualidade: tendências e tensões na educação superior. **Avaliação**, v. 7, n. 1, p. 9-33, mar. 2002b.

DIAS SOBRINHO. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003a.

DIAS SOBRINHO. Avaliação institucional como prática social de articulação. In: SILVA, I. B.; ROSA, M. S. C. D. (Orgs.). **Avaliação institucional integrada**: os anos do Paiung. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003b. p. 35-48.

DIAS SOBRINHO. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado**: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento? São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

DIAS SOBRINHO. Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D.; GOERGEN, P. (Orgs.). **Universidade e sociedade**: perspectivas internacionais. Sorocaba: EDUNISO, 2008a. p. 169-182.

DIAS SOBRINHO. Qualidade, avaliação: do Sinaes a índices. **Avaliação**, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008b.

DIAS SOBRINHO. Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. **Avaliação**, v. 13, n. 1, p. 193-207, mar. 2008c.

DIAS SOBRINHO. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995–2009): do Provão ao Sinaes. **Avaliação**, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

DIAS SOBRINHO, J.; BALZAN, N. C. **Avaliação institucional**: teorias e experiências. São Paulo: Cortez, 1995.

DIAS SOBRINHO. **Avaliação institucional**: teorias e experiências. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 2.676, de 12 de janeiro de 2001. Dispõe sobre a criação da Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde. **Diário Oficial do Distrito Federal**, n. 10, 15 jan. 2001.

DISTRITO FEDERAL. **Pesquisa distrital por amostra de domicílios (PDAD) 2018**. Brasília, 2019.

DISTRITO FEDERAL. **Mercado de trabalho no Distrito Federal**: resultados de novembro de 2020 a novembro de 2021. Brasília, 2021.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 40.539, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, e dá outras providências. **DODF Edição Extra**, n. 36, 23 mar. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Atlas do Distrito Federal 2020. Brasília, 2020.

DOTTA, A. G. **Política pública da Educação Superior no Brasil: a efetividade da avaliação institucional no âmbito do Sinaes**. 2009, 185 fls. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2009.

DOURADO, L. F. Reorganização dos sistemas público e privado da educação superior no Brasil. **Linhas Críticas**, v. II, n. 20, p. 103-117, jan.-jun. 2005.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedex**. v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DURHAM, E. R. Introdução. In: Kent, R. S. **Los temas críticos de la educación superior en América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

DURHAM, E. R. **O ensino superior no Brasil: público e privado**. In: Seminário sobre Educação no Brasil, 11 mar. 2003. Centro de Estudos Brasileiros; Departamento de Estudos Educacionais da Universidade de Oxford, 2003.

DURHAM, E. R. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 88, p. 153-179, dez. 2010.

DURKHEIM, E. Educação e sociologia: com um estudo da obra de Durkheim, pelo professor Paul Fauconnet. São Paulo: Melhoramentos; Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar, 1978.

ENGUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: Gentili, P. A. A; SILVA, T. D. (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes. 1997. p.94-110.

FABRINI, A. F. S. **Estudos sobre a avaliação in loco dos cursos de graduação na modalidade a distância**. 2020, 112 f. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juíz de Fora, 2020.

FAGUNDES, R. S. S. **Avaliação institucional de IES: reflexões sobre a compatibilidade dos indicadores de avaliação externa do Sinaes com os critérios de excelência da FNQ**. 2009. 104 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

FARIA, E. de O. **Uma análise dos fatores determinantes do desempenho dos alunos dos cursos superiores em Administração do Distrito Federal**. 2017. 143 f. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

FÁVERO, M. L. A. **Universidade & Poder: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

FÁVERO, M. L. A.; SGUISSARDI, V. Quantidade/qualidade e educação superior. **Revista Educação em Questão**, v. 42, n. 28, p. 61-88, jan.-abr. 2012.

FERREIRA, W. dos S. **A autoavaliação no âmbito da educação superior: o caso da Universidade Federal de Pernambuco.** 2015. 186 f. Dissertação (Mestrado em educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

FERREIRA, A. **Autoavaliação institucional: a realidade da CPA na prática do Sinaes.** 109 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

FIGUEIREDO, M. Z. A.; CHIARI, B. M.; GOULART, B. N. G. Discurso do Sujeito Coletivo: uma breve introdução à ferramenta de pesquisa quali-quantitativa. **Distúrbios da Comunicação**, v. 25, n. 1, p. 129-136, abr. 2013.

FIORI, J. L. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo.** 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2008.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional.** São Paulo: Cortez, 1991. (Biblioteca da Educação, Série I: Escola, v. 11). p. 71-90.

GARCIA, M. Um modelo do Balanced Scorecard para o ensino superior. In: GARCIA, M. (Org.). **Gestão profissional em instituições privadas de ensino superior: um guia de sobrevivência para mantenedores, acionistas, reitores, pró-reitores, diretores, coordenadores, gerentes e outros gestores institucionais.** Vila Velha: Hoper, 2006. p. 107-126.

GERMANO, I.; BESSA, L. L. Pesquisas narrativo-dialógicas no contexto de conflito com a lei: considerações sobre uma entrevista com jovem autora de infração. **Revista Mal-Estar e Subjetividade**, v. X, n. 3, p. 995-1033, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. 5. reimp. São Paulo: Atlas, 2012.

GONÇALVES, L. F. A. **Autoavaliação na Universidade de Brasília: entre a proposta do Sinaes e os sinais da prática.** 2016. 247 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

GOULART, J. C. **Avaliação Institucional na unidade universitária de Quirinópolis da Universidade Estadual de Goiás (2005- 2010):** Processos, significados e contradições. 2014. 161 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2014.

GRIBOSKI, C. M. **Regular e/ou induzir qualidade?** Os cursos de pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. 2014. 481 fls. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

GRIBOSKI, C. M. O Sinaes e a política de desenvolvimento da educação superior. In: SOUSA, J. V. (Org.). **Expansão e avaliação da educação superior brasileira: formatos, desafios e novas configurações.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2015. p. 157-175.

GRIBOSKI, C. M.; FUNGHETTO, S. S. O Sinaes e a qualidade da educação. **Retratos da Escola**, v. 7, n. 12, p. 49-64, 2013.

GUIMARÃES, A. R. dos R. **Avaliação da educação superior a distância e seu papel no estado atual: uma análise do Sinaes**. 2012. 127 f. (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

HASS, C. M. O Sinaes e a concepção de qualidade: o que pensam os gestores acadêmicos das universidades da grande São Paulo. **EccoS – Revista Científica**, n. 44, p. 67-92, set.-dez. 2017.

HORA, P. M. **Sentidos e significados do Índice Geral de Cursos na regulação da qualidade da educação superior**. 2013. 240 f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

HORTA, J. S. A educação no Congresso Constituinte 1966-1967. In: FÁVERO, O. (Org.) **A educação nas Constituintes (1823-1988)**. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 201-239.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico, 1872 – 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=series-historicas> "https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=series-historicas" & HYPERLINK "https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=series-historicas" t=series-historicas. Acesso em: 22 set 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/apodi/panorama>. Acesso em: 17 nov. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Portaria nº 4, de 13 de janeiro de 2005. **Diário Oficial da União**, n. 10, seção 1, p. 24, 14 jan. 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 5. ed. Brasília: INEP, 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sinopse estatística da educação superior 2015**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 2 ago. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sinopse estatística da educação superior 2016**. Brasília, 2017.

Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 2 ago. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sinopse estatística da educação superior 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 2 ago. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sinopse estatística da educação superior 2018**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 2 ago. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sinopse estatística da educação superior 2019**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 8 fev. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sinopse estatística da educação superior 2020**. Brasília, 2022.

JODELET, D. Conferência de Denise Jodelet por ocasião do recebimento do título de doutor Honoris Causa da Universidade Federal do Rio de Janeiro. In: MAZZOTTI, A. J. (Ed.). Representações sociais: aspectos teóricos e aplicações à educação. **Múltiplas Leituras**, v. 1, n. 1, p. 18-43, 2011.

KONDER, K. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KUENZER, A. Z. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. 10. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 55-75.

KUENZER, A. Z. Ensino médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. 5a ed. São Paulo: Cortez, 2007.

KWECKO, F. R. **Os desafios do diálogo entre autoavaliação institucional e gestão estratégica do IFRS - Campus Rio Grande**. 2017. 222fls. Dissertação Mestrado profissional - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre, 2017.

LEFÈVRE, A. M. C.; LEFÈVRE, F.; SILVA, N. F. L.; NEVES, R. O Discurso do Sujeito Coletivo e a água fora do lugar. In: PAULINO, F. O. (Org.). **Comunicação e saúde**. Brasília: Casa das Musas, 2009. p. 171-182.

LIBÂNEO, J. C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. *Educação e pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

LIMA, E. G. dos S. **Avaliação institucional: o uso dos resultados como estratégia de (re)organização dos espaços de discussão na universidade**. 2008. 342 fls. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2008.

LIMA, C. I. **Autoavaliação nas instituições de ensino superior de Ceará sob a égide do Sistema Nacional da Educação Superior - Sinaes**. 2010. 158 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

LIMA, E. G. S.; CUNHA, F. L. S. J.; SILVA, J. S. O. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): reflexões e perspectivas. In: SOUSA, J. V. (Org.). **Educação superior: cenários, impasses e propostas**. Campinas: Autores Associados, 2013. p. 91-111.

LIMA, J. I. N. **A responsabilidade social na regulação da educação superior: concepção/ações na prática de uma instituição privada no município de São Luís – MA**. 2019. 120 fls. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2019.

LIMANA, A.; BRITO, M. R. F. de. O modelo de avaliação dinâmica e o desenvolvimento de competências: algumas considerações a respeito do Enade. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 10, n. 2, p. 9-32, jun. 2005.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MANCIBO, D. VALE, A. A. do. MARTINS, T. B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil (1995-2010). *Revista Brasileira de Educação*, v. 20, n. 60, jan-mar, 2015.

MARCHESI, T. de S. F. **A qualidade da Educação Superior nos instrumentos normativos sobre o Sinaes**. 2016. 122 fls. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2016.

MARTINS, C. B. O ensino superior privado no Distrito Federal (1973–1993). In: Encontro Anual da ANPOCS, 19., Caxambu, 17-21 out. 1995. Grupo de Trabalho Educação e Sociedade. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9504.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2020.

MARTINS, C. B. O ensino superior privado no Distrito Federal. **Cadernos de pesquisa**, n. 102, p. 157-186, nov. 1997.

MARTINS, C. B. Notas sobre o sistema de ensino superior. **Revista USP**, n. 39, p. 58-82, set.-nov. 1998.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan.-abr. 2009.

MARTINS, C. B.; VIEIRA, M. M. **Educação superior e os desafios no novo século: contextos e diálogos Brasil – Portugal**. Brasília: Editora da UnB, 2017.

MARTUSCELLI, D. E. Polêmicas sobre a definição do impeachment de Dilma Rousseff como golpe de Estado. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 14, n. 2, p.67 - 102, 2020.

MARX, K. **O 18 Brumário e Cartas a Kugelman**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Livro primeiro. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MARX, K. **A miséria da filosofia**. Tradução: José Paulo Netto. 2. ed. São Paulo: Global, 1985.

MARX, K. **Para uma crítica da economia política**. [s.l.]: Ridendo Castigat Mores, 1999. Livro eletrônico.

MARX, K. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K. Glosas críticas marginais ao artigo: ‘o rei da Prússia e a reforma social’ de um prussiano”. In: MARX, K.; ENGELS, F. **As lutas de classes na Alemanha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. Livro 1. São Paulo: Boitempo, 2015.

MARX, K. **Para a crítica à economia política [e outros escritos]**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MARX, K. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

MARX, K.; ENGELS, F. **Obras escolhidas**. V. 3. Rio de Janeiro: Vitória, 1963.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. (edição em pdf)

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998.

MARX, K.; ENGELS, F. **Lutas de classes na Alemanha**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARTINE, S. A. **Os processos de avaliação do ensino superior nos cursos de Serviço Social: limites, possibilidades e resistências.** 2019. 390 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

MATOSKI JUNIOR, A.dos S. **Políticas de avaliação institucional: regulamentação e/ou emancipação na auto-avaliação institucional.** Dissertação (Mestrado). 2008. 187 f. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2008.

MENEGHEL, S. M.; ROBL, F.; FREITAS DA SILVA, T. T. A relação entre avaliação e regulação na educação superior: elementos para o debate. **Educar em Revista**, n. 28, p. 89-106, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior: cadastro E-MEC.** Brasília, 2017. Disponível em: <https://emec.mec.gov.br/>. Acesso em: 7 fev. 2022.

MOROSINI, M. C. Qualidade na educação superior: tendências do século. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 20, n. 43, maio/ago. 2009.

MOROSINI, M. C. **Qualidade na educação superior: reflexões e práticas investigativas.** Porto Alegre: ediPUCRS, 2011. (Qualidade da Educação Superior, 3).

MOROSINI, M. C.; FERNANDES, C. M. B. Estado do conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação por Escrito**, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul.-dez. 2014.

MOROSINI, M. C. Estado de conhecimento e questões do campo científico. **Revista Educação**, Santa Maria, v. 40, n. 1, p. 101-116, jan./abr. 2015.

MOROSINI, M. C.; KOHLS-SANTOS, P.; BITTENCOURT, Z. **Estado do conhecimento: teoria e prática.** Curitiba: CRV, 2021.

MOSCOVICI, S. **Representações sociais: investigações em psicologia social.** Petrópolis: Vozes, 2015.

MOTTA, R. P. S. **As universidades e o regime militar: cultura política brasileira e modernização autoritária.** Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

NARDELLI, N. J. dos S. **Autoavaliação institucional e processos de identidade no horizonte da cultura avaliativa: estudo de caso em uma Instituição Estadual de Educação Superior.** 2019, 253 fls. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 2019.

NEAVE, G. **Educación superior: historia y política.** Barcelona: Gedisa, 2001.

OLIVEIRA, K. R. B. de. **A consciência de Sísifo: trajetórias da Avaliação Institucional na UFC.** 2007. 110 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, 2007.

OLIVEIRA, R. P. de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009.

HORA, P. M. Sentidos e significados do Índice Geral de Cursos na regulação da qualidade da educação superior. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs.). **Diversidade metodológica na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2013. p. 11-45.

PEIXOTO, M. C. L. A avaliação institucional nas universidades federais e as Comissões Próprias de Avaliação. **Avaliação**, v. 14, n. 1, p. 9-28, mar. 2009.

PEIXOTO, M. C. L. Avaliação institucional externa no Sinaes: considerações sobre a prática recente. **Avaliação**, v. 16, n. 1, p. 11-36, mar. 2011.

PEIXOTO, M. C. L. Políticas de avaliação e regulação na educação superior brasileira: a difícil relação entre expansão, melhoria da qualidade e controle dos resultados. **Revista Propuesta Educativa**, v. 1, n. 43, p. 32-45, jun. 2015.

PEIXOTO, M. C. L.; TAVARES, M. G. M.; FERNANDES, I. R.; ROBL, F. 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, set.-dez. 2016.

PEREIRA, R. da S. **As repercussões do ENADE na gestão da universidade pública brasileira: o caso da UnB**. 2010. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PEREIRA, R. dos S. **A avaliação institucional e a definição de políticas institucionais na UFSC**. 2015. 180 fls. Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

PEREIRA, T. L.; BRITO, S. H. A. de. A expansão da educação superior privada no Brasil por meio do FIES. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, n. 47, p. 337-354, set.-dez. 2018.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 173-199, set.-out. 1998.

PIMENTA, F. de C. R. Os instrumentos de avaliação do Sinaes: gestão e qualidade na perspectiva dos coordenadores de curso. 2013. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, 2013.

PINHEIRO, A. K. de M. T. **Avaliação institucional da UFRN: viabilidade e utilização**. 2018. 320f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

POLIDORI, M. M.; ARAUJO, C. M. M.; BARREYRO, G. B. Sinaes: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. **Ensaio: Avaliação, Política Pública e Educação**, v. 14, n. 53, p. 425-436, out.-dez. 2006.

POLIDORI, M. M.; RETTL, A. M. de M.; MORAES, M. C. B.; CASTRO, M. C. L. de. Políticas de avaliação da educação superior brasileira. **Educação & Realidade**, v. 36, n. 1, p. 253-278, jan.-abr. 2011.

PONTES, M. P. B. **Os Efeitos do Sinaes no Curso de Turismo da Puc-Campinas: percepção dos gestores, professores e egressos.** 2017. 232 fls.: Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2017.

QUEIROZ, K. C. A. de L. **Eu avalio, tu avalias, nós auto-avaliemos?** A experiência da UEG com a auto-avaliação proposta pelo Sinaes. 2008. 177 fls. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

RANGEL, S. S. **Educação superior: o papel da União e a garantia de qualidade do ensino.** 2013. 430 fls. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

REAL, G. C. M. Impactos da avaliação da educação superior. Dourados, Editora UFGD, 2008.

RECKTENVALD, M. **A auto-avaliação das instituições de ensino superior catarinense diante da consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).** 2005. 280 fls. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2005.

REIS, C. de B. **O uso dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes nos cursos de física da Universidade de Brasília e da Universidade Católica de Brasília.** 2009. 171 fls. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

RIBEIRO, D. **A universidade necessária.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

RIBEIRO, D. **Universidade de Brasília: projeto de organização, pronunciamento de educadores e cientistas.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3. ed. Santos: Atlas, 1985.

RIOS, M. P. G.; CALDERÓN, A. I.; SOUSA, K. L. de O. A educação superior em pauta: desafios em tempo de Sinaes. **EccoS – Revista Científica**, n. 29, p. 81-96, set./dez. 2012.

RIZZO, M. A. **Índice Geral de Cursos (IGC) como indicador de qualidade das instituições de ensino superior.** 2013. 207 fls. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2013.

ROCHA, C. H.; GRANEMANN, S. R. **Gestão de instituições privadas de ensino superior.** São Paulo: Atlas, 2003.

ROCHA, R. de C. R. **Função ativa da avaliação institucional: um estudo sobre o processo de auto-avaliação da UNIR.** 2008. 102 fls. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2008.

ROSSATO, R. **Universidade: nove séculos de história**. 2. ed. Passo Fundo: UPF, 2005.

ROTHEN, J. C. O vestibular do provão. *Avaliação*, Campinas, v. 8, n. 1, p. 27-37, 2003.

ROTHEN, J. C.; TAVARES, M. das G. M.; SANTANA, A. da C. M. O discurso da qualidade em periódicos internacionais e nacionais: uma análise crítica. **Revista Educação em Questão**, v. 51, n. 37, p. 251-273, jan.-abr. 2015.

SAMPAIO, H. **Ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Fapesp; Hucitec, 2000.

SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**, v. 4, n. 25, p. 28 - 43. out. 2011 - jan. 2012.

SAMPAIO, H. Diversidade e diferenciação no ensino superior no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 84, p. 42-55, 2014.

SAMPAIO, H. **Evolução do ensino superior brasileiro: 1808-1990**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1991. (Documento de Trabalho, 8). Disponível em: <https://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9108.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.

SANTANA, E. R. **Comissão Própria de Avaliação em IES: um estudo de caso sobre a CPA da UNIGRANRIO**, 2019. 99 f.: il; Dissertação de Mestrado, Duque de Caxias, 2019.

SANTOS; M. G. dos. **Dinâmicas do Ensino Superior no Brasil: arranjos e performances de uma Faculdade Amapaense empenhada em obter avaliação positiva nos Ciclos do SINAES**. 2018. 202 fls. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

SAVIANI, D. O legado educacional do Regime Militar. **Caderno Cedes**, v. 28, n. 76, p. 291-312, set.-dez. 2008.

SAVIANI, D. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. *Póiesis Pedagógica*, v. 8, n. 2, p. 4-17, ago.-dez. 2010.

SAVIANI, D. **Histórias das ideias pedagógicas no Brasil**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 2013.

SCHWARTZMAN, S. Ensino superior no Brasil: tradição e modernidade. **Revista USP**, n. 8, p. 33-38, dez.-fev. 1990-1991.

SER EDUCACIONAL. **Conferências 2T21 em 13 de agosto de 2021**. Disponível em: http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/default_pt.asp?idioma=0
HYPERLINK
["http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/default_pt.asp?idioma=0&conta=28"](http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/default_pt.asp?idioma=0&conta=28)

[& HYPERLINK](#)

["http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/default_pt.asp?idioma=0&conta=28" conta=28#](http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/default_pt.asp?idioma=0&conta=28). Acesso em: 1º nov. 2021.

SGUISSARDI, V. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação e Sociedade**, v. 27, n. 96 (Especial), p. 1021-1056, out. 2006.

SGUISSARDI, V. Educação superior no Brasil. Democratização ou massificação estudantil? **Educação e Sociedade**, v. 36, n. 133, p. 867-889, out.-dez. 2015.

SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação e Sociedade**, v. 105, p. 991-1022, set.-dez. 2008.

SILVA, J. dos S. **Avaliação Institucional: Implicações Administrativas na Gestão da Universidade Federal da Bahia**. 2008. 152 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

SILVA, M. A. da. **Política de avaliação de universidades: o Sinaes e o perfil docente nos instrumentos de avaliação**. 2014. 154 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Extremo Sul Catarinense–UNESC, Criciúma, 2014.

SILVA, C. B.; CARMO, G. T.; SILVA, A. M. C. Breves observações sobre a teoria das representações sociais de Serge Moscovici e a interdisciplinaridade. **Estudos Interdisciplinares em Psicologia**, v. 6, n. 2, p. 59-70, dez. 2015.

SILVA, P. R. da. **Fazendo o Enade: concepções e usos da avaliação por coordenadores de cursos de Graduação na Universidade Federal do Ceará**. 2015. 258 fls. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

SILVA, M. A. (Org.). **Expansão e avaliação da educação superior: diferentes cenários e vozes**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 191-215.

SILVA, M. S. M. **Repercussão dos resultados da autoavaliação institucional na gestão da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – Unilab**. 2016. 136 fls. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

SILVA, E. C. O. da. **Processo de Avaliação Institucional do Sinaes: descompasso entre os resultados e a realidade do curso de Letras da Universidade Federal de Roraima**. 187 fls. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2018.

SILVA, J. A. B. da. **Sinaes: política de ordenamento para controle e poder do território**. 2018. 145 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2018.

SILVA, A. L. da. **Política pública de regulação: processo de habilitação institucional de uma ifes para oferta de educação a distância**. 2019. 167 fls. - Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

SILVA FILHO, R. L. L. et al. A evasão no ensino superior brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 641-659, 2007.

SOUSA, E. M. **Crises e desafios no ensino superior do Brasil**. Fortaleza: Edições UFC, 1980.

SOUSA, J. V. **O ensino superior privado no Distrito Federal**: uma análise de sua recente expansão: 1995-2001. 293 f. 2003. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2003.

SOUSA, J. V. Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro. In: SILVA, M. A.; SILVA, R. B. (Org.). **A idéia de universidade**: rumos e desafios. Brasília, DF: Líber Livro, 2006. p. 139-178.

SOUSA, J. V. A avaliação institucional, estratégias de marketing e imagens projetadas pela IES: que relação é essa? In: FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. (Orgs.). **Avaliação institucional**: sinais e práticas. São Paulo: Xamã, 2008. p. 77-103.

SOUSA, J. V. Qualidade na educação superior: lugar e sentido na relação público-privado. **Caderno Cedes**, v. 29, n. 78, p. 242-256, maio-ago. 2009.

SOUSA, J. V. **Educação superior no Distrito Federal**: consensos, conflitos e transformações na configuração de um campo. Brasília: Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Líber Livro, 2013.

SOUSA, J. V. Abordagens metodológicas no estudo de políticas educacionais: o caso do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (2010-2012). In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Org.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados; Brasília: Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2014. p. 309-343.

SOUSA, J. V. Prospecção de tendências da recente expansão dos cursos superiores de tecnologia no Brasil. In: SOUSA, J. V. (Org.). **Expansão e avaliação da educação superior brasileira**: formatos, desafios e novas configurações. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015. p. 135-154.

SOUSA, J. V. Educação superior: evolução, organização e cenários. In: ROCHA, M. Z. B.; PIMENTEL, N. M. (Orgs.). **Organização da educação brasileira**: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 349-387.

SOUSA, J. V. Autoavaliação institucional na política do Sinaes: concepção, desafios e possibilidades de avanços. **Revista Examen**. Brasília, v. 2, n. 2, p. 77-99, jan.-jun. 2018.

SOUSA, J. V. **Seminário Educação Superior**: perspectiva histórica e desafios em contextos emergentes. realizado de forma remota em 6 out. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=R8xFSDhi-A8>. Acesso em: 25 jan. 2022

SOUSA, J. V.; FERNANDES, I. R. Sinaes ou Neo-Sinaes? A avaliação da educação superior no Brasil à luz do Enade ampliado. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M.

A. (Org.). **Expansão e avaliação da educação superior**: diferentes cenários e vozes. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 191-215.

SOUSA, J. V.; RODRIGUES, M. M. C. P.; FERREIRA, M. F. Evolução e transformações recentes na educação superior brasileira. **Ver a Educação**, v. 12, n. 2, p. 271-298, jul./dez. 2011.

SOUSA, J. V. **Avaliação e regulação na educação superior brasileira**: vozes do Estado e da comunidade acadêmica. Fórum de Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES). Macau, 2012.

SOUSA, J. V.; RODRIGUES, M. M. C. P.; HORA, P. M. Cenários da educação básica e educação superior no Distrito Federal: gênese, evolução e transformações. In: SOUSA, J. V. (Org.). **Políticas de Educação no Distrito Federal**: evoluções e perspectivas. Brasília: Líber Livro, 2012. p. 3-43.

SOUSA, J. V. Avaliação e qualidade nas licenciaturas. **Universidade e educação básica**: políticas e articulações possíveis. CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs.) Brasília: Faculdade de Educação, Universidade de Brasília; Líber Livro, 2012b. p. 147-170.

SOUSA, J. V.; SEIFFERT, O. M. L. B.; FERNANDES, I. R. Acesso e expansão de cursos de graduação de alta qualidade no Brasil: outros indicadores de qualidade para a educação superior. **Educação em Revista**, v. 32, n. 4, p. 19-47, out.-dez. 2016.

SOUZA, L. A. **Análise das representações sociais da comunidade interna da Universidade Federal do Ceará acerca da auto-avaliação institucional**. 2009. 203 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

SOUZA, M. R. A.; MENEZES, M. Programa Universidade para Todos (ProUni): quem ganha o quê, como e quando? **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**, v. 22, n. 84, p. 609-634, jul.-set. 2014.

SOUZA, M. A. **Concepções de qualidade na educação superior**: interseção entre os instrumentos de avaliação do MERCOSUL e do Brasil. 2016. 158 fls. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2016.

SOUZA, S. R. A. de. **Análise do papel da Autoavaliação Institucional no processo de melhoria da qualidade na Universidade Federal da Paraíba**, 2019. 123 fls. Dissertação Mestrado – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

TAVARES, M. G. M; OLIVEIRA, M. A. A.; SEIFFERT, O. M. L. B. Avaliação da educação superior na revista ensaio: avaliação e políticas públicas em educação: ênfases e tendências. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**, v. 19, n.71, p. 233-258, abr.-jun. 2011.

TEIXEIRA JÚNIOR, P. R. **Os efeitos do Sinaes no curso de Administração**. 2015. 128 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2015.

TEIXEIRA JÚNIOR, P. R.; RIOS, M. P. G. Dez anos de Sinaes: um mapeamento de teses e dissertações defendidas no período 2004–2014. **Avaliação**, v. 22, n. 3, p. 793-816, nov. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v22n3/1982-5765-aval-22-03-00793.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2019.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Jontiem, Tailândia: Unesco, 1990.

UNESCO. Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción. **Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)**, v. 9, n. 2, p. 97-113, 1998.

UNESCO. **Conferência Mundial sobre o Ensino Superior 2009: as novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4512-conferencia-paris&Itemid=30192. Acesso em: 15 nov. 2021.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Campi**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.unb.br/institucional/campi>. Acesso em: 2 fev. 2022.

VERHINE, R. E. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do Sinaes. **Avaliação**, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015.

VIANA, M. de N. **Repercussões do SINAES no Instituto Federal de Educação**, 2017. 219 f.: Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), 2017.

WEBER, M. Sociologia. São Paulo: Ática, 1979.

WEBER, S. Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses. **Educação e Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1247-1269, nov.-dez. 2010.

WORDELL, E. H. **Conceito cinco no Enade em cursos de pedagogia: que referenciais estão em jogo?** 2012. 245 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

WORD BANK. **Higher education: the lessons of experience**. Estados Unidos, 1994

APÊNDICE A – Carta de Apresentação



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Orientador: Prof. Dr. José Vieira de Sousa

Doutorando: Fabiano de Souza Ferraz Alves Brasília,de de 2020

Apresentamos à V. Sa. o doutorando Fabiano de Souza Ferraz Alves, estudante regularmente matriculado, sob o número 17/0159906, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília. Esse estudante está desenvolvendo uma pesquisa que tem como objetivo investigar relações entre a qualidade e a avaliação institucional externa nas instituições privadas de educação superior com organizações acadêmicas distintas.

A fim de atingir o propósito da pesquisa, é importante e necessário realizar entrevista individual com V. Sa. Dessa forma, solicitamos vossa colaboração no sentido de conceder, aproximadamente, 40 (quarenta) minutos de sua agenda de trabalho para a realização dessa atividade. Caso permita, a entrevista será gravada, e, depois, degredada para formar uma base de dados para a pesquisa e posterior análise. Por oportuno, informamos que todo o material coletado será utilizado somente na pesquisa e que sua participação não será relacionada com trechos do depoimento que possam implicar sua identificação.

Colocamo-nos à disposição para, ao final do trabalho e dependendo do seu interesse, o doutorando realizar um encontro para a exposição dos resultados da pesquisa.

Cabe esclarecer que a participação nessa pesquisa é voluntária e o senhor(a), como respondente, poderá retirar esse consentimento em qualquer momento da investigação sem qualquer penalidade. Acrescentamos que sua identidade será preservada e que todas as informações fornecidas nesta entrevista serão consideradas estritamente confidenciais, sendo os dados reservados para uso exclusivo da pesquisa supramencionada.

Ressaltando a importância de sua valiosa colaboração para a pesquisa, agradecemos antecipadamente, e nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente,

Professor Dr. José Vieira de Sousa (Orientador)

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 doutorado que tem por objetivo investigar relações entre a qualidade e a avaliação institucional externa nas instituições privadas de educação superior com organizações acadêmicas distintas.

Afirmo que tenho pleno conhecimento de que, nessa pesquisa, serão realizadas entrevistas semiestruturadas, observação 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 pesquisador 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 me foi esclarecido que essas informações poderão ser obtidas por intermédio do doutorando Fabiano de Souza Ferraz Alves, pelo telefone **(61) 98295-9150**, ou pelo e-mail **fabianoferraznazare@gmail.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 _____.

Participante da Pesquisa

APÊNDICE C – Autorização para gravação da entrevista

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAÇÃO DA ENTREVISTA

Eu, _____, declaro, para os devidos fins, que aceitei participar da pesquisa de doutorado do aluno Fabiano de Souza Ferraz Alves, regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, a mim apresentada, que tem por objetivo investigar relações entre a qualidade e a avaliação institucional externa nas instituições privadas de educação superior com organizações acadêmicas distintas. Também declaro que autorizo a gravação da entrevista e sua utilização para a pesquisa, desde que minha identidade permaneça resguardada e não seja utilizada em prejuízo da(s) pessoa(s) envolvida(s) e/ou da instituição. Por fim, informo que estou ciente de que a minha participação nesse estudo é voluntária e poderei desistir a qualquer momento, não havendo previsão de gastos ou remuneração. Por ser verdade, firmo o presente instrumento em duas vias de igual teor e forma, para um só efeito.

_____, ____ de _____ de _____.

Participante da Pesquisa

APÊNDICE D – Roteiro para entrevista com representante da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes)



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Nome:

Vínculo institucional:

Trajetória acadêmica e profissional:

Bloco 1 – Avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes

- 1.1. Como a Conaes atua frente aos procedimentos e mecanismos da avaliação institucional externa, como componente do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)?
- 1.2. Em sua visão, qual é o papel da avaliação institucional externa no marco do Sinaes?
- 1.3. Atualmente, que lugar a avaliação institucional externa ocupa na política de avaliação e regulação da educação superior?
- 1.4. Como a avaliação institucional externa tem conseguido efetivamente induzir a qualidade no segmento privado de educação superior?

Bloco 2 – Avaliação, regulação, avaliação institucional externa e qualidade

- 2.1. Que concepção de qualidade orienta a definição da política de educação superior no país?
- 2.2. Como a Conaes encara a articulação da supervisão da política de avaliação e regulação da educação superior no marco do Sinaes?
- 2.3. Quais as propostas de atuação da Conaes para a indução da qualidade da educação superior?

- 2.4. Que contribuições a avaliação institucional externa produz para a formulação de políticas públicas?
- 2.5. Que tensões o senhor(a) destacaria em relação aos processos de avaliação e regulação?

Bloco 3 – Educação superior privada, avaliação institucional externa e qualidade

- 3.1. Que tendências o(a) senhor(a) sinalizaria para o cenário atual da educação superior brasileira, considerando o binômio expansão e qualidade?
- 3.2. Que papel a educação superior privada tem desempenhado em relação à qualidade?
- 3.3. Quais são os desafios para a melhoria da qualidade na educação superior privada?
- 3.4. Quais as contribuições da avaliação institucional externa para a melhoria da qualidade, considerando as mudanças estruturais ocorridas no Sinaes, como a institucionalização do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC)?

APÊNDICE E – Roteiro para entrevista com representante da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres)



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Nome:

Vínculo institucional:

Trajetória acadêmica e profissional:

Bloco 1 – Avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes

- 1.1. Qual o papel da avaliação institucional externa no marco do Sinaes?
- 1.2. Em sua opinião, que lugar a avaliação institucional externa ocupa atualmente na política de avaliação e regulação da educação superior?
- 1.3. Que lugar a avaliação institucional externa tem ocupado como referência de indução da qualidade no segmento privado de educação superior?

Bloco 2 – Avaliação institucional externa, regulação e qualidade

- 2.1. Que concepção de qualidade orienta a atual política de educação superior no país?
- 2.2. Como as avaliações institucionais externas relacionam-se à regulação da educação superior?
- 2.3. De que forma os resultados da avaliação institucional externa têm contribuído para a formulação de políticas públicas de educação superior?
- 2.4. Que tensões o(a) senhor(a) destacaria em relação aos processos de avaliação e regulação?

Bloco 3 – Educação superior privada, avaliação institucional externa e qualidade

- 3.1. Que tendências o(a) senhor(a) sinalizaria para o cenário atual da educação superior brasileira, considerando o binômio expansão e qualidade?
- 3.2. Que papel a educação superior privada tem desempenhado em relação à qualidade?
- 3.3. Quais são os desafios para a melhoria da qualidade na educação superior privada?
- 3.4. Quais as contribuições da avaliação institucional externa para a melhoria da qualidade, considerando as mudanças estruturais ocorridas no Sinaes, como a institucionalização do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC)?

**APÊNDICE F – Roteiro para entrevista com representante da
Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino
Superior (ABMES)**



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Nome:

Vínculo institucional:

Trajetória acadêmica e profissional:

Bloco 1 – Avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes

- 1.1. Como se dão as relações entre o Estado e o segmento privado de educação superior, no âmbito da política de avaliação e regulação?
- 1.2. Como a Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior (ABMES) atua **vi)** na defesa do segmento privado de educação superior?
- 1.3. No seu entendimento, o que representa a política de avaliação da educação superior para o segmento privado? **vii)**
- 1.4. Em sua opinião, que lugar a avaliação institucional externa ocupa atualmente na política de avaliação e regulação da educação superior?
- 1.5. Que lugar a avaliação institucional externa tem ocupado como referência de indução da qualidade no segmento privado de educação superior?

Bloco 2 – Avaliação institucional externa, regulação e qualidade

- 2.1. Em sua opinião, qual é o significado de qualidade na educação superior?
- 2.2. Qual é a relação entre a qualidade e a avaliação institucional externa?
- 2.3. Quais as formas de atuação da ABMES na busca da qualidade da educação superior?
- 2.4. De que forma os resultados da avaliação institucional externa têm contribuído para a formulação da política de educação superior?

2.5. Que tensões o(a) senhor(a) destacaria em relação aos processos de avaliação e regulação?

Bloco 3 – Educação superior privada, avaliação institucional externa e qualidade

3.1. Que tendências o(a) senhor(a) sinalizaria para o cenário atual da educação superior brasileira, considerando o binômio expansão e qualidade?

3.2. Que papel a educação superior privada tem desempenhado em relação à qualidade?

3.3. Quais são os desafios para a melhoria da qualidade na educação superior privada, no Brasil?

3.4. Quais as contribuições da avaliação institucional externa para a melhoria da qualidade, considerando as mudanças estruturais ocorridas no Sinaes, como a institucionalização do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC)?

APÊNDICE G – Roteiro para entrevista com reitor de instituição privada de educação superior



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Nome:

Vínculo institucional:

Trajetória acadêmica e profissional:

Bloco 1 – Avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes

- 1.1. Em sua opinião, que lugar a avaliação institucional externa ocupa atualmente na política de avaliação e regulação da educação superior?
- 1.2. Em sua visão, que papel o Sinaes ocupa atualmente para o segmento privado de educação superior?
- 1.3. Atualmente, que lugar a avaliação institucional externa tem ocupado como referência de indução da qualidade no segmento privado de educação superior?
- 1.4. Que indicadores da avaliação institucional externa o sr(a) considera mais pertinentes para a realidade da instituição acadêmica que o sr(a) representa?
- 1.5. De que forma os resultados das avaliações institucionais externas orientam as decisões do sr(a)?

Bloco 2 – Avaliação institucional externa, regulação e qualidade

- 2.1. Em sua opinião, qual é o significado de qualidade na educação superior?
- 2.2. Qual é a relação entre a qualidade e a avaliação institucional externa?
- 2.3. Como a instituição que o senhor(a) representa atua na busca da qualidade?

- 2.4. Que tensões o(a) senhor(a) destacaria em relação aos processos de avaliação e regulação?
- 2.5. Em sua visão, como os resultados das avaliações institucionais externas impactam a qualidade na instituição que o(a) sr(a) representa?

Bloco 3 – Educação superior privada, avaliação institucional externa e qualidade

- 3.1. Que tendências o(a) senhor(a) sinalizaria para o cenário atual da educação superior brasileira, considerando o binômio expansão e qualidade?
- 3.2. Que papel a educação superior privada tem desempenhado em relação à qualidade?
- 3.3. Quais são os desafios para a melhoria da qualidade na educação superior privada no Brasil?
- 3.4. Quais as contribuições da avaliação institucional externa para a melhoria da qualidade, considerando as mudanças estruturais ocorridas no Sinaes, como a institucionalização do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC)?
- 3.5. Como o senhor(a) percebe a visão dos gestores acadêmicos em relação à qualidade na IES que o Sr(a) representa?

APÊNDICE H – Roteiro para entrevista com procurador institucional



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Nome:

Vínculo institucional:

Trajetória acadêmica e profissional:

Bloco 1 – Avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes

- 1.1. Em sua opinião, que lugar a avaliação institucional externa ocupa atualmente na política de avaliação e regulação da educação superior?
- 1.2. Qual sua visão, como procurador institucional, em relação à dinâmica dos processos de regulação e avaliação?
- 1.3. Que sentidos a avaliação institucional externa tem produzido na instituição?
- 1.4. No seu entendimento, que lugar a avaliação institucional externa tem ocupado como referência de indução da qualidade na sua instituição?
- 1.5. Na sua opinião, que contribuições a avaliação institucional externa tem proporcionado para a instituição que o senhor(a) representa perante o Ministério da Educação (MEC)?

Bloco 2 – Avaliação institucional externa, regulação e qualidade

- 2.1. Em sua opinião, qual é o significado de qualidade na educação superior?
- 2.2. Qual é a relação entre a qualidade e a avaliação institucional externa?
- 2.3. Que tensões o(a) senhor(a) destacaria em relação aos processos de avaliação e regulação?
- 2.4. Em sua visão, como os resultados das avaliações institucionais externas impactam a qualidade na instituição que o(a) sr(a) representa?

Bloco 3 – Educação superior privada, avaliação institucional externa e qualidade

- 3.1. Que papel a educação superior privada tem desempenhado em relação à qualidade?
- 3.2. Quais são os desafios para a melhoria da qualidade na educação superior privada no Brasil?
- 3.3. Em sua visão, quais são os desafios para a melhoria da qualidade na instituição?
- 3.4. Quais as contribuições da avaliação institucional externa para a melhoria da qualidade, considerando as mudanças estruturais ocorridas no Sinaes, como a institucionalização do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC)?

APÊNDICE I – Roteiro para entrevista com o coordenador da Comissão Própria de Avaliação



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Nome:

Vínculo institucional:

Trajetória acadêmica e profissional:

Bloco 1 – Avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes

- 1.1. Como a Comissão Própria de Avaliação (CPA) atua nos processos de avaliação institucional externa?
- 1.2. Que visão o senhor(a) tem a respeito da avaliação institucional externa?
- 1.3. Em que medida a avaliação institucional externa tem cumprido seu papel preconizado na concepção do Sinaes?
- 1.4. Como a avaliação institucional externa tem contribuído para o desenvolvimento dos trabalhos da CPA?

Bloco 2 – Avaliação institucional externa, regulação e qualidade

- 2.1. Como o senhor(a) percebe a qualidade no âmbito da instituição?
- 2.2. Qual é a relação entre a qualidade e a avaliação institucional externa?
- 2.3. Em sua visão, como os resultados das avaliações institucionais externas impactam a qualidade da educação superior?
- 2.4. Que indicadores da avaliação institucional externa o sr(a) considera mais pertinentes?
- 2.5. Que tensões o(a) senhor(a) destacaria em relação aos processos de avaliação e regulação?

Bloco 3 – Educação superior privada, avaliação institucional externa e qualidade

- 3.1. Que tendências o(a) senhor(a) sinalizaria para o cenário atual da educação superior brasileira, considerando o binômio expansão e qualidade?
- 3.2. Que sentidos a avaliação institucional externa tem produzido na instituição?
- 3.3. Em sua visão, quais são os desafios para a melhoria da qualidade na sua instituição?
- 3.4. De que forma os resultados das avaliações institucionais interna e externa orientam os trabalhos da CPA?

APÊNDICE J – Roteiro para entrevistas com coordenadores de cursos de graduação



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Nome:

Vínculo institucional:

Trajetória acadêmica e profissional:

Bloco 1 – Avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes

- 1.1. Em sua visão, que papel o Sinaes ocupa atualmente para o segmento privado de educação superior?
- 1.2. Que lugar a avaliação institucional externa tem ocupado como referência de indução da qualidade no segmento privado de educação superior?
- 1.3. Que indicadores da avaliação institucional externa o sr(a) considera mais pertinentes para a realidade da instituição acadêmica que o sr(a) representa?
- 1.4. Como a avaliação institucional externa tem contribuído para a formulação de propostas para o desenvolvimento do curso que o senhor(a) coordena?

Bloco 2 – Avaliação institucional externa, regulação e qualidade

- 2.1. Em sua opinião, qual é o significado de qualidade na educação superior?
- 2.2. Qual é a relação entre a qualidade e a avaliação institucional externa?
- 2.3. Como os resultados das avaliações institucionais externas reverberam na sua gestão do curso?

- 2.4. Em sua visão, de que forma os discentes percebem os reflexos da avaliação institucional externa?
- 2.5. Que tensões o(a) senhor(a) destacaria em relação aos processos de avaliação e regulação?

Bloco 3 – Educação superior privada, avaliação institucional externa e qualidade

- 3.1. Que tendências o(a) senhor(a) sinalizaria para o cenário atual da educação superior brasileira, considerando o binômio expansão e qualidade?
- 3.2. Que papel a educação superior privada tem desempenhado em relação à qualidade?
- 3.3. Quais são os desafios para a melhoria da qualidade na educação superior privada no Brasil?
- 3.4. Quais as contribuições da avaliação institucional externa para a melhoria da qualidade, considerando as mudanças estruturais ocorridas no Sinaes, como a institucionalização do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC)?

APÊNDICE K – Roteiro para entrevistas com representantes do Núcleo Docente Estruturante



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Nome:

Vínculo institucional:

Trajetória acadêmica e profissional:

Bloco 1 – Avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes

- 1.1. Em sua visão, que papel o Sinaes ocupa atualmente para o segmento privado de educação superior?
- 1.2. Que lugar a avaliação institucional externa tem ocupado como referência de indução da qualidade no segmento privado de educação superior?
- 1.3. Que indicadores da avaliação institucional externa o sr(a) considera mais pertinentes para a realidade da instituição acadêmica que o sr(a) representa?
- 1.4. Como a avaliação institucional externa tem contribuído para a formulação de propostas para o desenvolvimento do curso que o senhor(a) representa?
- 1.5. No seu entendimento, em que medida a avaliação institucional externa tem cumprido seu papel preconizado na concepção do Sinaes?

Bloco 2 – Avaliação institucional externa, regulação e qualidade

- 2.1. Em sua opinião, qual é o significado de qualidade na educação superior?
- 2.2. Como o senhor(a) percebe a qualidade no âmbito do curso que representa?

- 2.3. Em sua visão, qual é a relação entre a qualidade e a avaliação institucional externa?
- 2.4. Como o senhor(a) percebe as reverberações da avaliação institucional externa no curso que representa?
- 2.5. Que tensões o(a) senhor(a) destacaria em relação aos processos de avaliação e regulação?

Bloco 3 – Educação superior privada, avaliação institucional externa e qualidade

- 3.1. Que tendências o(a) senhor(a) sinalizaria para o cenário atual da educação superior brasileira, considerando o binômio expansão e qualidade?
- 3.2. Que papel a educação superior privada tem desempenhado em relação à qualidade?
- 3.3. Quais são os desafios para a melhoria da qualidade na educação superior privada no Brasil?
- 3.4. Quais as contribuições da avaliação institucional externa para a melhoria da qualidade, considerando as mudanças estruturais ocorridas no Sinaes, como a institucionalização do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC)?