



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

POLÍTICA DO SINAES:
significados e efeitos em IES privadas de Minas Gerais

Maria Marta do Couto Pereira Rodrigues

BRASÍLIA/DF

Agosto/2015

Maria Marta do Couto Pereira Rodrigues

**POLÍTICA DO SINAES:
significados e efeitos em IES privadas de Minas Gerais**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Educação sob a orientação do Professor Dr. José Vieira de Sousa.

BRASÍLIA/DF

Agosto/2015

R696p

Rodrigues, Maria Marta do Couto Pereira

POLÍTICA DO SINAES: significados e efeitos em IES privadas de Minas Gerais / Maria Marta do Couto Pereira Rodrigues; orientador José Vieira de Sousa. - Brasília, 2015.

354 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Educação) --
Universidade de Brasília, 2015.

1. Educação superior. 2. Efeitos do Sinaes. 3. Avaliação como política pública. 4. Regulação. 5. Qualidade. I. Sousa, José Vieira de, orient. II. Título.

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

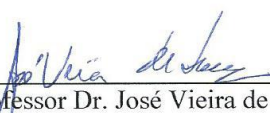
TESE DE DOUTORADO

POLÍTICA DO SINAES:

significados e efeitos em IES privadas de Minas Gerais

MARIA MARTA DO COUTO PEREIRA RODRIGUES

BANCA EXAMINADORA



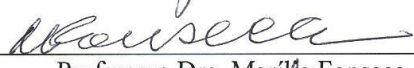
Professor Dr. José Vieira de Sousa
(Orientador – Universidade de Brasília - UnB)



Professor Dr. Carlos Roberto Jamil Cury
(Examinador Externo – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/Minas)



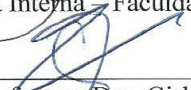
Professora Dra. Sílvia Cristina Yannoulas
(Examinadora Externa – Departamento de Serviço Social – UnB)



Professora Dra. Marília Fonseca
(Examinadora Interna – Faculdade de Educação – UnB)



Professora Dra. Maria Abádia da Silva
(Examinadora Interna – Faculdade de Educação – UnB)



Professora Dra. Girlene Ribeiro de Jesus
(Suplente – Faculdade de Educação – UnB)

Brasília, agosto de 2015.

DEDICATÓRIA

Ao meu esposo João Batista, pela compreensão, pelo apoio e pela
cumplicidade ao longo dessa trajetória.

Aos meus filhos João Lucas e Ana Luísa, que desde muito pequenos
aprenderam a compreender as minhas buscas acadêmicas e a lidar com
as minhas ausências.

Ao meu pai João (*in memoriam*) e à minha mãe Ilda, por me ensinarem
que a concretização de sonhos é fruto da persistência e da dedicação
diárias.

Aos meus familiares, que souberam entender a minha ausência desde
o meu ingresso no doutorado até o término desta tese.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo amparo espiritual no decorrer dessa trajetória.

Ao professor e orientador Prof. Dr. José Vieira de Sousa, pela dedicação e competência demonstradas no processo de orientação.

Às professoras Dra. Marília Fonseca e Dra. Sílvia Cristina Yannoulas, pela colaboração durante o exame de qualificação. As suas ponderações contribuíram para que eu pudesse aprimorar o meu trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, que contribuíram, cada um a sua maneira, para a minha formação acadêmica.

A Paola Matos, que, de colega no Programa Pós-Graduação da Faculdade de Educação, tornou-se uma grande amiga, confidente de angústias e conquistas.

Ao Centro Universitário de Patos de Minas, pelo apoio na conciliação das atividades profissionais e acadêmicas.

Às professoras Adriana de Lanna Malta Tredezini e Elizene Sebastiana de Oliveira Nunes, pela presteza com que fizeram a revisão linguística do texto.

Aos interlocutores das instituições investigadas, pela contribuição para com a minha pesquisa.

RESUMO

Esta tese trata da política formulada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) em Instituições de Educação Superior (IES) de Minas Gerais. O estudo teve como objetivo investigar os efeitos produzidos pelo Sinaes em um grupo de IES privadas mineiras, considerando o processo de migração dessas instituições para o Sistema Federal de Ensino (SFE), em decorrência do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2501), em setembro de 2008, pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A seleção das IES foi realizada a partir de critérios de organização acadêmica, natureza administrativa, localização geográfica e pertencimento ao grupo alvo da ADI 2501. Por meio de uma abordagem qualitativa, o estudo buscou identificar as implicações decorrentes do processo de migração dessas IES para o SFE, bem como os efeitos do Sinaes e de seus componentes nessas instituições. A coleta de dados foi realizada recorrendo a entrevistas semiestruturadas e à análise documental. O texto da tese foi estruturado de forma a contemplar, essencialmente, as complexidades e as contradições que perpassam as relações entre Estado, sociedade, educação e políticas públicas de educação e, também, o processo histórico de constituição, consolidação e expansão de educação superior em Minas Gerais. Nesse viés de complexidade e contradição, foram ainda discutidas as condições históricas e sociais em que se desenvolveram as políticas de avaliação da educação superior brasileira e as implicações dos modelos de regulação adotados pelo Estado. Por fim, foram realizadas análises e discussões sobre as implicações decorrentes do processo de migração das IES mineiras para o SFE, dos efeitos do Sinaes nessas instituições e dos significados atribuídos a essa política de avaliação pelos atores locais. A adoção do método materialista histórico-dialético possibilitou, por um lado, a compreensão das condições históricas em que foi construída a política de avaliação da educação superior e, por outro lado, também a compreensão de como ocorreu a atuação de Minas Gerais na educação superior. As categorias mediação e contradição possibilitaram desenvolver a análise do objeto considerando as tensões e os embates, os consensos e os dissensos que perpassaram o tema, as percepções dos atores e as relações entre as esferas macro (Brasil) e micro (MG/IES investigadas). A análise dos dados tomou como referência as categorias de conteúdo evidenciadas pela pesquisa empírica (avaliação como política pública, qualidade da educação superior e regulação). Com base na análise e na interpretação dos dados, confirmou-se a tese de que os efeitos do Sinaes são influenciados pelos significados que os atores da esfera local atribuem a essa política de avaliação, nas condições dadas pelo SFE. Assim, ficou evidenciado que a política de avaliação do Sinaes tem adquirido, no interior das IES mineiras, os sentidos da regulação da qualidade, com o controle de indicadores e de insumos, em detrimento da avaliação formativa e indutora de qualidade nos processos.

Palavras-chave: Efeitos do Sinaes. IES mineiras. Avaliação. Regulação. Qualidade.

ABSTRACT

This thesis approaches the policy formulated by the Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) for Instituições de Educação Superior (IES) of Minas Gerais, Brazil. The study aimed to investigate the effects produced by Sinaes on a group of private higher education institutions at Minas Gerais, considering the migration process of these institutions to the Sistema Federal de Ensino (SFE), according to the judgment of the direct action of unconstitutionality (ADI 2501) in September 2008, by the Supremo Tribunal Federal (STF). The institutions were selected according to the following criteria: academic organization, administrative nature, geographical location, and belonging to the target group of ADI 2501. Through a qualitative approach, the study identified both the implications of the migration process of these IES to the SFE and the effects of Sinaes and its components on them. Data collection used semi-structured interviews and documentary analysis. The text essentially emphasizes the complexities and contradictions that pervade relations among the State, society, education, education public policies, the historical process of establishment, consolidation, and expansion of the higher education in Minas Gerais. Within this complex and conflicting context, the study approaches both the historical and social conditions in which education evaluation policies of Brazilian higher education developed, and the implications of regulatory models adopted by the State. Finally, it analyzes and discusses on the implications of the migration process of the IES at Minas Gerais to the SFE, the effects of the Sinaes on these institutions, and the meanings local actors attributed to this evaluation policy as well. The historical and dialectical materialist method enabled the understanding of the historical conditions of the higher education evaluation policy, and how Minas Gerais performed in higher education. The categories 'mediation' and 'contradiction' made it possible to develop the analysis of the object considering the tensions and conflicts, the consensus and dissent that permeated the subject, the actors' perceptions, and the relationships between macro (Brazil) and micro (MG / IES) investigated spheres. Data analysis took as a reference the content categories evidenced by empirical research (evaluation as a public policy, quality of higher education and regulation). Based on the data analysis and interpretation, the study confirmed the thesis that the effects of Sinaes are influenced by the meanings that the local level actors attach to this evaluation policy given the conditions by SFE. Thus, it was evident that Sinaes policy of evaluation has acquired, within the IES of Minas Gerais, the meanings of quality control with the indicators control and inputs to the detriment of formative and inducing assessment of quality in the processes.

Keywords: Effects of Sinaes. IES of Minas Gerais. Evaluation. Regulation. Quality.

RÉSUMÉ

Cette thèse traite de la politique formulée par le Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) dans des Instituições de Educação Superior (IES) de Minas Gerais. L'étude a eu pour objectif faire une investigation des effets produits par le Sinaes sur un group d'IES minières privées, en considérant le processus de migration de ces institutions vers le Sistema Federal de Ensino (SFE), en raison du jugement de l'Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2501), à Septembre 2008, par le Supremo Tribunal Federal (STF). La sélection des IES s'est réalisée selon les critères d'organisation universitaire, nature administrative, situation géographique et appartenance au groupe cible de la ADI 2501. Au moyen d'une approche qualitative, l'étude a cherché à identifier les implications conséquentes du processus de migration de ces IES vers le SFE, ainsi que les effets du Sinaes et de ses composantes dans ces institutions. La collecte des données a été réalisée par recours à des interviews semi-structurées et à analyse documentaire. Le texte de la thèse a été structuré de façon à contempler, essentiellement, les complexités et les contradictions qui parcourent les relations entre État, société, éducation et politiques publiques d'éducation et, aussi, le processus historique de constitution, consolidation et expansion de l'éducation supérieure à Minas Gerais. Dans ce biais de complexité et contradiction, sont encore discutées les conditions historiques et sociales dans lesquelles se sont développées les politiques d'évaluation de l'éducation supérieure brésilienne et les implications des modèles de réglementations adoptés par l'État. Pour finir, ont eu lieu des analyses et des discussions sur les implications originaires du processus de migration des IES minières pour le SFE, les effets du Sinaes sur ces institutions et les significations attribuées à cette politique d'évaluation par les acteurs locaux. L'adoption de la méthode matérialiste historico-dialectique a permis, d'une part, la compréhension des conditions historiques dans lesquelles la politique d'évaluation de l'éducation supérieure a été construite et, par ailleurs, aussi la compréhension de comment s'est passée la performance de Minas Gerais dans l'éducation supérieure. Les catégories de médiation et de contradiction ont rendu possible de développer l'analyse de l'objet, compte tenu les tensions et les conflits, le consensus et les dissidences qui ont parcouru le sujet, les perceptions des acteurs et les relations entre les sphères macro (Brésil) et micro (MG / IES) enquêtées. L'analyse des données a pris comme référence les catégories de contenu mises en évidence par la recherche empirique (évaluation pendant que politique publique, qualité de l'éducation supérieure et réglementation). Basée sur l'analyse et sur l'interprétation des données, la thèse selon laquelle les effets du Sinaes sont influencés par les significations que les acteurs de la sphère locale attribuent à cette politique d'évaluation, sous les conditions présentées par le SFE, se s'est confirmée. De cette façon, il a resté évident que la politique d'évaluation du Sinaes poursuit, ayant acquis, à l'intérieur des IES minières, les significations de la réglementation de la qualité, avec le contrôle des indicateurs et des inputs, au détriment de l'évaluation formative et inductrice de qualité dans les processus.

Mots-clé: Effets du Sinaes. IES minières. Evaluation. Réglementation. Qualité.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Análise das Condições de Oferta
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AFEESMIG	Associação das Fundações Educacionais de Ensino Superior do Estado de Minas Gerais
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Constituição Estadual
CEE/MG	Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais
Cefet/MG	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CI	Conceito Institucional
CNE	Conselho Nacional de Educação
Conaes	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
DAES	Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior
e-MEC	Sistema de Fluxo dos Processos de Regulação e Avaliação da Educação Superior
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
Fuma	Fundação Universidade Mineira de Arte Aleijadinho
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Geres	Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDD	Indicador de Diferença de Desempenho
IES	Instituição de Educação Superior

IFES	Instituições Federais de Educação Superior
IF	Instituto Federal
IFMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais
IFNMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais
IFSEMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudoeste de Minas Gerais
IFSULDEMINAS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais
IFTM	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro
IGC	Índice Geral de Cursos
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Paiub	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
Paru	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDI	Projeto Pedagógico Institucional
PGR	Procuradoria Geral da República
PI	Procurador Institucional
PPC	Projeto Pedagógico de Curso
PPI	Projeto Pedagógico Institucional
ProUni	Programa Universidade para Todos
RIUnB	Repositório Institucional da UnB
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEE/MG	Sistema de Estadual de Educação de Minas Gerais
SESu	Secretaria de Educação Superior
SFE	Sistema Federal de Ensino
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SNE	Sistema Nacional de Educação

STF	Supremo Tribunal Federal
UEMG	Universidade do Estado de Minas Gerais
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFSJ	Universidade Federal de São João del-Rei
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UnB	Universidade de Brasília
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá
UNIPAM	Centro Universitário de Patos de Minas

Figura 1 – Mapa da localização geográfica das IES de MG selecionadas para a pesquisa.....	35
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Codificação dos sujeitos da pesquisa.....	41
Quadro 2 – Perfil dos sujeitos das IES participantes da pesquisa.....	42
Quadro 3 – Perfil dos sujeitos do CEE/MG participantes da pesquisa.....	44
Quadro 4 – Modelos de Gestão Pública do Estado.....	60
Quadro 5 – Criação de IES em Minas Gerais na Primeira República (1889-1930).....	93
Quadro 6 – Universidades e outros tipos de IES criadas ou previstas pelas Constituições Estaduais de 1989/1991	104
Quadro 7 – Fundações optantes pela absorção como unidades da UEMG e respectivas IES, de acordo com o Parecer nº 622/90, de 12/09/1990 do CEE/MG.....	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do número de matrículas na educação superior brasileira – 1980-1989.....	98
Tabela 2 – Evolução do número de IES por categoria administrativa no Brasil (1980 -1990).....	98
Tabela 3 – Distribuição percentual e taxa de crescimento do número de IES por categoria administrativa – Brasil, Região Sudeste e Minas Gerais (1991-2010).....	122
Tabela 4 – Número de IES por organização acadêmica, localização geográfica e categoria administrativa em Minas Gerais (2010)	127

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	16
CAPÍTULO 1 - ESTADO, SOCIEDADE, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: COMPLEXIDADE E CONTRADIÇÕES.....	47
1.1 Introdução.....	47
1.2 A educação nos marcos do Estado moderno.....	48
1.3 Gestão pública pós-burocrática: reconfiguração do papel do Estado e das políticas de educação.....	60
1.4 Políticas públicas de educação em contextos neoliberais.....	64
1.5 Mercantilização da educação superior privada: estratégias do mercado e desafios para as políticas de avaliação.....	70
1.6 Síntese parcial.....	83
CAPÍTULO 2 - EDUCAÇÃO SUPERIOR EM MINAS GERAIS: CONSTITUIÇÃO, CONSOLIDAÇÃO E EXPANSÃO.....	87
2.1 Introdução.....	87
2.2 A composição da rede de educação superior mineira.....	88
2.3 A Constituição Estadual de 1989 e a consolidação da rede de IES privadas em MG.....	101
2.4 A expansão da educação superior em Minas Gerais no período 1991 – 2010.....	120
2.5 Síntese parcial.....	128
CAPÍTULO 3 – AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: CONDIÇÕES HISTÓRICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS.....	131
3.1 Introdução.....	131
3.2 Evolução das políticas de avaliação da educação superior brasileira.....	132
3.3 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).....	146
3.4 Contextos e significados da política do Sinaes.....	155
3.5 Sinaes e qualidade da educação superior: mediações possíveis.....	161
3.6 Síntese parcial	173

CAPÍTULO 4 - REGULAÇÃO: MODELOS E IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	176
4.1 Introdução.....	176
4.2 Regulação: conceitos e reconfigurações.....	177
4.3 Ambiguidades na relação público/privado e a constituição do quase mercado educacional.....	190
4.4 Descentralização das políticas educacionais e constituição do Estado-avaliador ou a governança por resultados.....	199
4.5 Estado-avaliador brasileiro no cenário da reforma do Estado dos anos de 1990 e suas novas configurações.....	204
4.6 Síntese parcial	2011
CAPÍTULO 5 – MIGRAÇÃO DAS IES MINEIRAS PARA O SFE: IMPLICAÇÕES E EFEITOS DO SINAES NA VISÃO DOS ATORES	214
5.1 Introdução.....	214
5.2 Perspectivas de análise e interpretação dos dados.....	215
5.3 Atuação do CEE/MG: impasses e tensões.....	221
5.4 Dinâmica das IES frente às diretrizes de avaliação e regulação apontadas pelo Sinaes.....	235
5.5 Gestão acadêmica dos cursos frente ao Enade.....	242
5.6 Perspectivas de adequação da autoavaliação institucional às dimensões do Sinaes....	250
5.7 Interlocação com o SFE e conformação às exigências da regulação.....	258
5.8 Síntese parcial	265

CAPÍTULO 6 - SIGNIFICADOS ATRIBUÍDOS AO SINAES PELOS ATORES DAS IES MINEIRAS.....	269
6.1 Introdução.....	269
6.2 Avaliar para regular e/ou induzir qualidade?	270
6.2.1 Utilização dos resultados das avaliações externas: qual qualidade para a gestão da IES?.....	278
6.2.2 A centralidade do Enade e as estratégias adotadas na busca por resultados.....	286
6.2.3 Autoavaliação institucional: autoconhecimento e aperfeiçoamento ou conformação aos indicadores externos?.....	294
6.2.4 Controle de indicadores e insumos como elementos determinantes do êxito nas avaliações externas.....	306
6.3 A política do Sinaes nos Planos de Desenvolvimento das IES mineiras.....	309
6.4 Síntese parcial	315
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	318
REFERÊNCIAS.....	331
APÊNDICES.....	345

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Esta tese está vinculada à Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, eixo Avaliação Institucional e suas Implicações na Gestão da Educação Superior, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília. Trata-se de um estudo situado no campo das políticas públicas de avaliação da educação superior, focalizando o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Problema e objeto da pesquisa - O presente estudo parte do entendimento de que a avaliação é uma política pública com vistas ao monitoramento de instituições educativas. Dessa forma, considera que, em cada contexto histórico, político e econômico, são delineadas pelo Estado as políticas de avaliação que mais se ajustam ao projeto de sociedade almejado pelo sistema de produção.

A política de avaliação do Sinaes está, pois, assentada em pressupostos em que a oferta e a expansão da educação podem se dar pelo viés econômico, voltadas para os interesses da gestão do Estado e do mercado, dissociadas do contexto social. Essa relação imbricada entre a política de avaliação, o Estado e o mercado decorre, segundo Marx (1996), do fato de que a classe que dispõe dos meios de produção material dispõe igualmente dos meios de produção intelectual. Assim, as políticas de avaliação estabelecidas pelo Estado exercem o papel de garantir, também, que a educação seja o espaço, por excelência, de produção dos conhecimentos, das habilidades e das competências necessárias ao capitalismo e à sua economia.

Nessa perspectiva, presencia-se, a partir da década de 1980, o fortalecimento de um “Estado-avaliador¹”, em que os governos neoliberais passam a utilizar a avaliação como instrumento de controle das políticas públicas. Essa concepção de avaliação leva à criação de mecanismos que subsidiam o Estado com informações que justifiquem a sua intervenção, com vistas ao ajustamento das instituições educativas às demandas econômicas, políticas e sociais.

Desse modo, são criadas as políticas de avaliação e regulação da educação superior, que, no contexto atual, estão consolidadas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004. Na condição de uma política pública, o Sinaes tem como finalidade assegurar a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da eficácia

¹ O papel e as funções do Estado-avaliador estão discutidos de forma mais aprofundada na seção 4.5 do capítulo 4. Aqui, cabe afirmar apenas que o monitoramento dos serviços públicos, na conjuntura do Estado-avaliador, se dá pela utilização excessiva de políticas de avaliação.

institucional e a sua efetividade acadêmica e social².

Na proposta do Sinaes, as informações e os dados produzidos pelas avaliações devem servir de referencial básico nos processos de regulação e supervisão da educação superior no país. No entanto, presencia-se atualmente o que Afonso (2009) e Sguissardi (2009) nomeiam de desvirtuamento da avaliação, reduzida a exames padronizados, com vistas a resultados quantitativos, com pouca contribuição para as mudanças estruturais necessárias. Sob o ponto de vista desses autores, faz-se necessário indagar: (i) que papel o Sinaes tem exercido nos processos de avaliação e regulação da educação superior do país? (ii) que implicações teórico-metodológicas advêm do Sinaes? (iii) que contribuições o Sinaes tem proporcionado às IES brasileiras, quando o foco é a melhoria da qualidade desse nível educacional? (iv) como o Sinaes tem conduzido os processos de avaliação e regulação das IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino (SFE)³?

Esses primeiros questionamentos evidenciam que os processos e os efeitos das políticas de avaliação são diretamente influenciados pelas suas condições históricas de produção e efetivação, envolvendo diversos contextos e múltiplos atores.

Como política pública de avaliação, formulada no cenário do Estado moderno neoliberal⁴, o Sinaes se constitui em uma arena de disputas e de embates de grupos que expressam interesses distintos. Disso decorre que a sua política de avaliação é recontextualizada e reinterpretada por parte de atores dos diferentes contextos, em função de seus interesses. Nesse sentido, a tese que orientou este estudo, no contexto das IES mineiras, é de que **os efeitos do Sinaes são influenciados pelos significados que os atores da esfera local⁵ atribuem a essa política pública de avaliação, nas condições dadas pelo SFE.**

² O Sinaes é constituído por três componentes: *i*) avaliação institucional: por meio da autoavaliação, sob a coordenação das Comissões Próprias de Avaliação (CPA) e avaliação externa realizada pelos avaliadores do BASis; *ii*) avaliação de curso: realizada pela Comissão de avaliadores; e *iii*) avaliação do desempenho dos estudantes por meio do Enade e seus instrumentos agregados: questionário do estudante, questionário dos coordenadores de curso e questionário de percepção da prova (BRASIL, 2007).

³ De acordo com o artigo 16 da LDB 9394/96, o sistema federal de ensino compreende as instituições de ensino mantidas pela União, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação.

⁴ Na década de 1990, no Brasil, ocorre a reestruturação do papel do Estado a partir de estratégias neoliberais de manutenção do sistema/mercado capitalista. Nesse contexto, presenciam-se a gradual minimização e a desresponsabilização estatal na garantia de direitos sociais aos cidadãos. Passa a prevalecer a ação do “Estado-avaliador”, com vistas a imprimir a competitividade de mercado também nas políticas públicas, de forma especial nas de avaliação (AFONSO, 2009; DIAS SOBRINHO, 2003a; SGUISSARDI, 2009; TRÓPIA, 2007).

⁵ Esfera local, neste estudo, equivale ao que Ball (2009) denomina de Contexto da Prática e inclui a atuação dos sujeitos das IES mineiras (gestores, coordenadores de cursos, presidentes de CPA e procuradores institucionais) na implementação da política de avaliação do Sinaes no interior das instituições-campo desta pesquisa.

A partir do levantamento dessa tese, depreende-se que o processo de idealização, produção e concretização de uma política pública é, por vezes, complexo e dialético. Esse processo é denominado por Ball (2009) de “ciclo de políticas”⁶. Para esse autor, toda política sofre influências de atores das esferas macro e micro, que expressam expectativas por vezes contraditórias, decorrendo disso a necessidade de acordos e ajustes nos diferentes contextos, que ele denominou de contexto de influência, de produção de texto e da prática.

É no contexto de influência, segundo o autor, que as políticas públicas são iniciadas e os discursos são construídos. Nesse contexto, os grupos de interesses disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da política. Participam desse contexto as redes organizadas do governo central e, ainda, as agências multilaterais. Aqui os discursos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. No que tange à política de avaliação do Sinaes, é o Ministério da Educação (MEC) que atua no sentido de liderar os grupos de interesses na produção do discurso de sustentação dessa política de avaliação.

No contexto da produção de texto, segunda dimensão do ciclo das políticas proposto por Ball (2009), os textos da política são produzidos de acordo com a linguagem do interesse público mais geral. Eles são resultado de disputas e acordos entre interesses políticos. São os textos legais e oficiais, incluindo também os pronunciamentos e os comentários formais ou informais sobre estes. No caso desta pesquisa, são os dispositivos legais, as deliberações e as orientações sobre a política de avaliação do Sinaes, emanados do SFE, por meio do Inep.

Logo, quando as orientações do Sinaes chegam às IES, tem-se o contexto da prática. É nesse contexto que a política está sujeita à interpretação e à recriação, produzindo efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. As IES e seus atores têm, portanto, papel ativo e decisivo na aplicação da política do Sinaes, podendo, a mesma, ser recontextualizada e reinventada. Assim, os sentidos primeiros da política de avaliação do Sinaes, idealizados e construídos pelos órgãos do Estado: SFE, MEC, Inep, adquirem, no cotidiano das IES, significados por vezes distintos, atribuídos pelos atores locais. Disso decorre a tese de que os efeitos da política do Sinaes nas IES mineiras, objeto deste estudo, são influenciados pelos significados que os atores dessas instituições atribuem a essa política pública de avaliação, nas condições dadas pelo SFE.

Diante do exposto, observa-se que as políticas são idealizadas e produzidas nas instâncias centrais, perpassadas por finalidades e sentidos políticos-ideológicos. No entanto,

⁶ O ciclo de políticas, proposto por Ball (2009), está discutido de forma mais abrangente na seção 3.4, do capítulo 3.

na esfera local, na prática de concretização da política, novos significados são atribuídos a ela. Isso decorre, segundo Bakhtin (2002), do fato de que um enunciado, seja ele o texto, a linguagem ou outro signo qualquer, não se limita à sua função ou sentido preciso, mas adquire novos significados, imprimidos pela ação humana no contexto histórico e social em que é utilizado. Ainda de acordo com o autor, “o sentido [...] só se atualiza no contato com outro sentido (o sentido do outro). Ele deve sempre entrar em contato com outro sentido para revelar os novos momentos de sua infinidade, assim como a palavra revela suas significações somente num contexto” (p.386).

Disso depreende-se que o Sinaes, como uma política pública de avaliação idealizada pelas instâncias centrais do Estado, com finalidades e sentidos próprios, adquire novos sentidos e significados nos contextos das IES. Esse movimento dialético entre as instâncias macro e micro parece um tanto contraditório, uma vez que a esfera local, ao empreender alterações nas finalidades primeiras da política central, poderá desvirtuá-la. No entanto, por outro lado, os movimentos e as ações empreendidos pelos atores das IES para atenderem às orientações e às exigências do Sinaes podem indicar fragilidades e inconsistências na política que precisam ser assumidas e superadas pela esfera central⁷.

O Sinaes deve, pois, ser interpretado a partir das condições materiais e históricas nas quais ele foi instituído, num campo que envolve resistências, embates e interesses por vezes antagônicos. Exemplo disso pode ser observado no estado de Minas Gerais, em que, mesmo diante da instituição do Sinaes em 2004, persistiu a resistência de um grupo de IES privadas que não aderiu à política de avaliação do SFE no período de 2004 a 2008, questão essa investigada no presente estudo.

Vale lembrar que, de acordo com a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394 de 1996 (LDBEN 9.394/96), as unidades federadas têm autonomia para avaliar e regular apenas as IES criadas e mantidas pelo poder

⁷ Para Brandalise (2010), a discussão sobre a avaliação educacional deve ser realizada a partir de uma perspectiva sociológica, que considera a interdependência entre os diferentes níveis em que a prática avaliativa é desenvolvida, a saber: microsociológico, mesossociológico, macrosociológico e megassociológico. O nível microsociológico envolve a avaliação da aprendizagem que ocorre na sala de aula, sob a responsabilidade do professor e com vistas ao aperfeiçoamento contínuo do processo ensino-aprendizagem. No nível mesossociológico, situa-se a avaliação da instituição escolar na sua totalidade, englobando todos os componentes do processo educativo, objetivando ao aperfeiçoamento institucional. Já o nível macrosociológico envolve a avaliação desenvolvida em âmbito nacional, pelos órgãos externos à instituição escolar, com o objetivo de averiguar e monitorar a qualidade do ensino ofertado no país. E, por último, tem-se o nível megassociológico em que a avaliação é desenvolvida por organismos internacionais com o objetivo de estabelecer padrões de desempenho, metas e diretrizes para os sistemas educacionais dos diversos países. A autora destaca, ainda, que a criação dos níveis macro e mega de avaliação se deu com o propósito de ampliar as ações de monitoramento, controle e fiscalização por parte do Estado sobre as instituições e os sistemas educacionais, instalando, assim, a presença do Estado-avaliador.

público estadual, não incluindo textualmente as IES privadas. Dessa forma, entende-se que, para funcionar legalmente no contexto brasileiro, toda e qualquer IES privada deve receber autorização prévia dos órgãos do Sistema Federal de Ensino, responsáveis pela regulação da educação nesse segmento. No entanto, em Minas Gerais, ações de avaliação e de regulação de IES privadas eram exercidas pelo Sistema Estadual de Educação de Minas Gerais (SEE/MG), ferindo, assim, dispositivos da Constituição Federal e da LDB 9.394/96.

No ano de 2001, a Procuradoria Geral da República, a pedido do Ministério da Educação, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2501/DF, questionou os dispositivos da constituição estadual que permitiam que Instituições de Educação Superior (IES), mantidas pela iniciativa privada, permanecessem vinculadas ao Sistema Estadual de Educação de Minas Gerais (SEE/MG).

Esse processo iniciado em 2001 culminou com o julgamento, em 04 de setembro de 2008, da ADI 2501 pelo Supremo Tribunal Federal (STF)⁸, que declarou inconsistentes e ilegais os dispositivos da Constituição Mineira que permitiam a vinculação de IES privadas ao SEE/MG, ferindo assim ao estabelecido na Lei nº 9.394/1996. Imediatamente à publicação da decisão do STF, os órgãos educacionais mineiros (Sistema Estadual de Educação de Minas Gerais – SEE/MG e Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais – CEE/MG) interromperam as atividades de autorização, de supervisão e de avaliação em relação à educação superior privada.

Em janeiro de 2009, o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Superior (SESu), publicou edital orientando essas IES mineiras sobre a forma de transição, ficando estabelecida a data de 30 de abril de 2009 como o prazo limite para se efetuar o processo de migração para o Sistema Federal de Ensino. Desde então, essas IES se submetem às políticas de avaliação e regulação do SFE. Transcorridos seis anos da migração das IES mineiras para o Sistema Federal de Ensino (SFE), este estudo se propôs apreender as percepções, as reações dos sujeitos e os efeitos das políticas de avaliação do Sinaes na rotina de funcionamento dessas IES.

Vale destacar que, por ocasião do julgamento da ADI 2501, em fins de 2008, a Associação das Fundações Educacionais de Ensino Superior do Estado de Minas Gerais – AFEESMIG divulgou um documento intitulado “Carta da AFEESMIG à comunidade”. Esse

⁸ O relatório de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2501), que teve como relator o Ministro Joaquim Barbosa, encontra-se disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=TP&docID=333749#AC%C3%93RD%C3%83O>>. Acesso em: 15 jul.2015.

documento informava que o número de IES sob a jurisprudência do CEE/MG era em torno de 40. Essas IES mantinham cerca de 1.247 cursos superiores, atendendo a 144.844 mil alunos, número esse que correspondia a um terço do total de estudantes da educação superior mineira (AFEESMIG, 2008).

A expressividade da rede de IES mineiras privadas vinculadas ao SEE/MG e reguladas pelo CEE/MG por quase duas décadas, e, agora, pertencentes ao SFE, apresentou-se como campo de investigação relevante na área de políticas de avaliação. A partir dessa compreensão, essas instituições foram definidas como objeto de estudo da presente pesquisa. A escolha desse grupo de IES permitiu compreender as tensões e as ambiguidades que, por vezes, perpassam a efetivação da legislação educacional estabelecida pelo Estado. Permitiu, ainda, estabelecer relações entre a política de avaliação do Sinaes e as mudanças ocorridas no cotidiano das IES mineiras, por meio da apreensão dos significados atribuídos ao Sinaes pelos atores locais, bem como dos efeitos que essa política de avaliação tem produzido no interior dessas instituições.

Objetivos e questões norteadoras - Ainda que, por força legal, a situação das IES mineiras tenha sido resolvida com o julgamento da ADI 2501-STF/2008, prevaleciam questões que demandavam um estudo empírico para serem respondidas, tais como: (i) que fatores levaram as IES de Minas Gerais a não incorporarem as políticas de avaliação do Sinaes entre os anos de 2004 a 2008? (ii) quais têm sido as implicações das políticas de avaliação desse sistema para as IES mineiras investigadas? (iii) como essas IES têm reordenado suas rotinas e suas práticas com vistas a atender à política do Sinaes?

Com o intuito de buscar respostas para as questões levantadas, foram estabelecidos objetivos que funcionaram como elementos-guia do estudo teórico e empírico, orientando a apreensão de dados imprescindíveis para a compreensão do objeto deste estudo.

Assim, foram definidos objetivos geral e específicos, na perspectiva de compreender o processo de migração das IES mineiras para o SFE, os significados que os interlocutores atribuem às políticas de avaliação do Sinaes e os efeitos destas políticas nas IES investigadas.

O objetivo geral deste estudo consistiu em investigar os efeitos da política do Sinaes em instituições privadas de educação superior de Minas Gerais, a partir da migração dessas IES para o Sistema Federal de Ensino.

Do desdobramento do objetivo geral foram estabelecidos os objetivos específicos com vistas a analisar e caracterizar: i) os fatores que contribuíram para a não adesão das IES mineiras investigadas à política de avaliação do Sinaes entre os anos de 2004-2008; ii) o

processo de migração das IES mineiras para o SFE, considerando o contexto institucional no qual a política de avaliação do Sinaes tem se materializado; iii) os significados atribuídos pelos atores locais à política de avaliação do Sinaes, bem como as ações de reordenamento adotadas pelas IES mineiras investigadas a partir da migração para o SFE; iv) as condições que têm dificultado ou impulsionado a efetivação da política de avaliação do Sinaes nas IES mineiras oriundas do SEE/MG.

Vale ressaltar que, em decorrência do julgamento da ADI 2501/2008, as IES objeto deste estudo tiveram que romper com as políticas de avaliação do SEE/MG, as quais orientaram suas práticas por quase duas décadas. Essas políticas da esfera estadual, ao que tudo indica, pareciam mais próximas de suas realidades e de suas necessidades. Observa-se ainda que a migração dessas IES para o SFE se dá em 2009, período em que o Sinaes começa a passar por grandes mudanças com a incorporação dos índices, distanciando-se da sua proposta original.

Transcorridos cinco anos da migração, ainda persistiam indagações, as quais instigaram a realização do presente estudo, tais como: Quais as implicações decorrentes do processo de migração das IES mineiras para o SFE? Que efeitos a política de avaliação do Sinaes tem produzido nas IES mineiras? Em que medida os sentidos da política de avaliação do Sinaes têm se efetivado no interior das IES mineiras? Que significados os atores das IES mineiras têm atribuído ao Sinaes?

Diante dessas indagações, buscou-se compreender, por meio do estudo empírico, como as IES mineiras têm assimilado a política de avaliação do Sinaes; como essa política de avaliação do SFE tem mobilizado ações das IES e de seus atores: se na direção formativa com vistas a induzir a qualidade nos processos ou se os esforços têm se limitado ao controle meritocrático, com o arranjo pontual de estratégias e insumos com vistas, apenas, à obtenção de índices favoráveis.

Relevância do estudo – A decisão em desenvolver um estudo sobre os efeitos das políticas de avaliação do Sinaes em instituições de educação superior justifica-se pela relevância e pela pertinência dessa discussão na conjuntura atual. Ainda, o interesse por essa temática deriva de outras três motivações que se inter-relacionam e se completam em função da complexidade do tema. A primeira delas decorre da trajetória profissional da pesquisadora, por mais de duas décadas, no Centro Universitário de Patos de Minas (UNIPAM), uma das IES pertencentes ao SEE/MG e também objeto da ADI 2501/2008. Vale ressaltar, no entanto, que o UNIPAM não fez parte da amostra de IES eleitas para o estudo, em razão do envolvimento profissional da pesquisadora com a referida instituição, o que poderia

comprometer a imparcialidade na coleta de dados. Além de docente nessa IES desde 1993, a pesquisadora atuou, também, como coordenadora do curso de pedagogia de 2001 a 2008 e Presidente da Comissão Própria de Avaliação (CPA) de 2009 a 2013. Essas experiências representaram oportunidades de crescimento, mas, ao mesmo tempo, revelaram a necessidade de estudos sobre uma nova realidade até então desconhecida em relação às políticas públicas de avaliação e de regulação da educação superior no país. A segunda motivação – de natureza acadêmica – representa uma oportunidade de compreensão do processo de migração das IES mineiras para o SFE, apreendendo os efeitos da política de avaliação do Sinaes nesse grupo de instituições oriundas do SEE/MG. A terceira motivação – a social – decorre do fato de que os resultados desta pesquisa podem contribuir com essas IES na compreensão e na superação dos possíveis desafios e dificuldades advindos das duas décadas de distanciamento das políticas públicas de avaliação do SFE. Assim, o aporte teórico produzido com a realização deste estudo pode converter-se em subsídios para os gestores envolvidos nesta investigação, no sentido de que apreendam da política de avaliação proposta pelo Sinaes elementos que contribuam para o aperfeiçoamento das IES.

No intuito de delimitar um problema relevante e original, foi realizado um levantamento de trabalhos empíricos junto a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd)⁹, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Capes)¹⁰, a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD/IBICT)¹¹ e ao Repositório Institucional da UnB (RIUnB)¹²

⁹ A ANPEd é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, fundada em 1976 pela iniciativa de alguns programas de pós-graduação da área da educação. A finalidade da Associação é a busca do desenvolvimento e da consolidação do ensino de pós-graduação e da pesquisa na área da educação no Brasil. As atividades da ANPEd estruturam-se de duas formas, por meio dos programas de pós-graduação em educação representados no Fórum de Coordenadores dos Programas de Pós-Graduação em Educação (Eduforum) e dos Grupos de Trabalho (GTs) que congregam pesquisadores interessados em áreas de conhecimento especializado da educação. Ao longo dos anos, tem se projetado no país e fora dele como um importante fórum de debates das questões científicas e políticas da área, tendo se tornado referência para acompanhamento da produção brasileira no campo educacional. Os grupos de trabalho congregam pesquisadores interessados em áreas de conhecimento especializado da educação (MENEZES; SANTOS, 2002).

¹⁰ A Capes é uma fundação pública vinculada ao Ministério da Educação (MEC), criada em 1951 e instituída como fundação em 1992 e desde então atua como o órgão responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Pós-Graduação no país. Seu objetivo principal é subsidiar o MEC na formulação das políticas de pós-graduação, coordenando e estimulando a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência na educação superior, a pesquisa e o atendimento da demanda profissional dos setores públicos e privados. A Capes também promove concessão de bolsas de estudo e auxílios e outros mecanismos através de programas especiais. (MENEZES; SANTOS, 2002).

¹¹ A BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações objetiva integrar em um só portal os sistemas de informação de teses e dissertações existentes no país, assim como disponibilizar em todo o mundo, via internet, o catálogo nacional de teses e dissertações em texto integral. O IBICT é o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia. O IBICT é um órgão público federal da administração direta pertencente à estrutura de unidades de pesquisa do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). (consulta ao site da BDTD em 30 de março de 2014, <http://btdt.ibict.br>).

¹² O Repositório Institucional da UnB (RIUnB) é um conjunto de serviços oferecidos pela Biblioteca Central para a gestão e disseminação da produção científica da Universidade de Brasília. Sua missão é armazenar, preservar, divulgar e dar acesso à produção científica da Universidade de Brasília em formato digital. Integram o acervo do RIUnB, além das teses e dissertações defendidas na Universidade de Brasília, artigos científicos, livros eletrônicos, capítulos de livros e trabalhos apresentados em eventos pelos professores, pesquisadores e discentes de mestrado e doutorado (consulta ao site do RIUnB em 30 de março de 2014, <http://repositorio.unb.br>).

Inicialmente, foram levantados os trabalhos da ANPEd, no período de 2004 a 20013, do Grupo de Trabalho 11 – GT Política de Educação Superior. Foram encontrados 169 trabalhos entre sessões especiais, sessões de pôsteres, trabalhos encomendados, trabalhos apresentados e minicursos. Desse universo de produções, 20 trabalhos discutem a avaliação da educação superior brasileira, correspondendo assim a 12 % do total. Dos vinte trabalhos, 09 foram produzidos entre os anos de 2004 e 2008, período em que é instituído o Sinaes e a discussão sobre a avaliação ganha destaque no cenário brasileiro. Os últimos cinco anos, 2009 a 2013, registram um percentual de 55% das produções; isso representa 11 trabalhos dos 20 encontrados no levantamento, indicando a prevalência de pesquisa sobre a avaliação da educação superior. No entanto, desses 20 trabalhos sobre a avaliação da educação superior, apenas 03 abordam diretamente o Sinaes, sendo que o primeiro, de 2005, discute os marcos legais do Sinaes, o segundo, de 2007, levanta os desafios da sua implantação e o terceiro, de 2012, discute os embates desse sistema de avaliação.

No esforço de explicitar a relevância do presente estudo, outro levantamento foi realizado no banco de dados da Capes em dissertações de mestrado e teses de doutorado, considerando o tema da avaliação da educação superior/Sinaes no período de 2004 a 2013. No que se refere ao levantamento realizado em dissertações junto a Capes, foram encontrados 78 trabalhos sobre a avaliação da educação superior; desses, 21 analisam o Sinaes. Entretanto, nenhum deles discute os efeitos das políticas de avaliação desse sistema em IES. Foram encontradas ainda 53 teses com estudos sobre avaliação da educação superior brasileira. Dessas, oito tratam do Sinaes, mas não discutem os impactos das políticas de avaliação desse sistema no funcionamento das instituições. Constatou-se, ainda, que os estudos sobre a avaliação da educação superior intensificaram-se nos anos 2011, 2012 e 2013, ocorrendo quase 50% da produção nesse período. Isso demonstra que, após dez anos de implantação do Sinaes, a temática ainda continua despertando o interesse de estudiosos da área.

Um terceiro levantamento foi realizado na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (BDTD/IBICT) com vistas a verificar a relevância da produção empírica sobre a temática. Nesse levantamento foram considerados estudos desenvolvidos sobre o Sinaes no período de 2004 a 2013. Foram localizadas 79 produções, sendo 59 dissertações e 20 teses com o foco no Sinaes, com recortes variando entre avaliação institucional, autoavaliação, avaliação de estudantes/Enade, avaliação de cursos, avaliação do desempenho docente entre outros. A partir desse levantamento junto ao BDTD/IBICT, foi possível deparar com uma tese que aborda o Sinaes em uma perspectiva próxima do nosso objeto de estudo, uma vez que o

estudo discute o caráter público do Sinaes e seu potencial de transformar o currículo das universidades. No entanto, não foram encontradas pesquisas sobre os efeitos e os impactos da política do Sinaes na sua globalidade.

Um quarto levantamento foi realizado junto ao Repositório Institucional da UnB (RIUnB), considerando teses e dissertações defendidas na Faculdade de Educação (FE), a partir do ano de 2006, época em que repositório foi instituído. Das 89 teses defendidas na FE/UnB entre os anos de 2006 a 2013, foram encontradas três que desenvolveram pesquisas sobre o Sinaes, sendo duas com recorte no Enade e uma sobre a Avaliação Institucional. Essa última tese, de autoria de Débora Alfaia da Cunha (2010), orientada pela professora doutora Marília Fonseca, e intitulada “Avaliação da educação superior: condições, processos e efeitos da autoavaliação nos cursos de graduação da UFPA”, demonstra proximidade com esta pesquisa uma vez que o estudo empírico consistiu em verificar os impactos e os efeitos da avaliação institucional interna no cotidiano dos cursos de graduação de uma IES. No entanto, o recorte se limitou à autoavaliação e não ao Sinaes como um todo. Entre as 473 dissertações defendidas no mestrado acadêmico da FE/UnB, de 2006 a 2013, foram encontradas 09 pesquisas sobre o Sinaes, com recortes variados: 04 sobre o Enade, 03 com foco na autoavaliação institucional, 01 sobre os indicadores e uma última sobre o Índice Geral de Cursos (IGC).

De forma geral, as dissertações e as teses localizadas sobre o Sinaes limitam-se a discutir o processo de sua implantação, as suas características, concepções, contradições e seus indicadores de qualidade. Assim, após dez anos de criação do Sinaes, esta pesquisa representa a oportunidade para superar as lacunas referentes a estudos e a reflexões sobre os efeitos e os impactos dessa política de avaliação em IES. Nessa perspectiva, Cunha (2010) chama atenção para a carência de estudos e de pesquisas que estabeleçam relações causais entre a aplicação das políticas de avaliação e as mudanças observadas nas IES. Apesar de ser significativa a produção de pesquisas na pós-graduação sobre as políticas de avaliação do Sinaes, sobretudo a partir de 2004, com a instituição desse sistema, existem poucos estudos sobre os efeitos dessas políticas de avaliação no cotidiano das IES.

No intuito de apreender os significados e os efeitos do Sinaes em IES privadas de Minas Gerais, selecionadas para este estudo, recorreu-se ao pensamento marxista para o qual à pesquisa compete captar a essência do fenômeno, apreendendo seus movimentos e embates, suas conexões e contradições, passando, então, da aparência para a essência da matéria. Nessa perspectiva, é apresentado, a seguir, o percurso metodológico percorrido no processo de condução da pesquisa, incluindo as categorias de análise, as instituições e os sujeitos

selecionados como interlocutores e os instrumentos e procedimentos utilizados para a coleta dos dados.

Vereda metodológica percorrida - A busca de explicações para os fenômenos, tanto naturais quanto sociais, passa pela escolha do método, que é condicionada pela concepção que se tem da realidade. Dessa forma, a opção por diferentes métodos de pesquisa decorre também das diferentes formas de ver e de interpretar os fatos.

Nessa perspectiva, as pesquisas em educação também têm sido desenvolvidas por meio de diferentes abordagens metodológicas, decorrentes das múltiplas concepções sobre o fenômeno educativo. A respeito das características dos diferentes métodos, Gamboa (2012) destaca que

[...] o empirismo opõe-se ao racionalismo e sustenta que a fonte do conhecer não é a razão ou o pensamento, senão a experiência. Consideram-se positivistas as doutrinas que têm como objeto do conhecimento só aquele obtido mediante os dados dos sentidos. O funcionalismo caracteriza-se como um item, como uma contribuição para a manutenção de certos tipos de unidade em um sistema social. O estruturalismo busca uma invariante nas variantes, uma espécie de ordem das ordens, de inconsciente coletivo ou álgebra do cérebro. [...] a estrutura não tem história. A dialética [...] entendida como o método que nos permite conhecer a realidade concreta no seu dinamismo e nas inter-relações (p. 33-38).

Verifica-se que existem inúmeros paradigmas de interpretação dos fenômenos educacionais, cuja escolha está condicionada tanto pelas concepções, pelos valores e pelas formas do pesquisador de ver e de interpretar o mundo, quanto pela natureza do objeto de investigação.

O conhecimento científico é o resultado da relação que se estabelece entre o sujeito que se propõe a conhecer algo e o caminho (método) escolhido para empreender o processo de investigação.

O método [...] tem o papel de dar sentido e validade explicativa ao objeto da pesquisa. A opção por uma concepção metodológica demonstra a posição do pesquisador diante da realidade e sua pesquisa revelará uma determinada visão de mundo e os elementos que contribuirão para a legitimação e transformação do real (MASSON, 2007, p.113).

Ao fazer a escolha do método, o pesquisador deve considerar também as contribuições e os limites da linha adotada para a elucidação do objeto de investigação, pois o

fim último de toda e qualquer pesquisa reside no fato de que essa deve oferecer elementos e alternativas de encaminhamento para as questões levantadas.

No caso do processo educacional, dada à sua complexidade e dinamicidade, faz-se necessária a escolha de um método de pesquisa capaz de dialogar com o fenômeno na sua totalidade, considerando os seus mais diversos e contraditórios aspectos, decorrentes da forma organizativa dos sujeitos na sociedade e na história.

Para Cury (1992), a percepção crítica da realidade decorre de uma postura que busca, ao mesmo tempo, compreender as contradições e as formas de superá-las, pois “só é possível ver o mundo sob uma ótica crítica tal como esse se dá sob o capitalismo, quando se assume o ponto de vista de uma concepção que detecte as contradições e as interprete em função da superação das mesmas na prática social transformadora” (p. 121-122).

Idealizado e executado dentro da lógica capitalista de produção, o fenômeno educativo se encontra perpassado por contradições, por possibilidades e por limites. Se por um lado a educação reproduz as ideologias do modelo de produção capitalista, por outro ela também traz dentro de si a possibilidade de superar criticamente os discursos e as práticas que ocultam a realidade, favorecendo assim uma práxis de transformação e de superação.

Diante da teia complexa de relações que envolvem a temática desta pesquisa, optou-se pelo materialismo histórico dialético, enquanto método que implica ultrapassar a mera aparência dos fenômenos, propiciando o aprofundamento no conhecimento da essência do objeto investigado. Ademais, esse método oferece as condições epistemológicas que sustentam a investigação no campo das políticas públicas de avaliação, que se efetivam em uma realidade concreta, de múltiplas determinações, contradições e embates.

Para Marx (1985), a ciência seria supérflua se a aparência e a essência das coisas coincidissem, pois os fatos sociais, os fenômenos de uma forma geral, apresentam uma aparência que é contrária à sua essência, sendo que o papel da ciência consiste justamente em contribuir para o desvelamento dessas aparências. Na perspectiva marxista, as condições de vida dos homens são resultantes das formas como eles se organizam e se relacionam no processo histórico e, portanto, requer um exame meticuloso sobre “as suas necessidades respectivas, suas forças produtivas, o seu modo de produção, as matérias primas de sua produção, enfim, quais eram as relações de homem a homem que resultavam de todas essas condições de existência” (MARX, 2008, p. 139).

O materialismo histórico dialético¹³ se apresenta, pois, como condição metodológica indispensável para a compreensão e a explicação dos embates e das relações estabelecidas entre o macro e o micro, por vezes contraditórias e mediadas, na condução dos processos de avaliação e de regulação das IES mineiras. Nessa mesma dialeticidade, o estudo se propôs também a compreender as relações estabelecidas entre essas instituições, o estado de Minas Gerais e as agências reguladoras do país, bem como os significados que os atores dessas instituições atribuem às políticas de avaliação do Sinaes e os efeitos que elas exercem sobre as IES investigadas.

Kosik (1969) já alertava para as armadilhas do mundo da pseudoconcreticidade, de verdades e enganos, no qual o objeto de investigação se revela e se esconde. Dessa forma, faz-se necessário o exercício que permita ver, ao mesmo tempo, o micro e o macro, no intuito de apreender a essência que ora se esconde em uma dimensão e ora se revela em outra.

Assim, este estudo foi empreendido por meio de duas etapas que se inter-relacionaram e se complementaram. A primeira consistiu na pesquisa bibliográfica, que possibilitou a leitura de livros, artigos e documentos sobre a política de avaliação da educação superior no Brasil, materializada por meio do Sinaes. A segunda foi a pesquisa de campo que incluiu também o estudo documental. Cada fase se materializou por meio de pesquisas específicas e com metodologias próprias.

A pesquisa empírica, realizada em três IES mineiras denominadas de instituições A, B e C, foi desenvolvida com o intuito de confrontar o que dizem os dispositivos e os ordenamentos legais, com as práticas efetivadas pelas instituições. Foi na relação com os interlocutores, que constroem e vivenciam as suas práticas no interior das instituições, que o processo de investigação se completou. Assim, a apreensão de movimentos diversos, complexos e contraditórios que perpassam as rotinas acadêmicas das IES deu-se por meio da interlocução com dirigentes, com coordenadores de curso, com presidentes de CPAs e com procuradores institucionais. São esses atores que vivenciam a realidade acadêmica, nas condições dadas pelas IES, com vistas a garantir que os processos das instituições se efetivem dentro das orientações estabelecidas pelos Sinaes.

A busca de informações em fontes diversas se deu no sentido de imprimir um caráter dialético à pesquisa que, de acordo com Frigotto (2002), pressupõe: (i) romper com o

¹³ O materialismo histórico dialético designa um conjunto de doutrinas filosóficas que, ao rejeitar a existência de um princípio espiritual, liga toda a realidade à matéria e às suas modificações. É uma tese do marxismo, segundo a qual o modo de produção da vida material condiciona o conjunto da vida social, política e espiritual. É um método de compreensão e análise da história, das lutas e das evoluções econômicas e políticas (FERNANDES, 1984).

modo de pensar dominante; (ii) compreender o caráter histórico do objeto de investigação; (iii) reconhecer que a dialética é um atributo da realidade e não do pensamento; (iv) superar as primeiras impressões sobre a realidade, apropriando-se da sua essência e das suas leis fundamentais.

Nessa perspectiva, a investigação sobre os efeitos das políticas de avaliação do Sinaes em IES mineiras se deu por meio da interlocução com diferentes sujeitos e fontes, a saber: (i) discussão teórica sobre os pressupostos determinantes das políticas públicas de avaliação da educação superior brasileira; (ii) pesquisa documental, em fontes primárias, no intuito de compreender os ordenamentos legais e oficiais sobre as políticas de avaliação do SEE/MG e do SFE/Sinaes; (iii) análise de documentos das IES no sentido de compreender como elas têm reagido e se ajustado à nova realidade do SFE; (iv) análise de conteúdo das entrevistas realizadas com os atores da IES, como interlocutores que narraram as experiências vividas na instituição, norteadas pelas políticas de avaliação do SFE.

As análises foram realizadas a partir das categorias analíticas do materialismo histórico dialético: contradição e mediação, com o intuito de compreender e apreender os múltiplos significados e movimentos corroborados pela pesquisa. Os dados empíricos evidenciaram três outras categorias de análise: avaliação, regulação e qualidade.

Categorias de Análise - A validade de uma pesquisa reside no rigor científico com o qual é conduzida e, também, na contribuição do conhecimento produzido para as questões sociais, pois seria de pouca ou nenhuma serventia a investigação que se limitasse à constatação de fatos. Segundo Kuenzer (2011), “a discussão sobre a realidade do pensamento, isolada de seu caráter prático é um problema [...] próprio dos que se propõem a contemplar a realidade sem transformá-la” (p.57).

Para garantir que as pesquisas produzidas sejam de fato providas de sínteses transformadoras da realidade social, há que se tomar certos cuidados prévios no que tange aos aspectos metodológicos, de forma especial no estabelecimento de categorias que contribuam para nortear o estudo. Para Kopnin (1978), os elementos dialéticos da realidade se manifestam e podem ser apreendidos por meio das categorias que colaboram para que o estudo empírico seja realizado de forma sistematizada e coerente com o materialismo histórico dialético.

As leis da dialética materialista só se manifestam em suas categorias. Estudar as categorias da dialética implica antes de tudo em esclarecer que leis do mundo objetivo elas refletem, e é esse conteúdo objetivo que define a importância metodológica, gnosiológica e lógicas daquelas categorias. A

função das categorias consiste justamente em ser forma lógica do conteúdo da dialética materialista (p. 108).

Fica evidente que as categorias oferecem importantes contribuições no processo de condução de uma pesquisa, uma vez que elas permitem organizar os tópicos e as questões prioritárias e orientam na interpretação e na análise do material coletado. No intuito de imprimir um caráter dialético a este estudo, buscando a compreensão do objeto na historicidade em movimento, foram eleitas como categorias metodológicas a contradição e a mediação, ambas intrínsecas ao materialismo histórico dialético

No entanto, Kuenzer (2011) alerta para o fato de que “as categorias metodológicas não são suficientes” [...] uma vez que elas são “universais [...] permitem investigar qualquer objeto, em qualquer realidade” (p. 66). Diante disso, foram captadas no campo empírico três categorias de análise ou de conteúdo - avaliação, regulação e qualidade - com o objetivo de nortear a apropriação teórico-empírica das especificidades do objeto de investigação. No decorrer do estudo, essas categorias foram trabalhadas de forma integrada e interdependente para que fosse possível apreender a realidade em sua totalidade.

As categorias metodológicas contribuíram para que a apreensão dos efeitos das políticas de avaliação do Sinaes em IES de MG se desse de forma dialética, apreendendo os movimentos de resistências, rupturas, continuidades, tensões, contradições, mediações, embates e superações. Já as categorias de conteúdo, por sua vez, favoreceram a apreensão e a compreensão de especificidades reveladas pelas IES, pelos interlocutores e pelos documentos oficiais e institucionais.

Vale ressaltar que as categorias metodológicas se relacionam de forma integrada e estão mutuamente implicadas. Assim, a exposição ou explicação de uma requer a compreensão das demais. Cury (1992) alerta para o fato de que ao caracterizá-las separadamente não se deve perder o foco de categorias dialetizadas que se mediam mutuamente.

A categoria da contradição, para não se tornar cega, só se explica pelo recurso à totalidade. Essa, por sua vez, para não se tornar vazia, necessita recuperar a da contradição em uma síntese mais abrangente. Consequentemente, exige a superação dos dualismos e reducionismos. A categoria da totalidade, por sua vez, exige uma cadeia de mediações que articule o movimento histórico e os homens concretos. Semelhantemente às cadeias de mediações, numa totalidade concreta e contraditória (como é a sociedade capitalista), necessitam explicitar o que mediar (p.15).

Nesse sentido, a discussão de cada uma das categorias separadamente é apenas uma forma didática, que objetiva facilitar a compreensão mais particularizada da contradição e da mediação que perpassam a totalidade em que se situa o objeto deste estudo.

No decorrer da análise dos dados, foram empreendidos esforços no sentido de conduzir a discussão das categorias numa perspectiva dialética, garantindo suas conexões e suas relações, como conceitos que se mediam mutuamente, para dar conta de uma realidade histórica, contraditória e em movimento.

Na concepção de Cury (1992), a contradição é a base central do materialismo histórico dialético, imprescindível na discussão e na análise dos fenômenos e das relações estabelecidas numa sociedade de produção capitalista, uma vez que aí a realidade se apresenta de forma contraditória. Segundo esse mesmo autor, é pela contradição que “se iluminam as relações que estão em sua base e se abrem caminhos não só para maior captação do real em sua concretude, como também para uma atuação mais lúcida nesse mesmo real” (p.16-17).

A realidade social é, pois, constituída de elementos opostos que se relacionam, e dessa relação novos elementos podem surgir e serem agregados ao fenômeno. Assim, o movimento entre os contrários gera o novo conhecimento, o qual possibilita a compreensão crítica e lúcida da realidade e a superação do fato dado. Nessa mesma direção, Kuenzer (2011) defende que

[...] a pesquisa deverá buscar captar a todo momento o movimento, a ligação e unidade resultante da relação dos contrários, que ao se opor dialeticamente, um incluindo-se/excluindo-se no/do outro, se destroem ou se superam; [...] o pensamento deverá mover-se durante o transcurso da investigação, entre os polos dialeticamente relacionados, buscando compreender onde e como se incluem/excluem, desaparecem ou originam uma nova realidade (p. 65).

A inclusão da categoria metodológica da contradição no processo de investigação pressupõe considerar que a essência do objeto de investigação se manifesta tanto no dado explícito (afirmado) quanto no implícito (negado). Esse exercício exige ainda do pesquisador esforço para compreender a nova realidade que nasce da luta de contrários, que ao mesmo tempo se destroem e se superam.

O movimento de contradição perpassa todo processo educativo pensado e executado em uma sociedade movida pelos princípios neoliberais do capitalismo. Decorrente dos seus elementos antagônicos, que se relacionam dialeticamente, a prática educativa suplanta o papel de reprodutora de ideologias, na perspectiva de empreender o triplo

movimento da crítica ao fenômeno educativo, da construção de um novo conhecimento e da síntese desse, rumo a uma ação transformadora.

Assim, este estudo, que se encontra situado no campo educacional, no contexto das políticas públicas de avaliação da educação superior, mais especificamente na conjuntura do Sinaes, requer que se inclua no processo de realização da pesquisa a categoria da contradição.

As contradições que perpassam a atuação do Estado, a educação superior, o Sinaes e as IES mineiras, *locus* deste estudo, expressam um conjunto de interesses individuais e coletivos na disputa de poder pelo estabelecimento de regras. Diante disso, é preciso, pois, investigar “onde e como o planejado, o realizado se incluem/excluem, desaparecem ou originam uma nova realidade” (KUENZER, 2011, p. 65).

Nesse sentido, a categoria da contradição foi de relevante valia na investigação das ideias, ações e fatos que dialeticamente foram sendo construídos no processo histórico das políticas de avaliação do Sinaes, perpassadas pelos movimentos de adesão/negação, afirmação/superação, evidenciados, também, na relação do SFE com o SEE/MG e as suas IES.

A mediação, por sua vez, possibilita a compreensão dialética das relações, que, embora diferentes e antagônicas, existem numa mesma realidade social, tais como as relações de produção e as forças produtivas. Nessa perspectiva, o papel da mediação não reside na busca de equilíbrio entre as forças contraditórias da realidade, mas ao contrário, objetiva superar o imediato da exterioridade dos fenômenos. Para conhecer a realidade, segundo Konder (1983), faz-se necessário superar as aparências e adentrar na essência do fenômeno, “precisamos realizar operações de síntese e de análise que esclareçam não só a dimensão imediata como também, e, sobretudo, a dimensão mediata [...]” (p. 47).

As construções e reconstruções dialéticas de análises e sínteses permitem ir à essência do fenômeno, garantindo assim o salto qualitativo do conhecimento *concreto abstrato* para o *concreto pensado*, decorrendo disso a possibilidade de superação das contradições.

Cury (1992) destaca que a mediação contribui para apreensão da realidade na sua totalidade. Para esse autor,

[...] a categoria da mediação se justifica a partir do momento em que o real não é visto numa divisibilidade de processos em que cada elemento guarde em si mesmo o dinamismo de sua existência, mas uma reciprocidade em que os contrários se relacionem de modo dialético e contraditório (p. 27).

Para compreender a realidade na sua essência, faz-se necessário, portanto, que o ser humano como sujeito da práxis social, produtor de ideias e ações, relacione dialeticamente elementos contraditórios da realidade. Não se trata, portanto, de negar o fenômeno ou tão pouco de analisá-lo independentemente da totalidade na qual está inserido, juntamente com outros fenômenos. Trata-se, pois, de destacar o seu pertencimento e a sua articulação com a estrutura macro, por meio de oposições e de mediações.

Assim, a mediação se dá no contexto histórico e dialético da estrutura econômica, por meio da atuação de sujeitos concretos, pois, para Kosik (1969), “o homem só conhece a realidade na medida em que ele cria a realidade humana e se comporta antes de tudo como ser prático” (p.22).

Essa categoria possibilita, então, compreender o fenômeno no conjunto de suas relações com os outros fenômenos e na totalidade da realidade na qual ele está inserido. Isolar o fenômeno do seu contexto histórico significa privá-lo do seu real sentido e conhecê-lo apenas na sua aparência imediata. Para Cury (1992), “as mediações concretizam e encarnam as ideias ao mesmo tempo em que iluminam e significam as ações” (p. 28). A mediação considera, portanto, a reciprocidade das partes entre si e com o todo, como condição necessária para a apreensão do fenômeno com suas relações diversas e contraditórias.

Neste estudo, a categoria da mediação possibilitou compreender, a partir das relações estabelecidas entre Estado, educação superior e políticas públicas de avaliação, as particularidades do processo de migração das IES de MG para o SFE, incluindo as reações dos seus atores e os efeitos das políticas de avaliação do Sinaes nessas instituições. Nessa direção, foi de fundamental importância investigar os movimentos e as práticas que essas IES desenvolveram diante dos ordenamentos postos pelas políticas de avaliação do Sinaes.

Em consonância com Kuenzer (2011), autora que alerta para a insuficiência das categorias metodológicas universais na investigação das especificidades da realidade, o desafio consistiu, pois, em analisar os efeitos das políticas de avaliação do Sinaes nas IES de MG tomando como referência três categorias de análise: avaliação, regulação e qualidade.

Como categoria de análise adotada neste estudo, a avaliação deve ser compreendida como uma política pública, materializada pelo Sinaes, com vistas a garantir o monitoramento de IES por parte do Estado. Assim, a avaliação se torna um processo dialético,

envolvendo a atuação de múltiplos atores, com diferentes concepções e interesses, evidenciados em discussões, tomada de decisões e efetivação de ações.¹⁴

A regulação, por sua vez, é polissêmica e neste estudo deve ser compreendida como os modos de controle implantados com vistas a garantir consensos em torno do projeto de sociedade idealizado pelo modelo de produção. No contexto atual, tem prevalecido a regulação com vistas à reconfiguração do papel do Estado que passa a atuar como avaliador e produtor de resultados, visando ao controle de instituições e de sistemas educativos¹⁵.

A categoria qualidade também envolve uma polissemia de significados decorrente das concepções dos sujeitos, dos interesses e das forças subjacentes às políticas de avaliação. Nessa perspectiva, a pesquisa empírica procurou apreender os significados que os interlocutores atribuem às políticas de avaliação enquanto propulsoras de qualidade acadêmica nas IES¹⁶.

As informações colhidas no processo das entrevistas que não estão relacionadas diretamente com as três categorias de análise foram discutidas ao longo do trabalho de forma transversal. Assim, ao longo do estudo, procurou-se garantir, de forma dialética, o entrelaçamento dos dados empíricos com as fontes teóricas.

Instituições selecionadas – A pesquisa empírica foi realizada em três IES que, em 2009, migraram para o SFE em decorrência do julgamento da ADI 2501-STF/2008 e, desde então, estão subordinadas à política de avaliação do Sinaes. Essas instituições estão localizadas nas regiões Sul, Alto Paranaíba e Triângulo do estado de Minas Gerais.

A escolha de IES localizadas em três regiões e municípios diferentes de MG foi intencional e objetivou ampliar o campo de investigação, evitando o risco de condicionamentos decorrentes de um mesmo viés espacial.

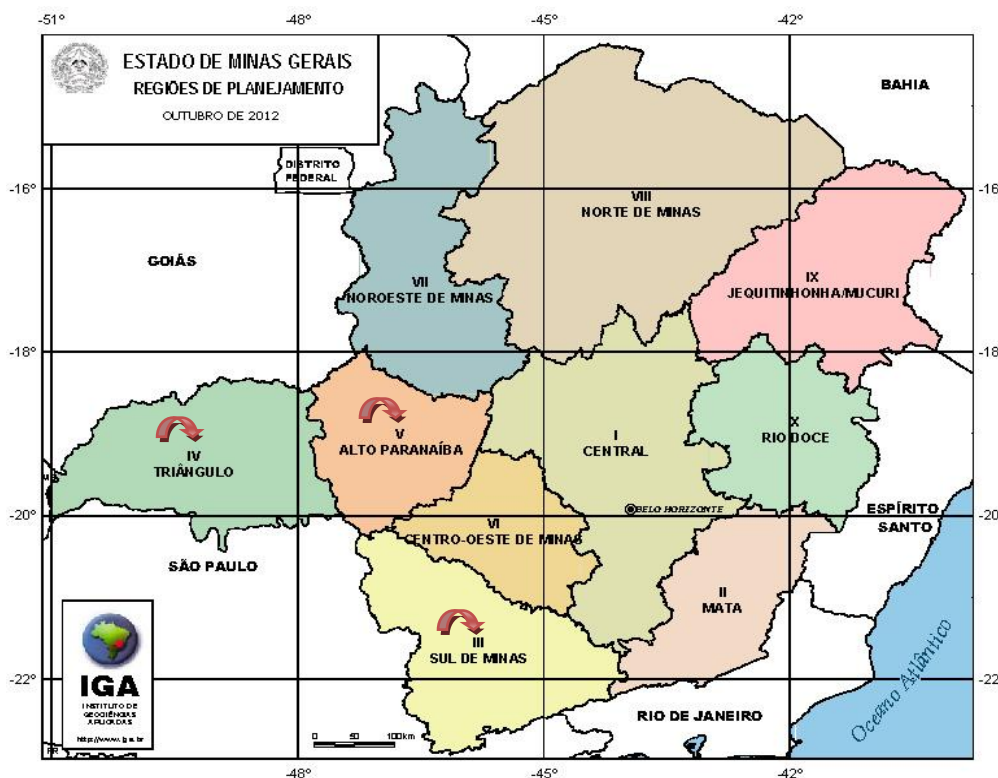
A figura 1, a seguir, apresenta as regiões de localização das IES campo desse estudo.

¹⁴ A discussão das condições históricas, políticas e sociais da avaliação como política pública foi aprofundada no capítulo 3.

¹⁵ Os modelos de regulação e suas implicações para as políticas de avaliação foram aprofundados no capítulo 4.

¹⁶ O Sinaes e a qualidade da educação superior foram discutidos na seção 3.5 do capítulo 3.

Figura 1 – Mapa da localização geográfica das IES de MG selecionadas para a pesquisa



Fonte: Instituto de Geociências Aplicadas – IGA (2012).

A escolha de instituições de natureza acadêmica diferentes também se constituiu em outro critério adotado para a eleição das IES e se deu no sentido de garantir uma análise mais abrangente, considerando a heterogeneidade do sistema brasileiro de educação superior, fenômeno esse abordado nos estudos de Martins (2000) e Sousa (2003, 2011, 2013). De acordo com esses autores, o segmento da educação superior no país tem se caracterizado por uma tipologia diversificada de instituições e de práticas acadêmicas distintas. Dessa forma, a reflexão sobre as condições históricas, políticas, sociais e acadêmicas nas quais têm se materializado as políticas de avaliação da educação superior brasileira não pode se dar por meio dos parâmetros de funcionamento das instituições universitárias, que, além de exceção, representam um percentual ainda pequeno em relação ao montante de IES existentes no país.

Assim, a seleção de uma universidade, um centro universitário e uma faculdade possibilitou apreender as formas distintas de repercussões das políticas do Sinaes nas IES detentoras de maior ou menor grau de autonomia, e como elas, dentro das suas especificidades, têm reagido e organizado suas práticas com vistas a atender aos ordenamentos do SFE.

A seguir, será apresentada uma breve caracterização de cada uma das instituições no intuito de apreender na historicidade os seus movimentos de construção, de consolidação e

de reconfiguração. Todavia, para que se possa preservar sua identidade, bem como a dos sujeitos entrevistados, as IES não serão identificadas e doravante passarão a ser denominadas de instituições A, B e C.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2009) da *instituição A*, a sua história teve início em 1972, com a criação da Faculdade Ciências e Letras e com a autorização de seus primeiros quatro cursos na área das licenciaturas. Em 1979, com a autorização e a oferta de outros novos cursos, em outras áreas do conhecimento, a instituição passou a ser denominada de Faculdades Integradas.

Em 1988, por meio de uma portaria do MEC, foi aprovada uma nova organização acadêmica da instituição, que passou de “Faculdades Integradas” para Universidade. Assim, em 1993, respaldada pela autonomia universitária, a instituição começou a se expandir para além da sua unidade sede e, hoje, encontra-se presente em 06 (seis) municípios mineiros.

Por força de dispositivo dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989, a instituição A passou a pertencer ao SEE/MG. Nessa condição, foi credenciada pelo CEE/MG em dezembro de 1998. Em outubro de 2005, teve seu credenciamento prorrogado por cinco anos por Decreto do Governador do Estado de Minas Gerais.

Em 2008, o Supremo Tribunal Federal decretou a inconstitucionalidade do dispositivo da Constituição Mineira que mantinha a instituição vinculada ao SEE/MG. Desde então, a instituição voltou a pertencer ao SFE, sendo recredenciada em 2010 com o conceito 4 (quatro).

Em relação ao processo de expansão da instituição A, para além da sua sede, observa-se que isso ocorreu no período em que a IES pertencia ao SEE/MG e, portanto, era regulada e avaliada pelas políticas do CEE/MG, pois o primeiro campus, fora de sede, foi implantado em 1993 e o último no ano de 2000.

A instituição A, segundo o seu Regimento Geral (2010), é uma entidade privada sem fins lucrativos, mantida por uma Fundação de Ensino e Tecnologia e tem como missão “Formar o profissional-cidadão competente, ético, crítico e criativo capaz de contribuir efetivamente para construção de uma sociedade mais justa e igualitária e que concorra para o desenvolvimento da região e do País.” (PDI, 2009, p.11).

Quanto à *instituição B*, segundo Lodi (2005), foi no final da década de 1960 que vários produtores rurais, profissionais liberais e autoridades, preocupados com o destino da cidade e com o êxodo dos jovens para outras regiões em busca de educação superior, reuniram-se e começaram a discutir sobre a criação de uma IES. Assim, em 1973, foi fundada

a instituição B, tendo a sua autorização de funcionamento concedida por um decreto presidencial, inicialmente como Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, oferecendo três cursos de licenciatura.

Em 1999, a instituição teve a sua organização acadêmica alterada, por um parecer do CEE/MG, para “Faculdades Integradas” mediante a integração das Faculdades de Filosofia, de Ciências Gerenciais e de Direito. No ano de 2002, segundo a autora, a instituição se transformou em Centro Universitário.

Em 2009, a instituição migrou para o SFE e em 2010 foi recredenciada dentro dessa nova realidade da política de avaliação do Sinaes. Vale destacar que, após a migração da instituição para o SFE, houve a criação de apenas outros três novos cursos, indicando que o processo de expansão parece ter perdido força nessa nova realidade.

De acordo com seu Estatuto (2009), a instituição B é uma IES mantida por uma Fundação Cultural, reconhecida como entidade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. A sua missão é destacada no PDI (2009) e consiste em “Promover a educação cidadã, por meio do Ensino, Pesquisa e Extensão, para a empregabilidade e a sustentabilidade, com ética e respeito às pessoas”.

A *instituição C*, segundo o seu PDI (2009), surgiu da fusão das faculdades de Agronomia e Engenharia, tendo o seu decreto de autorização de funcionamento assinado em fevereiro de 1986, pelo então Presidente da república José Sarney, uma vez que ela pertencia ao SFE. Assim, a sua transformação em Instituto conferiu mais força aos cursos já existentes e facilitou a instalação de vários outros.

Com a promulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais, em 1989, a instituição C passou a pertencer ao SEE/MG, sendo por ele credenciada. Em 2009, a exemplo das instituições A e B, essa instituição migrou para o SFE em decorrência do julgamento da ADI 2501-STF/2008. Essa instituição é mantida por uma Fundação Educacional de direito privado, sem fins lucrativos, instituída em 1963. Os primeiros cursos criados e mantidos por essa fundação ocorreram em 1970, ligados à área das licenciaturas.

Por ocasião da realização das entrevistas, percebeu-se um clima tenso e de insegurança na instituição C, em função das expectativas criadas na comunidade acadêmica pela Lei Estadual nº 20.807 de julho de 2013 que dispõe sobre a absorção pelo Estado de Minas Gerais, de forma paulatina, das fundações educacionais de ensino superior, que em 1989 haviam optado por permanecer vinculada à UEMG, em consonância com o artigo 82 da Constituição Estadual.

Vale destacar que, embora a instituição C tenha feito a opção, em 1989, pela estadualização, isso nunca foi efetivado pelo poder público estadual. Assim, transcorridos apenas 5 anos da sua migração para o SFE, volta novamente a discussão sobre transformação da IES em instituição pública estadual e gratuita.

Depois de quase um ano da promulgação da Lei nº 20.807/2013, a mantenedora da instituição C ainda não havia sido absorvida pelo poder público estadual, decorrendo disso uma insatisfação generalizada entre os alunos e um clima de insegurança entre os professores e os técnicos-administrativos. O nível de inadimplência do alunado, segundo alguns interlocutores, estava altíssimo, inviabilizando o funcionamento da IES. As manifestações da comunidade acadêmica reivindicando a estadualização da IES se intensificavam pela cidade, por ocasião da realização das entrevistas.

A missão da instituição C, em consonância com o seu PDI (2009), é assegurar o ensino, a pesquisa e a extensão que contemplem a diversidade do conhecimento, formar profissionais competentes, em áreas específicas e capazes de incorporar valores que propiciem o pleno exercício da cidadania.

Vale ressaltar que a escolha das IES A, B e C, como campo deste estudo, deu-se a partir de critérios que garantissem a presença de elementos necessários para a elucidação dos problemas levantados nesta tese. Decorrente disso, foram selecionadas instituições que, embora mantidas por fundações públicas, desde suas origens exercem atividades na esfera privada, ministrando ensino pago. As três IES estiveram submetidas à avaliação e à regulação do CEEM/MG até fins de 2008. Essas mesmas instituições, por força da ADI 2501/2008, migraram para o SFE no início de 2009 e, desde então, são avaliadas e reguladas pelas políticas do Sinaes.

As entrevistas, do tipo semiestruturada, foram realizadas nas seguintes datas: na instituição A no mês de junho de 2014; na instituição B em dezembro de 2013 e na instituição C em maio de 2014. A escolha desse procedimento se deu porque as entrevistas possibilitam a interação e a cooperação entre o entrevistador e os atores entrevistados, em que as palavras são o principal meio de troca. Dessa forma, tanto o entrevistado quanto o entrevistador estão, de formas diferentes, envolvidos com a produção dos dados, pois acontece no processo da entrevista a troca de ideias e de significados, em que várias realidades e percepções são exploradas e desenvolvidas.

As perguntas são quase que um convite ao entrevistado para falar longamente, com suas próprias palavras e com tempo para refletir. [...] o

pesquisador pode obter esclarecimentos e acréscimos em pontos importantes com sondagens apropriadas e questionamentos específicos (GASKELL, 2012, p. 73).

Assim, no decorrer das entrevistas foi concedido tempo e espaço para que os interlocutores explicassem, descrevessem e ilustrassem as suas respostas referentes a cada tópico e, inclusive, que acrescentassem comentários que julgassem necessários para esclarecer o assunto em questão.

Sujeitos da Pesquisa - Na escolha dos sujeitos, foram considerados os princípios que norteiam as pesquisas de cunho qualitativo em que se deve selecionar previamente os interlocutores do meio empírico em que reside a problemática de investigação. Gaskell (2012) destaca, “a finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas, ao contrário, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão [...] maximizar a oportunidade de compreender as diferentes posições tomadas pelos membros do meio social” (p. 68).

Assim, a escolha dos sujeitos deste estudo se deu em função da sua atuação direta nos processos de efetivação da política de avaliação do Sinaes nas IES. Além disso, são atores que, pelos cargos ou funções que ocupam, lideram e orientam a implantação de estratégias com vistas à adequação das IES e dos cursos às exigências da política de avaliação do SFE. Já a escolha dos representantes do CEE/MG decorreu do fato deles serem sujeitos que atuaram diretamente na política de avaliação do SEE/MG e, também, enquanto atores da esfera intermediária acompanharam e participaram das diferentes fases do processo de transição para o SFE, como a instalação e o julgamento da ADI 2501/2008 e a migração das IES para o SFE. Vale destacar que, mesmo após a fase da migração, esses interlocutores ainda continuam fornecendo informações e documentos que contribuem para a elucidação de situações específicas das IES junto ao SFE.

Os sujeitos selecionados, por ocasião da realização da pesquisa empírica, estavam vinculados às referidas IES exercendo funções de: (i) gestores¹⁷; (ii) coordenadores de curso; (iii) presidentes de Comissão Própria de Avaliação (CPA); (iv) Procuradores Institucionais (PI). Dos dois representantes do CEE/MG, um atuava como assessor técnico da presidência do CEE/MG e o outro como diretor da superintendência técnica do CEE/MG.

No que tange aos coordenadores de curso, conforme já foi destacado anteriormente, foram ouvidos, como interlocutores deste estudo, dois coordenadores de cada

¹⁷ Devido à heterogeneidade das IES selecionadas no que se refere à organização acadêmica, nesta pesquisa são gestores: pró-reitor de ensino, pesquisa e extensão; coordenadores e diretores de graduação.

instituição, de cursos que já haviam participado pelo menos uma vez do Enade, após o processo de migração das IES para o SFE. Esse critério foi estabelecido por se acreditar que, a partir da migração para o SFE, as instituições passaram a valorizar mais os resultados do Enade em função do peso que esse exame exerce no cálculo dos índices institucionais (IGC, CPC), e que os coordenadores, de forma especial, são orientados a alinharem a gestão do curso à nova realidade do SFE.

A escolha dos interlocutores deste estudo se deu em consonância com a concepção de Marx (1996) que afirma que o ponto de partida de todo conhecimento deve ser a vida real dos homens de “carne e osso”, que revelam as condições históricas, políticas e sociais nas quais existem.

Não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, e tampouco dos homens pensados, imaginados e representados para, a partir daí, chegar aos homens em carne e osso; parte-se dos homens realmente ativos e, a partir de seu processo de vida real, expõe-se também o desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo de vida (MARX, 1996, p. 37).

Assim, os interlocutores eleitos para este estudo são aqueles que vivenciam os efeitos das políticas públicas de avaliação nas IES e, por conseguinte, estão providos de experiências, de informações e de dados que foram narrados no processo empírico desta pesquisa. Os interlocutores do CEE/MG, por sua vez, dispõem de informações e experiências, adquiridas no período em que atuaram na efetivação das políticas de avaliação e regulação dessas IES, para além do que dizem os documentos legais e o discurso oficial.

Ao todo foram ouvidos 17 sujeitos, sendo 15 das IES eleitas para este estudo e 02 do CEE/MG. Em cada IES foram colhidos os depoimentos de 05 sujeitos, a saber: 01 gestor, 02 coordenadores de cursos, 01 presidente da CPA e 01 Procurador Institucional¹⁸. No CEE/MG foram ouvidos 01 assessor técnico da presidência do CEE/MG e 01 diretor da superintendência técnica do CEE/MG.

Um código foi definido para cada sujeito das IES. As primeiras letras representam a função que o participante da pesquisa desempenhava por ocasião da entrevista, sendo G para

¹⁸A figura do Procurador Institucional (PI) foi instituída pela Portaria do MEC nº 46, de 10/01/2005, inicialmente com o nome de Pesquisador Institucional, sendo ele o responsável pelo preenchimento do Censo da Educação Superior. Em 2007, por meio da Portaria Normativa do MEC nº 40, republicada em 2010, essa função começou a ser denominada de Procurador Institucional e outras atividades passaram a ser exercidas pelo PI. Desde então, ele atua como interlocutor junto ao MEC, sendo o principal responsável pelas informações e pelos dados inseridos no sistema e-MEC e nos processos regulatórios que envolvem as IES.

gestor, CC para Coordenador de Curso, PrCPA para presidente da Comissão Própria de Avaliação e PI para Procurador Institucional. Os algarismos dos códigos servem para diferenciar os sujeitos que exercem a mesma função nas diferentes instituições, por exemplo: G1A é referente ao gestor de número um, pertencente à instituição A e G2B é o gestor de número dois, que pertence à instituição B. Assim, a última letra do código designa a IES (A, B ou C) a qual estava vinculado cada sujeito. Já os sujeitos do CEE/MG foram codificados, respectivamente, em representantes 1 e 2 do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais: R1CEE/MG e R2CEE/MG.

Quadro 1 – Codificação dos sujeitos da pesquisa

Entrevistados	Códigos
Gestor 1 da instituição A	G1A
Gestor 2 da instituição B	G2B
Gestor 3 da instituição C	G3C
Coordenador de Curso 1 da instituição A	CC1A
Coordenador de Curso 2 da instituição A	CC2A
Coordenador de Curso 3 da instituição B	CC3B
Coordenador de Curso 4 da instituição B	CC4B
Coordenador de Curso 5 da instituição C	CC5C
Coordenador de Curso 6 da instituição C	CC6C
Presidente da CPA 1 da instituição A	PrCPA1A
Presidente da CPA 2 da instituição B	PrCPA2B
Presidente da CPA 3 da instituição C	PrCPA3C
Procurador Institucional 1 da instituição A	PI1A
Procurador Institucional 2 da instituição B	PI2B
Procurador Institucional 3 da Instituição C	PI3C
Representante 1 do Conselho Estadual de Educação de MG	R1CEE/MG
Representante 2 do Conselho Estadual de Educação de MG	R2CEE/MG

Fonte: Elaboração da própria autora

Entre os sujeitos entrevistados, 12 (doze) são do sexo feminino e 05 (cinco) do sexo masculino. Desses, 15 pertencem às IES selecionados como objeto deste estudo e 02 atuam no CEE/MG.

No quadro número 2 são retratados os dados sobre a formação acadêmica e a trajetória profissional dos 15 (quinze) interlocutores das IES, que participaram da pesquisa.

Quadro 2 – Perfil dos sujeitos das IES participantes da pesquisa

Identificação	Graduação	Pós-Graduação	Tempo de atuação na Educação Superior	Tempo de atuação na IES	Tempo de exercício da função
G1A	Química	Especialista em Ciências da Saúde MBA em gestão acadêmico-universitária Mestrado em Saúde	21 anos	21 anos	10 anos
G2B	Engenharia Elétrica	Mestrado em Engenharia Elétrica Doutorado em andamento em Engenharia Elétrica	06 anos	06 anos	05 anos
G3C	Pedagogia	Especialista em Inspeção Escolar	32 anos	32 anos	14 anos
CC1A	Matemática	Especialista em Física Especialista em Computação Mestrado em Física	38 anos	38 anos	09 anos
CC2A	Estudos sociais Direito	Mestrado em Direito	20 anos	20 anos	09 anos
CC3B	Ciências Contábeis	Especialista em Controladoria Especialista em Gestão Empresarial Mestrado em Administração	15 anos	10 anos	05 anos
CC4B	Ciências Contábeis Administração	Especialista em Ciências Contábeis Especialista em Administração Mestrado em Administração Doutorado em andamento em Gestão	30 anos	05 anos	05 anos
CC5C	Ciência da Computação	Especialista em Análise de Sistemas Mestrado em Ciência da Computação	17 anos	11 anos	03 anos
CC6C	Engenharia Elétrica Matemática	Especialista em Matemática Superior Especialista em Materiais e Equipamentos Elétricos Mestrado em Engenharia Elétrica	33 anos	33 anos	12 anos
PrCPA1A	Matemática Direito	Mestrado em Estatística	38 anos	38 anos	16 anos
PrCPA2B	Pedagogia	Especialista em Metodologia do Ensino Superior Mestrado em Educação	20 anos	20 anos	05 anos
PrCPA3C	Pedagogia	Mestrado em Educação	36 anos	36 anos	10 anos
PI1A	Psicologia Direito	Especialista em Gestão e Direito Educacional	17 anos	17 anos	05 anos
PI2B	Estudos Sociais História Supervisão Escolar	----	14 anos	14 anos	05 anos
PI3C	Tecnologia de Processamento de Dados	Especialista em Gestão de Pessoas e Trabalho	32 anos	32 anos	05 anos

Fonte: Pesquisa de campo (entrevistas). Org. RODRIGUES, Maria Marta do Couto Pereira/Ago.2014.

O quadro 2 retrata o perfil dos sujeitos das IES, participantes da pesquisa, no que diz respeito à sua formação acadêmica, ao tempo de atuação na educação superior, na IES e no exercício da sua respectiva função.

Em relação aos gestores, observa-se que a formação acadêmica deles se deu em diferentes áreas do conhecimento, tanto na graduação quanto na pós-graduação. Apenas um gestor possui graduação na área pedagógica e outro tem curso de especialização em Gestão Acadêmico-universitária. O tempo de atuação dos gestores na educação superior também varia, sendo que o gestor da instituição B se encontra atuando nesse segmento educacional há apenas 06 anos e os outros há mais de 20 anos. Vale ressaltar que o ingresso profissional deles na educação superior se deu nessas mesmas IES, as quais eles permanecem vinculados até hoje. Quanto ao tempo de exercício da função de gestor na educação superior, observa-se que é também o gestor da instituição B que se encontra menos tempo nessa função, apenas 5 anos, enquanto que os demais exercem essa função há pelo menos 10 anos. Em relação à titulação dos gestores, observa-se que um possui apenas pós-graduação *lato-sensu*, outro mestrado e um está com o doutorado em andamento.

Os seis coordenadores de cursos possuem cursos de graduação em diversas áreas do conhecimento, sendo que três deles possuem duas graduações. Cinco coordenadores possuem mestrado e um encontra-se com o doutorado em andamento. Três coordenadores atuam na educação superior há mais de 30 anos e os outros três entre 15 e 20 anos. Três coordenadores atuam nas IES, campo deste estudo, há mais de 20 anos, sendo que os demais possuem vínculos com essas instituições de 5 a 11 anos. Dos seis coordenadores, três exercem a função de coordenação de curso há mais de nove anos e os demais entre 3 a 5 anos.

Os presidentes de CPAs possuem formação acadêmica em áreas diferentes, porém mais concentradas na pedagógica. Dois têm graduação em pedagogia e mestrado em educação, um possui duas graduações, sendo uma em matemática e outra em direito e mestrado em estatística. É interessante observar que esses interlocutores estão nas mesmas IES desde os seus ingressos no segmento educacional superior, dois deles por quase 40 anos. No entanto, o tempo de atuação deles, como presidentes de CPAs, variam de 05 a 16 anos. A titulação máxima dos três interlocutores responsáveis pela CPA é em nível de mestrado.

Os três procuradores institucionais possuem graduações em áreas variadas e apenas dois possuem pós-graduação *lato sensu*. Os três PIs estão nas mesmas IES, desde que iniciaram as suas atividades profissionais na educação superior, sendo um, por mais de 32 anos. Já o tempo de atuação deles como PIs, nessas IES, é de seis anos, tempo transcorrido

desde a migração para o SFE. Foi a partir da migração das IES para o SFE que essa função foi criada nas instituições.

Do perfil dos sujeitos das IES, participantes deste estudo, destacam-se, a seguir, alguns dados. Dos 15 sujeitos, apenas 02 estão dando prosseguimento aos estudos com vistas à obtenção da titulação de doutor. O grupo de coordenadores é o que se apresenta com o nível de titulação mais elevado, sendo 05 mestres e 01 doutorando. Entre os gestores, existe um que possui apenas especialização *lato sensu*. Um PI cursou apenas a graduação. Chama a atenção, ainda, o tempo longo de vínculo desses sujeitos com as IES, sendo que dos 15, nove estão na mesma instituição entre 20 e 38 anos.

A seguir, no quadro número 3, são retratados os dados sobre a formação acadêmica e a trajetória profissional dos 02 (dois) representantes do CEE/MG, ouvidos neste estudo.

Quadro 3 – Perfil dos sujeitos do CEE/MG participantes da pesquisa

Identificação	Graduação	Pós-Graduação	Tempo de atuação no CEE/MG	Função atual	Tempo de exercício da função
R1CEE/MG	Direito	Doutorado em Direito ¹⁹	40 anos	Assessoria Técnica da Presidência do CEE/MG	30 anos
R2CEE/MG	Pedagogia	-----	24 anos	Diretoria da Superintendência Técnica do CEE/MG	14 anos

Fonte: Pesquisa de campo (entrevistas). Org. RODRIGUES, Maria Marta do Couto Pereira/dez.2014.

O quadro 3 retrata o perfil dos representantes do CEE/MG, participantes da pesquisa, no que diz respeito à sua formação acadêmica, ao tempo de atuação no CEE/MG, à função exercida atualmente no referido conselho, com o seu respectivo tempo.

Os dois representantes informaram que fizeram os seus cursos de graduação em Direito e Pedagogia, respectivamente, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O R1CEE/MG também cursou o seu doutorado nessa mesma instituição.

Observa-se que os vínculos dos dois interlocutores com o CEE/MG é de longa data, variando entre duas e quatro décadas. Também o tempo de atuação deles nas atuais funções é longo, com destaque para o R1CEE/MG que atua na assessoria técnica da Presidência do CEE/MG por três décadas.

¹⁹ O R1CEE/MG informou que entrou direto no Doutorado, portanto, não fez mestrado.

Disso depreende-se que esses interlocutores têm muito a contribuir com o objeto de pesquisa deste estudo, de forma especial no que tange ao processo histórico de atuação do CEE/MG na avaliação e na regulação da educação superior e também questões vivenciadas no exercício de suas funções, fatos esses que nem sempre se encontram explícitos em outras fontes de pesquisa.

O processo de *coleta dos dados* está detalhado no capítulo cinco, mais especificamente na seção 5.2, que trata da perspectiva de análise e interpretação dos dados, bastando por agora ressaltar que a apreensão dos dados empíricos foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental. Vale destacar, ainda, que as informações e os dados colhidos na pesquisa empírica que não estão diretamente relacionadas às categorias de análise discutidas nos capítulos 5 e 6 são utilizados e analisados de forma transversal ao longo do trabalho. Assim, numa perspectiva dialética, já a partir do capítulo 1, inicia-se o exercício de garantir o entrelaçamento dos depoimentos dos interlocutores com as fontes teóricas.

A tese, ora apresentada, encontra-se organizada contemplando a seguinte estrutura: considerações iniciais e finais, e mais seis capítulos. A sequência utilizada objetivou aproximar paulatinamente o leitor da complexidade do objeto de investigação.

No primeiro capítulo é desenvolvida uma discussão sobre as relações complexas e por vezes contraditórias entre estado, sociedade, educação e políticas públicas. A ideia básica que norteou a construção desse capítulo reside na concepção de que na conjuntura de um Estado liberal capitalista são delegadas funções e papéis às instituições sociais com vistas a legitimar interesses da classe hegemônica e do modelo de produção econômica. Essa forma de atuação do Estado, com vistas ao atendimento das demandas contemporâneas do capitalismo, afeta diretamente os sistemas educativos e as políticas públicas da educação, que passam a funcionar norteadas pelas lógicas do mercado em detrimento das reais demandas da área social e educacional.

O segundo capítulo discute o processo de constituição, consolidação e expansão da educação superior em Minas Gerais, com vistas a apreender as políticas do plano regional que dialeticamente se relacionam com as políticas nacionais. O cenário da educação superior mineira é de suma importância para este estudo, uma vez que é nesse espaço que se localizam o objeto, as instituições e os sujeitos desta pesquisa.

No terceiro capítulo, é discutido o processo histórico de constituição das políticas de avaliação da educação superior brasileira, destacando o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru) de 1983, o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação

Superior (Geres) de 1986, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub) de 1993 e o Exame Nacional de Cursos (ENC) de 1996. Em seguida, a discussão se desenvolve em torno do Sinaes, objeto de interesse deste estudo, destacando as suas contribuições para a gestão da educação superior brasileira, bem como as reconfigurações necessárias a esse sistema, em função de novos desafios que se apresentam no cenário atual da educação superior.

O quarto capítulo discute os modelos de regulação e as suas implicações para as políticas educacionais. Inicialmente, faz-se uma análise sobre os conceitos e as reconfigurações que têm ocorrido em torno da regulação. Em seguida, são destacados os modelos de regulação adotados a partir das últimas décadas do século XX, em que ocorre o fortalecimento do Estado-avaliador, a valorização da eficácia e da busca por resultados, estimulando, assim, a concorrência e o estabelecimento de parcerias, um tanto ambíguas, entre o público e o privado.

O quinto e o sexto capítulos apresentam a análise e a interpretação dos dados, obtidos por meio de entrevistas realizadas com os interlocutores selecionados para a pesquisa e de análise documental. As discussões e as reflexões foram desenvolvidas norteadas pelas categorias metodológicas e de conteúdo estabelecidas para este estudo. O quinto capítulo, especificamente, discute o processo de migração das IES mineiras para o SFE, destacando as implicações e os efeitos do Sinaes. O sexto capítulo, por sua vez, discute os significados atribuídos ao Sinaes pelos atores das IES mineiras. Assim, nesse capítulo são discutidas as percepções dos interlocutores sobre o Sinaes em duas direções: como política de avaliação que tem contribuído para induzir a qualidade nos processos das IES e/ou como mecanismo de regulação dos índices da qualidade referendada pelo SFE.

CAPÍTULO 1 - ESTADO, SOCIEDADE, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: COMPLEXIDADE E CONTRADIÇÕES

O Estado se impõe na condição de comunidade dos homens. Mas é uma comunidade ilusória, pois o Estado, por baixo das aparências ideológicas de que, necessariamente, se reveste está sempre vinculado à classe dominante e constitui seu órgão de dominação (MARX; ENGELS, 2002, p. 30-31).

1.1 Introdução

Conforme ficou evidenciado nas considerações iniciais, o pressuposto básico deste estudo está sustentado na concepção de que a avaliação é uma política pública com vistas a garantir o monitoramento por parte do Estado de sistemas e instituições educativas. Nesse sentido, a compreensão das políticas de avaliação requer que se tenha clareza quanto à constituição do Estado-moderno, o qual foi arquitetado com vistas a garantir o controle social por meio de normas e princípios reguladores de todas as instâncias sociais, inclusive da área educacional.

É necessário, portanto, considerar que no contexto de um Estado liberal capitalista as políticas educacionais são formuladas e desenvolvidas para atender aos interesses da classe hegemônica e do modelo de produção capitalista. Com vistas a atender às demandas contemporâneas do capitalismo, o Estado vem adotando uma forma de gestão norteada pelos princípios da flexibilidade, da eficiência, da concorrência, da descentralização de serviços públicos e da competição entre agentes públicos e privados.

Tendo em vista o recorte histórico do objeto de estudo, constatou-se a necessidade de trazer para essa discussão as principais orientações que prevaleceram desde as duas últimas décadas do século XX, uma vez que é imprescindível levar em conta que as políticas públicas são condicionadas e referendadas pelas ideologias do contexto histórico no qual elas são engendradas.

Assim, com o objetivo de ampliar a discussão sobre as questões complexas e por vezes contraditórias que perpassam a relação entre Estado, sociedade, educação e políticas públicas, refletiu-se, neste capítulo, sobre: *i)* a educação nos marcos do Estado moderno; *ii)* a gestão pública pós-burocrática e a reconfiguração do papel do Estado e das políticas de educação; *iii)* as políticas públicas de educação em contextos neoliberais; *iv)* a mercantilização da educação superior privada, as estratégias do mercado e os desafios para as políticas de avaliação.

1.2 A educação nos marcos do Estado moderno

A discussão sobre as políticas de educação requer que se empreendam reflexões sobre a constituição e a organização do Estado moderno, uma vez que as políticas públicas são influenciadas pelo modelo de sociedade no qual são criadas. Nesse sentido, Azevedo (2004) argumenta que a compreensão das políticas públicas implica considerar as forças de poder que atuam na sua definição, as quais envolvem as instituições do Estado, de forma especial os governos.

Segundo Oliveira e Rubim (2012), o surgimento do Estado moderno se dá na segunda metade do século XV, com o desenvolvimento do capitalismo mercantil em alguns países da Europa, de forma especial na França, na Inglaterra e na Espanha e, mais tarde, na Itália. Foi Nicolau Maquiavel, de nacionalidade italiana, o primeiro a registrar reflexões sobre a formação dos Estados, por meio da sua obra “O príncipe”, publicada em 1513.

No entanto, Florenzano (2007) adverte para o fato de que Maquiavel fala de Estado movido mais pelo sentimento retórico-cultural em relação à Itália renascentista, detentora de certo protagonismo artístico-intelectual. Para esse autor, no período renascentista, a Itália ainda não se encontrava devidamente organizada como Estado nacional e não apresentava unidade política.

Com o declínio do feudalismo e do monopólio da igreja, discussões sobre o papel do Estado são desenvolvidas com vistas a novas formas de governo. A esse respeito Behring e Boschetti (2006) asseveram que

[...] desde Maquiavel, busca-se uma abordagem racional do exercício do poder político por meio do Estado. Naquele momento, este era visto como uma espécie de *mediador civilizador*, do controle das paixões, ou seja, do desejo insaciável de vantagens materiais, próprias dos homens em *estado de natureza*. Em seu *Leviathan*, de 1651, Hobbes apontava que, no *estado de natureza*, os apetites e as aversões determinam as ações voluntárias dos homens e que, entre preservar a liberdade vantajosa da condição natural e o medo da violência e da guerra, impõe-se a renúncia à liberdade individual em favor do soberano, do monarca absoluto. (p. 57).

Nesse cenário, a sujeição de cada indivíduo ao poder absoluto do Estado se apresenta como condição imprescindível e racional para que o ser humano receba proteção. Se antes a segurança e a proteção eram encontradas junto ao palácio do senhor feudal em

troca de prestação de serviços ligados à terra, agora, no modelo liberal, é junto ao Estado que o homem encontra segurança e em troca abdica de sua liberdade individual. Sob este ângulo, a ideia de Estado absoluto do início da Idade Moderna começa a ruir quando se intensificam os movimentos objetivando romper com as amarras da aristocracia e do poder absoluto de um governante, a exemplo do que propunham os teóricos contratualistas.²⁰

Para Hobbes (1997), o homem em seu estado de natureza é vítima da desordem, uma vez que o instinto prepondera sobre a razão. Nessa perspectiva, todos os homens se encontram no estado primitivo no qual impera uma verdadeira guerra de todos contra todos. Toda essa situação de caos e temeridade faz com que os homens se agrupem em busca de proteção e segurança, transferindo assim os seus direitos de forma livre para o Estado, que em troca lhes garante a preservação da vida em sociedade.

Na concepção de Locke (1994), o poder absoluto de um monarca era limitado e incompatível com um governo a ser exercido a serviço da sociedade civil, pois aquele não teria a quem recorrer, senão a si mesmo. Para o autor, o verdadeiro Estado é aquele que surge da passagem do estado de natureza para a sociedade política organizada. Na perspectiva desse teórico, o papel do Estado consiste em exercer o seu poder político na elaboração de leis que assegurassem os direitos civis e resguardassem a propriedade privada. Portanto, ainda que todos os cidadãos tenham seus direitos civis assegurados pelo Estado, apenas os detentores da propriedade privada possuem direito ao voto.

Rousseau (1997) acrescenta novos elementos e polêmicas ao pensamento lockeano. Para ele, o Estado fora até aquele momento uma criação dos ricos, com vistas a preservar a desigualdade e a propriedade privada e não o bem comum. O autor propõe a construção de um Estado cujo poder reside na participação do povo, no exercício da cidadania e com direitos iguais.

[...] cada um dando-se completamente, a condição é igual para todos, e, sendo a condição igual para todos, ninguém se interessa por torná-la onerosa para os demais. [...] Quanto aos associados, recebem eles, coletivamente, o nome de povo e se chamam, em particular, cidadãos, enquanto partícipes da autoridade soberana, e súditos enquanto submetidos às leis do Estado (ROUSSEAU, 1997, p.70-71).

²⁰ Os principais teóricos contratualistas são Hobbes, Locke e Rousseau, que compartilham a ideia de que o homem somente encontrará proteção e segurança sob a tutela do Estado. Esses teóricos defendem que a autoridade legítima está fundamentada nos pactos voluntários feitos pelos indivíduos com o Estado, o qual estabelece normas com vistas à proteção coletiva.

O ideal de Estado projetado pelo pensador francês, com regras e legislações definidas democraticamente, envolvendo a participação do povo, independente das condições econômicas e culturais dos seus cidadãos, representou o ponto de partida para movimentos posteriores em prol de conquistas democráticas, como o sufrágio universal.

De acordo com Bobbio (1988), o Estado arquitetado nos primórdios do liberalismo detinha apenas três funções: a defesa contra os inimigos externos; a proteção de todo indivíduo de ofensas dirigidas por outros indivíduos e o provimento de obras públicas que não pudessem ser exercidas pela iniciativa privada.

Se a noção de Estado remonta aos séculos precedentes, a nação, ao contrário, é invenção mais recente, dos séculos XIX e XX, significando um movimento de integração econômica, social, política e cultural. A partir de então, o Estado passa a ser compreendido como “a organização política que, a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controle social” (AFONSO, 2001, p. 17).

Com a criação dos Estados-nações, os governos estatais fortalecem o exercício do poder num dado território delimitado por fronteiras, através de aparelho burocrático próprio e autônomo, como legislações, moeda e forças armadas próprias. Os indivíduos, por sua vez, desenvolvem o sentimento de pertencimento a tal estrutura, que conseqüentemente gera o nacionalismo que favorece a submissão, o conformismo e a certeza de que todo controle concorre para o bem comum. Dessa forma, os homens são levados a crer que dispõem de total liberdade.

Para Florenzano (2007), as teorias weberiana e marxista estão entre as mais abrangentes e as mais contrastantes para explicar o Estado-nação na modernidade. Se, por um lado, os princípios marxistas preocupam-se em examinar o caráter classista do Estado e a sua suposta neutralidade, por outro lado os weberianos enfatizam a dimensão institucional do Estado, as formas e modalidades do poder instituído e de seus mecanismos de burocratização.

A corrente marxista define o Estado como forma final do poder da burguesia, que defende exclusivamente os interesses das classes dominantes, as quais objetivam manter controle sobre a sociedade. Para os marxistas, esse tipo de Estado deveria ser extinto em busca de formas de governo mais justas e igualitárias.

Embora o interesse maior de Marx (2005) não consistisse em formular uma teoria sobre o Estado, mas em analisar as reais condições da existência humana, verifica-se em fragmentos de suas obras a sua concepção sobre o tema. Nesse sentido, para o autor, “é o Estado em que o interesse estatal, enquanto interesse real do povo, existe apenas formalmente

[...] se transformou numa formalidade, numa cerimônia [...] é a mentira sancionada, legal, dos Estados constitucionais” (p.83).

O autor se refere a um Estado perpassado pelos interesses da burguesia, artefato da classe dominante em favor dos seus próprios interesses. Fica evidente que os interesses da classe hegemônica não se limitam apenas ao poder econômico, mas também se estendem ao político, ao social, entre outros. Desse poder decorre, portanto, o controle da burguesia sobre o Estado e, conseqüentemente, a manutenção da divisão de classes e a exploração do proletariado.

No entendimento de Marx (2005), o Estado é dependente da sociedade civil burguesa, pois é a constituição da sociedade civil que dá origem ao Estado enquanto ordenador dos interesses privados.

O Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes. O Estado é o ordenamento da sociedade. Quando o Estado admite a existência de problemas sociais, procura-os ou em leis da natureza, que nenhuma força humana pode comandar, ou na vida privada, que é independente dele, ou na ineficiência da administração, que depende dele (p. 59).

Na perspectiva marxista, observa-se que não é o Estado que inventa a sociedade civil burguesa, mas o contrário. À medida que a sociedade civil burguesa se estabelece e se torna mais complexa, necessita inventar o Estado, que a organiza, representa e expressa seus interesses. Portanto, a atividade reguladora é a função do Estado que foi inventado pela sociedade detentora dos meios de produção.

Diante da sociedade capitalista, Weber (1973) explicita a sua compreensão de Estado, na qual fica evidente a dimensão reguladora e de exercício do poder pela autoridade estatal. Para o autor, o “Estado, como todas as associações políticas que o precedem historicamente, é uma relação de domínio de homens sobre homens, suportada por meio da violência legítima” (p.50). Esse mesmo autor denomina o Estado originário de organizações capitalistas modernas ocidentais de Estado racional, que pauta a sua atuação em um direito racional e em mecanismos da burocratização. Dessa forma, o Estado, por meio de suas autoridades legítimas, usa a força para fazer cumprir aquilo que a burocracia estabeleceu que deva ser cumprido por todos.

De acordo com a concepção weberiana, no Estado moderno o poder adquire um caráter de racionalidade legal, desenvolvendo a crença na validade dos regulamentos

estabelecidos e na legitimidade dos chefes de Estados, designados nos termos da lei. Tanto as autoridades estatais quanto as instituições e os cidadãos devem orientar suas ações e condutas pelas regras legais instituídas pelo Estado racional.

Esse pensamento de Weber possibilita a reflexão sobre o papel do Estado na instituição da política de avaliação, a serviço da regulação e do monitoramento, em que a legitimidade da sua atuação vai sendo paulatinamente absorvida pela consciência individual e coletiva da sociedade, das IES e de seus atores.

Por ocasião da realização das entrevistas nas IES mineiras, objeto de estudo desta pesquisa, percebeu-se que, com frequência, os interlocutores mencionavam a legitimidade do Estado para atuar sobre as IES. Isso fica evidente no depoimento do coordenador de curso 2 ao se referir ao amparo legal do Estado para regular e para acompanhar a oferta da educação superior.

A gente leva em consideração muito a questão de poderes atribuídos pelas legislações e que permitem ao Estado fazer a regulação da educação superior. [...] se o Estado faz é porque tem amparo legal. Pode ser até que ele tenha como objetivo a melhoria ou então ele atua assim para fazer com que nós supramos aquela deficiência que ele deixa em relação à oferta da educação superior (CC2A, informação verbal).

Embora o interlocutor CC2A reconheça a legitimidade do Estado para exercer a regulação, o seu depoimento evidencia também que a atuação estatal nem sempre se mostra clara em relação às suas finalidades, pois esta pode se dar objetivando a busca de qualidade da educação superior ou então com o intuito de flexibilizar a sua oferta. Isso decorre dos interesses ideológicos que movem a sociedade em cada contexto e que, por conseguinte, influenciam as políticas de avaliação.

Desse modo, ao longo do processo histórico, as funções do Estado são mutáveis e adquirem configurações específicas, inerentes aos interesses dos grupos hegemônicos de cada contexto, garantindo assim o funcionamento, a expansão e a consolidação do sistema econômico capitalista. Na contemporaneidade, a vida material dos sujeitos históricos continua condicionada pelo modelo de produção capitalista, envolvendo formas de troca, divisão do trabalho e propriedade privada.

A compreensão de Estado deve dar-se a partir das condições materiais da existência humana e das formas de relações estabelecidas pelos indivíduos no processo de produção capitalista. Esse é o “Estado histórico, concreto, de classe e, nesse sentido, Estado

máximo para o capital, já que, no processo de correlação de forças em curso, é o capital que detém a hegemonia” (PERONI, 2003, p. 22).

Observa-se que, embora as concepções de Estado moderno discutidas neste estudo tenham sido construídas em contextos históricos próprios, com características e condicionantes inerentes a cada época, persiste um elemento comum, qual seja: o poder exercido por parte de uma autoridade legitimada a partir do consentimento coletivo.

No decorrer do processo histórico, o Estado moderno buscará sempre adequar as suas ações e o seu papel com vistas a atender às demandas do capitalismo, o que desencadeará reconfigurações em todos os setores da sociedade, inclusive nas políticas públicas. Toda política pública é formulada a partir de uma concepção que se tem de Estado, de homem, de sociedade e de mundo (MENDES, 2006).

Assim, ao se propor desenvolver um estudo na área de políticas públicas de educação, faz-se necessário compreender o contexto em que o Estado assume a oferta e o controle da educação como bem público, por meio da organização de seus sistemas educacionais.

Segundo Green (2011), os sistemas educacionais inaugurados na Europa e no norte dos Estados Unidos no início do século XIX, desenvolveram-se seguindo o modelo que hoje conhecemos: “As redes nacionais de escolas elementares foram consolidadas com a ajuda do Estado e, progressivamente as leis sobre a gratuidade do ensino e a escolaridade obrigatória garantiram uma participação quase universal [...]” (p. 364).

A atuação do Estado como responsável pela oferta, pelo controle e pela universalização da educação formal possibilitou a ampliação do acesso ao ensino, até então privilégio de uma elite. O processo de controle do Estado sobre a educação foi ainda mais intensificado por meio da alocação de fundos, da liberação de autorização de funcionamento e inspeção de escolas, de formação e certificação de professores, além da supervisão por meio de programas padronizados. O certo é que a partir do século XIX e nos posteriores, os sistemas de educação que foram surgindo ficaram cada vez mais sob o controle do Estado.

Embora não exista consenso quanto às razões que levaram os estados nacionais a criarem os seus sistemas de ensino e, conseqüentemente, os mecanismos de controle da educação formal, Green (2011) destaca que alguns historiadores vinculam o desenvolvimento da educação de massas aos interesses religiosos da Reforma, ao dinamismo intelectual do iluminismo e ao desenvolvimento gradual da democracia política. Os sociólogos positivistas associam o desenvolvimento de sistemas educativos à industrialização, defendendo que à escola coube o papel de desenvolver as competências necessárias às demandas da produção

industrial nascente. Os marxistas, por sua vez, defendem que a promoção da escolarização se deu no sentido de controlar a agitação social, a delinquência e a imoralidade no meio das massas urbanas em plena expansão, decorrente da imigração e da proletarização da mão de obra.

No entanto, para Green (2011), essas teorias não explicam por completo o desenvolvimento e a expansão do ensino, pois na sua maioria “os sistemas educacionais nacionais foram desenvolvidos de maneira diretiva, de cima para baixo, com pouco apoio emanado de mobilizações populares, e em países pouco avançados nos processos de democratização” (p. 366).

O controle do Estado sobre a educação se efetivou, portanto, por meio da criação de sistemas de educação nacionais que ocorreu de forma paulatina e diferenciada em cada contexto histórico e geográfico, em consonância com o processo de formação dos Estados-nações. Se na Europa o processo de formação do Estado e a criação da maioria dos sistemas de ensino ocorreram nos séculos XVIII e XIX, já em continentes periféricos, os Estados-nações surgiram bem mais tarde, cabendo aos seus sistemas educacionais garantir a legitimação de interesses e ideologias inerentes à classe hegemônica de cada realidade.

Os sistemas educacionais assumiram nestes países uma responsabilidade das mais altas no desenvolvimento moral, cultural e político da nação. Eles se viram associados a diferentes tarefas: assimilar as culturas dos imigrantes, promover a doutrina religiosa oficial, divulgar a língua escolhida como língua nacional, forjar a identidade nacional, encorajar os valores patrióticos, e, sobretudo doutrinar e converter aos credos econômicos das classes dominantes. A educação foi convocada a construir a subjetividade mesma da cidadania, justificando as posturas do Estado junto aos indivíduos e os deveres dos indivíduos para com o Estado (GREEN, 2011, p. 366).

Observa-se que, ao longo do processo histórico, o controle da educação pelo Estado tem ocorrido no sentido de efetivar e legitimar o projeto de sociedade desejado pela classe hegemônica, de forma especial no que tange aos seus interesses políticos, econômicos, sociais e culturais, entre outros.

Assim é imprescindível discutir a relação entre o modo de produção capitalista e a educação. De antemão merece ser destacado que a educação exerce um papel relevante no processo de humanização das pessoas, pois é por meio dela que a cultura produzida pela humanidade é transmitida às novas gerações. No entanto, no modelo de produção capitalista a educação se torna um instrumento utilizado pela classe hegemônica, detentora do capital e dos

meios de produção, para legitimar e reproduzir seus interesses. Disso decorre a alienação das consciências quanto às contradições desse modelo de sociedade.

A educação, que deveria funcionar como um trampolim para a transformação social, torna-se um mecanismo de reprodução e perpetuação do sistema capitalista. No entanto, considerando que a história é um processo dinâmico e aberto a possibilidades, é plausível pensar uma educação comprometida com a humanização e a emancipação, que, na concepção de Mészáros (2005), deverá ser “uma educação para além do capital”. O autor adverte ainda que essa educação, com vistas a transcender as relações sociais do modelo de produção capitalista, deve nascer de outra lógica e forma de organização social, pois “[...] seria realmente um absurdo esperar uma formulação de um ideal educacional, do ponto de vista da ordem feudal em vigor, que considerasse a hipótese da dominação dos servos, como classe, sobre os senhores da bem-estabelecida classe dominante” (p. 26).

Pensar a educação na perspectiva da emancipação pressupõe considerar os vínculos entre educação e trabalho, pois ambos se subordinam à lógica e aos interesses do modelo de produção capitalista. À educação, de forma especial, é dada a função de garantir o processo de interiorização das condições e da legalidade do sistema que explora o trabalho como mercadoria. Numa perspectiva emancipatória, é necessário, pois, pensar um sistema educacional que lute contra a alienação, em busca de outras possibilidades de relações com o mundo do trabalho.

Para Mészáros (2005), pensar uma educação que tenha como parâmetro o ser humano pressupõe romper com a lógica desumanizadora do capitalismo que, na concepção do autor, “é irreformável porque pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente *incorrigível*” (p. 27). Nessa perspectiva, fica claro que não bastam reformas educacionais com vistas a minimizar os efeitos perversos do capitalismo na sociedade, mas é necessário o comprometimento com uma educação capaz de transcender a lógica da sociedade mercantilista. Uma educação que de fato se comprometa com a formação de sujeitos politizados, que pensam e agem na perspectiva de transformar as condições dadas pela realidade. O referido autor propõe uma mudança educacional radical, na proporção do impacto ocasionado pela lógica capitalista nos sistemas educativos.

O impacto da incorrigível lógica do capital sobre a educação tem sido grande ao longo do desenvolvimento do sistema. É por isso que hoje o sentido da mudança educacional radical não pode ser senão o rasgar da camisa de força da lógica incorrigível do sistema; perseguir de modo planejado e consciente uma estratégia de rompimento do controle exercido pelo capital, com todos

os meios disponíveis, bem como com todos os meios ainda a ser inventados, e que tenham o mesmo espírito (p. 35).

Ainda na concepção do mesmo autor, a estratégia reformista, além de postergar e dificultar o movimento em prol de um sistema alternativo de educação, está a serviço do próprio modelo de produção capitalista. As reformas apenas impetram mudanças graduais e regulatórias com vistas a remover desvios específicos que porventura possam comprometer a produção mercantilista de uma dada época e realidade. Portanto, as reformas não tomam como parâmetro a humanização e emancipação dos sujeitos históricos.

O projeto de educação proposto no atual contexto neoliberal ilustra bem os ajustes e as adequações realizados pelo Estado com vistas a preservar e fortalecer o seu modelo de produção. Nesse modelo ocorre certa descentralização do controle do Estado sobre a educação, de forma especial no que tange ao financiamento, que passa a ser regido pelas forças do mercado e transferido para outros agentes. No entanto, paralelamente ao mercado educacional ocorre o fortalecimento do Estado com vistas à regulação e ao controle de resultados.

Assim, segundo Green (2011, p. 368), “a mercantilização implicou também uma ‘recentralização’ do poder através da introdução de avaliações e programas nacionais, julgados necessários para oferecer uma informação padronizada sobre a qualidade e permitir assim que o mercado funcionasse”. Portanto, na lógica de produção capitalista não existe estado fraco, uma vez que este conta com um arranjo de forças que convergem para a efetivação do seu projeto de sociedade, de forma especial por meio da educação superior.

Os interlocutores deste estudo também reafirmam, em seus depoimentos, que o atendimento às lógicas do mercado tem sido a finalidade das IES e que as políticas de avaliação contribuem para que isso ocorra. Para esses interlocutores,

[...] o mercado deveria ser capaz de separar as instituições boas das inadequadas. [...] frente à incapacidade da população para avaliar a qualidade das IES, o governo assume esse papel. [...] eu acredito que é necessário realmente certo controle. Afinal, existe controle em tudo, no comércio, na indústria [...] (G2B, informação verbal).

O correto seria que a ênfase fosse dada no processo ensino-aprendizagem e não na avaliação. Mas temos que fazer isso [preparar o aluno para o Enade] para garantir os índices que nos permitam continuar no mercado (G3C, informação verbal).

Essa atuação do MEC evita que certas IES que não têm qualidade para funcionar, [...] que não estão preocupadas com o que elas vão soltar no mercado, fiquem um pouco intimidadas e invistam um pouco mais na busca de qualidade [...] (PI3C, informação verbal).

Com o Sinaes você consegue se situar. Isso, para as instituições é muito positivo porque elas conseguem se situar mercadologicamente [...] (PI1A, informação verbal).

Frigotto (2011) alerta para o fato de que a preponderância da regulação “unidimensional do mercado” na educação ocorre no sentido de efetivar a ambígua lógica capitalista neoliberal de “uma filosofia utilitarista e imediatista e uma concepção fragmentada do conhecimento, concebido como um dado, uma mercadoria [...]” (p. 81). Nesse contexto, é necessário, portanto, indagar sobre os critérios estabelecidos e adotados com vistas a avaliar e discriminar instituições escolares com maior ou menor qualidade. É preciso questionar se, de fato, as políticas de avaliação propostas pelo Estado permitem apreender as múltiplas e complexas dimensões que definem uma escola bem sucedida no plano cognitivo, social, político e cultural.

Diante do imenso avanço das forças produtivas do capitalismo, no Brasil e no mundo, nas últimas cinco décadas, Frigotto (2011) adverte que se faz necessário buscar alternativas que possibilitem a apropriação social de forma mais igualitária dessa capacidade de produção. A solução, segundo o autor, não reside na luta pela supressão do neoliberalismo, pois este está posto, apesar da sua perversidade, no intuito de atender às necessidades do capital. A nossa atuação deve ser em prol de um movimento contrário à tese do Estado mínimo para as políticas sociais. Para o campo social e especificamente para a área educacional, “o que devemos postular é o *Estado máximo* democrático no conteúdo, na forma e no método” (p.98).

Ao se referir ao compromisso que a educação deve assumir com a formação e emancipação do ser humano, numa sociedade perpassada por contradições e desigualdades decorrentes do modelo de produção capitalista neoliberal, Costa (2011) lembra que

[...] pensar que a educação deve se ajustar e será, além disso, beneficiada por demandas que se impõem a partir deste novo quadro econômico, é sufocar aquilo que o pensamento educacional teve de mais rico em toda sua existência: a inquietação e a recusa quanto à produção da desigualdade (p. 67).

Na construção desse processo emancipatório, cabe ao Sinaes se esforçar para superar a sua lógica regulatória centrada na avaliação de resultados que têm servido mais aos interesses mercadológicos e buscar uma avaliação mais formativa com vistas ao aperfeiçoamento da educação superior que contribua para a formação de cidadãos capazes de atuar em prol dos direitos individuais e coletivos. Enquanto uma política de Estado cabe, portanto, ao Sinaes zelar pela oferta da educação superior de qualidade, entendida como bem público destinado a toda população brasileira. Disso depreende-se que os efeitos do Sinaes nas IES mineiras, objeto deste estudo, têm induzido o aperfeiçoamento dos processos para além dos índices mínimos da qualidade referendada.

No entanto, não se pode esquecer de que toda e qualquer política educacional, desenvolvida num modelo de produção capitalista, está permeada por contradições e mediações. Se por um lado a educação favorece o processo de emancipação e de exercício da cidadania, por outro, ela também corrobora os interesses hegemônicos que imperam nessa mesma realidade. Isso confirma a concepção marxista de que é no movimento dialético da história que são produzidas as relações sociais. Portanto, dialeticamente a sociedade produz o homem, como também é produzida por ele. (MARX, 1978; 2008).

Logo, a organização em prol de um movimento contra-hegemônico pressupõe compreender que o conhecimento científico e a informação crítica são elementos fundamentais para atuar nessa nova realidade. Portanto, a luta deve ser em prol de uma educação que garanta a formação *omnilateral*²¹, que leva em conta as múltiplas necessidades do ser humano, preparando-o adequadamente para agir em busca de sua emancipação e do coletivo do qual faz parte.

Observa-se que a reconfiguração do papel do Estado, em consonância com os interesses ideológicos de cada contexto histórico, se dá por meio de um determinado modelo de gestão pública a ser assimilado e desenvolvido pelo poder estatal e suas instituições. Portanto, o modelo de gestão pública adotado por um país, em cada época, geralmente está associado à mudança no modelo de Estado. Assim, a cada modelo de Estado corresponde um modelo de administração pública. Nessa relação, cabe ao Estado concretizar e refletir os princípios e os valores propostos pelo modelo de gestão pública. Desse modo, pode-se concluir que o modelo de gestão/administração pública ocasiona alterações na forma de atuação do Estado.

²¹ Marx (1978) concebeu a ideia de formação *omnilateral* que combina, na formação humana, a educação intelectual, corporal e tecnológica, permitindo assim o desenvolvimento do homem em todas as suas dimensões, o que, para ele, contribui para o processo de emancipação.

De acordo com Araújo (2007), é possível identificar três grandes modelos de Estado associados a diferentes modelos de administração/gestão pública. O primeiro modelo corresponde ao desenvolvimento do Estado Liberal, que vigorou no início do século XX, influenciado pelas ideias liberais, reduzindo a intervenção estatal na vida econômica e social. A esse modelo corresponde uma administração pública um tanto neutra que se limitou a executar decisões governamentais.

Outro modelo surge após a segunda guerra mundial, com o desenvolvimento do Estado de bem-estar social também conhecido como *welfare state*²². Esse modelo, também chamado de burocrático, tem como características, segundo Araújo (2007), o controle hierárquico, o sistema de carreira, a imparcialidade e a conformidade com os regulamentos e as normas estatais entre outros. Nesse modelo de administração pública burocrática, em que o Estado exerce uma forte intervenção na vida econômica e social, ocorre também o aumento das suas funções, a intensificação das atividades da administração pública, da profissionalização e do poder dos funcionários do estado.

Em decorrência das inúmeras críticas ao Estado de bem-estar social, das influências das ideias neoliberais e das teorias econômicas sobre uma conjuntura de crise, emerge um novo modelo de Estado ao qual se associa uma gestão orientada pelos princípios da racionalidade, da eficiência e da eficácia, denominada de gestão pública pós-burocrática. Esse modelo de gestão tem determinado que a atuação do Estado e das instituições se dê norteada pelos princípios neoliberais.

²² O termo *welfare state* costuma ser traduzido como Estado de bem-estar social ou Estado providência e deve ser entendido como um tipo de organização política e econômica do Estado como agente da promoção social e organizador da economia. O Estado do bem-estar social surgiu após a Segunda Guerra Mundial e o seu desenvolvimento está intimamente relacionado aos problemas sociais gerados nesse contexto. Assim, o *welfare state* objetiva garantir aos cidadãos os padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social. Esses serviços são prestados por meio de políticas públicas, as quais passam a figurar como direitos sociais. Behring; Boschetti (2006) e Bento (2003) compartilham da ideia de que a intervenção do Estado na esfera social objetivou mais a superação da crise do capital do que propriamente a justiça social, pois a transformação das classes populares em consumidores potenciais se apresenta como uma estratégia anticrise. Para Behring; Boschetti (2006) e Peroni (2003), o Brasil não chegou a estruturar um Estado de bem-estar semelhante aos dos países de primeiro mundo. Isso em função das especificidades inerentes à formação do Estado nacional brasileiro, marcada pelo processo de colonização, com capitalismo tardio, com característica escravista e latifundiária e tradição patrimonialista.

1.3 Gestão pública pós-burocrática: reconfiguração do papel do Estado e das políticas de educação

Desde as duas últimas décadas do século XX, vem ocorrendo a reconfiguração do papel do Estado na perspectiva da administração pública pós-burocrática, que na sua estrutura difere significativamente de modelos anteriores, conforme se verifica no quadro a seguir.

Quadro 4 – Modelos de Gestão Pública do Estado

Estruturas Tradicionais	Estrutura Pós Burocrática
Ênfase no cumprimento das normas	Ênfase na eficiência
Atuam num ambiente de monopólio	Atua num ambiente de concorrência
Estrutura hierárquica	Sistema orgânico – orientado para o cliente
Ênfase na estabilidade e previsibilidade	Ênfase na mudança e na inovação
Competição muito limitada entre agentes	Competição entre agentes públicos e privados

Fonte: Adaptado de Araújo (2007).

Ao se referir ao modelo de Estado pós-burocrático, Ball (2004) afirma que se trata de um novo conjunto de relações sociais de governança que provoca mudanças nos papéis do Estado, do capital, das instituições e dos cidadãos, incidindo: (i) na passagem do Estado como provedor para o Estado como regulador/auditor/avaliador, criando assim as condições favoráveis à atuação de vários mercados internos; (ii) na mercantilização dos serviços sociais, que passam a ser fonte de lucros e alvo de investimentos do capital; (iii) na instauração da cultura da performatividade²³ competitiva, vinculando a organização e o desempenho das instituições a um sistema de recompensas e sanções; (iv) na mudança dos cidadãos, de uma posição de dependência com relação ao Estado do bem-estar para um papel de consumidor ativo. Assim, pode-se dizer que a reconfiguração do papel do Estado na perspectiva da gestão pós-burocrática se dá a partir de quatro elementos: o Estado, o capital, as instituições e os cidadãos.

Ao Estado cabe a função de definir os rumos da economia, investindo em setores econômicos que considera relevante e formando o seu capital humano em conformidade com as lógicas do mercado. De acordo com Ball (2004), as políticas sociais e educacionais estão

²³ A performatividade deve ser entendida como uma cultura e um modo de regulação, que implica julgamento, comparação e exposição de desempenhos. Assim, ela é alcançada mediante a construção e a publicação de informações e de indicadores. A performatividade facilita o papel de monitoramento das políticas públicas pelo Estado que “governa a distância” e garante o alinhamento. Além disso, mercantiliza o trabalho das instituições educativas no processo de construção do conhecimento, pois prioriza resultados e níveis de competências.

sendo cada vez mais articuladas e legitimadas “em função do seu papel em aumentar a competitividade econômica por meio do desenvolvimento das habilidades, capacidades e disposições exigidas pelas novas formas econômicas da alta modernidade” (p. 1109). Nesse contexto, a intervenção do Estado tende a aumentar no sentido de promover e garantir as condições necessárias para que os princípios econômicos liberais se efetivem, o que resulta num “Estado forte” e numa “economia livre”. Ocorre, assim, uma reconfiguração no papel do Estado, que de responsável pela prestação de serviços públicos passa a atuar como agente fiscalizador e mensurador de resultados. Isso abre possibilidade para outras duas mudanças.

Primeiro, uma vez livre de responsabilidade exclusiva pela prestação direta de serviços, o Estado pode considerar vários prestadores potenciais de serviços – públicos, voluntários e privados. Isso introduz contestabilidade e concorrência entre prestadores potenciais [...], e envolve o uso de modelos comerciais de licitação e contratação. Segundo, isso também permite considerar modelos alternativos de financiamento, e a participação de financiadores privados [...] no setor público (BALL, 2004, p. 1109-1110).

Diante da flexibilização do Estado para a prestação de serviços, observa-se o arrefecimento das fronteiras entre o público e o privado e o fortalecimento de princípios econômicos nas políticas sociais. No que tange à educação, presencia-se certo menosprezo em relação ao protagonismo e às especificidades socioculturais dos sujeitos, expostos às prescrições normativas com vistas a legitimar as demandas do modelo econômico.

Desde os primórdios da constituição do Estado moderno observa-se a sua atuação reguladora no sentido de garantir as condições necessárias ao funcionamento do modelo de produção econômica. No entanto, é no cenário do Estado pós-burocrático que se presencia o fortalecimento das políticas de avaliação com vistas a regular as ações desenvolvidas pelas instituições educativas. Nessa mesma direção, Afonso (2001) indica “estar em curso a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e autorregulação das instituições educativas” (p. 25). No que tange ao Sinaes, a regulação híbrida se efetiva por meio das avaliações internas e externas, geralmente desenvolvidas com vistas a alcançar eficiência e resultados quantitativos, exigidos também pelo mercado.

Os interesses do capital é o segundo elemento a ser considerado ao se refletir sobre a educação na perspectiva da gestão pós-burocrática. Nesse contexto, os serviços educacionais têm atraído o interesse do mundo dos negócios e são vistos como um setor em expansão em que lucros consideráveis podem ser obtidos. De acordo com Ball (2004), as

instituições educacionais estão na mira de investidores de capital de risco e para eles “os serviços de educação não passam de mais uma oportunidade de negócios, sem especificidade particular. Valores (éticos) são apagados ou desconsiderados a favor de métodos padronizados de mensuração e de controle” (p. 1112).

Nessa mesma perspectiva, manifesta-se o gestor da instituição C, afirmando que

[...] é muito triste ver gente que vem lá de fora, de outro país, comprando IES e formando grandes conglomerados de instituições superiores. E aí, quanto mais se exige na avaliação para inibir isso, que é o que o MEC está fazendo, mais se amofina as instituições pequenas, mais se vai cerceando as instituições menores, elas vão perdendo a condição de funcionar, e muitas estão sendo fechadas [...] (G3C, informação verbal).

As instituições educacionais são, pois, o terceiro elemento a ser considerado no modelo de gestão pós-burocrática, pois delas também são exigidas mudanças no sentido de se adequarem à gestão pública pós-burocrática. As mudanças requeridas das instituições, no cenário do Estado pós-burocrático, são múltiplas e complexas, destacando-se de forma especial a performatividade. Ball (2004), ao se referir aos efeitos da cultura da performatividade nas instituições educativas e às suas estratégias, afirma que

[...] ela encoraja as instituições a se preocuparem cada vez mais com o seu estilo, sua imagem, sua semiótica, com a maneira como apresentam as coisas mais do que como as fazem funcionar. De fato, o projeto de transparência por meio da performatividade produz maior complexidade e opacidade, uma vez que as organizações [...] gastam tempo, dinheiro e energia com gestão das aparências, marketing e promoção (p. 1117-1118).

Nesse cenário, em que a competição e o desempenho são focalizados como parâmetros de qualidade, as instituições concentram esforços no sentido de arquitetar um conjunto de arranjos com vistas a alcançar os índices e os indicadores estabelecidos pelas políticas de avaliação. Isso impede que as instituições desenvolvam as suas atividades com certo protagonismo, autonomia e criatividade, relativizando assim dimensões mais relevantes e profundas do processo educativo.

A influência dos princípios da performatividade nas IES fica evidenciada nos depoimentos dos coordenadores 4 e 5, os quais indicam a necessidade das instituições de se ajustarem aos indicadores, previstos nos instrumentos de avaliação, como condição para alcançarem os índices que lhes são favoráveis.

O instrumento de avaliação está lá, à disposição de todo mundo. Então, antes de chegar a comissão, o coordenador e a própria instituição podem fazer uma simulação do resultado da avaliação e, se necessário for, fazer ajustes. Assim, quando a comissão chega, normalmente a IES já tem uma noção de qual vai ser o seu conceito. O instrumento de avaliação é de conhecimento público, com todas as suas dimensões, o que se avalia em cada dimensão e seus pesos. Só se a instituição realmente não estiver a fim de entendê-lo e de se adequar a ele (CC4B, informação verbal).

Quando migramos tivemos que fazer alguns ajustamentos no PPC seguindo os itens do instrumento de avaliação do MEC, também passamos a dar mais atenção ao Enade (CC5C, informação verbal).

Agindo assim, as IES deixam de considerar os aspectos e as dimensões mais abrangentes e profundas do seu processo de atuação, concentrando seus esforços no controle de insumos que influenciam na composição dos índices, que, por sua vez, respaldam o controle, a competitividade, a hierarquização, o ranqueamento e a performatividade.

A administração pública pós-burocrática, conforme dito anteriormente, provoca mudanças também na vida dos cidadãos que assumem o papel de consumidores ativos. Nesse contexto, prevalece a relação entre a forma de mercado e as classes sociais. No campo da educação isso se dá por meio da oferta de serviços diferenciados no mercado educacional, instaurando-se assim a possibilidade de escolha da modalidade de ensino de acordo com as possibilidades da classe social a que se pertence.

Nesse contexto, de acordo com Ball (2004), o mercado educacional tornou-se um dos locais da luta de classes e a educação se transformou numa arena de competição, com atores em busca de oportunidades. Isso tem contribuído para a expansão da educação superior, de forma especial de IES privadas.

O fato das IES mineiras, campo deste estudo, terem resistido por quase duas décadas a fazerem parte do SFE não significa que elas não estivessem seguindo as lógicas de um mercado educacional e de uma cultura da performatividade da esfera estadual. A resistência parece decorrer do fato de que em um mercado educacional menor e mais delimitado as variáveis de funcionamento e a disputa de interesses são mais controláveis. Além disso, a maior proximidade das instituições com o órgão estadual de avaliação (CEE/MG) parece que contribuía para que os interesses das IES e de seus mantenedores fossem atendidos, incluindo também os de viés mercadológico. Isso parece ter contribuído, inclusive, para a expressiva expansão da educação superior em MG nesse período, em geral, acima da média nacional.

No entanto, com a migração das IES mineiras para o SFE, elas se vinculam a um mercado educacional mais amplo e imediatamente fazem a interpretação das lógicas da performatividade nesse novo cenário, muitas delas com a ajuda de consultorias especializadas. Desse modo, a maioria das IES, rapidamente, passa a adotar estratégias no sentido de atender às exigências da política de Avaliação do Sinaes, de forma especial na regulação dos indicadores que lhes garantam espaço no mercado educacional macro. Nessa perspectiva, tem-se o depoimento do interlocutor CC3B, evidenciando que as estratégias de competitividade se diferem conforme a amplitude do mercado de oferta do serviço educacional.

Enquanto a nossa instituição estava no nível estadual, ela estava competindo num mercado menor, então, sua estratégia competitiva ficava limitada àquele mercado. [...] quando ela [IES] passa para o nível federal nós entramos no cenário maior, num mercado maior, aí nós passamos a ter algum diferencial, alguma vantagem competitiva. Isso obriga a instituição a desenvolver novos mecanismos e novas estratégias [...] (CC3B, informação oral).

Assim, em um cenário neoliberal, norteadado pelo modelo de gestão pública pós-burocrática, em que o Estado, o capital, as instituições e os cidadãos têm os seus papéis profundamente reconfigurados, as políticas de educação também não ficam ilesas e lidam com as consequências advindas dessa realidade.

1.4 Políticas públicas de educação em contextos neoliberais

Numa perspectiva clássica, de acordo com Zanten (2011), as políticas educacionais podem ser definidas como programas de ação governamental, estruturados a partir de valores e ideias, que se dirigem a públicos escolares e são implementados pela administração pública e pelos profissionais da educação.

É necessário destacar que, para além da definição clássica, as políticas públicas são influenciadas, tanto no seu processo de formulação quanto no de implantação, pelas forças antagônicas do poder que impera num determinado contexto histórico do modelo de produção capitalista. Portanto, a aplicação dessas políticas é um processo um tanto complexo, pois envolve tomada de decisões com vistas a atingir as finalidades de um determinado modelo de sociedade e conta com diferentes atores que intervêm nas deliberações.

No que tange à educação, de acordo com Zanten (2011), as decisões são tomadas em nome de valores universais com vistas à efetivação de pelo menos duas dimensões. A dimensão cognitiva, uma vez que se acredita que a emancipação individual e o progresso social dar-se-ão por meio do conhecimento. Ainda, a dimensão política, que envolve a atuação do Estado na materialização das normas e dos princípios de uma dada política educacional na vida dos indivíduos.

Desse modo, no cenário neoliberal, as políticas educacionais são concebidas como estratégias de encaminhamento de questões e demandas, em direção a uma maior eficácia das instituições educativas, com vistas a minimizar os impactos no sistema econômico. Vale destacar, portanto, que o neoliberalismo, fenômeno histórico, de natureza econômica e política, proposto a partir dos anos de 1980, representa outra lógica do Estado liberal capitalista, efetivada em nome da superação das crises geradas pelos modelos anteriores.

Diante da crise do capital instalada na década de 1970, os neoliberais encontram terreno fértil para implantarem um novo modelo de Estado, que consistiu na retomada e na atualização das teses clássicas do liberalismo dos séculos XVIII e XIX, as quais são reconhecidas na expressão corrente “menos Estado e mais mercado”.

Entre os precursores desse novo modelo destacam-se Ronald Reagan e Margareth Thatcher, que, no final da década de 1970 e início de 1980, assumem os governos, respectivamente, nos Estados Unidos e na Inglaterra. A atuação desses dois estadistas deu início ao longo processo de estruturação de uma hegemonia ideológica de caráter neoliberal. Vale lembrar que, embora os princípios neoliberais começassem a ser aplicados pelos governos, nos períodos mencionados, já o seu conteúdo programático foi amplamente discutido e arquitetado antes da década de 70 do século XX. Nesse sentido, merece ser feita uma breve retomada histórica do processo de engendramento dessa doutrina, bem como os seus principais marcos teóricos.

Friedrich Hayek (1899 – 1992) representa um dos expoentes na defesa dos princípios do neoliberalismo. Hayek e seus discípulos foram ferrenhos críticos das políticas intervencionistas keynesianas em nome do retorno aos princípios do mercado livre e autorregulado (BENTO, 2003; BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Entre os seguidores de Hayek destaca-se o americano Milton Friedman, que também defende a liberdade como o fundamento essencial a todas as instituições e a vida humana de uma forma geral, sendo que ao Estado compete elevar ao máximo essa liberdade. Para esse teórico, as políticas sociais do Estado intervencionista extinguem a liberdade individual e anula a livre concorrência.

Apoiado nos pressupostos da liberdade dos indivíduos e das instituições, Friedman avança nas suas reflexões e assinala as relações entre a liberdade econômica e a liberdade política, lembrando que uma não pode existir sem a outra. Para ele, a liberdade política consiste na ausência de coerção sobre um indivíduo por parte do poder do Estado. Ao mercado, também livre, compete indicar com clareza as fronteiras entre o econômico e o político.

Na concepção de Friedman (1984), a regulação econômica e política devem ficar a cargo do mercado. O Estado, por sua vez, deve limitar-se a preservar a liberdade dos indivíduos, fazendo prevalecer a lei da ordem; assegurar a propriedade privada e institucionalizar regras que garantam as condições para o mercado se constituir. Essa liberdade propagada pelo neoliberalismo contribuiu para a aceitação de seus princípios, pois imprimia nas mentalidades elementos pseudodemocráticos e o sentimento de que a conquista de bens e direitos depende das escolhas e dos esforços individuais.

Associado a essa ideologia de liberdade, o neoliberalismo responsabiliza a intervenção estatal e as políticas públicas pela crise e as acusam de serem cerceadoras da livre escolha dos indivíduos, das instituições e do mercado.

Defensores do “Estado Mínimo”, os neoliberais creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades. A intervenção estatal estaria afetando o equilíbrio da ordem da ordem, tanto no plano econômico como no plano social e moral, na medida em que tende a desrespeitar os princípios da liberdade e da individualidade, valores básicos do *ethos* capitalista (AZEVEDO, 2004, p. 12).

A sofisticação do discurso neoliberal, evocando os princípios democráticos de preservação dos direitos e da liberdade dos cidadãos, se mostra como outra forma de convencimento para a conveniência do novo modelo econômico. Portanto, de acordo com Höfling (2001), os neoliberais agem a partir de uma tríade ideológica, uma vez que defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes reguladoras do mercado. Ideologicamente, o neoliberalismo propagava que era o Estado quem estava em crise e não o sistema capitalista. Dessa forma, os neoliberais encaminhavam normas e diretrizes orientando os governos a empreenderem a reforma dos Estados nacionais que conseqüentemente reergueria o mercado capitalista. Nessa mesma direção, Peroni (2003) afirma que

[...] mesmo os governos mais comprometidos com a lógica neoliberal não-intervencionista têm sido grandes interventores a favor do grande capital [...] que, ao mesmo tempo que se torna Estado mínimo para as políticas sociais e de distribuição de renda, configura-se como Estado máximo para o grande capital (p. 33).

As medidas aplicadas pelos governos neoliberais atingiram de forma mais profunda a área social, com cortes de gastos nesse segmento, recuo dos direitos sociais que passaram a ser substituídos por serviços de natureza assistencial, voltados para o auxílio à miséria.

As políticas sociais liberais, de cunho assistencialista, podem ter contribuído para tornar o mercado mais competitivo, combater o desemprego e a inflação e retomar o crescimento econômico; no entanto, faz-se necessário admitir que tais resultados foram pagos com o aumento da desigualdade social e da miséria, de forma especial nos países periféricos. Portanto, é preciso inverter o movimento proposto pelos neoliberais ou então garantir que ele ocorra de forma maximizada nos dois sentidos, proporcionando ao mesmo tempo crescimento social e econômico.

No que tange às políticas públicas de educação, essas sempre fizeram parte da agenda neoliberal por razões prioritariamente ideológicas. A escola representa um espaço favorável para a formação das massas em consonância com os princípios doutrinários do sistema neoliberal. Nesse sentido, o sistema educacional é condição indispensável para a reprodução das relações de produção, em face dos avanços das forças produtivas trazidas pelas inovações tecnológicas que exigem cada vez mais mão de obra qualificada e especializada.

No entanto, o neoliberalismo não defende a responsabilidade do Estado em relação à oferta de educação a todos os cidadãos. Contrariando os princípios democráticos do ensino público, universal, gratuito, de direito dos cidadãos e de dever do Estado em oferecê-lo, o neoliberalismo propõe que essa responsabilidade seja transferida para o setor privado, como forma de estimular a competição e o aquecimento do mercado pela busca de padrões de qualidade na oferta dos serviços educacionais.

De acordo com Azevedo (2004), o vírus do neoliberalismo não contagia as políticas educacionais com a mesma proporção com que atinge as outras políticas sociais. Isso por razões meramente ideológicas, pois é no espaço escolar que se formam os indivíduos em conformidade com a lógica do modelo econômico neoliberal, a partir de práticas curriculares devidamente arquitetados para tal fim. Assim, a educação é uma das funções permitidas ao

“Estado Guardião” e a ampliação da sua oferta é justificada pelos neoliberais como um dos fatores que concorre para a redução das desigualdades.

Entretanto, a autora destaca a necessidade de explicitar com mais clareza os parâmetros adotados pelo neoliberalismo em relação à oferta de cada nível de ensino: (i) educação básica – responsabilidade do governo, no entanto os poderes públicos devem dividir suas responsabilidades administrativas, e, se necessário, transferir para o setor privado; (ii) ensino profissionalizante – deve ser totalmente privatizado, dado que um melhor preparo profissional vai refletir, no futuro, em melhores salários; (iii) indivíduos talentosos, mas sem recursos – financiamento da formação mediante empréstimos públicos ou privados, assumindo os beneficiários a responsabilidade de pagar a dívida quando começarem a colher os frutos da valorização do seu capital humano.

Observa-se que esses ordenamentos neoliberais se fazem presentes também nas atuais políticas da educação superior, de forma especial no que se refere aos financiamentos realizados por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni), do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e das bolsas sociais concedidas pelas IES privadas em troca de isenção fiscal.

Diante do exposto, depreende-se que a educação superior deve, pois, ser analisada e compreendida a partir de um contexto social em que influencia e, também, é influenciada pelas questões históricas, a partir das mediações que ocorrem nas relações de produção econômica do capitalismo. Nessa mesma perspectiva, também são instituídas as políticas de avaliação que, seguindo as orientações neoliberais, têm dado ênfase à mensuração e ao controle de resultados, em detrimento da concepção formativa e emancipatória que objetiva a qualidade dos processos.

Vale destacar que nessa conjuntura situa-se o Sinaes, instituído em 2004 como uma política por meio da qual o Estado se propõe a garantir a qualidade na oferta da educação superior, como bem público e de direito de todo cidadão. No entanto, no processo de aplicação do Sinaes novas finalidades são imprimidas a essa política de avaliação, em consonância com interesses diversos, alterando, assim, as suas finalidades primeiras. Disso decorrem os antagonismos e os desvirtuamentos dessa política, influenciando, inclusive, os seus efeitos nas IES.

Se por um lado, o Estado, por meio do Sinaes, intenciona desenvolver uma avaliação formativa e processual, com vistas a induzir as IES a buscarem a qualidade dos seus processos, por outro, a atuação estatal tem se dado a partir de resultados mensurados por meio de exames pontuais e dos índices decorrentes destes. Essa forma de atuação do Estado tem

levado as IES a empreenderem arranjos estratégicos, com controle de insumos que lhes garantam os índices necessários para continuarem atuando no mercado. Para Afonso (2009), faz-se necessário que o Estado e as instituições definam se de fato a avaliação será utilizada apenas como instrumento de controle, ou, também, para a promoção do ser humano e das IES.

Vale destacar que os movimentos que perpassam as histórias das instituições privadas, campo-empírico deste estudo, estão circunscritos aos contextos do neoliberalismo. A vinculação dessas IES ao SEE/MG se deu no final da década de 1980, por força do texto da Constituição mineira de 1989. Os constituintes parecem ter encontrado no modelo neoliberal vigente, de descentralização do controle estatal, o respaldo necessário para tomar para a instância federada, por quase duas décadas, as funções de avaliação e regulação de IES privadas, constitucionalmente de direito do SFE.

Essa realidade das IES mineiras, eleitas para este estudo, é evidenciada pelo depoimento do coordenador de curso 1, da instituição A.

Eu vivi as três épocas aqui: antes da constituição mineira de 1989 em que a gente pertencia ao SFE, depois da Constituição de 1989 em que passamos para o SEE e a volta, em 2009, para o SFE, depois da ADI. Inclusive esse curso que eu coordeno foi reconhecido enquanto éramos ainda do Sistema Federal, antes da Constituição de 1989. Não sei se você tem conhecimento disso, mas antes nós pertencíamos ao Sistema Federal, e foi depois da Constituição de MG de 1989 que nós passamos a pertencer ao Sistema Estadual (CC1A, informação verbal).

O retorno das IEs mineiras para o SEE/MG, em 1989, pode ter decorrido, entre outros fatores, da ausência de dispositivos legais claros sobre as funções atinentes aos sistemas de ensino dos estados e ao SFE. O protagonismo de MG, de forma especial nas áreas da política e da educação, pode, também, ter movido as autoridades estaduais à iniciativa e cooptado o consentimento, ainda que velado, da União.

Por outro lado, observa-se que a instituição do Sinaes, prevendo a autoavaliação institucional e as avaliações externas, associando, ao mesmo, o controle do Estado com a autorregulação das IES, também atende às lógicas de descentralização previstas pelo neoliberalismo. Nessa perspectiva, a regulação do Estado fica, de certa forma, condicionada às ações da IES, como, por exemplo, o relatório anual produzido pela CPA, decorrente da autoavaliação institucional, que serve como um documento de referência para a atuação das comissões externas de avaliação *in loco*. Conforme explicitado anteriormente, disso decorre o

que Afonso (2001; 2009) denomina de regulação híbrida, que conjuga, ao mesmo tempo, o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e de autorregulação das IES.

O certo é que os prognósticos neoliberais que previam a redução das desigualdades pela via da escolaridade não têm se concretizado, uma vez que não são realizados os investimentos necessários para que as políticas educacionais se efetivem com a amplitude necessária no sentido de garantir uma formação acadêmica consistente e emancipadora.

Ademais, no atual cenário da educação superior, presencia-se o fortalecimento do segmento empresarial que vê a área educacional como um negócio rentável, preponderando, assim, a lógica do lucro em detrimento de investimentos nos processos acadêmicos.

1.5 Mercantilização da educação superior privada: estratégias do mercado e desafios para as políticas de avaliação

As discussões sobre as influências neoliberais na educação superior se estendem para o contexto contemporâneo, de forma especial para o modelo hegemônico de governança mercantilista que tem se instalado em IES privadas brasileiras e se apresenta como novos desafios a serem assumidos pelas políticas públicas desse segmento.

De acordo com Oliveira (2009), Sguissardi (2008) e Carvalho (2012), a educação superior brasileira tem presenciado um fenômeno recente, iniciado nos primeiros anos do século XXI, denominado de mercantilização, o qual tem contribuído para o crescimento exorbitante de IES lucrativas. Nesse sentido, a presente seção objetiva explicitar os atores, as estratégias e as IES que constituem esse novo cenário, bem como os desafios a serem assumidos pelas políticas estatais de regulação e por todos aqueles que acreditam e lutam por uma educação superior emancipadora do sujeito e transformadora da sociedade.

A discussão desse tópico oferece contribuições para ampliar este estudo, no sentido de investigar, também na pesquisa empírica, a intensidade com que os princípios e as estratégias da governança mercantilista têm influenciado as práticas acadêmicas das IES investigadas.

A expansão da educação superior privada no Brasil sempre foi favorecida pelas políticas flexíveis do Estado que, segundo Carvalho (2012), se deram de forma mais enfática a partir de 1968, com a Reforma Universitária. Nessa época, o Estado não dispunha de dispositivos legais que previssem, em termos jurídicos, a existência de empresas educacionais. Diante disso, todas as IES confessionais, comunitárias e particulares foram

denominadas de instituições sem fins lucrativos. Dessa forma, as IES, independente da condição jurídica, usufruíam da isenção fiscal sobre a sua renda, o seu patrimônio e os seus serviços. Essa relação das IES com o poder público favoreceu o crescimento proeminente de instituições privadas, sem fins lucrativos, ao longo do processo histórico de consolidação da educação superior brasileira.

Foi nesse cenário, também, que as três IES, *locus* da pesquisa empírica do presente estudo, foram criadas, mais precisamente no final da década de 1960 e início de 1970, contribuindo, assim, com a expansão da educação superior para o interior do Estado de Minas Gerais. Vale destacar que todas essas IES, desde a criação, são mantidas por fundações públicas sem fins lucrativos.

Sousa (2003) faz considerações sobre a diversificação da educação superior privada ocorrida no final dos anos de 1960, explicitando que, nesse cenário, inicia-se um movimento de expansão de IES privadas lucrativas, modificando a realidade da educação superior do país daquela época. É nesse contexto que parece residir o início do movimento que contribuiu para que as lógicas da mercantilização da educação superior se fortalecessem no contexto atual.

O ensino superior privado expandiu-se e diversificou-se internamente nas décadas subseqüentes à Reforma Universitária de 1968. Neste contexto, sua ampliação ocorreu por meio da expansão de um outro tipo de estabelecimento, de caráter marcadamente empresarial e que respondia, de forma mais direta, às pressões do mercado. Alterando consideravelmente o panorama do ensino superior brasileiro, antes constituído essencialmente pelas instituições públicas e confessionais [...] (p. 20).

Nesse cenário, a expansão de IES privadas foi favorecida pela flexibilização concedida pela Reforma Universitária para esse segmento. Disso decorreu um crescimento vertiginoso de instituições, na sua maioria, isoladas, estruturadas a partir de princípios empresariais, voltadas prioritariamente para o lucro e com o foco apenas nas atividades de ensino, com vistas a atender a demandas imediatas do mercado.

Sampaio (2011) destaca o crescimento de universidades privadas ocorrido nas décadas de 1980 e 1990, prioritariamente por meio da aglutinação de instituições isoladas. A criação de IES detentoras de autonomia parece ter sido a solução para resolver o problema da retração do processo de expansão do setor privado, garantindo, assim, a criação de cursos e a ampliação de matrículas nesse segmento.

Entre 1985 e 1996, o número de universidades privadas mais do que triplicou (de 20 para 64), evidenciando a percepção do setor de que instituições maiores e autônomas, com uma oferta mais diversificada de cursos, teriam vantagens competitivas na disputa da clientela em um mercado estagnado. Consistentemente, à medida que o número de universidades particulares crescia, o de estabelecimentos isolados diminuía, evidenciando processos de fusão e/ou incorporação de instituições no setor. (p. 30-31).

Com a promulgação da LDB 9.394/96, especificamente no seu artigo 20, ficou estabelecido que as IES privadas se dividem nas seguintes categorias: particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais e filantrópicas.

Quanto aos critérios determinantes da natureza jurídica das IES em não lucrativas e lucrativas, isso se deu por meio do Decreto nº 2.306/97, de forma especial nos artigos 1º e 2º. Diante desse dispositivo legal, aquelas IES que assumiram a configuração de lucrativas perderam a isenção fiscal.

A escolha das IES por uma das duas alternativas, com ou sem fins lucrativos, conseqüentemente acarretava o cumprimento de deveres e direitos. Para as IES sem fins lucrativos, abre-se a possibilidade de usufruírem de isenções fiscais e virem a receber recursos públicos, no caso de serem confessionais, comunitárias ou filantrópicas.

As IES campo-empírico desta pesquisa optaram por continuarem sendo mantidas por fundações denominadas de públicas, de direito privado, sem fins lucrativos. Vale ressaltar, no entanto, que essas IES sempre exerceram atividades na esfera privada, sendo, portanto, mantidas com recursos decorrentes de mensalidades pagas pelo alunado. Disso depreende-se que essas IES, além de terem sido favorecidas por ocasião de suas criações, com a flexibilização decorrente da Reforma Universitária de 1968, também no cenário pós-LDB 9.394/96, ao optarem por continuarem como instituições sem fins lucrativos, elas cavam condições ainda mais favoráveis para o seu funcionamento. Essa condição, além de lhes garantirem a isenção fiscal, justifica a expansão e o enriquecimento financeiro de forma velada, pois muitas dessas IES, embora mantenham a figura jurídica de fundações públicas, na prática funcionam como um negócio empresarial, conduzido por um determinado grupo familiar, a exemplo do que hoje ocorre com a instituição A, objeto deste estudo.

Ao retomar o texto do Decreto nº 2.306/97, depreende-se que as IES sem fins lucrativos ficaram mais sujeitas ao controle do poder estatal, com deveres muito específicos a serem cumpridos junto ao Estado. No entanto, o que se vê na prática é que elas usufruem mais de benefícios do que propriamente de compromissos sociais diferenciados das demais.

Mesmo diante das benesses previstas pelo texto oficial, uma parcela significativa das IES fez a opção por serem instituições lucrativas, parece que movidas pela experiência que já detinham de que era possível adquirir lucros com a atividade educacional e que essa era a oportunidade.

Para o setor privado, o final do século XX foi de “viração”, entendendo por isso a lógica da sobrevivência criativa; era necessário lidar com dois intervenientes: um Estado regulador, expedidor de disposições legais e normas burocráticas, e um mercado desaquecido (SAMPAIO, 2011, p. 30).

Vale lembrar ainda que a perda da isenção fiscal, usufruída pelas IES privadas desde 1968, não representou a retração de crescimento, uma vez que a redução dos custos operacionais foi garantida pela sua adesão ao ProUni a partir de 2005. A adesão a esse programa possibilitou a essas instituições a isenção dos seguintes tributos: 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 (CARVALHO, 2012). Desse modo, houve uma recuperação parcial da desoneração fiscal que, combinada ao novo *status* jurídico, estimulou a expansão e a transformação dos estabelecimentos não lucrativos em empresas educacionais.

Nesse cenário, o processo de mercantilização da educação superior brasileira foi potencializado. A educação superior privada se tornou, portanto, um negócio rentável que tem despertado interesse de inúmeros atores e investidores nacionais e internacionais.

Os estudos de Martins (2000) indicam que a situação atual da educação superior brasileira foi engendrada em décadas anteriores e se deve ao aparecimento de “um novo ensino privado”, que se constituiu a partir do final dos anos de 1980,

[...] de perfil laico, comandado por uma lógica de mercado e um acentuado *ethos* empresarial. A partir do final dos anos 80, ocorreu um movimento para transformação de escolas isoladas e/ou federações de escolas em universidades particulares, em grande parte guiado por esse ‘novo ensino privado’ (p. 46).

Embora esse movimento de expansão da educação superior privada tenha ganhado maior visibilidade nas duas últimas décadas, observa-se que foi em décadas anteriores que ocorreu todo um acondicionamento de situações e circunstâncias que contribuíram para a mercantilização desse setor. Dentro dessa lógica, as mantenedoras de IES privadas têm se

esforçado para elevarem as suas mantidas à condição acadêmica de universidades ou centros universitários, no intuito de adquirirem a autonomia garantida pela legislação para essas modalidades de instituições. De posse dessa autonomia, essas IES privadas têm ampliado seus cursos e suas vagas. Isso fica evidenciado no depoimento do coordenador de curso 3, da instituição B, ao se referir à migração da IES para o SFE.

A instituição que hoje faz parte do Sistema Federal tem aí certa vantagem em relação à concorrência. Isso, por estar pertencendo à política de avaliação do Sistema Federal, que nivela as instituições de ensino privado, de uma forma geral, não só no estado, mas no Brasil. [...] Essa migração para o Sistema Federal fez com que a instituição B se tornasse mais autônoma para emissão de certificados, aumento de vagas, criação de novos cursos, então isso foi muito bom para nós (CC3B, informação verbal).

O cenário neoliberal que se instalou no Brasil no início dos anos 1990 deve ser considerado também como outro fato propiciador da mercantilização da educação superior no país. Nesse contexto, a circulação de ideias e crenças ocorre de forma rápida, a favor dos diferentes interesses do mercado que estabelece regras e prioridades em função de suas necessidades imediatistas e mercadológicas. Disso decorrem o arranjo e a corrida das IES no intuito de atender às demandas indicadas pelo mercado, uma vez que se apresentam como nicho de oportunidades para a expansão da educação superior privada.

Nessa mesma direção, o coordenador de curso 3 destaca a competitividade e a visibilidade proporcionadas pelo processo de migração da IES para o SFE, representando também maiores oportunidades no mercado.

Quando a instituição B passa para o nível federal nós entramos no cenário maior, num mercado maior, aí nós passamos a ter algum diferencial, alguma vantagem competitiva. Isso obriga a instituição a desenvolver novos mecanismos e novas estratégias para elevar a qualidade do ensino. [...] agora o mercado é maior, a projeção também é maior, pois agora a instituição B está equiparada com um maior número de instituições (CC3B, informação oral).

Embora o Sinaes, na sua totalidade, se proponha a ser uma política pública de avaliação, que objetiva realizar diagnósticos das reais condições de funcionamento das IES, da oferta de cursos e da formação acadêmica de estudantes, observa-se que a sua materialização ocorre de forma fragmenta e permeada por contradições. Ademais, é por meio do Sinaes que o SFE se propõe, também, a garantir a oferta da educação superior como um

bem público e de direito, em que à avaliação formativa compete produzir dados que contribuam para induzir o aperfeiçoamento e a qualidade das IES e de seus processos.

No entanto, o interlocutor CC3B evidencia contradições que perpassam essa política de avaliação, que embora se proponha a ser uma prática formativa e emancipadora, tem instigado a concorrência, a performatividade, a busca por resultados, instaurando, assim, as lógicas do mercado no segmento da educação superior do país. E parece que tem sido essa face regulatória e quantitativista do Sinaes a assimilada pelas IES mineiras, objeto deste estudo. Isso, segundo Mészáros (2005), decorre de uma lógica maior, a do capitalismo, que funciona como uma totalidade reguladora sistêmica de toda a sociedade.

Desse modo, o depoimento do coordenador de curso CC3B corrobora os princípios neoliberais de que o mercado, por meio da livre concorrência, aumenta a produtividade e a qualidade dos serviços. No que tange à política de avaliação do SFE/Sinaes, essa lógica neoliberal funciona por meio da publicação de resultados do Enade e dos índices (CPC e IGC), mobilizando assim as IES e seus atores a empreenderem esforços com vistas a ocupar um lugar favorável nos *rankings*. Na percepção do CC3B, com a migração para o SFE, as IES passaram a adotar estratégias e mecanismos com vistas a alcançarem os índices favoráveis à sua atuação num mercado mais amplo e de maior concorrência.

Para Sguissardi (2008), o fenômeno da mercantilização da educação superior brasileira deve ser analisado sob a perspectiva teórica marxista, para a qual tudo na sociedade capitalista tende a se transformar em mercadoria. Para o autor, essa mercantilização corresponde a duas faces de uma mesma moeda: a mercadoria-educação e a educação-mercadoria. A primeira ocorre quando se busca a valorização do capital por meio de venda e de investimentos em serviços educacionais. A prática educativa, nesse caso, é tratada como uma mercadoria geradora de lucros, que funciona a favor do enriquecimento da classe hegemônica desse segmento. A segunda consiste na valorização da educação a favor dos interesses privados/mercantis do aparelho do Estado, em nome da mais valia. Nessa perspectiva, a educação e o conhecimento são reconhecidos como insumos necessários à produção de outras mercadorias.

Retomando os fatores que colaboraram para a instalação desse movimento de mercantilização da educação superior no cenário atual brasileiro, merece ser destacada a reforma do Estado da década de 1990. Ao posicionar-se em defesa da privatização da educação superior pela via da flexibilização e da diversificação de IES, limitando o poder estatal à regulação das políticas públicas, a Reforma favoreceu a atuação de grupos financeiros e de organismos multilaterais nas tomadas de decisões quanto aos rumos da

educação superior no país. O caráter preponderantemente privado da educação superior brasileira é outro fator que tem atraído o empresariado nacional e internacional a investirem nesse segmento educacional.

Todo esse conjunto de elementos compõe um mercado atraente e favorável à aplicação de capital financeiro na educação superior. Diante disso se configura um novo modelo de governança educacional constituído por um conjunto de complexas relações entre instituições nacionais e internacionais.

Os governos nacionais não são mais a única fonte de autoridade política e representam os interesses de toda uma gama de atores políticos, tanto nacionais e internacionais, que fazem parte dessa nova concepção de gestão pública e de atuação do Estado. [...] a governança, influenciada pelos princípios da globalização neoliberal, extrapola os limites do Estado-Nação e direciona os governos para uma nova forma de gestão pública, onde novos interesses e atores passam a fazer parte do processo de tomada de decisão (GUIMARÃES-IOSIF; SANTOS, 2012, p. 107).

Nessa perspectiva, observa-se que novos desafios se apresentam às autoridades estatais. Ações devem ser empreendidas no sentido de garantir uma gestão pública que ao mesmo tempo em que inclua atores externos garanta também o cumprimento de políticas públicas que resguardem a autonomia do país em relação ao seu sistema de educação superior.

A partir do momento em que o Estado-nação divide a gestão das políticas de educação com organismos multilaterais, envolvendo agentes de mercados nacional e internacional, instalam-se novas formas de governança no setor educativo. A governança eficiente e eficaz, preconizada pela globalização neoliberal, consiste na capacidade do Estado em reduzir sua dimensão pública, transferindo ao mercado a responsabilidade pela condução das políticas públicas.

O termo governança, de acordo com os estudos de Carvalho (2012) e Guimarães-Iosif; Santos (2012), começou a ser utilizado na área educacional, fora do Brasil, na década de 1980. No país, o primeiro código sobre o tema surgiu em 1999 elaborado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). De acordo com o código, a governança corporativa consiste na adoção de quatro princípios básicos: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

No que tange às transações financeiras envolvendo IES, os princípios da governança corporativa envolvem ainda: perpetuar o negócio; melhorar a imagem institucional; garantir desempenho acima da média do mercado; facilitar a entrada de

investimentos; reduzir os conflitos de interesses e os conflitos familiares e garantir maior segurança quanto aos direitos dos proprietários (CARVALHO, 2012).

O objetivo desse tipo de gestão é garantir a estruturação de um modelo que aproxime as IES do padrão empresarial, por meio dos princípios da eficiência e eficácia, objetivando passar segurança aos proprietários e atrair os investidores. Eficiência nessa concepção se limita, pois, a buscar os melhores resultados acadêmicos sem ampliar o investimento de recursos financeiros, fazendo apenas uma reestruturação. Eficácia consiste no alcance de um conjunto de objetivos pré-estabelecidos dentro de prazos determinados.

Seguindo essa direção, é frequente o discurso nas IES particulares sobre a inadequação das exigências do Sinaes para o setor privado, deixando transparecer que os indicadores de qualidade dessa política de avaliação deveriam ser atendidos apenas pelas Instituições Federais de Educação Superior (IFES). Essa percepção indica a pouca predisposição do setor privado em fazer investimentos que de fato agreguem qualidade à formação acadêmica de nível superior, além do desejo de se desvencilhar de exigências, ficando, assim, mais livre e autônomo para instalar práticas em consonância com as lógicas empresariais de mercantilização da educação superior.

Existem obstáculos que a gente encontra que dificulta muito as coisas [...]. Eles [SFE] querem avaliar a gente igual avaliam as federais. E aí somos mal avaliados em muita coisa, como titulação, produção científica, dedicação, etc (PI2C, informação verbal).

O Sinaes deveria agregar qualidade ao ensino superior no país. Mas do jeito que o MEC avalia eu acho que isso não acontece, porque a mesma avaliação que é aplicada em uma instituição federal é aplicada também em uma instituição particular. (PrCPA2C, informação verbal).

O Estado exige que a gente siga certas normas, que a gente obedeça a certas regras. No entanto, o próprio Estado não cumpre as regras impostas por ele [...] se você estabelecer um parâmetro entre aquilo que o Estado cobra das instituições públicas em relação ao que cobra das instituições privadas, as exigências são maiores e mais pesadas sobre as instituições privadas (G3C, informação verbal).

Os depoimentos desses interlocutores colidem com as finalidades da política de avaliação do Sinaes, que objetiva garantir que a expansão e a oferta da educação superior no país aconteçam dentro dos padrões de qualidade estabelecidos pelo SFE para todas as IES sob a sua jurisprudência, independente de sua natureza administrativa e de sua organização acadêmica. Isentar as IES privadas das exigências e do monitoramento de uma política

pública de avaliação incorreria em liberá-las do compromisso com a melhoria da qualidade da educação superior como um bem público e de direito de todos, contribuindo, ainda mais, para a precarização da formação acadêmica no país.

Vale ressaltar, no entanto, que os conceitos de eficiência e eficácia adquirem sentidos diferentes em outras conjunturas. Cohen e Franco (2008) os discutem no contexto da avaliação das políticas públicas. Esses autores defendem a necessidade da avaliação das políticas públicas e dos programas sociais com vistas à eficiência e eficácia, em uma sociedade em que as demandas sociais são crescentes, os recursos são limitados e escassos e o Estado é o responsável pela mediação de interesses de diversos grupos.

Nesse contexto, a avaliação funciona como um importante instrumento com vistas à eficiência dos gastos públicos e à efetiva ação do Estado. A eficiência decorre, pois, da relação direta entre recursos e resultados. Para Cohen e Franco (2008), eficiência “é o alcance dos resultados previstos utilizando um mínimo de recursos” (p. 205). Nessa perspectiva, a eficiência parece adquirir um caráter ético de gestão que busca maximizar resultados e eliminar desperdícios, em nome de políticas públicas mais efetivas e eficazes.

Já no processo de mercantilização da educação superior privada, eficiência e eficácia adquirem sentidos determinados pela lógica dos negócios empresariais, arquitetada a partir de estratégias sofisticadas com vistas ao lucro. Geralmente o processo de mercantilização se inicia por meio da contratação de empresas de consultorias²⁴ especializadas em preparar as instituições para a entrada no mundo empresarial. As consultorias orientam a IES quanto às reestruturações necessárias para se tornar uma empresa interessante aos olhos do mundo dos negócios.

Além de assessorar as empresas educacionais no mercado financeiro, as consultorias se dedicam a atividades diversas, geralmente incluídas no “pacote contratual” vendido às IES, que, segundo Oliveira (2009), consistem em: elaboração de planos estratégicos, reengenharia institucional, elaboração de projetos de curso, programas de autoavaliação, marketing institucional, desenvolvimento de sistemas próprios de crédito educativo, entre outras.

A essa reengenharia institucional é dado o nome de profissionalização da gestão das instituições, a qual está diretamente relacionada ao modelo de governança corporativa, cujos princípios devem ser seguidos à risca, como condição para a entrada da IES no mundo

²⁴No Brasil, de acordo com Carvalho (2012), entre as empresas que têm se especializado em prestar consultorias às instituições educacionais, destacam-se a CM Consultores, a Lobo & Associados Consultoria e a Hoper Educação.

dos negócios. De forma geral, a penetração dos fundos financeiros nas instituições privadas de educação superior tem se dado por meio de quatro estratégias, apresentadas a seguir.

A primeira estratégia consiste na compra, por parte de grandes grupos, de IES de porte médio ou pequeno em dificuldades financeiras. Geralmente, com assessoria das consultorias contratadas, é implantada uma gestão de aperfeiçoamento das instituições adquiridas, norteadas pelos princípios empresariais com vistas ao lucro em detrimento da qualidade acadêmica.

Nesse tipo de transação, a educação e o capital têm ficado concentrados nas mãos de três grandes empresas que atualmente regem de forma hegemônica as operações de fusões e aquisições²⁵ no setor da educação superior brasileira, que são: Anhanguera Educacional Participações S.A., Estácio Participações S.A, Kroton Educacional S.A. Esses três grupos juntos detém 18% do mercado do ensino superior privado brasileiro, sendo que em 2012 a Anhanguera possuía um pouco mais de 400 mil alunos espalhados pelo Brasil, em cursos superiores presenciais e a distância (CARVALHO, 2012; GUIMARÃES-IOSIF; SANTOS, 2012; OLIVEIRA, 2009). Vale ressaltar que, em julho de 2014, houve a fusão dos grupos Kroton e Anhanguera, constituindo, assim, o maior conglomerado de educação do mundo, com quase um milhão de alunos na educação superior e com valor de mercado estimado em 24 bilhões de reais.

Os autores advertem para o fato de que esse cenário revela uma tendência à oligopolização do setor, em que a oferta da educação superior é monopolizada por um grupo. Já é cabível falar de uma financeirização da educação, posto que é o setor financeiro que assume a hegemonia na educação privada no país e dita as regras de seu funcionamento.

A segunda estratégia de penetração de fundos financeiros na educação superior brasileira consiste na venda parcial ou integral do estabelecimento nacional para grupos estrangeiros. Esses grupos investem o capital estrangeiro na IES brasileira, objeto da transação, adquirindo, assim, o direito do controle parcial ou total sobre ela.

²⁵ De acordo com a CM Consultoria, empresa responsável pela publicação sobre a trajetória das fusões e aquisições na economia brasileira, em 2007 houve 19 aquisições no setor educacional. Em 2008, foram registradas 53 transações, o que garantiu ao setor educacional o terceiro lugar no ranking. Em 2009, em virtude da crise internacional que assolou o mercado financeiro em geral, houve redução acentuada para 12 operações; ainda assim, o setor educacional ocupou a 12ª posição entre os demais setores econômicos. Em 2010, ocorreu uma recuperação para 20 operações ao ano. Em 2011, foram realizadas 27 aquisições, garantindo ao setor educacional o 11º lugar nesse tipo de transação. Até o 3º trimestre de 2012, já haviam sido realizadas 15 operações no setor de aquisição e/ou fusão educacional. Disponível em: <<http://www.cmconsultoria.com.br/arquivos/QuadroGeralAquisicoesIES2014-08-13.pdf>>. Acesso em: 09 maio 2014.

Nessa perspectiva, ocorreu a primeira transação em dezembro de 2005, quando o grupo americano *Laureate Education* adquiriu 51% do capital da Universidade Anhembimorumbi; em 2010, esse mesmo grupo adquiriu 90 % do Centro Universitário Hermínio da Fonseca e 100% da Universidade Salvador. Em 2010, a também americana *Whitney International University System* adquiriu 60% do capital das Faculdades Jorge Amado (Bahia), que, em 2006, foram transformadas em Centro Universitário Jorge Amado. Nesse mesmo ano, a rede *DeVry University* adquiriu 69% da Faculdade Nordeste (CARVALHO, 2012; GUIMARÃES-IOSIF; SANTOS, 2012; OLIVEIRA, 2009). Esses três grupos são provenientes de grandes empresas americanas já consolidadas no mundo dos negócios ao redor do planeta.

Na concepção de Sguissardi (2008), essa efervescência de capitais no mercado educacional se deve, de um lado, à liberdade de atuação de capitais nacionais e estrangeiros permitida pela legislação hoje em vigor e, por outro, à ausência de qualquer limite de participação estrangeira nas mantenedoras ou empresas educacionais. “O único limite, de 30% na participação estrangeira em empresas nacionais de ensino superior, não passa de uma proposta incorporada ao Projeto de Lei da Reforma Universitária que tramita no Congresso Nacional sem a menor previsão de aprovação” (p. 1007).

É necessário e urgente que o Estado estabeleça políticas públicas, com regras claras, quanto ao processo de cisões, fusões e internacionalização de IES. A omissão do Estado contribui para que a governança da educação seja conduzida por grupos nacionais e internacionais, cujo principal objetivo gira em torno da acumulação de lucro.

A terceira forma de entrada de fundos nas instituições privadas de educação superior tem se dado por meio da atuação de investidores financeiros que compram participações em IES por meio dos Fundos *private equity*. Os investimentos são feitos mediante exigências de reestruturação e de adoção por parte das IES dos princípios da governança corporativa, já descritos anteriormente.

De 2006 até o primeiro trimestre de 2010 foram realizadas cinco grandes operações. O banco Pátria realizou a aquisição por meio de um fundo de investimento em participações de 68% da Anhanguera Educacional; em 2008 a GP Investimentos adquiriu 20% da Estácio de Sá Participações; o *Cartesian Capital Group* comprou a Faculdade Maurício de Nassau em 2008; em 2009 o *Advent* adquiriu 50% da Kroton Educacional; *Capital Intl* efetuou operação de compra do IBMEC Educacional, no início de 2010. (CARVALHO, 2012; OLIVEIRA, 2009).

O silêncio do Estado diante dos investidores contribui para que dia a dia a educação superior brasileira seja absorvida pelas leis do mercado. O Estado não tem exercido o controle necessário para a preservação dos princípios básicos de uma política educacional, comprometida com a formação cidadã, com os princípios democráticos e com a emancipação social do país.

A quarta estratégia de se obter lucros por meio da educação consiste na emissão de ações de IES diretamente na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA). Guimarães-Iosif; Santos (2012) destacam que “a abertura de capital dessas instituições na bolsa de valores despertou o interesse dos investidores devido ao potencial gerador de lucro” (p. 117).

A emissão de ações de IES na BOVESPA se iniciou em 2007 com quatro instituições: Anhanguera Educacional, Estácio Participações, Kroton Educacional e Sistema Educacional Brasileiro (SEB). Dessas, a Kroton, a Anhanguera e a Estácio de Sá permanecem cotadas na bolsa brasileira de valores e contam com milhares de investidores entre pessoas físicas e clubes de investimentos.

Entretanto, mais do que sua transformação em mercadoria, o que estamos observando, no caso do ensino superior, é um processo intenso de concentração. Assim, é possível falarmos, também, em processo de oligopolização. Ou seja, o número de fornecedores tende a se concentrar ainda mais nos próximos anos e uma fatia significativa do mercado tende a ficar com os maiores grupos. Mantidas as condições atuais de sustentação exclusivamente por mensalidades, poucos serão os que conseguirão ocupar nichos específicos do mercado sem ser acossados pelas instituições maiores (OLIVEIRA, 2009, p. 754).

Nesse cenário, presencia-se a monopolização da educação superior brasileira por um grupo de empresários que recorrem a sofisticadas estratégias de governança corporativa, as quais devem necessariamente garantir a geração de lucros à altura das expectativas dos vários atores participantes dos negócios.

As lógicas que têm norteado o fenômeno de fusões e aquisições no país tendem a se instalar nas demais IES privadas, de forma especial por meio dos serviços de consultorias que orientam as instituições sobre a forma como devem atuar no mundo do negócio educacional, obtendo lucro e atendendo minimamente às exigências do Sinaes. Por ocasião da realização do estudo empírico, os interlocutores das três IES campo deste estudo afirmaram que houve a contratação de um serviço de consultoria por ocasião da migração

para o SFE. Quando as IES priorizam os interesses mercantis, ocorre o comprometimento da política pública de avaliação e a qualidade da educação superior do país.

Desse modelo de governança capitalista decorrem outras consequências negativas, destacadas por Guimarães-Iosif; Santos (2012) como: (i) queda na qualidade da educação ofertada, com redução de investimentos para a pesquisa e a extensão; (ii) substituição de professores em regime integral, por regime parcial ou horista; (iii) recorrente demissão em massa de professores e novas contratações com salários menores; (iv) substituição de professores doutores por especialistas no intuito de reduzir gastos; (v) substituição de aulas presenciais por aulas não presenciais, junção de turmas e salas superlotadas; (vi) monopólio do setor e dificuldades das instituições de pequeno porte; (vii) comprometimento da autonomia universitária, da aprendizagem e da cidadania docente e discente. Diante do exposto, verifica-se a urgência de posicionamento do Estado por meio de uma política que regule o mercado de aquisições e fusões de IES privadas no país.

O sucesso mercadológico desses grandes grupos tem exercido certo fascínio sobre os demais gestores da educação superior privada brasileira. Em eventos promovidos pelos órgãos ligados à rede privada de educação superior, esses empresários têm sido convidados para passarem “a fórmula do sucesso”, são admirados e aplaudidos pelas suas façanhas no mundo dos negócios.

Disso decorre que, paulatinamente, poderá se reproduzir em escala macro o movimento de mercantilização e financeirização que tem assolado a educação superior brasileira. Dessa forma, segundo Guimarães-Iosif; Santos, (2012, p. 122-123), “daremos continuidade a um processo de colonização onde o sistema de educação é ditado de fora para dentro, por grandes empresas e organismos internacionais que decidem o que e como os universitários brasileiros devem aprender”.

Diante desse modelo hegemônico de governança em vigor e em plena ascensão, os prognósticos são de que acirradas negociações acontecerão nos próximos anos e a saída parece que se encontra na construção de um projeto de governança contra-hegemônica.

A construção de um projeto de governança contra-hegemônica envolve um coletivo de atores e múltiplos movimentos que, segundo Guimarães-Iosif e Santos (2012), requerem a atuação: (i) do Estado, ao qual compete a criação e execução de políticas para a educação superior no país, específicas para essa nova realidade; (ii) dos docentes e discentes, como sujeitos do processo, desenvolvendo estudos, discussões e pesquisas sobre o que está instalado e a educação superior necessária ao exercício da plena cidadania; (iii) da sociedade civil organizada, que, por meio do poder da sua força coletiva, deverá explicitar as suas

aspirações quanto ao projeto de educação superior necessário ao país, dentro dos princípios da igualdade de oportunidades.

A soma desses movimentos pode representar a retomada dos rumos da educação superior brasileira em direção aos princípios da cidadania e da emancipação, princípios esses tão contrários ao modelo hegemônico de governança, o qual tende a se expandir, caso não seja freado.

1.6 Síntese parcial

Neste primeiro capítulo foram desenvolvidas discussões sobre as complexas relações entre Estado, sociedade, educação e políticas públicas. Informações colhidas no estudo empírico, por meio dos depoimentos dos interlocutores, foram, também, analisadas no decorrer deste capítulo e ao longo dos demais, com o intuito de imprimir uma relação dialética entre os dados empíricos e a discussão teórica.

Foram empreendidas, inicialmente, reflexões sobre o Estado moderno idealizado e constituído para regular a vida social e as instituições. Assim, desde os primórdios da modernidade, a atuação do Estado tem se fundamentado no consentimento coletivo, que em troca espera proteção e garantia de direitos. No entanto, no decorrer do processo histórico, as funções e o papel do Estado são reconfigurados em consonância com os interesses do modelo de produção capitalista de cada época. Isso provoca impactos e desencadeiam mudanças em todos os campos e segmentos da sociedade, inclusive nas políticas públicas de educação. Nessa perspectiva, os Estados criam e controlam os seus sistemas e as suas políticas educacionais com a finalidade de efetivar o projeto de sociedade almejado pela classe hegemônica.

A compreensão de Estado demonstrada pelos interlocutores, ouvidos neste estudo, se aproxima, em muito, da concepção weberiana. Para eles, a legitimidade do Estado para atuar na regulação da educação superior do país decorre do poder legal que lhe foi atribuído. Dessa forma, eles entendem, a exemplo de Weber, ser a burocratização legal uma forma de dominação legítima.

A reconfiguração do papel do Estado em consonância com os interesses hegemônicos de cada contexto histórico é garantida por meio de um modelo de gestão/administração pública adotado. Assim, a atuação do Estado no contexto atual tem sido norteada pelos princípios da gestão pública pós-burocrática. Esse modelo de gestão tem provocado mudanças nos papéis do Estado, do capital, das instituições e dos cidadãos. Nesse

cenário, o Estado se desresponsabiliza pela prestação de serviços públicos e se fortalece como agente regulador/auditor/avaliador, criando as condições favoráveis para a atuação do mercado; os serviços sociais passam a ser fonte de lucros e alvos de investimentos; as instituições são guiadas pela lógica da competitividade que as mobilizam a alcançarem as performances estabelecidas e, aos cidadãos, por sua vez, cabem, em decorrência da omissão do Estado, assumirem o seu papel de consumidores ativos e pagantes pela prestação de serviços sociais.

No entanto, de acordo com Cury (2007), na Constituição Federal brasileira estão garantidos princípios, de forma especial em relação ao financiamento, à gratuidade e à universalização da educação que funcionam como amortecedores das lógicas pouco comprometidas com uma concepção social do Estado.

As reservas constitucionais do financiamento vinculado, a gratuidade no ensino oficial, o universalismo do direito ao ensino [...], seu caráter obrigatório [...] e a competência privativa da certificação oficial para efeito de validade nacional não só contêm um horizonte equalizador, como também são amortecedores de políticas outras, tendentes a um conservadorismo social (p. 851).

Para o autor, o impacto de políticas liberais em relação aos direitos sociais ocorre de forma diferenciada, especialmente quando esses direitos são protegidos por ordenamentos jurídicos sustentados na Constituição Federal, como ocorre no Brasil, de forma especial na educação básica, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Retomando o contexto neoliberal, em que as instituições e os cidadãos têm os seus papéis reconfigurados, as políticas públicas de educação também sofrem influências, pois a elas são impostas finalidades com vistas a garantir a eficácia do sistema econômico produtivo. Assim, o neoliberalismo representa outra lógica do capitalismo adotada pelo Estado, em nome da superação de crises geradas pelos modelos precedentes. Nessa perspectiva, os neoliberais propalam as liberdades individuais, criticam a intervenção do Estado e defendem as ações reguladoras do mercado.

Para o neoliberalismo, a escola representa o espaço por excelência para a formação dos indivíduos em conformidade com as necessidades do mercado. Embora a educação escolar, na perspectiva neoliberal, seja necessária ao modelo produtivo, já a sua

oferta não é função exclusiva do Estado, devendo, portanto, ser transferida para a iniciativa privada, estimulando assim a competição e a eficácia do mercado educacional.

Disso decorre que, dialeticamente, a educação exerce funções por vezes contraditórias e mediadoras. Por um lado, o processo educativo emancipa e humaniza as pessoas, tanto pela transmissão da cultura produzida pela humanidade quanto pela conscientização crítica das condições históricas da existência material. Por outro lado, a educação reproduz e legitima os interesses da classe hegemônica, desenvolvendo as habilidades e os valores requeridos pelo modelo de produção econômica.

Nessa mesma perspectiva, os interlocutores tendem, também, a reduzir as finalidades da política de avaliação do Sinaes às lógicas mercadológicas, indicando estratégias utilizadas pelas IES com vistas à regulação de insumos que lhes garantam os índices necessários para continuarem atuando no mercado. Destacam, também, que os resultados das avaliações do Sinaes contribuem para que a IES se situe mercadologicamente em relação às demais instituições. Diante do exposto, observa-se a preponderância da regulação unilateral do mercado em detrimento de ações da comunidade acadêmica com vistas ao aperfeiçoamento dos processos.

Desse modo, observa-se que a lógica neoliberal tem afetado, de forma especial, o segmento da educação superior privada, que tem sido tratada como mercadoria pelas estratégias do mercado de aquisições e de fusões de IES, atraindo, assim, o empresariado nacional e internacional que tem investido nesse setor. Disso decorre uma tendência à oligopolização do setor, uma vez que a oferta da educação superior brasileira tem sido monopolizada por grupos detentores de capital majoritário.

Essa expansão mercadológica da educação superior privada decorre da ausência de legislações nacionais para regulamentar os processos de aquisições e fusões, e, também, para delimitar a participação de capital internacional nas mantenedoras de IES. Nessa conjuntura, novos atores passam a atuar na oferta da educação superior brasileira, envolvendo agentes de mercados nacional e internacional. Disso decorrem novos desafios para as políticas de avaliação da educação superior do país, que devem estabelecer formas de acompanhamento dessas IES para que elas cumpram a sua finalidade social, que consiste na oferta da educação como bem público que contribui para a formação do cidadão crítico e transformador do seu meio.

Essa tendência à oligopolização do setor privado da educação superior brasileira tem deixado as IES de médio e pequeno porte preocupadas com o seu futuro nesse mercado educacional. Ao explicitarem essa preocupação, os interlocutores também evidenciam

contradições. Na percepção deles, cabe ao Sinaes ser mais exigente para inibir o monopólio do setor por esses grupos; no entanto, esses mesmos interlocutores se queixam das exigências dessa política de avaliação que, segundo eles, são demasiadas e têm dificultado o funcionamento das IES menores. Outra contradição parece residir na atuação do próprio Estado, que, em nome do princípio da diversidade, cria modelos múltiplos de IES e, ainda, favorece que a expansão mercadológica do setor privado se dê por iniciativa de diferentes agentes. No entanto, a política de avaliação é única, contrariando assim o princípio da diversidade e não levando em conta as complexidades que envolvem a oferta da educação superior no país.

Depois de ter explorado até aqui os conceitos que perpassam a complexa relação entre o Estado, a sociedade, a educação e as políticas públicas, no capítulo seguinte são desenvolvidas reflexões sobre a constituição, a consolidação e a expansão da educação superior em Minas Gerais. A proposta é avançar na discussão das políticas voltadas para a educação superior, considerando agora o estado de Minas Gerais, *locus* da pesquisa empírica desta tese, pois as políticas só adquirem significado quando são discutidas na sua totalidade e historicidade, na qual a realidade se apresenta com a complexidade dos movimentos que lhe são intrínsecos.

Nessa perspectiva e com respaldo na concepção marxista²⁶, pode-se dizer que as políticas do Estado para a educação superior representam a totalidade macro e de maior complexidade, constituída pelas totalidades de menor complexidade, que, nesse caso, envolve a realidade da educação superior no estado de Minas Gerais. No entanto, Paulo Netto (2011) adverte que nenhuma dessas totalidades é simples e o que as distingue é o seu grau de complexidade. Assim, a realidade da educação superior brasileira é um complexo constituído por outros complexos, perpassada pelas contradições de todas as totalidades que a compõe.

²⁶ O termo marxista refere-se aos escritos, ao pensamento e às tradições políticas não apenas de Marx, mas também de seus seguidores e partidários posteriores, até os dias de hoje. O termo marxiano, por sua vez, é mais técnico e refere-se aos textos escritos exclusivamente por Karl Marx. (KOHAN, 2015).

CAPÍTULO 2 - EDUCAÇÃO SUPERIOR EM MINAS GERAIS: CONSTITUIÇÃO, CONSOLIDAÇÃO E EXPANSÃO

Os homens são os produtores de suas representações, de suas idéias e assim por diante, mas os homens reais, ativos tal como são condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e pelo intercâmbio que a ele corresponde até chegar às suas formações mais amplas. (MARX; ENGELS, 1996, p. 36-37).

2.1 Introdução

Este capítulo discute o processo de constituição, expansão e consolidação da educação superior em Minas Gerais, objetivando apreender as políticas da educação superior do plano micro/regional que dialeticamente se relacionam com as políticas nacionais.

Considerando que no capítulo 1 foram discutidas as complexidades e as contradições que perpassam as políticas públicas de educação, e de forma especial a de avaliação, neste segundo capítulo a atenção se volta para compreensão da educação superior em MG enquanto parte dessa totalidade maior, que também tem sido condicionada pelas questões ideológicas do modelo de gestão adotado pelo Estado, em que preponderam as estratégias do mercado e as lógicas do sistema de produção econômica.

Nessa perspectiva, a discussão sobre o processo de composição da rede de educação superior de Minas Gerais se dá por meio de uma breve retomada histórica do percurso de criação de cursos superiores no Brasil, nos períodos da colônia, do império e da república.

Em seguida, busca-se compreender o papel desempenhado pela Constituição Estadual de 1989 na consolidação da rede de educação superior mineira e no fortalecimento da ação reguladora do CEE/MG sobre IES privadas.

E, por último, discute-se o movimento de expansão da educação superior mineira ocorrido entre 1991 e 2010, buscando compreender os fatores que contribuiriam para o crescimento desse segmento. A intenção aqui é estabelecer relações entre o movimento de expansão da educação superior na esfera macro/Brasil e na esfera micro/Minas Gerais, ou seja, verificar se o crescimento de IES ocorre de forma proporcional em ambas as esferas, ou se há expansão diferenciada em alguma dessas instâncias.

2.2 A composição da rede de educação superior mineira

A compreensão da constituição, da evolução e da expansão da educação superior mineira pressupõe necessariamente a retomada histórica dos caminhos percorridos pelo Brasil, nas fases colonial, imperial e republicana no projeto de criação e instalação de cursos superiores no país.²⁷

De acordo os estudos de Carneiro (1972), o nascimento da educação superior surgiu tardiamente nos países de colonização portuguesa, enquanto que em outros países latino-americanos, colonizados pelos espanhóis, “nada menos de cinco universidades surgem ainda no século XVI nos centros onde se encontravam os hispânicos” (p. 58), tais como a Universidade de São Domingos na hoje República Dominicana, a de São Marcos no Peru, de São Felipe no Chile, a de Santa Fé em Bogotá e a de Córdoba na Argentina.

No entanto, no Brasil, segundo Cunha (1980), a universidade surgiu tardiamente, apenas no século XX, pois “a primeira instituição de ensino superior [...] que vingou com o nome de universidade – a Universidade do Rio de Janeiro – foi criada em 1920, depois de 30 tentativas” (p. 189). Dessa forma, o Brasil foi um dos últimos países da América a contar com uma universidade, pois nessa época já existiam 78 universidades espalhadas pelos Estados Unidos e mais 20 por toda a América Latina.

Segundo Cunha (1980), o surgimento tardio da universidade brasileira não pode ser compreendido como ausência da educação superior no Brasil colônia, uma vez que nos colégios dos jesuítas, nesse período, eram ministrados cursos de filosofia e teologia, os quais, na concepção do autor, podem ser reconhecidos como “saberes dominantes superiores” (p.15). De acordo com o mesmo autor, o curso de Filosofia tinha a duração de três anos e nele se ministravam as aulas de lógica, física, matemática, ética e metafísica. Quanto ao curso de Teologia, esse durava quatro anos e estava constituído por duas disciplinas básicas, a teologia moral, na qual eram tratadas as questões éticas relativas à vida cotidiana, e a teologia especulativa, que consistia no estudo dos dogmas da fé católica.

Nesses moldes de instituições e cursos que prevaleceram no Brasil colônia, destaca-se, em Minas Gerais, o Seminário de Nossa Senhora da Boa Morte de Mariana, inaugurado em 1750, no qual, segundo Peixoto; Braga; Aguiar (2006), “a partir de 1753 foram instalados os cursos de Filosofia e Teologia” (p. 25). Existe certo consenso entre os historiadores de que foi nesse seminário que se formaram os líderes da Inconfidência Mineira.

²⁷ Até 1920 prevaleciam no país os cursos superiores oferecidos pelas denominadas escolas superiores, que equivalem ao que hoje se conhece como faculdades isoladas.

Quanto às razões que justificaram a criação do seminário de Mariana, Cunha (1980) esclarece que isso se deu após insistentes pedidos do bispo local ao rei, uma vez que eram “grandes as despesas dos moradores de Minas Gerais ao mandarem seus filhos para os colégios do Rio de Janeiro ou da Bahia” (p. 35). Vale ressaltar que os cursos de teologia e filosofia de Mariana foram os últimos criados pelos jesuítas, no Brasil colônia, antes de sua expulsão pelo Marquês de Pombal, em 1759, sendo na ocasião todos os colégios da Companhia de Jesus fechados, inclusive o de Mariana.

Com a vinda da Família Real Portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808, inicia-se um novo período da educação superior no País. Se antes as famílias com situação econômica privilegiada enviavam seus filhos até a Europa para a formação em nível superior, agora, com a transferência da corte portuguesa para o Brasil e a suspensão das relações com Portugal, surge a necessidade de criação de cursos superiores no Império.

Foi, portanto, durante o Império que se constituiu o núcleo do ensino superior brasileiro sobre o qual foi erguido o modelo que se tem hoje, agora ampliado e diversificado. No entanto, mesmo sendo o Brasil nessa época a sede da monarquia, foram criadas poucas escolas superiores no início do império, a maioria visando formar o quadro de profissionais necessários à corte. São criados cursos e academias, que, na visão de Cunha (1980), se limitavam a formar, num plano secundário, profissionais para o Estado, o que talvez correspondesse ao que se conhece hoje como ensino profissionalizante.

Nesse contexto, de acordo com Fávero (2000, 2006), no ano de chegada da Família Real ao Brasil é instituído, por Decreto de 18 de fevereiro de 1808, “o Curso Médico de Cirurgia na Bahia e, em 5 de novembro do mesmo ano, é instituída, no Hospital Militar do Rio de Janeiro, uma Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica” (p.20). Outro ato sancionado, ainda nesse período, instituiu também a Academia Real Militar, a qual tinha como principal função formar o corpo de oficiais das forças armadas para a defesa da corte.

Esses primeiros cursos instituídos com o objetivo de suprir as necessidades imediatas da corte, por meio de uma formação profissional aligeirada e pragmática, não são reconhecidos por todos os estudiosos do assunto como a gênese da educação superior brasileira, nos moldes do que se conhecia de ensino superior europeu, de forma especial da universidade de Coimbra, em Portugal. Imbuído por essa concepção, Masetto (1998) afirma que os primeiros cursos superiores foram criados somente na década de 1820, sendo “de direito em Olinda, de medicina em Salvador, de Engenharia no Rio de Janeiro” (p.10). No entanto, têm-se notícias da existência de curso superior em Minas Gerais anteriormente a essa

época, uma vez que, segundo Cunha (1980), “em 1817, foi criada uma cadeira de história em Ouro Preto” (p.106).

As mudanças mais relevantes ocorridas durante o período imperial, em relação à educação superior brasileira, consistiram na criação da Escola Politécnica, em 1874, no Rio de Janeiro, e na Escola de Minas de Ouro Preto, em 1876. De acordo com Cunha (1980), a Escola de Minas foi criada por vontade e decisão de Dom Pedro II que, preocupado em desenvolver estratégias de exploração das riquezas minerais brasileiras, em visita à Academia de Ciências de Paris, recebe orientações no sentido de criar uma escola no Brasil, inspirada no modelo da Escola de Minas da França.

Dessa forma, Claude Henri Gorceix, aluno formado pela escola francesa, é indicado para implantar a escola de mineralogia no Brasil “tomando como modelo a Escola de Minas de Saint-Etienne, Gorceix elaborou o projeto de escola brasileira, recomendando sua localização em Ouro Preto, justamente no centro da região onde a mineração do ouro e do diamante já era decadente, e a do ferro, promissora [...]” (CUNHA, 1980, p.98). Assim, a escola de Minas de Ouro Preto, a exemplo da escola francesa, deveria formar administradores e engenheiros encarregados da administração e da fiscalização das explorações minerais, geológicas e metalúrgicas.

No entanto, Carvalho (2002) chama atenção para o contexto econômico da época, o qual girava em torno da produção cafeeira, não havendo, portanto, demanda por engenheiros de minas e geólogos. Para o autor, a criação da Escola de Minas de Ouro Preto se deu mais por razões ideológicas do que econômicas e a sua criação só foi possível pelo apoio incondicional do imperador Dom Pedro II. Segundo Cunha (1980), o certo é que essa escola “esteve ligada estreitamente, por décadas, à Escola de Minas, ao Museu e à Academia de Ciências de Paris. Para estas instituições mandava coleções geológicas e delas recebia professores, livros, coleções geológicas e técnicas pedagógicas”. (p.125).

Ao que tudo indica, a Escola de Minas de Ouro Preto era bem conceituada e detinha de prestígio nacional, uma vez que nela se formavam alunos oriundos das elites brasileiras, sendo que alguns exerceram fortes influências na história do país, tais como, Carlos Chagas, Getúlio Vargas e Pandiá Calógeras, entre outros. Para Carneiro (1972), a referida instituição foi a última de ensino superior criada no país no período imperial. “A última criação da Monarquia havia de ser a Escola de Minas de Ouro Preto, fundada em 6 de Novembro de 1875 por decreto [...]” (p. 68). Vale lembrar que não existe consenso entre os historiadores quanto ao ano de criação dessa escola, sendo que alguns datam a sua fundação em 1875 e outros em 1876.

Com o fim do Império, o Brasil contava com algumas escolas e alguns cursos superiores esparsos pelo seu território. Dessa forma, é com o advento da República que são criadas as primeiras universidades brasileiras, algumas “passageiras” e outras “bem sucedidas”.²⁸

Cunha (1980, p. 177-185) nomeia como “universidade passageira” a universidade de Manaus criada em 1909, no auge do ciclo da borracha, a qual se fragmentou, em 1926, em três faculdades isoladas. Outra universidade, que segundo esse mesmo autor, também teve vida curta foi a Universidade de São Paulo²⁹, fundada em 1911, a qual se mantinha com recursos oriundos das mensalidades cobradas dos alunos. Essa universidade encerrou as suas atividades por volta de 1917 em função da evasão de seus alunos para cursos similares, criados e mantidos pelo governo estadual. E, por fim, a Universidade do Paraná, instalada em 1912, a qual, em função da reforma Carlos Maximiliano de 1915, que “impedia a equiparação de escolas superiores em cidades com menos de 100 mil habitantes, como era o caso de Curitiba [...]” (p. 188), se fragmentou em três estabelecimentos isolados de ensino.

A Universidade do Rio de Janeiro, denominada mais tarde de Universidade do Brasil e atualmente Universidade Federal do Rio de Janeiro, abre o rol das “universidades bem sucedidas”, sendo considerada como a primeira universidade que prosperou em solo brasileiro. No entanto, faz-se necessário compreender que essa primeira universidade brasileira não nasceu da convicção e nem de um projeto construído pelos intelectuais do país, que na ocasião eram representados pelos líderes políticos positivistas que proclamaram a república. Esses, ao contrário dos demais, resistiam à criação de universidades no Brasil por considerá-las medievais e ultrapassadas para as necessidades do país.

Ao se referir aos motivos apresentados na época para a criação da universidade do Rio de Janeiro, Oliven (2002) explicita a inexistência de razões e de políticas educacionais mais consistentes.

A primeira universidade brasileira foi criada em 1920, data próxima das comemorações do Centenário da Independência (1922). [...] Comentava-se, à época, que uma das razões da criação dessa Universidade, localizada na capital do país, devia-se à visita que o Rei da Bélgica empreenderia ao país,

²⁸Universidades “passageiras” é a terminologia utilizada por Cunha (1980) para designar as instituições universitárias que exerceram suas atividades por um curto período de tempo, sendo imediatamente fechadas por razões diversas. Já o termo universidades “bem sucedidas” é usado pelo autor para nomear as universidades que prosperaram.

²⁹Essa universidade não deve ser confundida com a atual Universidade de São Paulo, criada em 1934, pois elas são de naturezas administrativas diferentes. A primeira era vinculada ao setor privado, enquanto a atual pertence à administração pública do estado de São Paulo.

por ocasião dos festejos do Centenário da Independência, havendo interesse político em outorgar-lhe o título de Doutor Honoris Causa. O Brasil, no entanto, carecia de uma instituição apropriada, ou seja, uma universidade. (p. 33).

Ao que tudo indica, a criação da primeira universidade brasileira se deu desprovida de intencionalidades pedagógicas e sem, mesmo, um projeto acadêmico comprometido com a formação de cidadãos para as necessidades do contexto social.

Cunha (2003) credita o surgimento da universidade no Brasil, em parte, a um ato do poder legislativo, na emenda ao orçamento de 1915, autorizando ao presidente da República, quando julgasse conveniente, reunir em universidades as faculdades federais existentes no Rio de Janeiro.

Nesse sentido, as duas primeiras universidades brasileiras surgiram da aglutinação de unidades isoladas de educação superior já existentes. A Universidade do Rio de Janeiro se constituiu pela união das faculdades de Medicina, de Engenharia e de Direito. A Universidade Minas Gerais também foi criada a partir da aglutinação de quatro escolas superiores já existentes em Belo Horizonte.

No processo de expansão da educação superior em Minas Gerais, nos primórdios de República, merece ser destacada a Faculdade Livre de Direito de Minas Gerais, fundada em Ouro Preto em 1892 e posteriormente transferida para Belo Horizonte. Foram criadas, também nesse período, as Escolas de Odontologia e Farmácia em 1907, a Escola de Engenharia em 1912, a Faculdade de Medicina em 1911. Essas instituições deram origem, em 1927, à Universidade Federal de Minas Gerais.

A associação entre o desenvolvimento do ensino superior em Minas Gerais e a conquista da emancipação intelectual e do progresso do estado, vai se fazer presente já na proposta de criação da Faculdade Livre de Direito de Minas Gerais, instalada em Ouro Preto em 1892, e transferida, seis anos depois, para a recém-inaugurada Belo Horizonte. Entre a criação dessa faculdade e o ano de 1912 foram criadas, nesta capital, as Escolas de Odontologia e Farmácia, a de Engenharia, e a Faculdade de Medicina, que irão compor, futuramente, a Universidade de Minas Gerais (PEIXOTO, 2006, p. 99).

A criação de uma universidade no Estado já fazia parte do projeto político dos Inconfidentes. A ideia, porém, só veio a concretizar-se em 1927, com a fundação da Universidade de Minas Gerais (UMG), que nasceu como instituição privada, subsidiada pelo

Estado. A UMG permaneceu na esfera estadual até 1949, quando foi federalizada. O nome atual de Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) só foi adotado a partir de 1965.

Essa relação ambígua e um tanto nebulosa entre o público e o privado tende a se ampliar para além do financiamento. Isso pode ser verificado mais tarde com a criação das fundações públicas pelo estado mineiro, as quais atuam como mantenedoras de IES privadas. Disso decorre que em 1989, por meio do texto da constituição estadual, o governo mineiro passou a entender que competia aos SEE/MG a função de avaliar e regular essas IES, uma vez que as suas mantenedoras foram criadas pelo poder público estadual. Dessa relação distorcida e confusa entre o público e o privado emana o objeto deste estudo, uma vez que as três IES, campo da pesquisa empírica, são instituições privadas mantidas por fundações educacionais públicas de direito privado.

Retomando o viés histórico, observa-se que, nos primórdios do Brasil República, o ensino superior foi marcado pelos princípios da liberdade e da laicidade das reformas educacionais de Benjamin Constant, que desencadearam facilitação de acesso, mudanças nas condições de admissão e expansão das faculdades isoladas. Nesse cenário, o estado de Minas Gerais cria diversas IES isoladas, as quais mais tarde deram origem, por meio da aglutinação de cursos, às principais universidades públicas do estado.

Quadro 5 – Criação de IES em Minas Gerais na Primeira República (1889 - 1930)

Ano de criação	Instituições criadas
1892	Faculdade Livre de Direito de Minas Gerais - Ouro Preto
1904	Escola de Farmácia e Odontologia do Instituto Granbery de Juiz de Fora
1907	Faculdade de Odontologia e Farmácia de Minas Gerais – BH
1908	Escola Agrícola de Lavras
1910	Escola de Aprendizes e Artífices – BH
1911	Faculdade de Medicina – BH
1912	Escola de Engenharia – BH
1913	Escola de Engenharia de Itajubá
1914	Faculdade de Farmácia – Alfenas
1915	Faculdade de Odontologia – Alfenas
1922	Escola Superior de Agricultura e Veterinária de Viçosa

Fonte: Quadro estruturado a partir de informações contidas em Peixoto; Braga; Aguiar (2006)

Conforme se verifica no quadro 5, durante a Primeira República ocorreu uma significativa expansão de IES em Minas Gerais. Essas instituições deram origem a seis importantes universidades federais existentes atualmente no Estado Minas Gerais.

A Universidade Federal de Minas Gerais resultou da aglutinação das faculdades de Direito, de Odontologia, de Farmácia, de Medicina e de Engenharia, localizadas

respectivamente em Ouro Preto e Belo Horizonte. A junção das faculdades de Farmácia e de Odontologia de Alfenas deu origem à Universidade Federal de Alfenas. A universidade Federal de Lavras tem sua origem na Escola Agrícola de Lavras, criada em 1908. O Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais é decorrente da Escola de Aprendizes e Artífices de Belo Horizonte. A Universidade Federal de Itajubá tem os seus primórdios na Escola de Engenharia de Itajubá. Da Escola de Farmácia e Odontologia do Instituto Granbery originou-se a Universidade Federal de Juiz de Fora

Segundo Cunha (2003), nos anos de 1930, foram realizadas duas importantes ações que nortearam o crescimento, a sistematização e a estruturação do ensino superior brasileiro. A primeira foi a criação, em novembro de 1930, do Ministério da Educação e Saúde³⁰, sendo o seu primeiro ministro o intelectual Francisco Campos. A segunda foi a criação, em 1931, por meio de um Decreto-lei baixado por Getúlio Vargas, do Estatuto das Universidades Brasileiras, o qual tratava da organização e das condições de funcionamento de todas as instituições de nível superior.

É pertinente considerar que a criação tanto do Ministério da Educação quanto do Estatuto das Universidades Brasileiras representou o maior controle do Estado no estabelecimento de diretrizes para esse nível de ensino, na perspectiva de garantir um padrão único de organização, objetivando assim conter a autonomia na criação de universidades no território brasileiro. Nesse cenário da educação superior brasileira, infere-se que tem início ao que Barroso (2006) designa de regulação nacional, pois o Estado começa a institucionalizar a sua forma de atuar em relação à educação superior brasileira.

Essa atuação por parte do Estado, objetivando o controle da expansão, reflete também na educação superior mineira, uma vez que, de acordo com Peixoto; Braga; Aguiar (2006), na década de 1940, em Minas Gerais foi criada apenas uma faculdade privada. Em relação à década de 1950, os autores afirmam que foram criadas cinco instituições mineiras de educação superior,

³⁰ O Ministério da Educação, órgão federal do Brasil, foi fundado por meio do decreto n.º 19.402, em 14 de novembro de 1930, com o nome de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, pelo então presidente Getúlio Vargas e era encarregado pelo estudo e despacho de todos os assuntos relativos ao ensino, saúde pública e assistência hospitalar. Em 1953, é criado o Ministério da Saúde, retirando, assim, do Ministério da Educação as responsabilidades pela área da saúde. A partir de então, passou a se chamar oficialmente Ministério da Educação e Cultura – MEC, conforme a Lei n.1920 de 25 de julho de 1953. Em 1985, foi criado o Ministério da Cultura, pelo decreto 91.144. Desde então, o órgão federal responsável pela política nacional de educação, em todos os níveis de ensino, passa a se chamar Ministério da Educação, mas curiosamente a sigla MEC continua a ser utilizada por esse Ministério até os dias atuais (CUNHA, 2003).

[...] entre elas, em 1958, a Universidade Católica de Minas Gerais, a partir do Seminário Coração Eucarístico, posteriormente denominada de Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. O curso de Música, o mais antigo da atual universidade Federal de Uberlândia, foi criado em 1958, enquanto a Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro, instituição que dá origem à Universidade Federal do Triângulo Mineiro, e a Faculdade de Odontologia de Diamantina, nascedouro da Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e do Mucuri, foram criadas em 1953. Também nesse ano foram criados os cursos de Filosofia e de Letras, que posteriormente darão origem à Universidade Federal de São João Del Rei. (PEIXOTO; BRAGA; AGUIAR, 2006, p. 26).

Essa retomada do crescimento de IES em Minas Gerais, na década de 1950, coincide com o movimento que ocorria no país de uma forma geral. Nesse sentido, Oliven (2002) postula que “durante a Nova República, foram criadas 22 universidades federais. Cada Unidade da Federação passou a contar, em suas respectivas capitais, com uma universidade pública federal.” Ainda no mesmo período, segundo essa autora, ocorreu a criação e a expansão das IES confessionais, pois “foram, também, criadas 9 universidades religiosas, 8 católicas e 1 presbiteriana” (p. 37).

No início da década de 1960, no cenário educacional brasileiro, houve a promulgação da primeira Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional – Lei 4.024/61. Foi criado também o Conselho Federal de Educação, cuja composição era predominantemente privatista. Durante o regime militar, de forma especial nas décadas de 1960 e 1970, esse órgão era formado prioritariamente por donos de instituições particulares de ensino e, ao que tudo indica, legislavam em causa própria, comprometendo, assim, a expansão das instituições públicas.

Para Cunha (2007), as instituições privadas de ensino foram favorecidas pelo regime militar, uma vez que os mentores do golpe de 1964 já demonstravam serem simpatizantes dos princípios privatistas que fundamentaram a LDB de 1961. Por outro lado, também as orientações do então Conselho Federal de Educação mostravam-se articuladas ao regime totalitário do País, pois os membros desse Conselho, nomeados pelo Presidente da República, ficavam expostos às pressões do próprio poder.

Nas décadas de 1960 e 1970 ocorreram inúmeras mudanças no sentido de favorecer a massificação da educação superior no país. A educação passou a ser vista como um grande negócio, minimizando, inclusive, a responsabilidade do Estado de oferecê-la ou de criar políticas de expansão de IES públicas. Além disso, tornou-se comum a prática de isenção fiscal por parte do Estado para os empresários da área educacional e, conseqüentemente, a expansão licenciosa de IES privadas.

Observa-se que os interesses do Estado em relação à educação superior e sua expansão pela via privada se efetivam, num primeiro momento, por meio das concessões feitas pelo Conselho Federal de Educação e, numa segunda etapa, pela cooptação das IES particulares beneficiadas pela isenção fiscal. Isso decorre das relações próprias de um sistema capitalista em que as instituições, de uma forma geral, são controladas pelo Estado em função de seus próprios interesses.

O Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, segue-se que todas as instituições comuns são mediadas pelo Estado e adquirem através dele uma forma política. (MARX, 1996, p. 98)

Essas estratégias ideológicas, objetivando e facilitando a expansão de IES por meio da iniciativa privada, projetaram também seus reflexos em Minas Gerais, na década de 1960, e, segundo Peixoto; Braga; Aguiar (2006), nesse contexto foram criadas trinta e duas (32) instituições de educação superior, a maioria de iniciativa privada, e mais três (03) universidades federais, em Juiz de Fora, Ouro Preto e Uberlândia.

A expansão da educação superior adquiriu mais fôlego ainda na década de 1970, motivada, em muito, pelo sentimento de ufanismo que tomou conta do país, bem como do crescimento econômico de uma parte da sociedade brasileira, que viu o ramo educacional como uma oportunidade de aplicação financeira. Isso favoreceu a proliferação descontrolada e de qualidade duvidosa de instituições privadas no País. Martins (2000) enfatiza as deficiências e as omissões decorrentes da expansão desordenada ocorrida à época.

A graduação, durante a década de 70, cresceu no número de alunos e professores, mas não houve esforços contínuos de implementação de programas para enfrentar esse aumento da demanda, nem para enfrentar a entrada de um público mais diversificado socialmente. O resultado dessa não-política foi o aumento considerável da evasão, um desperdício enorme de estudantes, de disciplinas e uma refração à mudança e à modernização desse nível de ensino (p. 55).

Do ponto de vista da política educacional, a maioria dos estabelecimentos privados e isolados de ensino surgiu da proliferação de IES a partir dos anos de 1970 e até hoje inúmeras delas apresentam deficiências na formação acadêmica oferecida aos seus alunos. Sob esse ângulo, é pertinente destacar que um conjunto bastante expressivo dessas

IES está voltado para a formação aligeirada dos estudantes por meio apenas da transmissão do ensino, imperando, na maioria das vezes, o descompromisso com a prática da pesquisa.

Em Minas Gerais, se confirma também, nesse período, a tendência nacional de expansão da educação superior pela via da privatização, pois, de acordo com Peixoto, Braga e Aguiar (2006), na década de 1970 foram criadas 36 IES no estado mineiro, sendo a maioria pertencente à iniciativa privada.

Nesse contexto histórico e político, foram criadas, também, a instituição A (1972) e a instituição B (1973), ambas objeto de estudo desta tese. Essas IES e suas mantenedoras foram criadas seguindo o movimento de massificação da educação superior desse contexto, em que a atuação da iniciativa privada fora incentivada pelo próprio Estado por meio da isenção fiscal e de outras medidas de flexibilização, com vistas à expansão da oferta da educação superior, de forma especial para o interior de Minas Gerais.

A década de 1980, denominada como “a década perdida” para a maioria dos países latino-americanos, em função da estagnação econômica, da retração da produção industrial, do baixo crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, das altas taxas de desemprego, dos índices de inflação extremamente altos e do aumento da dívida externa, desencadeou impactos, também, no processo de expansão da educação superior. No Brasil, de forma específica, esse período representou o final do ciclo de expansão vivido nos anos de 1970, com o conhecido “milagre econômico”³¹.

No entanto, Martins (2000) e Sousa (2003 e 2013) chamam a atenção para o movimento que, no final dos anos de 1980, perpassou o “novo ensino privado”, de perfil laico, constituído a partir do final da década de 1960. De acordo com os autores, no final dos anos de 1980, presencia-se o movimento de transformação das IES isoladas em universidades particulares. Isso se dá no intuito de usufruir da autonomia preconizada pela legislação para as instituições universitárias. Dessa forma, o novo ensino superior privado recupera fôlegos no final de 1980, rumo à expansão guiada pelos princípios mercadológicos e empresariais.

O certo é que a crise econômica, vivida pelo país nos anos de 1980, criou inúmeras incertezas que, conseqüentemente, refletiram na educação superior, gerando uma reversão na tendência de crescimento continuado, com uma redução progressiva no número de matrículas, tanto no setor privado quanto no conjunto do sistema de educação superior.

³¹ Denominação dada à época ao excepcional crescimento econômico ocorrido durante o regime militar no Brasil, também conhecido pelos opositores como “anos de chumbo”, especialmente entre 1969 e 1973, no governo Médici. Nesse período, paradoxalmente ocorre no Brasil o aumento da concentração de renda e da pobreza (BENTO, 2003).

A tabela a seguir mostra que, embora houvesse, nesse período, uma elevação no número de oferta de vagas na educação superior, inversamente contrário ocorre, em 1985, uma queda no número de alunos ingressantes, indicando influências da questão econômica na expansão desse segmento.

Tabela 1 – Evolução do número de matrículas na educação superior brasileira - 1980 – 1989

Anos	Inscrições	Vagas oferecidas	Ingressos
1980	1.803.567	404.814	356.667
1985	1.514.341	430.482	346.380
1989	1.8180.33	466.794	382.221

Fonte: Elaborada com base nos dados do INEP (1980 – 1989)

Observa-se que o número de inscritos em exames vestibulares baixou de 1,8 milhões em 1980 para 1,5 milhões em 1985, retornando a 1,8 milhões em 1989. O número total de vagas teve um crescimento mediano e saltou de 404.814 em 1980 para 466.794 em 1989, representando um crescimento de 15,3%. Em relação ao número de ingressos, observa-se um leve declínio no ano de 1985. No entanto, no ano de 1989 inicia-se o processo de expansão que se estenderia para as décadas seguintes (INEP, 2007).

De acordo com os dados retratados na tabela 2, observa-se que, entre os anos de 1980 e 1984, houve um declínio gradativo no número de IES no país, no entanto, em 1985 inicia-se um movimento alternado de estabilidade, de redução e de elevação no número de instituições de educação superior.

Tabela 2 - Evolução do número de IES por categoria administrativa no Brasil (1980 -1990)

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	882	56	53	91	682
1981	876	52	78	129	617
1982	873	53	80	126	614
1983	861	53	79	114	615
1984	847	53	74	111	609
1985	859	53	75	105	626
1986	855	53	90	120	592
1987	853	54	83	103	613
1988	871	54	87	92	638
1989	902	54	84	82	682
1990	918	55	83	84	696

Fonte: MEC/INEP/SEEC (1990)

Considerando as IES por dependência administrativa, observa-se que, entre os anos de 1980 e 1986, houve a redução no número de instituições pertencentes às esferas federal e privada. Verifica-se, nesse mesmo período, um movimento inverso em relação às IES estaduais e municipais, uma vez que houve crescimento significativo no número de instituições dessa natureza.

Todavia, merece ser lembrado que, nesse contexto, nem toda IES pertencente às esferas administrativas estadual e municipal são públicas no sentido de gratuidade, uma vez que, embora mantidas por fundações estaduais e municipais, tidas como filantrópicas ou sem fins lucrativos, elas são sustentadas pelos recursos advindos das mensalidades cobradas dos alunos. Isso pode ser exemplificado pelo grupo de IES de MG investigadas neste estudo que, embora mantidas por fundações estaduais sem fins lucrativos, sempre ministraram ensino pago.

Em Minas Gerais, observa-se também, a exemplo do que acontecia no país como um todo, o desaceleramento na expansão da educação superior no estado, uma vez que nesse período, segundo Peixoto; Braga; Aguiar (2006), foram criadas apenas oito IES. Entre essas poucas IES criadas em MG nesse período, inclui a instituição C, também campo da pesquisa empírica desta tese. A instituição C, mantida por fundação pública de direito privado sem fins lucrativos, desde a sua origem vem usufruindo, também, das benesses da isenção fiscal concedida pelo Estado.

Para Sousa (2003 e 2013), a redução do crescimento da educação superior, de forma especial nos primeiros anos da década de 1980, se deu também por razões legais, uma vez que nesse contexto foram promulgados dispositivos que suspendiam a criação de novos cursos de graduação no país.

No entanto, para o autor, não é pertinente falar de estagnação do setor privado nesse contexto, pois, apesar das questões econômicas e legais, a rede privada continuou a se expandir na referida década, por meio de movimentos e direções diversificados: (i) nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste houve o aumento significativo do número de instituições; (ii) nas regiões Sul e Sudeste, o segmento privado cresceu mais no interior do que nas capitais dos estados; (iii) no Norte e Nordeste, foram criadas novas instituições, e não apenas novos cursos nas IES já existentes; (iv) na segunda metade dessa década ocorreu a diminuição do número de estabelecimentos isolados, mas aumentou a quantidade de universidades privadas particulares; (v) nesse mesmo período, as IES privadas começaram a estender a sua atuação para além dos territórios que já eram de seu domínio em busca de novas clientela (SOUSA, 2003).

A partir de 1987, constata-se no país a tendência de expansão das IES privadas, a estabilidade das federais e a alternância entre expansão e redução de instituições municipais e estaduais no país. Nessa perspectiva, presencia-se um movimento de reestruturação do setor privado, que será a base para o proeminente crescimento das décadas subsequentes. O crescimento da educação superior privada nos anos de 1980 se deu com oscilações que não comprometeram a expansão e a consolidação desse segmento nos anos seguintes.

Observa-se que o processo histórico de constituição da rede de educação superior mineira se deu condicionado pelo projeto ideológico e pelo modelo de gestão adotado pelo Estado em cada contexto, na perspectiva do que foi discutido no capítulo 1.

No Brasil Colônia, Minas Gerais se mostra como um terreno profícuo para a implantação do modelo de educação importado da corte e, aqui, ministrado nos colégios e seminários jesuíticos, constituindo, assim, o germe da educação superior que mais tarde se instalaria no país e no estado mineiro.

No período imperial, com a transferência da corte portuguesa para o Brasil, Minas Gerais cumpre também o papel ideológico dado à educação superior nesse contexto, formando os profissionais necessários ao Estado. Exemplo disso são os primeiros cursos de história, farmácia e mineralogia (Escola de Minas) criados, em Outro Preto, nesse período, para atender às necessidades imediatas do poder central, configurado na corte aqui instalada.

Com o advento da república, em que o Estado delibera sobre a criação de universidades por meio da aglutinação de unidades isoladas já existentes, Minas Gerais, por sua vez, cria a sua primeira universidade a partir da fusão de quatro instituições já existentes, em conformidade com as orientações emanadas do poder central. Dialeticamente, os ordenamentos do Estado Liberal garantem a conformação de MG ao governo central, mas também favorecem, ao mesmo tempo, a expansão da rede de educação superior mineira, uma vez que muitas das suas mais de dez universidades foram criadas a partir da aglutinação de IES isoladas.

O modelo de gestão pública pós-burocrática, em que a atuação do Estado se dá orientada pelos princípios de flexibilização da oferta e da expansão da educação superior, também tem influenciado o processo de constituição da rede de educação superior mineira. Nessa unidade da federação, a expansão de IES privadas tem sido expressiva desde a década de 1960, superando, em alguns períodos, a média nacional, favorecendo assim a mercantilização e o lucro nesse setor. Vale destacar, a título de ilustração, que a rede Pitágoras, da qual originou a empresa Kroton Educacional, que hoje representa o maior grupo no setor da educação superior privada do país e com maior faturamento adquirido por meio de

aquisições e fusões, iniciou suas atividades em Belo Horizonte, capital mineira, ainda na década de 1960, reforçando, assim, a tendência de expansão da rede de educação superior privada para além da esfera do próprio estado de MG.

2.3 A Constituição estadual de 1989 e a consolidação da rede de IES privadas em MG

Com a promulgação da Constituição Federal do Brasil – CF, em 1988, inicia-se um novo ciclo da educação superior no país, pois nela são explicitados princípios e ordenamentos para esse segmento educacional. Ao se referir a esse período, Miranda (1998) afirma que

a Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988, inaugurou uma nova fase para a história da educação superior brasileira, ao garantir para as universidades a autonomia, e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Pela primeira vez assegurou-se na Constituição a gratuidade plena na educação superior pública (p. 56).

O texto constitucional corroborou princípios que já vinham sendo debatidos e defendidos pelos docentes das universidades públicas e estudiosos de políticas para esse segmento. Embora tenha havido ganhos para a educação superior brasileira com a promulgação da CF/88, ainda persistem desafios a serem superados, de forma especial nas IFES que têm enfrentado grandes desafios decorrentes dos baixos investimentos nelas realizados.

O artigo 60, das Disposições Transitórias da CF/1988, determinava que, nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, as universidades públicas deveriam descentralizar suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional. Cunha (2001) postula ser essa uma orientação estranha e desconectada das discussões que antecederam à elaboração do texto constitucional, uma vez que

[...] é patente a impropriedade dessa determinação [...] porque conflitua com o princípios da autonomia universitária, constringendo-a em suas possibilidades de escolher os cursos a oferecer, pois a imensa maioria deles é impossível de ser oferecida em ‘cidades de maior densidade populacional’. [...], constrange o próprio balanceamento entre ensino e pesquisa, [...] que ensino indissociado da pesquisa poderá ser oferecido nessas densas cidades? (p. 452-453).

Após a promulgação da CF/1988, os estados brasileiros são orientados a comporem as suas assembleias constituintes no sentido de elaborarem e aprovarem as suas constituições estaduais, as quais, segundo Cury (1994), foram todas promulgadas em 1989, com exceção da de Roraima, que é de 1991.

Tendo em vista a relação hierárquica existente em um regime republicano, entre o Estado-nação e as unidades confederadas, é pertinente considerar que as assembleias constituintes pautaram as suas discussões e a condução de seus trabalhos em consonância com os dispositivos da Constituição Federal.

No que tange à educação superior, a CF/1988, em seu artigo 207, garante a autonomia didático-científica e administrativa às universidades, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e, também, a gratuidade da educação em IES públicas. Por fim, o artigo 60 das disposições transitórias determina a descentralização de atividades das universidades públicas para as cidades do interior do país, de maior densidade populacional.

Essa determinação do artigo 60 da CF/1988 parece que objetivava dar o primeiro passo no processo de efetivação do regime de colaboração entre a União e os estados federados. No entanto, é importante ressaltar que as relações entre a União e as unidades federadas, de forma especial no que tange à educação superior, sempre foram perpassadas por contradições e tensões. Embora a CF/1988 tenha estabelecido o regime de colaboração recíproca e descentralizado, na prática o que tem prevalecido são decisões centralizadoras e regulatórias do Estado, que nem sempre leva em conta as especificidades locais e regionais que interferem, também, na atuação das IES.

O controle centralizador da União também é evidenciado na política de avaliação, criada mais tarde, para regulamentar o dever do Estado, previsto na CF/1988, de zelar pela qualidade da educação ofertada no país. Embora a Lei 10.861/2004, que institui o Sinaes, estabeleça que esse sistema será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal, faltam orientações precisas sobre a forma como isso se efetivará. Observa-se que, ultimamente, tem havido a adesão voluntária de IES do SEE à política de avaliação do SFE, que diante de orientações pouco claras efetivam essa política de forma fragmentada e, às vezes, equivocada. Dessa forma, o poder regulatório da União tem induzido ações, até mesmo em contextos providos de autonomia, como é o caso da IES pertencente ao SEE. No entanto, não se pode dizer que a política de avaliação tem se

efetivado como um sistema de cooperação entre os entes federados, pois geralmente o que tem prevalecido é o cumprimento de normas por parte daqueles que a adere.

Retomando o processo de criação das Constituições dos estados federados, na percepção de Miranda (1998), as assembleias constituintes estaduais voltaram as suas atenções e discussões, no que tange ao tema da educação superior, para a questão da criação de universidades estaduais no intuito de cumprir a determinação do artigo 60 da CF/1988, que previa que até o final da primeira década da sua promulgação a educação superior deveria ser estendida para o interior das unidades da federação.

Os constituintes detectaram na determinação do artigo 60 da CF uma oportunidade favorável para a criação de universidades nos estados, de forma especial naqueles cujo sistema de educação superior era prioritariamente constituído por IES isoladas de iniciativa privada.

Assim, no intuito de cumprir a determinação da CF, diversos estados da federação brasileira fizeram constar em suas constituições artigos prevendo a criação de universidades, instituições isoladas, *campi* avançados, aumento de vagas, de modo a expandir a educação superior para as regiões “de maior densidade populacional”.

Nessa perspectiva, o quadro 6, a seguir, demonstra unidades da federação que asseguraram a criação de instituições de educação superior nos seus respectivos estados, por meio da inscrição de artigos, constantes principalmente no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT de suas Constituições Estaduais – CE. Vale lembrar, no entanto, que algumas dessas IES só existiram no texto das CE como proposta, pois a sua criação nunca se materializou efetivamente.

Quadro 6 – Universidades e outros tipos de IES criadas ou previstas pelas Constituições Estaduais de 1989/1991

Estado	Artigos	IES criadas/Medidas tomadas pelas Constituições Estaduais
Alagoas	23 e 24 das DT	Escola de Administração Fazendária do Estado Universidade Estadual
Amazonas	39 das DT	Dinamização dos campi avançados
Bahia ³²	23 e 33 das DT	Universidade do Extremo Sul (com sede em Itamaraju) Universidade do São Francisco (englobando IES da região) Federação das escolas Superiores de Ilhéus e Itabuna
Ceará	18 e 21 das DT	Universidade Regional de Itapipoca Universidade do Vale do Poti (com sede em Cratús) Universidade Regional do Quixadá Universidade Regional do Planalto de Ibiapaba Universidade Estadual do Ceará Universidade Regional do Cariri Universidade do Vale do Acaraú
Mato Grosso do Sul	27, 46, 48 e 50 das DT	Universidade do Mato Grosso do Sul (com sede em Dourados) Centro de Ciências Humanas e Sociais em Jardim Faculdade de Zootecnia de Aquidauana Escola Superior de Administração Pública
Minas Gerais ³³	81 e 82 das DT	Universidade do Estado de Minas Gerais e Universidade de Montes Claros (a partir da absorção de fundações públicas estaduais, mantenedoras de IES privadas)
Paraná ³⁴	23,57 e 59 das DT	Fundação Universidade Estadual do Centro-Oeste, (a partir da absorção de IES existentes) Fundação Universidade Estadual do Vale do Iguaçu (a partir da absorção de IES existentes) Incorporação de uma Faculdade Municipal à Fundação Universidade Estadual de Maringá
Pernambuco	190	Incorporação de Faculdades Municipais na interiorização da Universidade Estadual
Piauí	258	Incentivo do Estado na implantação e manutenção dos cursos de Educação Especial, Psicologia e Terapia Ocupacional
Rio de Janeiro ³⁵	49 das DT	Universidade Estadual do Norte Fluminense (como sede em Campos de Goytacazes) Cursos de Veterinária, Agronomia e Engenharia nos municípios de Santo Antônio de Pádua, Itaocara e Itaperuna
Roraima	154	Universidade Estadual de Roraima
Distrito Federal ³⁶		

Fonte: Quadro estruturado a partir de informações contidas em Cunha (2001) e Miranda (1998).

³² Na Bahia já existiam, nessa ocasião, outras três universidades: Universidade Estadual da Bahia, Universidade Estadual do Sudoeste e Universidade Estadual de Feira de Santana.

³³ As IES objeto deste estudo passaram a pertencer ao SEE/MG e a serem avaliadas e reguladas pelo CEE/MG por força das determinações dos artigos 81 e 82 das ADCT da Constituição Estadual de MG de 1988.

³⁴ O Paraná já possuía três Universidades Estaduais localizadas em Maringá, Ponta Grossa e Londrina.

³⁵ O Rio de Janeiro já possuía a Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ.

³⁶ A Lei Orgânica do DF previa a criação da Universidade Regional do Planalto (UNIPLAN), no entanto, isso não se efetivou.

Embora o estado de Minas Gerais seja o maior em número de municípios³⁷, detendo relevância no cenário nacional, tanto pela expressiva economia quanto pela sua densidade populacional, até 1989 se encontrava desprovido de universidade mantida pelo poder público estadual. No cenário da educação superior mineira, a exemplo do restante do país, sempre prevaleceu um sistema prioritariamente privado e oferecido em estabelecimentos isolados de ensino. No entanto, nesse mesmo contexto, o estado mineiro é o detentor do maior número de universidades federais, em torno de dez.

Assim, merecem ser destacadas as duas primeiras e únicas universidades estaduais de MG, criadas por decisão da IV Assembleia Constituinte Mineira, que esteve reunida no período de 07/10/1988 a 21/09/1989. Essas duas universidades criadas por força da Constituição Mineira são a Universidade Estadual de Minas Gerais – UEMG - e a Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES, ambas constituídas a partir da absorção de IES isoladas, mantidas por fundações educacionais públicas de direito privado, as quais foram instituídas pelo Estado de Minas Gerais ou com a sua colaboração.

No intuito de compreender as condições históricas, sociais e políticas em que as universidades estaduais de MG se constituíram, serão retomados, a seguir, contextos nos quais residem a problemática dessa investigação e as IES eleitas para este estudo. A validade de se investigarem os períodos que antecedem o objeto de pesquisa é confirmada por Marx e Engels (1996), para os quais a realidade que se apresenta está condicionada pelas relações de produção estabelecidas em outras etapas históricas que precedem a atual e que, portanto, devem ser consideradas como condição imprescindível para se compreender o contexto em que se vive.

Nessa perspectiva, faz-se necessário uma breve retomada de legislações hoje revogadas, mas de suma importância para o entendimento da educação superior mineira. Miranda (1998, p. 75) postula, em relação à primeira LDB, nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que “foi sob essa legislação – agora revogada – que o Estado de Minas Gerais implantou, expandiu e consolidou o seu sistema de ensino superior formado por IES isoladas privadas mantidas por fundações oficiais, algumas delas, hoje unidades da UEMG”.

Ao ser promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961), o extinto Conselho Federal de

³⁷ O Brasil possui 5.570 municípios, destes, 853 estão em Minas Gerais. Assim, MG destaca-se como o estado da Federação com o maior número de municípios (IBGE, 2011).

Educação³⁸ passou a ser o órgão responsável pela avaliação e regulação de todas as IES do país, inclusive as de natureza privada. Em seu artigo 14, a referida lei determinava ser “da competência da União reconhecer e inspecionar os estabelecimentos particulares de ensino superior”.

No entanto, embora o artigo 9º ratificasse as competências do CFE sobre a educação superior no país, por sua vez, o artigo 15 previa uma exceção na qual o CFE delegaria competências para as unidades da federação que mantivessem universidades estaduais públicas em funcionamento por cinco anos.

Art. 9º Ao Conselho Federal de Educação, além de outras atribuições conferidas por lei, compete:

[...]

b) decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação dos seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos;

[...]

Art. 15. Aos Estados que, durante 5 anos, mantiverem universidade própria com funcionamento regular, serão conferidas as atribuições a que se refere a letra b do artigo 9º, tanto quanto aos estabelecimentos por eles mantidos, como quanto aos que posteriormente sejam criados.

A Lei 4024/61 abre, portanto, uma prerrogativa em relação à autonomia dos estados da federação, que mantivessem universidades públicas estaduais em funcionamento, para reconhecerem instituições de educação superior. Essa possibilidade se apresenta, também, como mais um incentivo para a criação de universidades pelos estados brasileiros.

Merece ser destacada também a Lei Federal nº 5.540 de 1968, que trata da Reforma Universitária, mais especificamente o seu artigo 7º, o qual ao se referir à criação de universidades, determinava que “as universidades organizar-se-ão diretamente ou mediante a reunião de estabelecimentos já reconhecidos, sendo, no primeiro caso, sujeitas à autorização e reconhecimento e, no segundo, apenas a reconhecimento”. Esse artigo 7º da Lei 5.540, de

³⁸ O Conselho Federal de Educação (CFE) foi instituído pela Lei nº 4.024/61 e desde a sua instalação até o final de 1966, legislou de forma jurisprudencial, limitando-se a emitir parecer técnico sobre os temas apresentados para a sua análise. A partir de então, esse conselho assumiu uma função normativa no sistema escolar brasileiro, emitindo os primeiros instrumentos legais com vistas ao maior controle das instituições federais, dos movimentos estudantis e da reforma universitária. A fase legislativa começa com a maior participação do CFE na elaboração da legislação educacional brasileira. Esse órgão foi extinto em 1995, por causa das denúncias de que nele havia tráfico de influência e de que o órgão era suscetível ao *lobby* das escolas privadas. Em substituição a ele foi criado o atual Conselho Nacional de Educação por meio da Lei nº 9.131, de 24 de dezembro de 1995 (ROTHEN, 2008).

certa forma, estimulou a constituição de universidades por meio da incorporação de IES isoladas já existentes, pois os que assim procedessem ficariam sujeitos apenas ao processo de reconhecimento. No entanto, as universidades que fossem criadas, sem a incorporação de estabelecimento pré-existentes, ficariam sujeitas aos processos de autorização e de reconhecimento.

Vale ressaltar que a Lei 5.540 de 1968 foi sendo devidamente regulamentada e implementada, no decorrer de anos posteriores, por outros dispositivos legais do CFE. Assim, o Decreto-lei n. 842, de 9 de setembro de 1969, determinou que a criação e o reconhecimento de IES dar-se-iam mediante autorização do Executivo Federal.

Art. 1º A autorização para funcionamento e reconhecimento da Universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior será tornada efetiva, em qualquer caso, por decreto ao Poder Executivo Federal, após prévio parecer favorável do Conselho de Educação competente (BRASIL, 1969).

Tal medida foi legitimada pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 22, inciso XXIV, que determina: “Compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1988).

Quase dez anos após a CF/88, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394 de 1996 (LDBEN 9.394/96) com o objetivo regulamentar o previsto no texto constitucional. O artigo 9º, inciso IX, da LDB 9.394/96 determina que a União incumbir-se-á de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de ensino superior e os estabelecimentos de seu sistema de ensino. Além disso, essa mesma Lei estabelece com clareza, em seus artigos 16 e 17, as competências da União e dos estados.

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:
I - as instituições de ensino mantidas pela União;
II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
III - os órgãos federais de educação.
Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:
I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente. (BRASIL, 1996).

O artigo 17 estabelece as instituições que constituem o sistema estadual de ensino, não fazendo nenhuma alusão às IES privadas, que, por sua vez, estão explicitadas no artigo 16 como pertencentes ao SFE.

No entanto, a Constituição Mineira de 1989, desconsiderando os dispositivos legais da União, determinou que as IES mantidas por fundações educacionais públicas de direito privado, as quais foram criadas pelo estado de Minas Gerais ou com a sua participação, fossem supervisionadas pelo CEE/MG.

Conforme explicitado anteriormente, com a Constituição Federal de 1988, o Brasil passou adotar o federalismo cooperativo com o regime de colaboração recíproca e descentralizado, com funções atinentes à União e outras às instâncias federadas. Nesse regime de governo, as unidades federadas ou estados subnacionais gozam de autonomia dentro dos limites legais estabelecidos pela União.

O modelo de federalismo proposto nesse cenário vai ao encontro dos ordenamentos do Estado pós-burocrático para as políticas públicas, com a flexibilização da oferta, a ser efetuada por diferentes agentes e com o controle dos resultados, realizado pelo poder central. Portanto, o regime de colaboração, no cenário da gestão pública pós-burocrática, adquire os sentidos da regulação híbrida, com um misto de autonomia dos entes federados e, ao mesmo tempo, de controle por parte da União.

Vale destacar, ainda, que é nessa mesma direção que a questão da necessidade de uma política de avaliação é posta, uma vez que a CF de 1988, em seu artigo 206, fixa os princípios do ensino, entre os quais prevê “garantia de padrão de qualidade”. Já o artigo 209, por sua vez, estabelece que “o ensino é livre à iniciativa privada”, desde que, para isso, sejam atendidas as condições estabelecidas. Desse modo, depreende-se que qualquer pessoa, física ou jurídica, se encontra habilitada para ofertar a educação superior privada no país, desde que se submeta à política de avaliação definida pelo Estado.

Para Abrucio (2005), o federalismo cooperativo foi adotado pelos governos no sentido de legitimar os princípios do neoliberalismo reinante na década de 1980, que defendia a necessidade de reduzir a presença do Estado e descentralizar as suas instâncias decisórias. O rompimento com regimes autoritários e a busca pela reorganização democrática dos países latino-americanos na década de 1980, incluindo o Brasil, também foram fatores decisivos para a adoção do federalismo cooperativo pelos Estados nacionais.

Mas, apesar da visão de Abrúcio (2005), vale lembrar que o federalismo se apresenta como forma de governo mais apropriada para os países cujas realidades são marcadas por diversidades, a exemplo do Brasil, podendo, inclusive, contribuir para amenizar as desigualdades sociais. De acordo com Cury (2010), isso é possível porque o federalismo estabelece laços de colaboração na distribuição de competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Cury (2010) ainda destaca que, embora os poderes de governar sejam repartidos entre os entes federados, as competências de cada instância são legalmente definidas, com certas funções concernentes à União e outras às instâncias federadas.

No regime federal, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas (CURY, 2010, p. 152).

Dessa forma, ocorre a repartição de competências e atribuições entre os integrantes do sistema federativo, de acordo com os parâmetros da autonomia estabelecidos pela legislação do país para cada instância. No entanto, o governo de MG, por ocasião da elaboração da constituição estadual, desconsiderou os princípios do pacto federativo no que tange às instâncias de atuação para efeitos de avaliação e regulação da educação superior privada.

Assim, com a promulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais, ocorre o maior fortalecimento da atuação do SEE/MG e do CEE/MG sobre a educação superior, uma vez que os artigos 81 e 82, ambos do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Mineira de 1989, determinam a criação da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) a partir da absorção de IES privadas, mantidas por fundações criadas pelo estado de Minas Gerais.

Art. 81. Fica criada a Universidade do Estado de Minas Gerais, sob a forma de autarquia, que terá sua reitoria na Capital e suas unidades localizadas nas diversas regiões do Estado.

§ 1º. Serão instaladas no prazo de dois anos contados da promulgação da Constituição do Estado e absorvidas como unidades da Universidade do Estado de Minas Gerais as entidades de ensino superior criada ou autorizadas por lei.

§ 2º. O Estado instalará a Universidade de que trata este artigo no prazo de setecentos e vinte dias contados da promulgação de sua Constituição (MINAS GERAIS, 1989).

Agindo assim, a Constituição Estadual de Minas Gerais contraria a Constituição Federal no que diz respeito à competência da União para organizar o Sistema Federal de Ensino. Desse ponto de vista, os constituintes mineiros parecem desconhecer os princípios do federalismo, pois agiram como detentores de autonomia legal para garantir, no texto da constituição estadual, a criação de uma universidade por meio da aglutinação de IES privadas. É curioso observar que se fala em instalação da universidade a partir de unidades já existentes nas diversas regiões do estado, envolvendo, assim, dois movimentos, o primeiro de adesão das instituições privadas e o segundo de absorção dessas IES pelo poder público estadual.

A criação de uma universidade estadual em MG, por meio da absorção de fundações, parece que se dá mais por razões econômicas, desresponsabilizando os constituintes da necessidade de inscreverem no texto constitucional previsões orçamentárias para a implantação e a manutenção da futura universidade.

Nessa perspectiva, a concretização da universidade instalada no texto constitucional dar-se-ia no prazo máximo de dois anos mediante a adesão e a absorção das IES mantidas por fundações públicas estaduais de direito privado. Assim, paulatinamente, o SEE/MG, por meio do CEE/MG, vai se fortalecendo como agente avaliador e regulador da educação superior em MG.

Vale lembrar que, de acordo com a Constituição Federal de 1988 e a LDB nº 9.394/96, as unidades federadas têm autonomia para avaliar e regular apenas as IES criadas e mantidas pelo poder público estadual, não incluindo textualmente as IES privadas. No entanto, a Constituição Mineira de 1989, desconsiderando os dispositivos legais da União, determinou que as IES mantidas por fundações educacionais públicas de direito privado, as quais foram criadas pelo estado de Minas Gerais ou com a sua participação, fossem supervisionadas pelo CEE/MG.

Art. 82. Ficam mantidas as atuais instituições de ensino superior integrantes da Administração Pública Estadual.

§ 1º. As fundações educacionais de ensino superior instituídas pelo Estado ou com sua participação poderão manifestar-se no prazo de cento e oitenta dias contados da promulgação da Constituição por uma das seguintes opções:

I - absorção, como unidades, pela Universidade do Estado de Minas Gerais, na forma prevista no § 1º. do artigo anterior;

II - extinção dos vínculos existentes com o Poder Público Estadual, mediante alteração de seus estatutos, permanecendo sob a supervisão pedagógica do Conselho Estadual de Educação, nos termos da Constituição, desde que não tenham recebido recursos públicos estaduais até a data de sua promulgação.

§ 2º. O Estado, decorrido o prazo fixado no parágrafo anterior, transformará em fundações públicas as fundações educacionais que não exercitarem, no prazo de trezentos e sessenta dias, a faculdade ali outorgada.

§ 3º. Fica transformada em autarquia, com denominação de Universidade Estadual de Montes Claros, a atual Fundação Norte-Mineira de Ensino Superior (MINAS GERAIS, 1989).

Ao se referir às IES integrantes da administração pública estadual, a constituição mineira faz alusão às fundações públicas criadas pelo referido estado, mas que sempre ministraram educação privada e paga, pois, em 1989, Minas Gerais não contava com nenhuma IES pública, mantida pelo governo estadual.

Em relação à UNIMONTES, o seu processo de criação foi menos complexo e mais rápido do que o da UEMG, pois se deu pela transformação, em 1990, da Fundação Norte-Mineira em Autarquia, que passou a oferecer ensino público e gratuito em conformidade com o previsto no texto da Constituição Mineira de 1989.

O processo de criação da UEMG foi mais complexo e, na concepção de Miranda (1998), deveria se efetivar por meio de quatro movimentos: “1º) da escola isolada para a universidade; 2º) da educação privada para a educação pública; 3º) do ensino pago para o ensino gratuito; e 4º) da fundação de direito privado para a autarquia (p. 365)”, os quais não se realizaram por completo, conforme previa o projeto original.

Assim, em um primeiro momento, as fundações educacionais, obedecendo ao previsto no parágrafo primeiro do artigo 82, desencadearam discussões tendo em vista a decisão a ser tomada: de serem absorvidas pela Universidade do Estado de Minas ou então de extinguirem os vínculos com o poder público estadual. Ao se referir a essa fase, Miranda (2001) destaca que

[...] o destino da futura Universidade permaneceu nas mãos dos membros das fundações educacionais, que discutiram eventuais vantagens e desvantagens de cada possibilidade que lhes foi oferecida pela Constituição. [...] um mecanismo de ‘preenchimento de baixo para cima’ da Universidade, com a tomada de decisões pelos destinatários da norma, no interior do Estado, não pelo Governo (p. 2).

Nesse contexto, às IES mantidas por fundações públicas estaduais de direito privado são apresentadas duas alternativas sobre as quais deverão fazer a opção dentro do prazo estipulado: (i) a absorção pela universidade a ser instalada em Minas Gerais e, por conseguinte, a manutenção da condição jurídica de fundação pública; (ii) a não absorção pela UEMG e, conseqüentemente, a perda dos vínculos com o poder público estadual, extinguindo-se assim o *status* de fundações públicas.

Encerrado o prazo constitucional dos cento e oitenta dias para as fundações fazerem as suas opções, o Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais aprovou o Parecer nº 622/90, de 12/09/1990, no qual foram publicadas as opções de vinte e quatro Fundações Educacionais criadas ou instituídas pelo poder público estadual, sendo que onze se manifestaram pela absorção como unidades da UEMG e doze pela extinção dos vínculos com o poder público estadual, e uma preferiu ser transformada fundação pública.

Conforme se verifica no quadro 7, das onze fundações que fizeram a opção por ser absorvidas pela UEMG, duas estavam localizadas na capital mineira e as outras nove em diversas cidades do interior do estado de Minas Gerais.

Quadro 7 - Fundações optantes pela absorção como unidades da UEMG e respectivas IES, de acordo com o Parecer nº 622/90, de 12/09/1990 do CEE/MG

Nº	Cidade	Fundação	Instituição de Educação Superior
01	Belo Horizonte	Fundação Universidade Mineira de Arte Aleijadinho – FUMA	Escola de Artes Plásticas da FUMA Escola de Música da FUMA
		Fundação Escola Guignard	Escola Guignard
02	Campanha	Fundação Cultural de Campanha da Princesa	Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Nossa Senhora do Sion
03	Carangola	Fundação Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Carangola	Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Carangola
04	Diamantina	Fundação Educacional do Vale do Jequitinhonha	Faculdade de Filosofia e Letras
05	Divinópolis	Fundação Educacional de Divinópolis	Instituto de Ensino Superior e Pesquisa
06	Ituiutaba	Fundação Educacional de Ituiutaba	Faculdade Superior de Ensino e Pesquisa de Ituiutaba
07	Lavras	Fundação Educacional de Lavras	Instituto Superior de Ciências, Artes e Humanidades de Lavras
08	Passos	Fundação de Ensino Superior de Passos	Faculdade de Filosofia de Passos
09	Patos de Minas	Fundação Educacional de Patos de Minas	Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Patos de Minas
10	Varginha	Fundação de Ensino e Pesquisa do Sul de Minas	Faculdade de Engenharia de Varginha Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras

Fonte: Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais, 1990

Com a promulgação da Lei Estadual nº 11.539, de 22 de julho de 1994, ficou estabelecido como se daria o processo de assimilação das fundações optantes pela UEMG, que, de acordo com o art. 20, “a absorção e a incorporação de entidades serão realizadas por etapas”, que em consonância com o artigo 22 “serão absorvidas uma por quadrimestre”.

O artigo 21 da referida Lei explicitava as fundações a serem absorvidas.

Art. 21. Serão absorvidas pela Universidade as seguintes fundações educacionais de ensino superior, instituídas pelo Estado ou com sua participação, que manifestaram a opção [...]

I - Fundação Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Carangola;

II - Fundação Educacional do Vale do Jequitinhonha, de Diamantina;

III - Fundação de Ensino Superior de Passos;

IV - Fundação Educacional de Lavras;

V - Fundação de Ensino e Pesquisas do Sul de Minas, de Varginha;

VI - Fundação Educacional de Divinópolis;

VII - Fundação Educacional de Patos de Minas;

VIII - Fundação Educacional de Ituiutaba;

IX - Fundação Cultural Campanha da Princesa, de Campanha.

Conforme se verifica, as IES da capital mineira optantes pela absorção não são citadas no artigo 21. De fato, o artigo 24 da Lei Estadual nº 11.539/94 determinava a incorporação imediata à UEMG de quatro instituições localizadas em Belo Horizonte e já mantidas pelo poder público estadual. Tais instituições passaram a integrar o campus principal da Universidade Estadual de Minas Gerais.

Art. 24. Ficam incorporadas à Universidade as seguintes entidades públicas:

I - Fundação Mineira de Arte Aleijadinho – FUMA, de Belo Horizonte;

II - Fundação Escola Guignard, de Belo Horizonte;

III - Curso de Pedagogia do Instituto de Educação de Minas Gerais, de Belo Horizonte;

IV - Serviço de Orientação e Seleção Profissional – SOSF, de Belo Horizonte.

Portanto, a UEMG foi constituída a partir da incorporação imediata de quatro instituições públicas já existentes na capital e de IES mantidas pelas nove fundações mineiras optantes pela absorção. As unidades da capital tiveram as suas fundações extintas e a transferência de seus patrimônios para a UEMG. As nove fundações optantes pela absorção passaram a constituir-se em Fundações agregadas à UEMG, localizadas nos *Campi Regionais*.

A atuação do estado de MG, por meio das determinações de sua constituição estadual e das deliberações do CEE/MG, em relação às fundações mantenedoras de IES,

corroborar a perspectiva marxiana de que o poder estatal faz as intermediações entre os interesses hegemônicos e a liberdade humana. Assim, às fundações educacionais são impostas condições para a efetivação da universidade estadual idealizada pelos constituintes mineiros. Enfim, de acordo com Marx (1974), “os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob as circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente” (p. 17).

O certo é que o projeto de criação da UEMG como Universidade *multicampi*, objetivando atender à vocação regional do estado de Minas Gerais, começa a se enfraquecer no momento em que a atenção e os investimentos se voltam para o *campus* central de Belo Horizonte.

No entender de Miranda (1998), a UEMG, como universidade *multicampi*, nasceu “em branco” “no papel”, sem previsão orçamentária e nem um projeto claro de como conduzir o processo de transição das IES isoladas para a universidade, de educação privada para pública, de ensino pago para o gratuito, de fundação para autarquia. Para o autor, esses movimentos só se efetivaram para as IES da capital, que constituíram o campus central.

As fundações optantes por integrar a UEMG, com sede fora de Belo Horizonte, continuaram ministrando ensino pago, como forma de manter seus compromissos orçamentários, uma vez que não recebiam verbas do poder público estadual.

No entanto, é curioso observar que mesmo as fundações que optaram pela extinção de vínculos com o poder público estadual continuaram sujeitas à avaliação e à regulação do CEE/MG. Vale destacar, ainda, que a atuação do CEE/MG sobre as IES privadas se deu para além da “supervisão pedagógica” prevista no inciso II do artigo 82 das ADCT, uma vez que, até o ano de 2008, o CEE/MG deliberou com autonomia sobre os processos de autorização e reconhecimento de cursos e de credenciamento e reconhecimento dessas instituições.

Exemplo disso são as instituições A e B, eleitas para este estudo, que estão entre as 12 IES que optaram pela extinção dos vínculos com o poder público estadual ainda no início dos anos de 1990 e que, no entanto, continuaram sendo reguladas e avaliadas pelo CEE/MG até fins de 2008. Já a instituição C, também campo deste estudo, consta entre as IES que optaram pela absorção como unidades da UEMG, no entanto, no início de 2014, ocasião da realização das entrevistas, a instituição ainda não havia sido estadualizada e continuava ministrando ensino pago.

Dessa forma, instala-se em Minas Gerais uma situação considerada e marcada, em princípio, pela ilegalidade, decorrente de múltiplos fatores: (i) uma universidade pública

estadual constituída por IES privadas; (ii) um sistema estadual de educação constituído também por IES privadas; (iii) o CEE/MG exercendo funções de avaliação e de regulação sobre IES privadas, contrariando a Constituição Federal; (iv) as IES optantes pela extinção de vínculos com o poder público estadual, sob a jurisprudência regulatória do SEE/MG.

Ao analisar essa relação anômala, com indícios de ingerência, Dourado (2005) afirma que

[...] a criação e a implementação de fundações de educação superior, de natureza ambígua, oficializaram manobras as mais diversas do setor privado, objetivando a sua expansão à luz do setor público, por meio de subsídios diretos ou indiretos contratos de prestação de serviços, o que, entre outros benefícios, permitiu a criação de IES e cursos superiores com tramitação no âmbito dos Conselhos Estaduais de Educação (p.105).

Com a publicação da Constituição de Minas Gerais em 1989, todas as Fundações de Ensino Superior criadas pelo Governo Mineiro ou com a sua participação foram imediatamente vinculadas ao seu Sistema de Educação, sendo, portanto, avaliadas e reguladas pelo Conselho Estadual por quase duas décadas, infringindo, assim, as legislações federais.

Ao serem questionados sobre as razões pelas quais as instituições *lócus* desta pesquisa continuaram indevidamente afiliadas ao CEE/MG, os interlocutores apresentaram os seus depoimentos, transcritos a seguir.

Nós recebemos orientações de que enquanto a ADI não fosse julgada, a gente continuaria sob a regulação do SEE/MG. Assim, ficamos aguardando e seguindo as orientações do Conselho Estadual (PI3C, informação verbal).

Continuamos no Sistema Estadual simplesmente porque não existia ainda uma possibilidade de irmos para o Federal, mas nós não resistimos não (PI2B, informação verbal).

Acredito que a não adesão [ao SFE] deve ter sido também pela pressão do próprio estado de Minas Gerais para ficar com essa fiscalização [...]. Quando o MEC criou a lei, ele foi incorporando essas instituições estaduais aos poucos. Eu acredito que houve certa morosidade até do próprio MEC em fazer essa absorção (PrCPA2B, informação verbal).

O certo é que a morosidade na implementação do projeto de universidade idealizado pelos constituintes mineiros, quer por falta de recursos financeiros quer por falta de vontade política, contribuiu para a fragilização da proposta. Além disso, as discussões

empreendidas nos anos de 1990 em torno de uma nova LDB e de uma nova política de avaliação já sinalizavam novos ordenamentos para a educação superior brasileira.

No ano de 2001, a Procuradoria Geral da República, considerando a Constituição Federal de 1988, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e a Constituição Mineira de 1989, propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2501). Por meio dessa Ação, foi questionado o dispositivo da Constituição do Estado de Minas Gerais que permitia às antigas fundações estaduais, mantidas pela iniciativa privada, permanecerem vinculadas ao sistema estadual de educação. No entanto, a ação de inconstitucionalidade só veio a ser julgada em última instância no ano de 2008.

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), de 04 de setembro de 2008, reconheceu que o vínculo dessas IES mineiras deveria ser com o Sistema Federal de Ensino. Desde então, por determinação do STF, o CEE/MG interrompeu suas atividades regulatórias sobre a educação superior privada em Minas Gerais.

Do Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada pelo Supremo Tribunal Federal em relação às IES mineiras, merece serem destacados os seguintes itens:

[...]

5. Portanto, as instituições de ensino superior originalmente criadas pelo estado de Minas Gerais, mas dele desvinculadas após a Constituição Estadual de 1989, e sendo agora mantidas pela iniciativa privada, não pertencem ao Sistema Estadual de Educação e, conseqüentemente, não estão subordinadas ao Conselho Estadual de Educação, em especial no que tange à criação, ao credenciamento e descredenciamento, e à autorização para o funcionamento de cursos.

6. Invade a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação a norma estadual que, ainda que de forma indireta, subtrai do Ministério da Educação a competência para autorizar, reconhecer e credenciar cursos em instituições superiores privadas (BRASIL, 2008).

Após o julgamento ADI 2501, a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação/SESu publicou o Edital nº 1, de 22 de janeiro de 2009, que orientou o processo de migração das IES mineiras para o Sistema Federal de Ensino. Esse processo de afiliação ao Sistema Federal representou o fim de um período de controvérsias e instabilidade para os atores dessas IES que, com frequência, viam a validade de seus cursos e certificações serem questionados.

No entanto, a migração das IES para o SFE foi um processo um tanto turbulento, que ainda tem exigido esforços constantes dos atores das instituições no sentido de atenderem às normas e exigências das políticas de avaliação desse sistema.

Apesar do susto que nós levamos quando foi julgada a ADI e o desespero para protocolar tudo no sistema e-MEC, e aquele encontro em Brasília que foi assim, como uma corda no pescoço, e o pessoal do Inep dizendo: “os seus cursos não estão reconhecidos, sua instituição não está credenciada”, [...] mas no frígir dos ovos, não ficou um diploma sem ser registrado, não ficou um aluno sem sair com o curso concluído, [...] nós tivemos apenas que nos organizar de forma diferente [...] (PI1A, informação verbal).

Claro que a migração trouxe certo desconforto sim, porque sempre que a gente sai da zona de conforto e passa por algo que é novo isso gera insegurança [...] (PI2B, informação verbal).

Quando saiu a decisão da ADI foi uma correria louca para dar conta de adequar rapidamente, em tempo menor do que quem já estava no SFE há mais tempo. Sem falar na migração que consistiu em três meses de angústias, de dificuldades, de solução de problemas e pendências. Mas a realidade é que está sendo difícil até hoje (PI3C, informação verbal).

Embora legalmente a situação das IES de MG tivesse sido resolvida, ainda restavam indagações e inferências que demandavam uma investigação empírica, junto aos atores, com vistas a apreender os significados atribuídos ao Sinaes na realidade dessas instituições. As ações dos atores, as condições materiais dadas e construídas no cotidiano acadêmico de cada instituição, após a migração para o SFE, ofereceram preciosas contribuições para a compreensão dos efeitos do Sinaes nessas IES.

A partir do depoimento do procurador institucional PI1A, que afirma que a instituição em que ele atua teve que se organizar de forma diferente, após a migração para o SFE, já é possível vislumbrar os efeitos e as implicações da política de avaliação do Sinaes nas IES mineiras, objeto deste estudo. Os dados coletados junto a essas IES e seus atores, foram discutidos de forma mais aprofundada nos capítulos cinco e seis desta tese.

Quando da delimitação desse tema de estudo inferia-se que, por ocasião da migração para o SFE, essas IES encontravam-se desalinhadas das políticas do Sinaes, uma vez que ficaram afiliadas por quase duas décadas ao SEE/MG. No entanto, por outro lado, acreditava-se que paralelamente ao Sinaes foram desenvolvidas outras políticas de avaliação no estado de MG.

Ao serem indagados sobre as consequências decorrentes da não adesão das IES às políticas de avaliação do Sinaes, entre os anos de 2004 a 2008, os interlocutores evidenciaram

opiniões diversas, indicando que, de fato, no período em que ficaram afiliadas ao SEE/MG, houve certos desalinhamentos e desacertos em relação à política de avaliação do país para a educação superior, mas que, em contrapartida, recebiam orientações do CEE/MG, embora diferentes do SFE.

Eu acho que as instituições se acomodaram [...]. A supervisão era mais tranquila [...] e, talvez, por isso, elas tenham se acomodado. Eu acho que isso para elas foi um adormecimento, [...] sob a supervisão federal elas poderiam ter tido um crescimento muito maior (G1A, depoimento verbal).

Essas IES [...] perderam a melhor época do Sinaes, porque ele nasce com aquele objetivo bem definido de ser um sistema de avaliação. Eu fui avaliadora do Inep e fui também avaliadora do Conselho Estadual. Vi as duas realidades como avaliadora externa, e eu costumo dizer que a proposta inicial do Sinaes era muito melhor do que hoje (PrCPA1A, informação verbal).

[...] a gente seguia as regras e as legislações do CEE/MG que eram bem diferentes do SFE. Ficamos de certa forma, desinformados de quase tudo do SFE (PrCPA3C, informação verbal).

Eu, pessoalmente, acho que nós não tivemos nenhum prejuízo de termos ficado esse tempo todo sob a orientação do CEE. Eu diria até que as consequências piores decorrem é da migração para o SFE. Os procedimentos e as formas de atendimento do SFE são bem diferentes (PI3C, informação verbal).

Assim, este estudo não se limitou aos princípios da lógica formal de confirmação ou refutação de hipóteses, mas do entendimento de que o Sinaes é uma política pública de avaliação e regulação da educação superior brasileira, idealizado e condicionado pelos modos de pensar predominantes numa determinada realidade. Nessa perspectiva, o SFE atua avaliando e regulando, por meio de instrumentos, critérios e procedimentos uniformes, realidades diversas e heterogêneas da educação superior brasileira, conforme expressa o interlocutor, a seguir.

Os avaliadores têm como parâmetro a universidade pública e lá você pode se afastar, você tem tempo só para produzir, você não tem um grande número de aulas. Então eles usam muito aquilo que é praticado nas federais e eles querem que as privadas façam a mesma coisa, pois utilizam um único instrumento de avaliação para avaliar todas as IES (CC2A, informação verbal).

Vale destacar que, com a promulgação da LDB nº 9.394/96, abriu-se a possibilidade da criação de novos modelos de IES. No entanto, a política de avaliação é a mesma para todo o segmento da educação superior, e, de fato, isto parece ir contra o princípio da diversidade tão propalado pelo Estado.

As políticas de avaliação e regulação do Sinaes parecem desconsiderar as condições reais, permeadas pelas contradições, nas quais se materializam as práticas das IES brasileiras. Dessa forma, no decorrer deste estudo, foram empreendidos esforços no sentido de superar as primeiras impressões, por vezes superficiais e preconceituosas, sobre as IES mineiras oriundas do SEE/MG. A investigação foi conduzida também com o intuito de apreender elementos essenciais das políticas e práticas construídas pelo CEE/MG, mais próximas à realidade histórica e social dessas instituições, embora à margem do Sinaes, conforme evidenciam os depoimentos dos sujeitos interlocutores.

No SFE é tudo diferente, [...] falta assistência. O Conselho Estadual, ao contrário, era muito mais próximo [...]. Para o MEC nós somos números, nós não conseguimos falar de perto com o MEC, ele não atende às nossas demandas. Não quer dizer de forma alguma que o Conselho Estadual fosse facilitador. Mas ele era mais próximo da gente, e essa proximidade fazia com que a gente não só aprendesse, mas também melhorasse as nossas ações (G3C, informação verbal).

Enquanto estávamos no sistema estadual eu percebia que existia uma maior facilidade da gente buscar respostas para muitas questões. Parece que a gente tinha mais acesso, talvez por sermos menos instituições. Tudo que a gente precisava recorria e na mesma hora era atendido. Hoje, às vezes, é um pouco burocrático (PrCPA2B, informação verbal).

No CEE/MG as coisas eram bem mais práticas, tudo era resolvido até com mais eficiência. Você pegava um telefone e falava com a assessoria direta do assunto e resolvia o que precisava (PI3C, informação verbal).

Os depoimentos dos interlocutores evidenciam a presteza do CEE/MG no atendimento às suas demandas. Em razão disso, eles o consideram mais eficiente que o SFE. Essas percepções, no entanto, merecem outras reflexões, pois elas indicam que os interlocutores não compreendem a política de avaliação do Sinaes na sua totalidade, uma vez que as dificuldades apontadas estão ligadas mais às questões operacionais das IES. Isso evidencia, também, que a migração feita às pressas para o SFE, geralmente sob a orientação de serviços de consultoria, tem dificultado a compreensão e a efetivação da política de avaliação do SFE. Esses depoimentos revelam, ainda, contradições, uma vez que, por ocasião da realização das entrevistas, foram recorrentes os depoimentos sobre as vantagens da

migração para o SFE, chegando o gestor da instituição A a destacar a maior eficiência do SFE em relação ao CEE/MG.

Para além desses primeiros estranhamentos, evidenciados pelos interlocutores, este estudo objetiva, ao longo dos próximos capítulos, compreender como as instituições de MG estão reagindo às políticas do Sinaes, após o julgamento da ADI 2501-STF/2008 e a consequente migração para o SFE. Essa discussão foi desenvolvida e aprofundada, de forma especial, nos capítulos cinco e seis, em que são explicitados os significados atribuídos ao Sinaes pelas IES mineiras e seus atores.

Vale destacar, portanto, que o processo de consolidação da rede de educação superior mineira se dá na totalidade dos movimentos que perpassam o modelo de gestão pública adotado pelo Estado, o qual se propõe a zelar pela qualidade da educação superior ofertada no país. Decorrente desse processo centralizador de avaliação e regulação, instalou-se a ADI 2501 e a consequente migração das IES mineiras para o SFE. Embora esse período de quase dez anos, entre a instalação e o julgamento da ADI, tenha sido marcado por contradições, disputas, dificuldades e incertezas, também proporcionou aos atores das IES mineiras experiências e aprendizagens sobre a política de avaliação da educação superior adotada no país.

Isso foi evidenciado, por ocasião da realização das entrevistas, de forma especial pelos interlocutores da universidade (instituição A) ao afirmarem que, na época em que ainda estavam vinculados ao SEE/MG, eles procuravam acompanhar e se inteirar das legislações do SFE e já adequavam suas práticas às orientações do Sinaes. Portanto, pode-se inferir que, mesmo antes do julgamento da ADI 2501/2008, a política de avaliação do Sinaes já produzia efeitos nas IES mineiras.

No esforço de compreender a expansão da rede de educação superior mineira na totalidade dos movimentos que têm perpassado a educação superior no país, a próxima seção objetiva discutir como tem se dado a expansão da educação superior na esfera macro/Brasil e na esfera micro/Minas Gerais, nas duas últimas décadas. Vale destacar que foi nesse cenário que ocorreram os principais elementos desencadeadores da problemática dessa investigação.

2.4 A expansão da educação superior em Minas Gerais no período 1991 – 2010

A análise da educação superior mineira, nas décadas de 1990 a 2010, contribuiu para a compreensão do processo de migração das IES de MG para o SFE e os efeitos das políticas do Sinaes nessas instituições, após o julgamento da ADI 2501-STF/2008.

A discussão parte do pressuposto de que as políticas de avaliação e regulação do SEE/MG favoreceram a expansão da educação superior privada no estado de MG, no período de 1991 a 2010. Em um primeiro momento, analisar-se-ão a distribuição percentual e a taxa de crescimento do número de IES em MG, por categoria administrativa, comparando com os índices percentuais do Brasil e da Região Sudeste, entre os anos de 1991-2010. O intuito é verificar como o movimento da expansão se deu em MG, se, de fato, ele ocorreu acima da média regional e nacional. Em seguida, será discutida a realidade da educação superior mineira, no ano de 2010, considerando o número de IES no estado, por organização acadêmica, localização e categoria administrativa.

A tabela 3, retratada a seguir, traz dados extraídos dos censos realizados pelo Inep entre os anos 1991 a 2010 sobre o número de IES existentes no Brasil, na região Sudeste e em MG. Essa organização dos dados nas três esferas (nacional, regional e estadual) permite fazer uma análise comparativa sobre os percentuais da expansão de IES, por categoria administrativa nessas instâncias, bem como acompanhar a taxa de crescimento anual em cada realidade.

Tabela 3 – Distribuição percentual e taxa de crescimento do número de IES por categoria administrativa – Brasil, Região Sudeste e Minas Gerais (1991 – 2010)

Número de Instituições de Educação Superior																		
Ano	Brasil	Sudeste	Minas Gerais	%	Pública								Privada					
					Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Total	%	Particular	%	Com./Conf./Fil.	%
1991	893	564	124	22,0	31	25,0	12	38,7	9	29,0	10	32,3	93	75,0	93	100,0	-	-
1992	893	563	129	22,9	26	20,2	12	46,2	9	34,6	5	19,2	103	79,8	103	100,0	-	-
1993	873	550	127	23,1	27	21,3	12	44,4	9	33,3	6	22,2	100	78,7	100	100,0	-	-
1994	851	539	132	24,5	28	21,2	12	42,9	10	35,7	6	21,4	104	78,8	104	100,0	-	-
1995	894	561	132	23,5	29	22,0	12	41,4	10	34,5	7	24,1	103	78,0	103	100,0	-	-
1996	922	575	136	23,7	26	19,1	12	46,2	8	30,8	6	23,1	110	80,9	110	100,0	-	-
1997	900	553	121	21,9	23	19,0	12	52,2	6	26,1	5	21,7	98	81,0	44	44,9	54	55,1
1998	973	570	123	21,6	22	17,9	12	54,5	6	27,3	4	18,2	101	82,1	36	35,6	65	64,4
1999	1.097	634	135	21,3	21	15,6	12	57,1	5	23,8	4	19,0	114	84,4	48	42,1	66	57,9
2000	1.180	667	135	20,2	17	12,6	12	70,6	4	23,5	1	5,9	118	87,4	71	60,2	47	39,8
2001	1.391	742	160	21,6	18	11,3	12	66,7	5	27,8	1	5,6	142	88,8	95	66,9	47	33,1
2002	1.637	840	202	24,0	17	8,4	12	70,6	4	23,5	1	5,9	185	91,6	131	70,8	54	29,2
2003	1.859	938	265	28,3	23	8,7	15	65,2	4	17,4	4	17,4	242	91,3	172	71,1	70	28,9
2004	2.013	1.001	289	28,9	25	8,7	17	68,0	4	16,0	4	16,0	264	91,3	184	69,7	80	30,3
2005	2.165	1.051	311	29,6	30	9,6	22	73,4	4	13,3	4	13,3	281	90,4	192	68,3	89	31,7
2006	2.270	1.093	319	29,2	32	10,0	24	75,0	4	12,5	4	12,5	287	90,0	189	65,9	98	34,1
2007	2.281	1.095	319	29,1	32	10,0	24	75,0	4	12,5	4	12,5	287	90,0	187	65,2	100	34,8
2008	2.252	1.069	308	28,8	25	8,0	17	68,0	4	16,0	4	16,0	283	92,0	186	65,7	97	34,3
2009	2.314	1.090	309	28,3	29	9,4	17	58,6	4	13,8	8	27,6	280	90,6	217	77,5	63	22,5
2010	2.378	1.169	370	31,7	28	7,6	17	60,7	5	17,9	6	21,4	342	92,4	-	--	-	-
1991/1996																		
Δ %	3,2	2,0	9,7	-	-16,1	-	-	-	-11,1	-	-40,0	-	18,3	-	18,3	-	-	-
1996/2004																		
Δ %	118,3	74,1	112,5	-	-3,8	-	41,7	-	-50,0	-	-33,3	-	140,0	-	67,3	-	48,1	-
2004/2010																		
Δ %	18,1	16,8	28,0	-	12,0	-	-	-	25,0	-	50,0	-	29,5	-	-	-	-	-

Fonte: Tabela elaborada com base nos dados do INEP (1991 – 2011)

Entre 1991 e 1996, observa-se que a média de crescimento de IES no estado de Minas Gerais foi maior que a nacional. Enquanto nesse período a média de crescimento de IES no Brasil foi de 3,2% e na região Sudeste de 2,0%, no Estado de Minas Gerais foi de 9,7%, saltando de 124 instituições para 136. No entanto, observa-se que a expansão se deu prioritariamente pela via privada, uma vez que não houve aumento de IES federais, e déficit negativo de crescimento das IES estaduais e municipais, enquanto que o crescimento de IES privadas foi de 18,3%. No ano de 1996, observa-se que, do total de 136 IES existentes em Minas Gerais, 19,1% eram instituições públicas, enquanto 80,9% pertenciam à iniciativa privada. Nesse mesmo ano, a rede de IES de Minas Gerais correspondia a 23,7% do percentual de instituições desse segmento na região Sudeste. (INEP, 1997).

Além da análise da expansão de IES pelo viés da categoria administrativa de pública ou privada, Martins (2000) alerta para a necessidade de se considerar outros múltiplos aspectos, não menos complexos, que perpassaram a expansão da educação superior brasileira nesse período.

Durante os anos 90 o ensino superior deu mostras de recuperação na sua capacidade de crescer aceleradamente [...] Por outro lado, na dinâmica desse processo de expansão do ensino de terceiro grau, produziu-se um complexo e diversificado sistema de instituições. O hábito intelectualizado de parte considerável da comunidade acadêmica nacional de eleger uma imaginária universidade brasileira como objeto legítimo de reflexão e forma de se referir à totalidade do ensino superior no país tem contribuído para desviar a atenção de um dos aspectos mais significativos do processo de sua expansão: o fenômeno do surgimento de uma multiplicidade de tipos de estabelecimentos acadêmicos com formatos institucionais, vocações e práticas acadêmicas bastante diferenciadas (p. 41).

Exemplo típico dessa diversificação institucional são os centros universitários implantados no país a partir de 1997, os institutos federais e os centros federais de educação tecnológica instituídos em 2008, que passaram a integrar o novo cenário da organização acadêmica da educação superior do país, antes constituído apenas por universidades e faculdades.

No período compreendido entre 1996 e 2004, a média de crescimento de IES em Minas Gerais ficou um pouco abaixo da média nacional, mas acima da média da região Sudeste, pois enquanto o crescimento de instituições no Brasil foi de 118,3% e na região Sudeste de 74,1%, em Minas foi de 112,5%. O percentual de crescimento das IES privadas em Minas, nesse período, foi expressivo, ficando em torno de 140 %, saltando, portanto, de

110 instituições privadas em 1996 para 264 em 2004. Merece ser destacado também o crescimento de 41,7% das IES federais, passando de 12 instituições de educação superior mantidas pelo sistema federal em 1996 para 17 em 2004, isso em função da transformação dos Institutos Federais de Educação Tecnológica também em instituições ministrantes de educação superior. Quanto às IES estaduais e municipais, o déficit de crescimento se acentuou nesse período. Do total de 289 IES existentes em MG em 2004, 8,7% eram públicas e 91,3% eram privadas. No ano de 2004, o Estado de Minas Gerais ocupou o percentual de 28,9% do total de instituições ministrantes de educação superior na região Sudeste, revelando, assim, o aumento de sua participação nesse segmento ano a ano (INEP, 2005).

Entre os anos de 2004 e 2010, observa que a média de crescimento de IES em Minas Gerais foi maior que a média nacional e da região Sudeste. Enquanto no Brasil o aumento de IES foi em torno de 18,1% e na região sudeste de 16,8%, em Minas o crescimento foi de 28,0%. De acordo com a tabela 3, nos anos de 2008 e 2009, houve um declínio no número de IES em Minas. No entanto, em 2010, tem início um novo ciclo de expansão da educação superior no estado, uma vez que houve um salto de 309 IES em 2009 para 370 em 2010, correspondendo, assim, ao aumento de mais 61 novas instituições no cenário da educação superior mineira. Entre 2004 e 2010, observa-se também o crescimento das IES estaduais, municipais e privadas e a manutenção do número das federais (INEP, 2011).

Mesmo diante desse movimento de expansão de IES, Sousa (2013) lembra que “o Brasil continua a ser, nos tempos atuais, o país latino-americano que detém uma das menores taxas de escolarização universitária [...] no período entre 2001 e 2009, a taxa de escolarização bruta passou de 15,1% para 26,7% e a líquida de 8,9% para 14,4%” (p. 48 - 49). Diante dessa realidade, cabe às políticas públicas de avaliação da educação superior brasileira assumirem o desafio de garantir ao mesmo tempo a expansão desse setor articulada às exigências de qualidade dos processos.

No que tange à participação de Minas Gerais na educação superior, observa-se que no estado, no ano de 2010, se encontravam 31,7% das IES da região Sudeste. No entanto, verifica-se que o sistema de educação superior mineiro é preponderantemente privado, pois enquanto que no país o percentual de IES privadas é de 88,3 %, em Minas Gerais esse percentual sobe para 92,4%, restando apenas a pequena parcela de 7,6% de IES mantidas pelo poder público.

A preponderância de IES privadas no estado de MG se deve, além da contribuição de outros fatores da esfera macro, já discutidos anteriormente, também às políticas de

avaliação e regulação desse setor, exercidas por duas décadas pelo CEE/MG, ao que tudo indica, mais flexíveis e vinculadas aos interesses das mantenedoras.

O fenômeno da expansão da educação superior privada brasileira precisa ser compreendido na perspectiva do materialismo histórico dialético, buscando apreender os movimentos da totalidade que o move rumo ao crescimento, tanto na esfera macro quanto na micro. Segundo Marx (1985),

[...] a investigação tem que se apoderar da matéria em seus pormenores, analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e perquirir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real (p.28).

O fato é que a expansão do setor privado da educação superior nos país tem sido favorecida tanto pelas políticas da esfera central que estabelecem prognósticos de número de matrículas a serem alcançados e que, para isso, destinam bolsas ou bancam financiamento de estudos em IES privadas, quanto pelos atores locais que mobilizam estratégias e esforços para se beneficiarem dessas oportunidades e, assim, garantirem o crescimento do seu número de matrículas.

Para Sousa (2013), esse crescimento exacerbado de IES privadas tem ocorrido por duas razões principais: de um lado a dificuldade do Estado em expandir o setor público, de outro, o interesse do setor privado em investir nesse segmento.

Nas últimas décadas, o Estado brasileiro não conseguiu garantir à população, de forma satisfatória, o acesso à educação superior pública. Diante disso, a educação superior privada passou a ser percebida por determinados grupos como uma atividade capaz de assegurar retorno para os investimentos nela feitos, considerando a grande demanda existente [...] (p.235).

Assim, a expansão da educação superior privada tem sido guiada, de forma especial, pelas lógicas do mercado instaladas pela gestão pública pós-burocrática, em nome da flexibilidade, da eficiência, da concorrência, da descentralização de serviços públicos e da competição entre agentes prestadores. Nesse cenário, conforme explicitado no capítulo 1, o setor privado tem despertado o interesse de grupos e empresas que vislumbram nesse segmento a oportunidade de adquirirem lucros. Em decorrência disso, a expansão nesse setor tem ocorrido, principalmente, pelo viés da mercantilização, por meio de criações, aquisições e fusões de IES por grandes grupos, com capital nacional e estrangeiro.

Por ocasião da realização do estudo empírico nas IES selecionadas, observou-se certo temor dessas instituições em relação à instalação desses grupos nas suas regiões de atuação, indicando, assim, a tensão que perpassa o processo de expansão no país. Vale destacar que as IES *locus* deste estudo são de médio e pequeno porte e continuam funcionando sob a gestão das mesmas mantenedoras que as criou. Outra percepção revelada pelos interlocutores é sobre as exigências da política de avaliação do SFE, que, segundo eles, têm se intensificado no sentido de coibir a expansão dos grupos majoritários. Ao mesmo tempo e de forma contraditória, os interlocutores alegam, também, que as exigências da política de avaliação do Sinaes têm prejudicado o funcionamento das IES menores.

No entanto, em um cenário de demanda reprimida, há que se fortalecerem as políticas públicas de avaliação no sentido de que os atores envolvidos com o setor privado tomem consciência de que da qualidade dos serviços prestados decorre a formação de cidadãos e profissionais necessários à sociedade.

Nessa perspectiva é que este estudo se propõe a analisar os efeitos que a política de avaliação do Sinaes tem ocasionado nas IES mineiras oriundas do SEE/MG, bem como os significados que os seus atores têm atribuído a essa política. O intuito consiste em verificar se as ações têm sido no sentido de induzir e/ou regular a qualidade das IES, ou seja, se diante dos resultados as instituições mobilizam esforços com vistas à qualidade dos processos e ao mesmo tempo estabelecem as condições exigidas pela regulação ou, se ao contrário, limitam-se ao arranjo pontual de insumos com vistas à obtenção de índices favoráveis.

Vale lembrar que, a partir do Censo da Educação Superior de 2010 (INEP, 2011), o poder público deixou de divulgar a natureza administrativa das IES privadas de forma desdobrada em: particular, comunitária, confessional ou filantrópica. Desde então, o censo tem trabalhado com apenas duas categorias administrativas: privada e pública. De acordo com dados oficiais (INEP, 2011), as IES privadas são “instituições de educação superior com categoria administrativa igual a privada com fins lucrativos ou privada sem fins lucrativos”. E as IES públicas são “Instituições de educação superior com categoria administrativa igual a pública federal, pública estadual ou pública municipal” (p. 26).

Em relação às IES mantidas pelo poder público federal, observa-se que nos últimos três anos não houve a criação de nenhuma instituição no estado de MG, prevalecendo ainda as mesmas onze universidades públicas: Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Universidade Federal de São João Del Rei

(UFSJ), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM).

A mesma situação também prevalece em relação aos centros federais de educação tecnológica, os quais permanecem ainda em número de seis: Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET/MG), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG), Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia do Norte de Minas Gerais (IFNMG), Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia do Sudoeste de Minas Gerais (IFSEMG), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais (IFSULDEMINAS); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro (IFTM).

Essas instituições têm expandido as suas taxas de matrículas por meio da abertura de *campi* avançados fora de suas sedes e da ampliação da oferta de cursos no turno noturno. Essas medidas de expansão parecem que têm sido tomadas pelas IES federais no sentido de cumprirem as metas do programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni.

A expansão da educação superior no estado de MG no ano de 2010 com suas respectivas peculiaridades pode ser compreendida a partir dos dados retratados na tabela 4, a seguir.

Tabela 4 – Número de IES por organização acadêmica, localização geográfica e categoria administrativa em Minas Gerais (2010)

Unidade da Federação / Categoria Administrativa	Instituições														
	Total Geral			Universidades			Centros Universitários			Faculdades			IF e CEFET		
	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
Minas Gerais	370	56	314	22	4	18	16	4	12	326	46	280	6	2	4
Pública	28	6	22	13	2	11	.	.	.	9	2	7	6	2	4
Federal	17	3	14	11	1	10	.	.	.	.	.	.	6	2	4
Estadual	5	3	2	2	1	1	.	.	.	3	2	1	.	.	.
Municipal	6	.	6	.	.	.	.	.	.	6	.	6	.	.	.
Privada	342	50	292	9	2	7	16	4	12	317	44	273	.	.	.

Fonte: INEP (2011)

Em relação à rede de educação superior em Minas Gerais, no ano de 2010, observa-se que, das 370 IES existentes, a maioria (314) estão localizadas no interior do estado. Também verifica-se que 342 pertencem à categoria administrativa privada e apenas 28 à pública. Quanto à organização acadêmica, preponderam as faculdades, em número de 326,

pertencentes à iniciativa privada e espalhadas pelo interior mineiro. Das 22 universidades existentes no estado, 02 são estaduais, ficando uma na capital e outra no interior; 11 são federais e 09 pertencem à iniciativa privada.

Diante desse contexto, novos desafios se apresentam ao SFE no sentido de garantir que a expansão de IES em MG ocorra atrelada a padrões de qualidade acadêmica, pois compete à política de avaliação do Sinaes zelar para que, de fato, a entrada de atores no segmento da educação superior não se dê com finalidades meramente mercadológicas e empresariais, mas comprometida com a educação como bem público, capaz de formar e emancipar sujeitos comprometidos com as questões de seu tempo histórico.

Vale ressaltar, no entanto, que o processo de constituição da rede de educação superior no país não se deu, sempre, monitorado por uma política de avaliação. Num contexto em que a oferta e a demanda por esse segmento eram reduzidas, parece que a institucionalização de uma política pública de avaliação não era necessária e nem de interesse do Estado. No entanto, com a sua expressiva expansão, esse segmento torna-se espaço de disputa de interesses, incluindo o governo central, que passa a adotar políticas com vistas à avaliação e regulação da educação superior. Assim, pode-se inferir que a expansão é que tem orientado as políticas de avaliação no processo histórico da educação superior brasileira. Ou seja, a política de avaliação tem sido instituída à *posteriori*, no intuito de corrigir questões instaladas por um processo, por vezes, desordenado de expansão. No cenário atual, isso pode ser verificado na expansão mercadológica da educação superior, que tem se dado por meio do monopólio no campo das aquisições e das fusões. Essa situação requer, com urgência, uma política de avaliação diferenciada, no sentido de garantir que a educação superior seja ofertada com a qualidade necessária para emancipar as pessoas e contribuir com a transformação da sociedade.

2.5 Síntese parcial

A discussão desenvolvida neste segundo capítulo sobre a composição, a consolidação e a expansão da rede de educação superior mineira demonstra que o estado de MG sempre esteve presente nos movimentos em prol da instalação da educação superior no país. Dessa forma, as políticas da esfera macro/Estado dialeticamente se relacionam com as ações desencadeadas em MG, influenciando, assim, o processo histórico de materialização da sua rede de educação superior.

O modelo de gestão adotado pelo Estado em cada contexto histórico e político influenciou o processo de composição da rede de educação superior mineira. No Brasil colônia, MG abrigou os primeiros cursos de filosofia e teologia considerados de “saber superior” e importados da metrópole. No império, MG criou escolas superiores com vistas a garantir a formação nos cargos requeridos pela corte portuguesa que aqui se instalara. Nos primórdios da república, o estado mineiro, seguindo as orientações legais do governo central, criou as suas primeiras universidades por meio da aglutinação de instituições isoladas já existentes nessa unidade da federação.

Dessa forma, a discussão sobre o processo de constituição, consolidação e expansão da educação superior em Minas Gerais adquire sentidos quando se considera o contexto histórico, político e econômico no qual ele foi se desenvolvendo. Assim, pode-se dizer que a constituição da rede de educação superior mineira seguiu a direção, apontada por Sousa (2003), em relação ao que ocorria no restante do país antes da reforma universitária de 1968, em que o ensino superior era constituído essencialmente por IES públicas e confessionais. Em MG, nesse período, o ensino superior era garantido prioritariamente por meio de sua dezena de IFES presentes em diversas regiões do estado mineiro.

Em anos posteriores, no entanto, a educação superior mineira recebeu fortes influências da gestão pública pós-burocrática, época em que o Estado tem as suas funções reconfiguradas, uma vez que flexibiliza e transfere a oferta da educação superior para outros agentes e se fortalece como avaliador e regulador. Isso, somado aos ordenamentos neoliberais, concorreram para a consolidação da rede de IES privadas no estado de MG.

Nessa mesma direção, merece ser destacada a influência da CF/1988, elaborada sob a égide do federalismo cooperativo e descentralizado, que parece ter encorajado os constituintes mineiros a incluírem dispositivos na Constituição Estadual de 1989, determinando que IES privadas, mantidas por fundações educacionais públicas de direito privado, passassem a pertencer ao SEE/MG, ficando sob a supervisão, a avaliação e a regulação do CEE/MG. Isso concorreu para a consolidação desse grupo de IES privadas, favorecendo, assim, a sua solidificação e expansão, à margem dos ordenamentos legais do SFE.

Assim, Minas Gerais apresenta paradoxos em relação à educação superior que merecem atenção: (i) embora o estado tenha o maior número de municípios e seja o segundo mais populoso do país, possui apenas duas universidades públicas estaduais com pouco mais de doze mil alunos; (ii) o estado concentra o maior número de instituições federais de educação superior (em 2013, totalizavam 17); (iii) embora MG não tenha tradição na

educação superior pública estadual, consolidou um SEE/MG incluindo IES privadas, sobre as quais o CEE/MG exerceu políticas de avaliação e regulação por duas décadas, contrariando os dispositivos legais da União; (iv) o estado concentra uma rede de educação superior predominantemente privada e em franca expansão.

Entre os anos 1991 e 2010, de acordo com dados do Inep (2011), observa-se que a expansão de IES privadas em MG se deu acima da média nacional. Enquanto no país, no ano de 2010, o percentual de IES privadas era de 88,3%, em Minas Gerais esse índice era de 92,4%. Diante disso, infere-se que as políticas de avaliação e regulação exercidas pelo CEE/MG favoreceram a expansão do setor privado no estado. No entanto, isso merece uma investigação mais aprofundada, o que não é objetivo deste estudo.

Depois de terem sido discutidos os contextos em que se constituiu, consolidou e expandiu a rede de educação superior de MG, *locus* deste estudo, o próximo capítulo se propõe a refletir sobre as condições históricas, políticas e sociais da avaliação da educação superior brasileira. Para tanto, com vistas ao aprofundamento do tema, discute-se, inicialmente, o processo histórico de constituição das políticas de avaliação da educação superior no país, destacando os principais programas e políticas, de forma especial o Sinaes. Também são discutidas as contribuições dos estudos de Ball (2009) e de Bakhtin (1997; 2002), com o objetivo de compreender os contextos que influenciam a construção do discurso e do texto da política e a sua materialização, bem como os significados atribuídos ao Sinaes pelos atores das diferentes esferas. O capítulo encerra-se com a discussão das mediações possíveis entre avaliação e qualidade da educação superior.

CAPÍTULO 3 – AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: CONDIÇÕES HISTÓRICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS

[...] a História não é senão a atividade do homem que persegue seus objetivos (MARX; ENGELS, 2003, p. 111).

3.1 Introdução

O presente capítulo discute as condições históricas, políticas e sociais nas quais se desenvolveram as políticas de avaliação da educação superior brasileira. Para compreender a política avaliação de cada contexto histórico, com seus condicionantes ideológicos e sociais, fez-se necessário retomar as ideias-chaves discutidas no capítulo 1, em que foram explicitadas as complexidades e as contradições que perpassam as relações entre Estado, sociedade, educação e política públicas, de forma especial as que perpassam o modelo de Estado pós-burocrático. Nesse modelo, o Estado flexibiliza a oferta da educação superior e se fortalece como avaliador e regulador, criando, assim, as condições favoráveis para a atuação do mercado nesse segmento educacional. Deste modo, a instituição da política de avaliação pelo Estado, geralmente se dá em consonância com a gestão pública adotada pelo poder estatal. Seguindo essa direção, foi instituída, em 2004, a política de avaliação do Sinaes.

Considerando que este estudo objetiva compreender como tem sido os efeitos do Sinaes em um grupo de IES mineiras e, ainda, como os atores dessas instituições têm compreendido os sentidos dessa política de avaliação e lhe atribuído significados, é que se propôs o capítulo 2, em que foram discutidos os movimentos que perpassaram a constituição, a consolidação e a expansão da educação superior em MG. Observou-se que a trajetória histórica da educação superior mineira tem sido perpassada pelos condicionantes políticos e ideológicos da esfera central, sendo, inclusive, alvo de uma ADI, quando ousou conduzir a educação superior privada à revelia do SFE.

Tendo em vista que a centralidade desta tese gira em torno da política de avaliação do SFE com vistas a compreender a sua efetivação em IES de MG, este capítulo 3 se propõe a refletir sobre as experiências de avaliação desenvolvidas no Brasil, com ênfase no Sinaes, objeto deste estudo. São destacados, ainda, os contextos, os sentidos e os significados da política de avaliação do Sinaes e, na sequência, são discutidas as mediações possíveis entre a política de avaliação do Sinaes e a qualidade da educação superior brasileira.

A discussão sobre a avaliação, desenvolvida neste terceiro capítulo, justifica-se, inicialmente, pelo simples fato de que é próprio do ser humano questionar a ordem das coisas e dos fenômenos, bem como avaliar as formas e os processos de ser e de estar no mundo. Por meio da avaliação, indivíduos e grupos aperfeiçoam e orientam suas ações para realizações mais complexas e exitosas. A essa avaliação corriqueira, realizada de forma espontânea diante de atividades rotineiras, resultado de uma necessidade natural de indivíduos e grupos, Belloni; Magalhães; Sousa (2000) atribuem o nome de avaliação informal.

A avaliação informal, no entanto, é insuficiente e desprovida de rigor quando se trata de avaliar políticas, programas, processos, instituições e cursos. Nesse caso, segundo os autores, faz-se necessária a avaliação formal ou sistemática, com capacidade de apreender e compreender todas as dimensões e implicações dos fatos ou das atividades avaliadas.

É necessário considerar, ainda, que as políticas de avaliação são elaboradas numa determinada conjuntura social, política e econômica, com vistas a legitimar interesses, ideologias e projetos. Por isso, um estudo sobre a avaliação da educação superior requer, inicialmente, a consideração do processo histórico no qual esta foi sendo delineada como política pública.

3.2 Evolução das políticas de avaliação da educação superior brasileira

Tratar da evolução das políticas de avaliação pressupõe a compreensão clara do papel que é dado à educação superior brasileira em cada época, condicionado e perpassado por elementos da conjuntura histórica, política, econômica e social. A política de avaliação é concebida nas condições históricas e sociais, dadas num cenário de disputas de interesses e de embates ideológicos entre os atores das diferentes esferas.

Na década de 1960, o modelo de educação superior existente passa a ser discutido e questionado por inúmeros seguimentos da sociedade, que explicitam os descompassos desse segmento educacional com o projeto de modernização e desenvolvimento do país. Além dos debates sobre o papel e as finalidades da educação superior, a classe estudantil, por sua vez, reivindica mais oportunidades de acesso.

No período nacional-desenvolvimentista, que antecedeu ao Golpe Militar de 64, as características democrático-populistas do regime vigente e a intensa mobilização da sociedade civil (especialmente do setor estudantil) possibilitaram um profundo questionamento do modelo universitário

brasileiro, incapaz de responder às exigências de seu tempo (SGUISSARDI, 1997, p. 47).

Vale destacar que, associado ao movimento de questionamento sobre o papel da universidade, tem-se, também, a reivindicação pela sua expansão, num contexto em que o número de IES era reduzido e os processos seletivos altamente concorridos, dificultando o ingresso de uma parcela significativa da população na educação superior. Desses movimentos decorreram mudanças paradigmáticas na educação superior, entre as décadas de 1960 e 1970, tanto no Brasil quanto em outros países. Segundo Dias Sobrinho (2003a), essas mudanças contribuíram para uma nova concepção de educação superior na perspectiva da expansão desse segmento com vistas a efetivar os projetos de modernização e desenvolvimento dos Estados-nação.

Na década de 1960, também se acelera por toda parte o importante fenômeno que em outros países foi chamado de massificação. No mundo todo e também aqui explodiu um processo de grande aumento de matrículas. O número de estudantes mais que duplicou naquele decênio no mundo: eram 13 milhões em 1960 e chegaram a 28 milhões em 1970 [...]. Tornou-se universal a noção de que a educação promoveria rapidamente o desenvolvimento (p. 70).

Houve, pois, nesse contexto, a expansão desenfreada de vagas e a redução de investimentos, combinação essa que perdurou pelas décadas subsequentes, provocando efeitos desastrosos na educação superior. Diante dos efeitos perversos dessa expansão, que, além de não conseguir atender à demanda, ainda tinha que conseguir se sustentar com os poucos recursos, iniciou-se um movimento, tanto no Brasil quanto em outros países da América Latina, defendendo a necessidade de avaliação da educação superior.

Entre as justificativas apresentadas a favor da avaliação, segundo Dias Sobrinho (2003a), predominavam: (i) a necessidade de avaliar as políticas de distribuição e os usos dos recursos públicos; (ii) a conveniência de regular a distribuição de recursos públicos por meio de resultados de avaliações, (iii) a necessidade de controlar a complexidade da educação superior e a heterogeneidade de IES por meio de resultados de avaliações, que, consequentemente, legitimariam a fiscalização e a intervenção do Estado.

No Brasil, segundo esse autor, a discussão sobre as políticas de avaliação veio à tona nos anos de 1980, com o enfraquecimento do governo militar, passando a avaliação a ser utilizada como parâmetro na distribuição dos recursos públicos, em nome da racionalidade e

da eficiência. Vale lembrar que a constituição de um sistema da avaliação da educação superior é algo recente.

Embora o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior tenha sido instituído no Brasil apenas na primeira década do século XXI, faz-se necessário retomar o processo histórico, das três décadas precedentes, no qual ele foi gestado. Nesse sentido, são destacadas seis políticas que representam o germe do Sinaes. São elas: a avaliação da pós-graduação, de 1976, realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), de 1983; o relatório da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (CNRES), de 1985; o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres), de 1986; o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), de 1993, e o Exame Nacional de Cursos (ENC), de 1996.

As primeiras experiências envolvendo a avaliação da educação superior brasileira ocorreram em 1976, com a avaliação dos cursos de pós-graduação pela Capes. Os parâmetros de avaliação adotados por este órgão visavam principalmente à melhoria dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, bem como à impulsão da pesquisa no país. Os objetivos inicialmente declarados por essa coordenação, para justificar a necessidade de um programa de avaliação dos cursos de pós-graduação no país, podem ser sintetizados em:

- (i) facilitar a distribuição de bolsas de estudo para mestrandos e doutorandos e orientar o investimento das agências federais na formação de recursos humanos de alto nível; (ii) subsidiar a política educacional relativa à pós-graduação e à universidade, assim como suas relações com a educação básica; (iii) regular a expansão da pós-graduação, recomendando o apoio aos cursos novos e incorporando-os progressivamente ao sistema de avaliação e acompanhamento; e (iv) credenciar esses cursos, tornando válidos, em plano nacional, os certificados por eles expedidos (MACCARI; LIMA; RICCIO, 2009, p. 73).

Observa-se que a avaliação da Capes objetivava garantir tanto a qualidade dos cursos de pós-graduação quanto o controle de sua expansão e de sua oferta. Nota-se que, embora esse órgão demonstre a preocupação em possibilitar a articulação da pós-graduação e da universidade com a educação básica, esse ponto ainda representa um desafio a ser superado, uma vez que se observa certo distanciamento entre essas duas instâncias.

Verifica-se que elementos presentes nas políticas de avaliação da Capes serviram de referências para as políticas posteriores de avaliação da educação superior, de forma especial no que diz respeito à necessidade da ação reguladora do Estado em relação à

expansão dessa modalidade de educação no país. Além disso, as políticas de avaliação passaram a desempenhar papel importante para os governos, subsidiando-os no acompanhamento da qualidade dos serviços educacionais e na distribuição dos recursos públicos. A respeito das influências que a política de avaliação da pós-graduação exerceu na elaboração de políticas de avaliação para IES e cursos de graduação, Cunha (1997) assevera que,

[...] no início da década de 80, a pós-graduação contava com o sistema de avaliação da CAPES, que gozava de reconhecimento geral, apesar das críticas a respeito do viés quantitativista. A graduação, ao contrário, não dispunha de nada comparável. Faltava-lhe um mecanismo que pudesse apontar quais as vantagens alcançadas e quais os problemas enfrentados pelos diversos tipos de cursos e de instituições. Para compensar essa deficiência, a experiência da CAPES na pós-graduação teve um papel decisivo (p. 22-23).

As políticas de avaliação da Capes, desde o início de sua implantação, têm priorizado procedimentos quantificáveis que permitem o processamento de dados relativos às diversas dimensões da pós-graduação nas IES, os quais geram produtos determinantes dos índices de qualidade atribuídos aos programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Essas políticas frequentemente são julgadas como arbitrárias e homogeneizadoras, pois utilizam os mesmos critérios para avaliar as diferentes áreas do conhecimento e IES, fator que inibe a construção de uma identidade própria de programas e instituições. No entanto, por outro lado, essas mesmas políticas têm estimulado a busca por um padrão mínimo de qualidade, necessário para o credenciamento e para a obtenção de apoio financeiro das políticas governamentais.

Dessa forma, as políticas de avaliação têm favorecido o controle e a intervenção do Estado na educação superior, com vistas à regulação, à distribuição de recursos e à busca de padrões de qualidade, nem sempre vinculados ao processo acadêmico. Disso decorre que, no percurso histórico do Estado brasileiro, houve diferentes políticas de avaliação vinculadas ao projeto de sociedade que se almejou para cada contexto.

O Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru) foi implantado no final do governo militar, em junho de 1983, por iniciativa do extinto Conselho Federal de Educação, juntamente com um grupo de pesquisadores da Capes. O grupo de intelectuais que constituía o Paru considerava necessário e urgente realizar um diagnóstico da situação da educação superior no país, por meio da avaliação de IES públicas e privadas.

O Paru propunha que a avaliação das instituições deveria ser realizada tanto pelos agentes internos da comunidade acadêmica quanto por outros setores externos às instituições. Essa avaliação, segundo seus idealizadores, deveria ser realizada no sentido de verificar a concretização dos objetivos de cada IES, a qualidade do ensino oferecido por elas, a relação da pesquisa com o ensino e a extensão, a qualidade da prestação de serviços à comunidade e a influência das atividades administrativas no ensino, na pesquisa e na extensão.

Barreyro e Rothen (2008) destacam que, pelo fato de a comissão do Paru ser constituída por membros da Capes, o programa adquiriu um caráter de investigação, objetivando à coleta de dados que permitissem a comparabilidade entre as instituições.

A avaliação, nesse Programa, foi entendida como uma forma de conhecimento sobre a realidade, como uma metodologia de pesquisa que permitiria não só obter os dados, mas também permitia fazer “uma reflexão sobre a prática”. Assim, o PARU, com a finalidade de realizar uma pesquisa de avaliação sistêmica, recorreu à “avaliação institucional” e considerou à “avaliação interna” como procedimento privilegiado. Para isso, propôs a participação da comunidade na realização de auto-avaliação. Nesse sentido, o PARU foi o precursor das experiências de avaliação posteriores no país: PAIUB, SINAES-CEA (BARREYRO E ROTHEN, 2008, p. 135).

Dessa forma, infere-se que a ideia de avaliação sistêmica, que mais tarde nortearia a criação do Sinaes, já se encontrava presente nas discussões do Paru, duas décadas antes da criação de um sistema propriamente dito. Outro elemento do Paru, que perdura no Sinaes, diz respeito à participação da comunidade acadêmica na efetivação da autoavaliação. No entanto, com o Sinaes, ocorre também a participação da sociedade civil, regulamentada por lei e com a ampliação de funções, uma vez que esses representantes passam a atuar de forma deliberativa nas políticas de avaliação das IES.

De acordo Cunha (1997), o Paru foi desativado em 1984, um ano após ter iniciado suas atividades, em função de divergências e disputas internas no interior do MEC sobre os rumos a serem dados à educação superior no país. A destituição do grupo se deu por iniciativa dos dirigentes da SESu sob o argumento de pouca produtividade e não colaboração do Paru com as necessidades do Ministério da Educação.

Com o fim do Paru, o então Presidente da República, José Sarney, instituiu, por meio do Decreto nº 91.177/85, a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (CNRES), que tinha como finalidade maior reformular a educação superior, no cenário de redemocratização do país.

A comissão era composta por 24 membros, heterogênea quanto à formação, com atuação e posições públicas muito diversificadas e contraditórias. Fazia parte da comissão membros oriundos de IES e órgãos educacionais e também das áreas bancária, empresarial, estudantil, sindical, entre outras. O trabalho dessa comissão resultou em um relatório, no qual predominavam propostas da ala mais elitista e conservadora do grupo. Segundo Barreyro e Rothen (2008), a comissão destacava que a educação superior brasileira não necessitava de uma nova lei, mas de uma nova política, que, em linhas gerais, envolvia um processo externo de avaliação, baseado na valorização do mérito acadêmico como parâmetro para o exercício da autonomia universitária.

O relatório elaborado pela CNRES serviu como subsídio inicial para que o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (Geres) iniciasse os seus trabalhos em 1986. Barreyro e Rothen (2008) destacam que o Geres fora criado e instalado no início de 1986 e estava constituído por cinco pessoas que exerciam cargos internos no MEC. O Geres tinha como função primordial a elaboração de uma proposta de reforma universitária para o país, a partir do polêmico relatório da CNRES.

O resultado do trabalho do Geres foi apresentado em um relatório que constava de um texto introdutório, dois anexos e dois anteprojeto de lei. O primeiro anteprojeto de reformulação das universidades federais e o segundo de reformulação das funções do Conselho Federal de Educação. Do relatório do Geres, será destacado apenas o primeiro documento em função de sua pertinência com este estudo.

Em relação à reformulação das universidades, o documento explicita que o principal objetivo do grupo consistia em propor medidas que aumentasse a eficiência das instituições federais. Segundo o Geres, a estrutura prevista pela reforma universitária de 1968 para as IES públicas restringia a autonomia universitária e, conseqüentemente, o seu potencial de desempenho.

Diante disso, na concepção do grupo, fazia-se necessária uma nova política para a educação superior brasileira, que, segundo Barreyro e Rothen (2008), deveria incidir no aumento da autonomia universitária e na avaliação realizada pelas IES, mediante critérios discutidos e construídos pela própria comunidade acadêmica.

A ideia do binômio autonomia/avaliação referendada pela comunidade acadêmica seria um dos pontos nevrálgicos da argumentação. O controle das Instituições não seria mais burocrático e ritualista e passaria a ser realizado pelos processos de avaliação institucional, deixando de verificar o

cumprimento da legislação e averiguando o desempenho institucional (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 143).

A postura adotada pelo grupo em relação à regulação causa estranheza, pois, enquanto sujeitos pertencentes ao próprio ministério da educação, pressupõe que estariam interessados em garantir a presença do Estado no controle e na aplicação das políticas do governo central para esse segmento educacional. No entanto, se analisada pelas lógicas que marcavam o cenário nos fins dos anos de 1980, essa postura é compreensível, pois representava o enfraquecimento do governo ditatorial, o início das orientações neoliberais para as relações entre estado e mercado, a emergência das discussões sobre a necessidade de reforma do Estado. Nesse cenário, a avaliação institucional exerce a função de legitimadora de interesses que estão postos para além da realidade acadêmica.

O Geres considerava também que o modelo implantado pela Reforma de 1968 de associação entre o ensino e a pesquisa estava equivocado, uma vez que a pesquisa ainda era algo estranho à realidade do ensino brasileiro.

Nessa linha de raciocínio, compreendia que, na realidade, existiria mais de um tipo de instituição de educação superior, e cada uma atenderia principalmente a uma função específica: a formação profissional ou a realização de pesquisa. Além dessa flexibilização, no documento, propôs-se a superação da idéia de que a universidade deveria abranger todos os campos do saber, portanto, poderiam existir universidades por áreas do saber (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 144).

Para o Grupo, era a autonomia que definiria a universidade em detrimento da pesquisa. O Geres representou, pois, o início de uma política de incentivo à diversificação de IES com vistas à expansão pela via privada, que mais tarde se consolidaria na LDB de 1996, na qual esses preceitos são reafirmados e consolidados, decorrendo disso, por exemplo, a criação dos centros universitários com autonomia universitária. Para Barreyro e Rothen (2008),

[...] a avaliação, na visão do GERES, teria a função primordial de controlar a qualidade do desempenho da Educação Superior, especialmente a pública. No caso do setor privado, o próprio mercado faria a regulação, pois esse setor depende do sucesso do seu produto para obter os recursos para a sua manutenção e expansão. Assim nessa lógica, o financiamento da educação superior cumpriria, para o setor público, o mesmo papel que o mercado tem em relação ao privado (p. 145).

Em outubro de 1986, houve a divulgação de um anteprojeto de lei elaborado pelo Geres, com vistas a nortear o ensino superior no país, o qual foi duramente criticado pelos movimentos de professores, estudantes e funcionários das instituições federais de educação superior. Eles temiam que a aprovação de tal dispositivo pudesse levar à desobrigação do governo para com as universidades públicas federais.

Diante do volume de críticas recebidas, o presidente da República, no contexto das dificuldades políticas em pleno período constituinte, retirou do Congresso Nacional o anteprojeto de lei que, no entanto, permaneceu como orientação da política geral do governo para o ensino superior (CUNHA, 1997, p. 26).

Ao que tudo indica, a proposta do Geres foi engavetada e nos anos seguintes a avaliação da educação superior deslanchou por iniciativa própria de algumas universidades públicas.

A flexibilidade das políticas de avaliação, demonstrada pelo documento do Geres, foi fator determinante para que as IES privadas se expandissem nos anos seguintes, em muitos casos, desprovidas de compromisso com a qualidade dos serviços oferecidos. Em um contexto em que as políticas de avaliação do país voltaram a atenção para as IES públicas em detrimento das privadas, abriram-se brechas para que os mais diferentes atores entrassem no cenário da educação superior privada.

Quando as políticas de avaliação da educação superior do país deixam as IES privadas entregues à regulação do mercado, o próprio movimento histórico se incumbe de colocar em cena outros agentes reguladores. Nesse sentido, pode-se considerar que as fragilidades das políticas públicas de avaliação contribuem para que outras práticas de avaliação e regulação surjam no plano micro. Exemplo emblemático se deu no estado de Minas Gerais, por ocasião da instalação da assembleia constituinte de 1989, em que um grupo de parlamentares aprovou a atuação reguladora do CEE/MG sobre um grupo de IES privadas, à revelia dos dispositivos legais da União.

Em relação ao Paru e ao Geres, observa-se a presença de elementos paradoxais e, por vezes, contraditórios. O Paru propunha uma avaliação formativa, com foco na autoavaliação institucional, como procedimento que possibilitaria à própria IES compreender a sua realidade institucional e acadêmica. Em contrapartida, a proposta do Geres apresentava uma concepção de avaliação com ênfase na regulação, baseada em indicadores de

desempenho das IES, com vistas ao financiamento público. Diante do exposto, é pertinente afirmar que nas políticas de avaliação do Paru e do Geres estão presentes elementos que mais tarde serão assimilados e reinterpretados pelo Sinaes.

Vale reafirmar que, paralelamente às discussões empreendidas pela comissão do Paru e do Geres, a comunidade acadêmica brasileira, desde 1980, já promovia espaços de estudos e discussões sobre a avaliação da educação superior. Nesse sentido, algumas IES já conduziam seus processos de avaliação institucional. Dias Sobrinho (2003a) se refere às Universidades de Brasília e de Campinas como exemplos de IES que já realizavam a avaliação institucional nesse contexto e, segundo ele, nesse caso, a universidade assume a titularidade da avaliação, uma vez que são experiências vivenciadas quando ainda não havia uma política institucionalizada de avaliação de IES.

Essas experiências de avaliação institucional, vivenciadas por algumas IES, ganham consistência e projeção nacional por meio do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), iniciado em 1993. Esse programa tem início, com a criação pelo MEC da Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, coordenada pelo SESu, com o objetivo de estabelecer diretrizes e viabilizar o processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras, fim esse que não havia avançado para além do discurso, nas propostas do Paru e do Geres.

Barreyro e Rothen (2008) destacam que a comissão do Paiub era constituída por autoridades intelectuais expressivas na área, garantindo assim a reunião de diversas entidades representativas da educação superior do país. Sobre a constituição do Programa, Dias Sobrinho (2003a) destaca o pioneirismo que isso representou no sentido de que emergiu da coletividade das diferentes IES, de diversos lugares do País.

Esse programa resultou de um amplo acordo entre as instituições de educação superior, de todas as naturezas jurídicas ou administrativas e de todos os quadrantes do país, com as autoridades do Ministério da Educação, no ano de 1993. Pode ser considerado um modelo ou enfoque de avaliação, pois comporta, de forma consistente e coerente, concepções, princípios e metodologias de avaliação (p. 82).

Diferentemente do Paru e do Geres, esse Programa demonstrou mais avanços ao produzir um documento orientador para implantação das políticas de avaliação nas IES brasileiras. Dessa forma, o primeiro resultado do trabalho da Comissão Nacional de Avaliação foi a produção do documento intitulado “Documento Básico – Avaliação da Universidade

Brasileira: uma proposta nacional”. Esse documento era constituído de duas partes: a primeira apresentava as referências teóricas sobre a avaliação, explicitando funções, princípios, objetivos e indicadores institucionais de avaliação; a segunda continha as orientações para o processo de implantação da avaliação nas IES.

O documento estabelecia três funções básicas da avaliação: (i) contribuir com o aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; (ii) oferecer subsídios para o planejamento e gestão universitária; (iii) ser um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. (BRASIL, 1993). O Paiub apresentou avanços pelo fato de propor a avaliação como ferramenta de gestão e planejamento, uma vez que as outras duas ideias, ainda que incipientes, já estavam contidas no Paru e no Geres. Em relação às características da avaliação, o documento prescreve que

[...] o processo de avaliação deve ser contínuo e sistemático, para promover permanentemente aperfeiçoamento, reflexão constante e redefinição dos objetivos e das prioridades científicas e sociais da instituição acadêmica. Assim, não deve estar vinculado a mecanismos de punição ou premiação. Ao contrário, deve prestar-se para auxiliar na identificação e na formulação de políticas, ações e medidas institucionais que impliquem atendimento específico ou subsídios adicionais para o aperfeiçoamento de insuficiências encontradas (BRASIL, 1993).

Dessa forma, o Paiub parte do pressuposto de que a avaliação institucional deve ser algo endógeno e voluntário da IES, objetivando a produção de dados com vistas à implantação de ações que levem ao seu aperfeiçoamento. Quanto à avaliação externa, o Paiub destaca ser essa também necessária no sentido de evitar uma percepção corporativa e tendenciosa das IES sobre si mesmas, fazendo-se necessário então incorporar a visão de outros agentes avaliadores.

Ao se referirem à relevância do Paiub para o delineamento das políticas de avaliação da educação superior no país, Meneghel; Robl; Silva (2006) destacam que esse programa

[...] permitiu que a avaliação formativa da ES no Brasil desse seus primeiros passos. Propunha a realização, nas instituições que a ele aderiam, de três momentos avaliativos: avaliação interna, avaliação externa e reavaliação. Durante sua existência, o PAIUB mostrou a importância, para a realidade brasileira, da associação entre avaliação, qualidade e transformação institucional. Tal fato faz com que, ainda hoje, seja tomado como referência, até mesmo por outros países (p. 96).

O referido programa fora elaborado a partir dos princípios da globalidade, da comparabilidade, do respeito à identidade institucional, da não punição ou premiação, da adesão voluntária, da legitimidade e da continuidade. Para Barreyro e Rothen (2008), o Paiub, parte da concepção de que a avaliação é um ato político e voluntário da instituição que deseja rever e aperfeiçoar o seu projeto acadêmico. Dessa forma, o autoconhecimento da IES teria função formativa e emancipatória.

O interlocutor da instituição A, campo do estudo empírico desta tese, ao ser questionado sobre a atual política de avaliação, relembra e evidencia a sua percepção sobre o Paiub, destacando a importância desse programa para a educação superior do país e as experiências proporcionadas por ele.

Nós fazíamos parte do Paiub, que foi o melhor programa de avaliação do MEC. Eu já trabalhava na época aqui na instituição e a gente fez muito curso, estivemos em São Paulo diversas vezes participando de encontros e de discussões. Então, nós estávamos no Paiub e seguíamos as suas orientações em relação à avaliação institucional (PrCPA1A, informação verbal)

No percurso histórico do processo de construção das políticas de avaliação no Brasil, discutido até aqui, observam-se avanços nos programas, ora resgatando elementos da proposta precedente, ora superando fragilidades e desafios apresentados pela realidade.

Mais tarde, por ocasião da elaboração do Sinaes, observa-se que foram resgatados princípios das políticas de avaliação do Paiub, tais como a globalidade, a comparabilidade, o respeito à identidade institucional e a continuidade do processo avaliativo. O foco na avaliação institucional, combinando a autoavaliação com a avaliação externa, também se apresenta como outra característica do Sinaes, evidenciando a sua proximidade com o Paiub. A compreensão de que a instituição deve ser avaliada a partir de um conjunto de indicadores e dimensões, visto a complexidade de fatores do processo avaliativo, também se apresenta como outra característica comum ao Paiub e ao Sinaes. Em contrapartida, o Paiub não fazia referência à utilização de índices, que têm predominado no Sinaes.

O Paiub foi desativado em 1996 pela falta de interesse do governo em lhe dar continuidade, deixando, portanto, de destinar recursos para o seu funcionamento. Além disso, nesse contexto, as atenções e os recursos já estavam sendo direcionados para uma nova política de avaliação no país, o Exame Nacional de Cursos (ENC), que tinha por objetivo avaliar os cursos de graduação, ficando mais conhecido como “provão”.

O ENC foi instituído em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). O ENC foi criado pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. O exame era constituído de uma prova de abrangência nacional, aplicada aos estudantes que estavam concluindo os cursos de graduação. A partir dos resultados obtidos pelos alunos, os cursos eram classificados em conceitos que iam de A a E. Esses conceitos representavam níveis de qualidade dos cursos, sendo A o nível mais elevado e E o mais baixo. A realização do “provão” era obrigatória e condição necessária para receber o diploma de graduação.

Em 1996, de acordo com Polidori (2009), o ENC foi aplicado a alunos de três cursos e paulatinamente foi sendo ampliado o número de cursos participantes do “provão”, de forma que, em 2003, alunos de vinte e seis cursos fizeram o exame.

Para Dias Sobrinho (2000, 2003a), a década de 1990 deve ser considerada adequadamente como a “década da avaliação” no nosso país, de forma especial a partir da sua segunda metade. Foi mais precisamente a partir do governo que assumiu em 1995 que se deu ênfase à avaliação como procedimento de monitoramento, legitimando, assim, os princípios da reforma de Estado empreendida com vistas à descentralização dos serviços e ao controle dos resultados.

Desde 1995, o Ministério de Educação passou a dedicar grande importância à avaliação como controle e instrumentalização de suas políticas reformistas. Estas reformas requerem uma avaliação que seja capaz de medir de modo objetivo as instituições e averiguar as competências e habilidades profissionais que os cursos estão propiciando aos alunos, tendo em vista as necessidades de produtividade e competitividade que as empresas e o próprio governo apresentam (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 75).

Diante de severas críticas sobre essa política de avaliação baseada apenas no exame realizado pelo aluno, foi promulgado pela Presidência da República o Decreto nº 2.026/96, estabelecendo procedimentos para a análise das condições de oferta de cursos, mais tarde denominado de Análise de Condições de oferta de Ensino (ACE).

A avaliação dos cursos era realizada por comissões de verificação *in loco* do MEC, que se detinham na análise do projeto pedagógico do curso e da infraestrutura da IES. Apesar do esforço em ampliar a abrangência da avaliação, o “provão” continuou sendo o principal foco das políticas de avaliação nesse contexto.

Por ocasião da implantação do ENC, Dias Sobrinho (2003a) afirmara que o exame não estava propriamente a serviço dos educadores, dos docentes e dos pesquisadores da

universidade, nem das aprendizagens, dos estudantes e de sua formação, mas que servia basicamente às políticas governamentais.

Para Barreyro e Rothen (2008), o ENC aplicado entre os anos de 1997 e 2003 aos formandos das IES brasileiras mantinha o foco na divulgação e ranqueamento de resultados, permitindo, assim, a concorrência entre as instituições e a utilização da lógica do mercado como elemento de regulação, lógica essa já preconizada pelo Geres.

Apesar das críticas e controvérsias em torno do ENC, é importante destacar que foi a partir de sua implantação que começou a consolidar-se no país uma política pública de avaliação da educação superior, resultando no Sinaes.

Com a implantação do Sinaes, em 2004, tem-se o resgate de princípios do Paiub e do ENC. Do Paiub retoma-se a concepção da educação superior como um bem público e a ideia do uso dos resultados da avaliação para a promoção de ações com vistas ao aperfeiçoamento de processos. No entanto, o Sinaes, ultimamente, tem demonstrado dificuldades na efetivação dessa concepção, uma vez que tem priorizado a utilização dos resultados para fins de regulação, em detrimento da avaliação formativa dos processos. Em função disso, a autoavaliação institucional, também, tem perdido a sua função formativa e pouco tem contribuído para o aperfeiçoamento institucional. Isso evidencia contradições nesse sistema de avaliação, criado com finalidades de zelar pela melhoria da qualidade da educação superior no país.

Do ENC (“provão”), o Sinaes herdou os índices. Embora os índices não estivessem presentes na proposta original das políticas do Sinaes, a partir de 2008, com a criação dos indicadores de qualidade (CPC e IGC), passaram a ser utilizados como critérios de dispensa de avaliação *in loco*, norteados, assim, a política de regulação. Nisso reside duas outras contradições do Sinaes, que nas suas origens propunha uma política de avaliação mais abrangente, com vistas a avaliar a qualidade de IES, cursos de graduação e desempenho dos estudantes. Com a criação dos índices, tem-se preponderado a valorização do Enade, ofuscando, assim, a totalidade do Sinaes. Ademais, a emissão de atos regulatórios a partir de índices também tem desvirtuado a indissociabilidade entre avaliação e regulação.

Barreyro e Rothen (2006), ao se referirem às experiências de avaliação anteriores, utilizadas para compor a tríade avaliativa do Sinaes, alerta para o fato de que elas foram tomadas sem levar em conta os pressupostos teóricos e os valores por vezes divergentes que perpassam cada uma delas.

O SINAES é o resultado da cumulação e da metamorfose. Os três pilares que constituem o Sistema atualmente são derivados das experiências anteriores: a) a Avaliação Institucional, do PAIUB, b) a Avaliação dos Cursos de Graduação, da Avaliação das Condições de Ensino e c) o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes, do Provão. A cumulação dos mecanismos de avaliação foi realizada sem considerar que cada um deles é produto de valores e paradigmas divergentes: a visão formativa/emancipatória do PAIUB, fundada na participação e na autonomia institucional, a visão somativa da Avaliação das Condições de Ensino e o mecanismo de *ranking* do Provão (p.971).

Vale ressaltar, no entanto, que, com a criação de um sistema de avaliação, ocorre a superação de ações isoladas, estabelecidas por concepções e legislações situadas em diferentes contextos históricos. O Sinaes indica, portanto, uma mudança na concepção da avaliação da educação superior, numa perspectiva mais global e integrada das diferentes dimensões e instâncias. Ainda assim, esse sistema de avaliação deve ser compreendido numa perspectiva dialética, uma vez que, no percurso histórico da sua efetivação, ele tem sido perpassado por múltiplos movimentos: sofisticação, contradição, superação, permanências, rupturas, entre outros.

Empreender uma análise das políticas de avaliação na direção do que aponta o método materialista histórico-dialético envolve considerar a perspectiva marxiana, para a qual as ações desenvolvidas pelo Estado estão, particularmente, voltadas para garantir as condições favoráveis ao desenvolvimento do modelo de produção capitalista. No entanto, se as políticas de avaliação forem vistas apenas como ações emanadas do Estado, a serviço do capitalismo, pouca ou nenhuma contribuição elas oferecem à educação superior do país.

Por outro lado, os próprios fundamentos marxistas indicam, também, que, diante das condições dadas, os sujeitos podem, por meio de suas práxis, interpretar dialeticamente a realidade. Para Marx (1996), a práxis tem primazia em relação à teoria, permitindo a superação das contradições que a vida social apresenta, incluindo as do sistema de produção econômica. “A questão de saber se ao pensamento humano pertence a verdade objetiva – não é uma questão teórica, mas uma questão prática. É na práxis que o ser humano tem de comprovar a verdade, isto é, a realidade e o poder, o caráter terreno do seu pensamento”. (MARX; ENGELS, 1996, p. 107-108)

Portanto, é no conjunto das atividades desenvolvidas nas IES que os atores criam as condições necessárias e constroem as mediações capazes de imprimir outras finalidades à política de avaliação, a serviço do aperfeiçoamento e da emancipação, superando assim as contradições e os fins impostos ideologicamente à avaliação. Então, a partir das mediações

construídas pelos atores, as políticas de avaliação podem adquirir significados e contribuir para o aperfeiçoamento das IES e dos processos acadêmicos.

Em função da importância do Sinaes para este estudo, que investiga os significados e os efeitos da política de avaliação desse sistema em um grupo de IES mineiras, o próximo tópico desencadeará uma discussão voltada especificamente para a sua política de avaliação.

3.3 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) começou a ser estruturado no ano de 2003, a partir da constituição da Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA). Segundo Polidori (2009), a CEA era formada por representantes das IES, por membros do Ministério da Educação e da União Nacional dos Estudantes (UNE). A proposta apresentada pela Comissão, em 2004, foi transformada na Lei nº 10.861, que instituiu o Sinaes em 14 de abril desse mesmo ano.

Em 9 de julho de 2004, foi sancionada a Portaria Ministerial nº 2.051, com o objetivo de regulamentar os procedimentos de avaliação propostos por esse sistema. Logo em seu primeiro artigo, a referida lei explicita as finalidades do Sinaes, destacando a qualidade e a eficácia da educação superior no país.

O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004b).

Embora a legislação deixe clara a qualidade da educação superior como sendo a finalidade maior do Sinaes, Trópia (2007) postula que a criação de um sistema de avaliação no país objetiva, também, corroborar e fortalecer o papel do Estado-avaliador.

A Lei 10.861/2004 prevê que o Sinaes deve garantir a avaliação da tríade: instituições de educação superior, cursos de graduação e desempenho dos estudantes. Quanto à avaliação institucional, o artigo 3º da referida lei prevê, no seu parágrafo segundo, que “para

a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a autoavaliação e a avaliação externa *in loco*” (BRASIL, 2004a).

Em relação às instâncias e aos sujeitos responsáveis pela avaliação institucional, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – Conaes (BRASIL, 2004c) orienta que “a avaliação institucional é um processo desenvolvido por membros internos e externos de uma dada comunidade acadêmica, visando a promover a qualidade acadêmica das instituições em todos os seus níveis, nos termos de sua missão própria” (p.4). Dessa forma, a avaliação institucional será desenvolvida por duas vertentes avaliadoras, a autoavaliação, a ser realizada pela própria IES, e a avaliação externa, a ser realizada pelos agentes e órgãos designados pelo MEC/INEP para esse fim.

O processo de autoavaliação, portanto, é desenvolvido no âmbito de cada IES, sob a coordenação da Comissão Própria de Avaliação – CPA. A constituição da CPA e as suas funções estão previstas na referida lei, no seu artigo 11, onde fica explicitado que

[...] cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação – CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP [...] (BRASIL, 2004a).

Em relação à composição da CPA, a Portaria nº 2.051/2004, em seu artigo 7º, alerta que, em sua constituição, deve ser levada em conta: “I – necessária participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica (docente, discente e técnico-administrativo) e de representantes da sociedade civil organizada, ficando vedada a existência de maioria absoluta por parte de qualquer um dos segmentos representados; [...]” (BRASIL, 2004b).

Quanto à autoavaliação institucional, observa-se que essa tem sido realizada pelas IES com o foco voltado mais para a coleta de dados, na instância das dimensões do Sinaes. Dados esses utilizados na produção do relatório institucional, que anualmente deve ser postado no sistema e-MEC, conforme evidenciam os depoimentos dos presidentes de CPA.

Passamos a fazer a avaliação da estrutura toda uma vez por ano, para atender ao MEC (PrCPA1A, informação verbal).

[...] houve adequação da avaliação no sentido de atender às dez dimensões do Sinaes, sendo o relatório enviado todos os anos ao MEC pela nossa procuradora institucional (PrCPA2B, informação verbal).

[...] mudou um pouco o foco, aí você vai avaliar a instituição sobre diversos aspectos [...] atendendo aquelas 10 dimensões [...] é dessa forma que a gente faz e está dando certo e atendendo ao MEC (PrCPA3C, informação verbal).

Diante desses depoimentos, infere-se que tem havido pouca utilização das informações produzidas pela autoavaliação para tomada de decisões nas instituições. A implantação de ações nas IES parece que tem sido balizada mais pelos insumos utilizados na composição dos índices do que pelos resultados da avaliação institucional interna.

A avaliação institucional abarca também, além da autoavaliação interna, a avaliação externa a ser realizada pelas comissões de avaliadores designadas pelo INEP/MEC para efeitos de credenciamento. As Instituições com o IGC³⁹ igual ou superior a três têm ficado dispensadas da avaliação *in loco* para fins de credenciamento.

Os cursos de graduação serão avaliados *in loco* pelas comissões do MEC, tanto para efeito de autorização quanto de reconhecimento, a partir de três dimensões, a saber: a organização didático-pedagógica, o corpo docente e as instalações físicas.

Em 2008 foi instituído o CPC, pela Portaria Normativa nº 4, ficando determinado que os cursos que obtiverem o CPC⁴⁰ um e dois receberão, obrigatoriamente, a visita de comissões de avaliação *in loco*. Para os cursos com conceito três e quatro, a avaliação será opcional, e os cursos com conceito cinco terão suas Portarias de renovação de reconhecimento geradas automaticamente pela SESu (BRASIL, 2008).

O terceiro componente do Sinaes consiste na avaliação da performance dos alunos das IES por meio do Enade⁴¹. O exame objetiva avaliar o desempenho dos estudantes em relação às competências e habilidades previstas nas diretrizes curriculares dos cursos de graduação. A periodicidade máxima de aplicação do Enade em cada área é trienal, sendo a

³⁹ O IGC é gerado a partir da média ponderada dos Conceitos Preliminares de Cursos (CPC), sendo a ponderação determinada pelo número de matrículas em cada um dos cursos de graduação correspondentes, e da média ponderada das notas dos programas de pós-graduação, obtidas a partir da conversão dos conceitos fixados pela CAPES, sendo a ponderação baseada no número de matrículas em cada um dos cursos ou programas de pós-graduação *stricto sensu* correspondente (POLIDORI, 2009).

⁴⁰ O CPC é composto a partir de informações de infraestrutura, de recursos didático-pedagógicos, de corpo docente, do desempenho obtido pelos estudantes concluintes no Enade e dos resultados do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD). Ao todo, o CPC contempla sete componentes, entendidos como medidas de qualidade do curso, a saber: (i) Nota de Professores Doutores (NPD); (ii) Nota de Professores Mestres (NPM); (iii) Nota de Professores com Regime de Dedicção Integral ou Parcial (NPR); (iv) Nota referente à Infraestrutura (NF); (v) Nota referente à Organização Didático-Pedagógica (NO); (vi) Nota dos Concluintes no Enade (NC); (vii) Nota do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (NIDD). A partir de 2011, os alunos ingressantes são dispensados do Enade, sendo as suas notas obtidas no Enem utilizadas para o cálculo do IDD (BRASIL, 2012).

⁴¹ O Enade é constituído por quatro instrumentos básicos: a prova, o questionário de impressões dos estudantes sobre a prova, o questionário do estudante e o questionário do coordenador do curso. A prova é composta de 40 questões no total, sendo 10 questões da parte de formação geral e 30 da parte de formação específica da área, contendo as duas partes questões discursivas e de múltipla escolha. (BRASIL, 2004a).

participação do aluno obrigatória, uma vez que o exame é considerado pela legislação do Sinaes como componente curricular.

De acordo com a Lei do Sinaes 10.861/2004, a avaliação institucional, tanto interna quanto externa, deve ser realizada com o intuito de conhecer a realidade de cada IES para que se possa empreender a busca de melhoria dos serviços e das atividades desenvolvidas. Nesse sentido, o artigo 3º da referida Lei afirma que “a avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais [...]”.⁴²

Assim, o Sinaes fundamenta-se na necessidade de promover a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional, acadêmica e social, fortalecendo, assim, o seu compromisso e a sua responsabilidade para com a comunidade.

Os interlocutores, ouvidos na pesquisa empírica, reconhecem a importância do Sinaes para a educação superior brasileira, mas, ao mesmo tempo, indicam a necessidade de aperfeiçoamento dessa política de avaliação.

Elas [as políticas de avaliação do Sinaes] contribuem com a melhoria do ensino superior, mas ainda precisam acertar alguns pontos [...] (CC6C, informação verbal).

O Sinaes tem conseguido agregar alguma coisa de bom ao ensino superior. Mas as formas e os procedimentos da avaliação precisam ser repensados, ainda tem muita coisa que precisa melhorar, de forma especial em relação ao Enade (CC6C, informação verbal).

Disso decorre que a esfera central precisa realizar diagnósticos com vistas a aprimorar o Sinaes, e as IES, por sua vez, devem buscar nessa política de avaliação os indícios necessários para aperfeiçoar sua atuação, visando a um melhor atendimento à comunidade acadêmica, à sociedade e às necessidades da região na qual está inserida e do país como um todo. Nesse cenário, a avaliação institucional se configura como uma oportunidade para a IES se comprometer com a melhoria do ensino oferecido. No entanto,

⁴² A Portaria n.92/2014 estabelece que a avaliação institucional externa dar-se-á a partir de cinco eixos, a saber: planejamento e avaliação institucional, desenvolvimento institucional, políticas acadêmicas, políticas de gestão, infraestrutura. Dessa forma, fica alterado o artigo 3º da Lei 10.861/2004, que estabelecia a obrigatoriedade de se considerar dez dimensões na avaliação institucional. No entanto, vale ressaltar que as dez dimensões não foram simplesmente excluídas, uma vez que elas foram transformadas em indicadores dos referidos eixos (BRASIL, 2014).

para Barreyro e Rothen (2011), Polidori (2009) e Trópia (2007), o Sinaes tem se distanciado das concepções de seu projeto inicial de ser um sistema constituído de três pilares igualmente importantes com vistas a avaliar IES, cursos e estudantes.

Polidori (2009) destaca que, a partir da instituição do CPC pela Portaria Normativa nº 4 de 2008, os resultados do Enade e as informações fornecidas pelo estudante participante do exame têm preponderado no cálculo do índice do curso. Isso explicita, mais uma vez, distorções na política do Sinaes, na direção de uma lógica unilateral e somativa, pouco comprometida com os processos.

Nesta estrutura, são retiradas informações do processo ENADE em cerca de 90%, tendo em vista que 40% são do ENADE, 30% do IDD que é calculado a partir do ENADE, e dos insumos que compreendem os outros 20%, as informações referentes à infraestrutura e instalações físicas e recursos didático-pedagógicos são obtidas através do questionário preenchido pelos alunos que participam do ENADE (p. 447).

A partir do momento em que os resultados do Enade preponderam na definição dos indicadores de qualidade de IES (IGC) e de cursos (CPC), ocorre a transgressão e o desvirtuamento do Sinaes, que, na sua gênese, se propunha a desenvolver uma avaliação global, processual, formativa, emancipatória, com vistas à qualidade da educação superior brasileira. Na percepção de Polidori (2009), a avaliação da educação superior tem se reduzido a índices, sendo que na composição desses têm preponderado os resultados do Enade. Dessa forma, esse exame adquire maior visibilidade na sociedade, deixando a impressão de que o sistema de avaliação da educação superior brasileira se limita à aplicação de uma prova do MEC aos estudantes.

Por sua vez, as IES têm utilizado as mais diversas estratégias com vistas a prepararem os estudantes para o Enade, uma vez que o maior percentual de insumos utilizados na composição do CPC, que influencia o IGC, decorre desse exame. Os depoimentos dos interlocutores evidenciam as ações adotadas nas IES com o objetivo de elevar o desempenho dos alunos no Enade.

Primeiro é feito um trabalho de conscientização dos alunos para o Enade. Depois nós incluímos estudos de nivelamento, simulados para o Enade. Mas é uma pena que a gente tenha que trabalhar dessa forma. Porque o certo seria a gente trabalhar em cima do conteúdo programado e a prova deveria ser consequência disso. Mas infelizmente o que está acontecendo é que o

processo ensino-aprendizagem tem girado em torno do Enade (G3C, informação verbal).

Nós pegamos os resultados e verificamos onde é que nós estamos mais frágeis e onde é que estamos mais fortes. Então, diante disso, nós fazemos um trabalho com os alunos em cima das áreas que precisamos melhorar (CC4B, informação verbal).

Em relação ao Enade, eu tenho analisado a prova e os relatórios do Inep, passo, também, para o colegiado e peço aos professores para trabalharem em sala de aula os assuntos que caíram na prova para já ir preparando os alunos para o próximo exame (CC5C, informação verbal).

A gente analisa as questões que os alunos mais erraram no Enade, analisamos a que disciplina elas estão ligadas e discutimos no colegiado, para ver o que cada professor pode fazer para aprofundar melhor os assuntos (CC6C, informação verbal).

Para Barreyro e Rothen (2011), existe uma tendência natural de utilização e de boa aceitação de índices por parte da sociedade, de uma forma geral, e isso decorre do fato de que: (i) eles simplificam realidades complexas; (ii) a sua legitimidade baseia-se no caráter técnico dos órgãos que fazem a medição; (iii) o caráter simplificador e técnico dos índices confere-lhes uma aura de inquestionáveis; (iv) socialmente, eles são tomados como efetivamente representando a realidade. Para esses autores, a tendência demonstrada pelo Sinaes, na utilização intensiva de índices simplificados de avaliação, representa o resgate da política de avaliação da educação superior do governo Fernando Henrique Cardoso, o que pode significar um retrocesso a um contexto em que ainda não se tinha um sistema nacional de avaliação.

A avaliação proposta pelo Sinaes tem perdido o seu significado formativo e emancipatório em um cenário em que tem prevalecido a regulação por meio de índices. Assim, o Estado tem a sua função reduzida à regulação, pouco contribuindo para a melhoria da educação superior no País, como um todo.

O SINAES perde sua face avaliadora. A autoavaliação, instrumento da avaliação institucional conduzido pelas Comissões Próprias de Avaliação das IES, constituídas pelo SINAES, perde peso nesta nova configuração. Quanto à avaliação de cursos: perdem-se as visitas *in loco* e a *peer review*, metodologia internacionalmente aceita nos sistemas de avaliação e acreditação, ao serem restritas aos cursos sob supervisão. Assim, a avaliação formativa é “des-induzida”, ao privilegiar os resultados do ENADE sobre os outros. (BARREYRO; ROTHEN, 2011, p. 33).

Na concepção desses autores, a política inicial do Sinaes, que vislumbrava uma avaliação articulada e integrada de IES, cursos e estudantes, com a participação dos vários atores da comunidade acadêmica, foi sendo paulatinamente desvirtuada, em função das mudanças implementadas. Mudanças essas contrárias aos princípios de uma política de avaliação necessária para o aperfeiçoamento da educação superior, uma vez que privilegiam resultados e índices em detrimento dos processos.

Embora os índices criados pelo Sinaes não representem a tônica do estudo ora proposto, eles foram aqui abordados por terem sido agregados às políticas de avaliação do sistema e conseqüentemente passaram a ser utilizados nos processos de regulação. Dessa forma, ao investigar os efeitos das políticas de avaliação do Sinaes nas IES mineiras investigadas, procurou-se apreender os significados que são atribuídos a esses índices e a repercussão deles no funcionamento dessas IES, cuja discussão foi aprofundada nos capítulos 5 e 6.

O presidente da Comissão Própria de Avaliação da instituição A também evidencia, por meio do seu depoimento, a sua percepção das mudanças que tem ocorrido no Sinaes, afastando-o de seus princípios iniciais. Esse interlocutor destaca, inclusive, que em uma reunião com Dilvo Ristoff⁴³, um dos idealizadores do Sinaes, ele também manifestou percepção semelhante.

Sinto que com o tempo o Sinaes foi distanciando dos seus objetivos, foi fugindo daquilo para o qual ele foi criado. Então eu acho que as IES que não aderiram ao Sinaes, logo quando ele foi criado, perderam os anos de maior vivacidade do sistema, de mais estudos, de mais participação. Na época, a gente tinha orientações boas, a gente fazia cursos excelentes. Na última vez em que eu estive em uma reunião em que o Dilvo Ristoff estava também, ele próprio disse que está sozinho [...]. Ele que estava lá dentro, que ajudou a criar o Sinaes, ele mesmo falou assim: “eu hoje estou sozinho, porque tudo aquilo que eu vi nascer não está acontecendo”. Ele sente um distanciamento em relação aquilo que foi pensado do que está acontecendo hoje. Eu também noto isso, o que está acontecendo de uns cinco anos para cá está distanciando demais do que foi proposto no início do Sinaes (PrCPA1A, informação verbal).

O texto da política de avaliação do Sinaes e os primórdios de sua efetivação indicavam uma aproximação com o Paiub, de forma especial na proposta de uma avaliação formativa e com a participação da comunidade acadêmica. No entanto, com o decorrer dos

⁴³ Dilvo Ilvo Ristoff foi um dos membros da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), designada pelo MEC e presidida por José Dias Sobrinho, com a finalidade de propor uma política de avaliação para a educação superior do país, que se materializou no Sinaes.

anos, especialmente com a criação dos índices, o Sinaes vai se distanciando paulatinamente do Paiub e se aproximando do “provão”, que, de acordo com Rothen e Barreyro (2009; 2011), foi retomando o ranqueamento característico do ENC, estimulando a utilização economicista dos resultados para promover a concorrência entre as instituições de ensino. Assim, no contexto atual, o Sinaes tem centralizado a sua política na avaliação de resultados e, com isso, tem induzido as IES a centrarem, também, seus esforços no controle de insumos que são contabilizados na produção desses resultados, utilizados, inclusive, nos atos regulatórios emitidos pelo Estado.

A complexidade de interesses subjacentes a um sistema de avaliação requer que se empreenda o exercício constante de desvelamento dos significados múltiplos atribuídos à política de avaliação. De acordo com Dias Sobrinho (2002), dialeticamente, a política de avaliação emancipa, transforma e, também, legitima ideologias. Portanto, faz-se necessária a compreensão do Sinaes para além da sua dimensão meramente técnica, pois

[...] a avaliação tem muitas faces. Significa muitas coisas, se apresenta de muitos modos e busca cumprir distintas finalidades. Também oculta muitos significados. Não a podemos compreender simplesmente como instrumento ou mecanismo técnico. Ela produz sentidos, consolida valores, afirma interesses, provoca mudanças, transforma. Tem uma profunda dimensão pública. Então, interessa a muita gente. Por isso é política e ética, embora muitas vezes queira esconder isso sob o manto da técnica, como se sua tecnicidade a fizesse neutra e destituída de valores (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 137).

A cada nova proposta de avaliação da educação superior, faz-se necessário levantar indagações na perspectiva de detectar os pressupostos subjacentes à mesma. Toda política de avaliação faz parte de um projeto maior de sociedade, perpassado por valores e princípios inerentes à concepção de homem e de Estado de um determinado contexto histórico. Assim, no movimento dialético de construção das políticas de avaliação da educação superior brasileira nas décadas de 1980 e 1990, constata-se a influência da conjuntura histórica, social e política de cada contexto, permeadas por avanços, retrocessos e consensos e contradições. Sob esse ângulo, ora se observam movimentos em prol de uma política de avaliação voltada para o controle social e a preservação do poder totalitário da ditadura militar, ora se depara com propostas voltadas para as estratégias mercadológicas do neoliberalismo. Em outra direção, resistem as discussões em prol de uma avaliação mais democrática, formativa, com foco no aperfeiçoamento dos processos, protagonizada pela

comunidade acadêmica. Nessa diversidade de movimentos da política de avaliação, encontram-se, também, as possibilidades de mediação para uma prática mais emancipatória.

Essas condições históricas e sociais exerceram, também, influências decisivas na educação superior de MG. É nesse cenário que, por determinação da Constituição Mineira de 1989, uma rede de IES privadas passou a ser avaliada, supervisionada e regulada pelo CEE/MG. Ademais, as lógicas neoliberais de descentralização e minimização da ação do Estado parecem ter favorecido e encorajado a atuação das autoridades mineiras, que absorveram e incluíram IES privadas no SEE/MG, desconsiderando, desse modo, os dispositivos legais da União.

O papel desempenhado pelo Estado em cada contexto histórico determina a função da educação superior e a forma como a avaliação será conduzida e realizada. Assim, programas e sistemas de avaliação reúnem diferentes concepções alinhadas a um determinado projeto de sociedade. Dessa forma, resta à comunidade acadêmica o desafio de reivindicar ou até mesmo de reinventar outra forma de conduzir a avaliação da educação superior, numa perspectiva mais formativa, gerando subsídios para gestão de IES e de cursos.

Dialeticamente, o Sinaes foi se constituindo e, com o decorrer dos anos, foi adquirindo novas configurações. Num primeiro momento, representou a síntese bem construída das discussões empreendidas entre os anos de 1980 a 1990, por ocasião do Paru, do Geres e do Paiub. Atualmente, observa-se que o Sinaes incorporou novos elementos que têm desencadeado movimentos ora de descontinuidade em relação aos avanços que já haviam sido alcançados, ora de contradições em relação às concepções filosóficas e políticas presentes na sua origem.

A inexistência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) parece também tem colaborar para a fragilização do Sinaes. De acordo com Cury (2008; 2009), a ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) tem contribuído para a existência no país de uma educação fragmentada, desarticulada e com padrões de qualidade baixos ou duvidosos. Disso decorrem a necessidade e a importância de um SNE que estabeleça mecanismos que garantam a universalização do atendimento escolar e a melhoria da qualidade do ensino. Para o autor, o grande problema da educação brasileira reside no fato de não haver um padrão de qualidade e um currículo básico comum, disponibilizados para todos. A criação de um SNE contribuiria no sentido de minimizar as desigualdades de oportunidades de acesso às instituições com bons padrões de ensino.

De fato, parece que o mais plausível seria um sistema de avaliação que emanasse de um SNE, o qual deveria evidenciar com clareza o projeto de educação superior do país,

com os mesmos padrões de qualidade para todos os brasileiros. Quando o Estado se encontra desprovido de instrumentos que traduzem efetivamente a sua política de educação nacional, os entes federados apropriam-se de funções que não lhes competem, podendo chegar a atos de ilegalidade e inconstitucionalidade, a exemplo do que ocorreu em MG. Nesse sentido, faz-se necessário um SNE que dê maior sustentabilidade e legitimidade ao Sinaes.

Por outro lado, a atual política educacional brasileira faz parte do projeto de reforma do Estado dos meados de 1990, em tal contexto o Estado passa a ser o coordenador e não mais o executor das políticas públicas, dentre elas as de avaliação da educação superior. Entretanto, faz-se necessário investigar também as contribuições que tais políticas têm oferecido à educação superior do país, na perspectiva de uma qualidade acadêmica que favoreça a emancipação dos brasileiros.

As discussões empreendidas sobre as contradições advindas do Sinaes podem representar o início de um novo movimento de superação de modelos inadequados e o entrever de possibilidades de criação de novas práticas de avaliação. Na perspectiva do materialismo histórico dialético, é o movimento entre os contrários que geram novos conhecimentos que remetem para ações transformadoras.

A discussão sobre as políticas de avaliação da educação superior brasileira indica pistas que podem contribuir para a compreensão do objeto deste estudo, quando da pesquisa empírica: (i) os programas de avaliação decorrentes das discussões empreendidas nas décadas de 1980 e 1990 ofereceram os elementos e as bases sobre as quais se consolidou o Sinaes; (ii) as IES mineiras, enquanto subordinadas ao CEE/MG, não participaram das discussões sobre avaliação ocorridas nos períodos mencionados anteriormente e nem na primeira metade dos anos 2000, fato esse que pode ter contribuído para o seu provável desalinhamento das políticas nacionais de avaliação; (iii) após seis anos da migração das IES mineiras para o SFE, é possível investigar as implicações e os efeitos do Sinaes nos contextos dessas instituições, bem como os significados que têm sido atribuídos a essa política de avaliação pelos seus atores.

3.4 Contextos e significados da política do Sinaes

Na perspectiva de compreender os contextos nos quais ocorrem a formulação e a concretização da avaliação como política pública, recorreu-se à abordagem do “ciclo de políticas”, formulada pelo sociólogo inglês Stephen Ball (2009). Para o autor, essa é outra

forma de analisar as políticas públicas, num sentido mais dialético, que considera as ações dos múltiplos atores que atuam nas diferentes esferas.

Assim, o ciclo de políticas oferece contribuições para este estudo, possibilitando: (i) compreender os sentidos atribuídos ao discurso e ao texto da política do Sinaes pelos atores da esfera central; (ii) analisar os efeitos da política de avaliação do Sinaes na IES de MG, *locus* da pesquisa empírica; (iii) interpretar os significados que os atores das IES mineiras têm atribuído a essa política de avaliação.

Ball (2009) lembra, ainda, que o processo de efetivação das políticas públicas é complexo, pois envolve múltiplos atores e está perpassado por elementos contraditórios, requerendo, portanto, acordos e ajustes. Desse modo, o ciclo proposto pelo autor se apresenta como a abordagem mais adequada para a condução de estudos e pesquisas na área das políticas.

O ciclo de políticas é um *método*, é uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas. O ciclo de políticas é uma maneira de pensar as políticas e saber como elas são “feitas”, usando alguns conceitos que são diferentes dos tradicionais [...] Quero rejeitar completamente a idéia de que as políticas são implementadas. Eu não acredito que políticas sejam implementadas, pois isso sugere um processo linear pelo qual elas se movimentam em direção à prática de maneira direta. O processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo [...] A prática é composta de muito mais do que a soma de uma gama de políticas e é tipicamente investida de valores locais e pessoais e, como tal, envolve a resolução de, ou luta com, expectativas e requisitos contraditórios – acordos e ajustes secundários fazem-se necessários (p. 304 – 305).

O ciclo de políticas de Ball tem sido utilizado, também no Brasil, como referencial analítico que contribui para o estudo de programas e de políticas públicas desde a sua formulação inicial até a sua concretização em cada nível de abrangência. Ao se referir ao ciclo proposto por Ball, Mainardes (2006) ressalta as suas contribuições, de forma especial para a compreensão de questões complexas da política educacional, permitindo a realização de análises de forma articulada entre os campos micro e macro da política.

Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais. É importante destacar desde o princípio que este referencial teórico-analítico não é estático, mas dinâmico e flexível (p.49).

Observa-se que essa abordagem está assentada nos pressupostos do materialismo histórico dialético, método eleito para este estudo, uma vez que considera as múltiplas e contraditórias relações que perpassam a totalidade do movimento de produção e concretização das políticas públicas, envolvendo a atuação de atores da esfera macro e micro e as condições históricas e sociais dadas.

De acordo com Mainardes (2006), o ciclo proposto por Ball (2009) é constituído por cinco contextos. No entanto, no presente estudo, serão empregados os três principais contextos da abordagem que estão diretamente relacionados ao objeto deste estudo, a saber: contexto de influência, contexto da produção de texto e contexto da prática. O autor ressalta que esses contextos estão inter-relacionados, não possuem uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um dos contextos apresenta lugares e grupos de interesse, envolve disputas e embates.

As políticas públicas são iniciadas e os discursos são construídos no *contexto de influência*. Participam desse contexto as redes organizadas dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É nesse contexto que os grupos de interesse disputam espaços para influenciar a definição das finalidades sociais da política pública. Aqui os conceitos são legitimados e constituem um discurso de base para a política. De acordo com Mainardes (2006), algumas vezes o discurso em formação recebe apoio e outras vezes é desafiado pelas arenas públicas de ação, tais como os meios de comunicação, as comissões e os grupos representativos e as redes políticas e sociais internacionais que agem por meio da circulação de ideias, empréstimos de políticas e soluções. Nessa fase de criação das políticas nacionais, tem-se ainda a influência das agências multilaterais, como OCDE, UNESCO, FMI, entre outras. Dessa forma, ocorre uma migração de políticas internacionais que são recontextualizadas e reinterpretadas em cada nação.

No que tange à formulação das políticas públicas de avaliação, pode-se considerar que é o MEC que exerce o papel de rede organizada que lidera os grupos de interesses na construção dos discursos de sustentação da política. Compete também a esse órgão interpretar os consensos e os dissensos advindos de outros atores públicos, com vistas à reorganização do discurso da política de avaliação.

O *contexto da produção de texto* é a segunda dimensão do ciclo das políticas proposto por Ball. É nesse contexto que os textos políticos são produzidos, articulados com a linguagem do interesse público mais geral. Os textos políticos representam a política e se expressam na forma de textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou

informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos, entre outros. Os textos políticos são decorrentes de disputas e acordos de grupos que atuam na produção da política, e, portanto, não são necessariamente coerentes e claros, e são por vezes contraditórios. Disso decorre que “a política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção” (MAINARDES, 2006, p. 52).

No que tange às políticas de avaliação da educação brasileira, parece ser o Inep o órgão que exerce maior influência na produção de textos e documentos, pois esse instituto é o responsável pelas avaliações de todos os níveis do sistema educacional brasileiro.

No *contexto da prática*, a terceira dimensão do ciclo de políticas, é onde a política está sujeita à interpretação e recriação. É na prática que a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças expressivas na política original.

Esta abordagem, portanto, assume que os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas. (MAINARDES, 2006, p.53).

As políticas públicas são recontextualizadas e reinventadas pelos atores que têm papel ativo e decisivo na sua aplicação. No caso deste estudo, esforços foram empreendidos com vistas a compreender os significados e as interpretações que as IES mineiras pesquisadas atribuem às políticas de avaliação do Sinaes.

Enfim, esse modelo analítico de Ball oferece contribuições que permitem compreender os sentidos conferidos ao Sinaes pelas agências centrais do Estado, permite, ainda, a análise dos efeitos dessa política de avaliação nas IES mineiras eleitas para este estudo. Esse modelo permite, também, a apreensão dos movimentos empreendidos pelos atores dos contextos central (Brasil/Estado), intermediário (Minas Gerais) e local (IES) com vistas à formulação e concretização da política de avaliação do Sinaes, que, por vezes, envolve disputas, embates e acordos.

Bakhtin (1997; 2002) é outro teórico que oferece contribuições para a compreensão dos fatores que perpassam as relações no processo de produção e concretização da política de avaliação do Sinaes. Embora Bakhtin tenha se dedicado à problemática filosófica da linguagem humana, julgou ser pertinente, no presente estudo, recorrer às suas bases teóricas, uma vez que os seus estudos ocorreram na perspectiva do materialismo

histórico dialético, no intuito de superar uma linguística tradicional, formalista e descolada da vivência sócio-histórica.

De acordo com Bakhtin (2002), a língua não se limita a um conjunto de formas (signo linguístico), mas está constituída também por um signo social e ideológico. Disso decorre que um signo linguístico não possui um único sentido, mas receberá tantos significados quantas forem as circunstâncias em que venha a ser utilizado pelos sujeitos, em diferentes contextos social e histórico. Assim, “todo signo ideológico [...] vê-se marcado pelo horizonte social de uma época e de um grupo social determinados” (BAKHTIN, 2002, p. 44).

Nessa mesma direção, observa-se que a política de avaliação do Sinaes também está exposta às influências de atores das diferentes esferas sociais, que empreendem ações com vistas a legitimar as suas ideologias e os seus interesses, atribuindo novos significados ao texto da política, podendo, inclusive, alterar o seu sentido. Para Bakhtin, “cada texto, (em sua qualidade de enunciado) é individual, único [...], sendo nisso que reside seu sentido (seu desígnio, aquele para o qual foi criado)” (1997, p. 332). Assim, o sentido de cada texto é singular e está diretamente ligado ao seu enunciado, que exprime as suas finalidades e os seus propósitos.

As orientações e os dispositivos legais do Sinaes indicam as condições em que darão o funcionamento, a avaliação, a regulação e a supervisão da educação superior no país. Disso decorrem os sentidos da política de avaliação do Sinaes, que objetiva nortear a oferta e a expansão da educação superior no SFE. No entanto, outros significados são atribuídos a essa política de avaliação nos diferentes contextos de sua efetivação.

O próprio Bakhtin (1997) adverte que o sentido se distribui entre as diversas vozes, decorrendo disso níveis distintos de sentidos, em que se situam o discurso do autor e dos personagens. Para Bakhtin, o discurso do autor é fruto de sua criação, produzido a partir de “uma posição dominante e qualitativamente diferente”. Já os personagens “falam a partir de posições privadas, e de seus pontos de vistas” (p.342), atribuindo novos significados ao discurso do autor.

Então, pode-se dizer que a política de avaliação, idealizada e estabelecida pelo SFE, está provida de sentidos, no entanto seus efeitos estão condicionados aos significados que os atores das diferentes esferas atribuem a essa política pública de avaliação. Assim, a política idealizada pela esfera central, ao se relacionar com a realidade de cada IES, tem os seus sentidos afetados. Para Bakhtin (2002), “só a dialética pode resolver a contradição aparente entre a unicidade e a pluralidade da significação” (p. 15).

Disso decorre que movimentos, por vezes contraditórios e de mediações, perpassem as esferas central e local na efetivação da política de avaliação. Por um lado, o SFE elabora as orientações e os textos da política do Sinaes com sentidos próprios, atribuídos pelo poder oficial central do Estado; por outro, as IES atuam reinterpretando, resistindo, distorcendo ou atribuindo novos significados à política de avaliação. Isso acontece, segundo Bakhtin (2002, p. 107), porque “os contextos não estão simplesmente justapostos, como se fossem indiferentes uns aos outros; encontram-se numa situação de interação e de conflito tenso e ininterrupto”.

No estudo empírico, observou-se que os movimentos de resistência e de reinterpretação da política do Sinaes pelas IES mineiras, mediaram a produção de outras práticas de avaliação pelos atores das instituições, seja com vistas à regulação de indicadores, ou então objetivando a indução de qualidade nos processos internos. Isso, segundo Bakhtin (2002, p. 147) decorre do fato de que “aquele que apreende a enunciação de outrem não é um ser mudo, privado da palavra, mas ao contrário um ser cheio de palavras interiores”.

Disso depreende-se que, mesmo antes das IES mineiras migrarem para o SFE, os seus interlocutores já produziam significados sobre a política do Sinaes, uma vez que adequavam os seus processos às orientações emanadas da esfera central, conforme evidenciam os depoimentos a seguir.

Não sei se aconteceu isso com todas as IES, mas a nossa instituição sempre ficava de olho com o que estava acontecendo no Sistema Federal e procurava, mesmo que não oficialmente, se adequar. Tanto que quando fizemos a migração, nós tínhamos pouca coisa para adequar, porque já havíamos antecipado (CC1A, informação verbal).

Não foi muito drástica [a migração], até porque tinha pouca coisa para adequar. A gente sempre estava analisando as legislações e os instrumentos do Sistema Federal, então a gente já tinha uma visão e não sofremos tanto impacto (CC2A).

Diante do exposto, observa-se que as IES mineiras, objeto deste estudo, parecem não ter resistido à política de avaliação do Sinaes enquanto aguardavam o desfecho legal decorrente da instalação da ADI 2501/2008. Assim, infere-se que o Sinaes já produzia os seus primeiros efeitos nas IES mineiras, antes mesmo da passagem oficial delas para o SFE. No entanto, essa compreensão merece certos cuidados, uma vez que isso se dava por livre adesão das instituições e com possibilidades de escolhas sobre o que assimilar ou não do Sinaes, ou seja, às IES não era imposto pelo SFE nenhum tipo de controle ou de constrangimento.

Assim, essas primeiras absorções da política do Sinaes pelas IES mineiras devem analisadas a partir da distinção que Sobral (2013) faz entre atos concretos e atos como atividade. Para esse autor,

[...] o estudo dos atos humanos envolve dois planos, a saber, o dos atos concretos, irrepetíveis, praticados por sujeitos concretamente definidos, e o dos atos como atividade, ou seja, daquilo que há em comum, e que é portanto repetível, entre os vários atos de uma dada atividade (mesmo quando a terminologia difere) (SOBRAL, 2013, p. 11).

É na direção dos atos-atividade que ocorrem as primeiras relações das IES mineiras com a política do Sinaes. Num cenário em que o vínculo com SFE ainda não havia se efetivado, elas absorvem aspectos genéricos da política do Sinaes e por livre iniciativa, reproduzindo aquilo que lhes convinham, de forma autônoma e sem sofrerem nenhuma consequência pelas escolhas feitas. Portanto, não se pode dizer que, nesse período que antecede o julgamento da ADI 2501 e a consequente migração, a apropriação do Sinaes tenha se dado por meio de atos concretos das IES, uma vez que ainda não haviam sido definidos os modos de atuação do SFE para com essas instituições, as ações a serem empreendidas pelas IES mineiras e, nem se têm, ainda, as implicações da migração e os efeitos do Sinaes vivenciados em cada instituição, de forma única e irrepetível.

Na perspectiva bakhtiniana, o sentido só se atualiza no contato com outro sentido que, em outro contexto, foi uma resposta ao que já foi dito sobre o mesmo objeto, sobre o mesmo problema. Assim, a política de avaliação do Sinaes carrega os sentidos das experiências de avaliação desenvolvidas em outros contextos históricos, tais como Paru, Geres, Paiub, ENC, e, a partir destes, propõe-se a desenvolver uma política de avaliação em consonância com as questões dadas pelas condições históricas e materiais da atualidade e, assim, ser um sistema de avaliação com novos sentidos para a educação superior brasileira. Disso decorre que o Sinaes não deve perder de vista a sua finalidade maior de garantir a qualidade da educação superior como bem público e de direito de todo cidadão.

3.5 Sinaes e qualidade da educação superior: mediações possíveis

Nesta discussão faz-se necessário considerar, inicialmente, que o Sinaes enquanto uma política pública de avaliação está carregado de sentidos e significados. Os sentidos, nesse caso, compreendem as concepções, os discursos, as diretrizes, as orientações, as normas e os

dispositivos legais emanados da autoridade do Estado e que, portanto, constituem a política oficial do Sinaes. Vale destacar que esse processo de atribuição de sentidos ao Sinaes tem início, ainda, no começo dos anos 2000, quando, em meio a embates e disputas de interesses, houve a consolidação do discurso que embasou e legitimou essa política de avaliação. É também nesse cenário que se dá a instituição e a promulgação dos dispositivos legais do Sinaes, exprimindo, assim, por meio de seus textos, as normas e as orientações a serem seguidas pela educação superior do país. No entanto, com respaldo em Ball (2009), deve-se considerar que essa política de avaliação não se encerra na instância central, uma vez que é na prática que o Sinaes produz os seus efeitos. Com o auxílio dos estudos de Bakhtin (1997; 2002), pode-se dizer que o texto da política do Sinaes, de autoria do Estado, expressa uma posição dominante, diferentemente dos personagens/atores das IES, que falam a partir de suas atuações com vistas à concretização das orientações e determinações emanadas dessa política de avaliação.

Disso depreende-se que o Sinaes é uma produção do Estado, e como tal, segundo a perspectiva marxiana, objetiva garantir as condições favoráveis ao funcionamento do sistema econômico capitalista, sendo esse o fim último de todas as demais produções estatais. No entanto, com respaldo ainda no pensamento marxista, é necessário considerar que, por meio de uma práxis transformadora, as IES e os seus atores podem estabelecer mediações que atribuam novos significados à política de avaliação do Sinaes, rumo a práticas formativas e emancipatórias, agregando, assim, qualidade às instituições e aos processos acadêmicos.

Dessa forma, os efeitos do Sinaes nas IES mineiras, eleitas para este estudo, são influenciados pelos significados que os atores atribuem a essa política de avaliação, uma vez que eles atuam diretamente na sua aplicação, podendo, inclusive, reinterpretá-la e atribuir-lhe novos sentidos. Nessa mesma direção, a discussão do Sinaes requer uma percepção dialética que considere, para além dos sentidos emanados do texto oficial, os significados atribuídos pelos atores locais.

Esse exercício dialético inicia-se pela compreensão da qualidade da educação superior, uma das categorias de conteúdo que perpassa a construção desta tese. Qualidade se apresenta, pois, como um termo carregado de sentidos e de significados que nem sempre comungam com as mesmas concepções.

De acordo com o texto oficial do Sinaes, Lei nº 10.861, essa política de avaliação tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional entre outras (BRASIL, 2004a). Assim, tem-se a compreensão da educação como um bem público e de direito de

todo cidadão, em que a avaliação passa a ser necessária na gestão da oferta, atrelada a padrões de qualidade. O presidente da CPA da instituição C evidencia que compreende as finalidades do Sinaes na perspectiva do monitoramento e da oferta dentro dos padrões de qualidade.

Elas [políticas de avaliação] são necessárias para avaliar e regular a educação superior no país. Se ficar tudo solto, corre-se o risco de ter funcionando na sociedade qualquer tipo de instituição e muitas sem o mínimo de qualidade (PrCPA3C, informação verbal).

Nessa mesma direção, Belloni (2003) defende que a discussão sobre a avaliação como política pública requer, de fato, a compreensão de que essa objetiva avaliar instituições, sistemas educacionais e políticas públicas, em seu caráter global e contextualizado, com vistas à melhoria da qualidade.

Entretanto, ao analisar os efeitos do Sinaes e o uso da avaliação nas IES de MG, eleitas para este estudo, observa-se que a ênfase recai nos resultados, que passam a ocupar a centralidade dos processos acadêmicos, consumindo, assim, as melhores energias das instituições e de seus atores em busca de técnicas e procedimentos que lhes garantam os índices favoráveis e uma pseudo-qualidade, estabelecidos pelos ranqueamentos. Isso instala uma cultura de avaliação voltada para as lógicas da competitividade e do mercado, enfraquecendo, pois, o compromisso com a qualidade.

O coordenador de curso da instituição C corrobora essa ideia, ao evidenciar, por meio de seu depoimento, que o Sinaes adquire significado quando produz resultados. Para ele, são os resultados que mobilizam ações de melhoria, o que indica que a política de avaliação do Sinaes não é compreendida na sua totalidade.

O Sinaes contribui para a qualidade da educação superior, pois os resultados das avaliações geram maior comprometimento dos coordenadores e de todas as pessoas envolvidas com a instituição para o alcance de resultados favoráveis. Eu acredito que quando a equipe da instituição se esforça para alcançar resultados positivos isso ocasiona melhoria no ensino também (CC5C, informação verbal).

Diante disso, faz-se necessário levar em conta a polissemia, os sentidos e os significados de qualidade, que não se limita aos resultados produzidos por uma política de avaliação, mas incluem processos mais amplos. O conceito de qualidade, por si só, é

polissêmico e encontra-se perpassado por múltiplas concepções, condicionadas ao tempo e ao espaço dos sujeitos que as constroem.

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 (SOUSA, 2009, p.244).

A percepção de que algo está provido de mais ou menos qualidade é subjetiva e depende das experiências, das concepções e dos fins de quem observa um objeto ou uma situação. Em contextos sociais diferentes, a qualidade assume significados diversos, perpassados pela pluralidade ideológica dos sujeitos e pelos padrões de referências pré-estabelecidos.

Diante da polissemia que envolve o conceito de qualidade, Sousa (2009) chama atenção para o significado etimológico do termo, que remete para os atributos relevantes e essenciais das coisas.

Do ponto de vista etimológico, qualidade corresponde à propriedade, atributo ou condição das coisas ou das pessoas, capazes de distingui-las das outras e/ou de lhes determinar a natureza. Por sua vez, o termo latino *qualitas* significa essência e designa o que é mais importante, o que determina algo. Assim, a qualidade indica a centralidade das coisas e dos seres, aquilo que essencialmente caracteriza algo e o marca. Em razão da complexidade que esse conceito envolve, refletir a respeito dele significa lidar com o contraditório e o provisório, reconhecendo que a educação, no mundo atual, recorre constantemente a ele, identificando-o como seu principal objetivo (p. 245).

A dimensão polissêmica do conceito decorre dos significados distintos que ele adquire em contextos históricos diferentes. A qualidade se encontra, portanto, fundamentada em pressupostos filosóficos, políticos e ideológicos que determinam a essência de algo numa dada realidade. Dessa forma, ao se falar em qualidade na educação, faz-se necessário antes indagar sobre a concepção e o projeto de educação que se almeja e o perfil do sujeito que se quer formar para atuar em uma determinada realidade social.

No que tange à educação superior, faz-se necessário indagar sobre os sujeitos, os interesses e as forças subjacentes às políticas de avaliação, que, por sua vez, detêm de percepções diferentes sobre os padrões de qualidade almejados. Nessa perspectiva, Dias Sobrinho (2003a) postula que a avaliação praticada pelo Estado, de maneira geral, privilegia procedimentos contrários a uma prática formativa.

Como “avaliador” ou “interventor”, o Estado costuma praticar uma avaliação predominantemente controladora e organizadora de suas políticas de distribuição de recursos – diretamente, sob a forma de orçamentos, indiretamente, por meio de premiações e incentivos -, hierarquização institucional com base em resultados de testes de rendimentos e quantificação de produtos, (re) credenciamento de cursos e *acreditation*. Em geral são avaliações externas, somativas [...] (p. 59).

Os resultados são utilizados no sentido de criar *rankings*, que permitem a hierarquização e a comparabilidade de estudantes, cursos e IES. Dessa forma, prevalece a avaliação com ênfase nos resultados, em detrimento da formativa, a qual deveria servir de realimentação de processos, com vistas ao aperfeiçoamento e à melhoria dos processos.

Para Polidori (2011), a coordenação e o controle da educação superior são realizados basicamente por três forças: do mercado, do Estado e da comunidade acadêmica, as quais detêm percepções e metodologias diferentes de aferição da qualidade, pois

[...] enquanto que o estado irá favorecer um sistema de avaliação baseado em indicadores de performance, a comunidade acadêmica irá preferir um sistema de avaliação por pares, e, onde predominarem as forças de mercado, criar-se-ão critérios derivados do grau de satisfação dos consumidores (p. 566).

Interesses e objetivos distintos sobre educação também geram percepções diferentes sobre o significado de qualidade nessa área. Decorrente da concepção que se tem de qualidade se elegem critérios, procedimentos e instrumentos com vistas à mensuração dos indicadores de qualidade estabelecidos *a priori*. Dessa forma, qualidade pode ter significado diferente para contextos diferentes. Nesse sentido, Polidori (2011) defende que não se pode falar de qualidade, mas de qualidades de processos ou resultados. No que diz respeito à qualidade da educação superior,

[...] um investigador considerará possivelmente que a qualidade de um curso está associada a um elevado grau de exigência acadêmica, ao passo que um aluno olhará mais para os aspectos pedagógicos e para a possibilidade de emprego. Por seu lado, um empregador estará mais interessado na capacidade de o curso permitir ao aluno a execução das tarefas da empresa, do que com os aspectos acadêmicos (p. 568).

Tendo em vista a pluralidade de interpretações e a subjetividade contidas nesse conceito, é mister que as instituições promovam relações dialógicas com os sujeitos-atores da avaliação, a fim de estabelecerem, de forma corresponsável, os parâmetros e os indicadores da qualidade almejada. No entanto, vale ressaltar que, embora a realidade da educação superior brasileira esteja constituída por uma diversidade de modelos de IES, tanto do ponto de vista da organização acadêmica quanto da categoria administrativa, o Sinaes se apresenta como a única política de avaliação para a educação superior privada, com os mesmos indicadores de qualidade a serem atendidos.

O interlocutor CC2A deixa transparecer, por meio de seu depoimento, a sua insatisfação com o tratamento padronizado dado pelo Sinaes às IES, embora admita que essa política de avaliação tem contribuído para a qualidade da educação superior. Esse coordenador de curso, de certa forma, relativiza a política de avaliação do Sinaes, alegando que os seus resultados não retratam a realidade da instituição. Assim, na percepção desse interlocutor, o Sinaes está perpassado pelo sentido da ineficácia.

O fato da gente não estar adequado ao Sinaes não quer dizer que haja uma deficiência no processo ensino-aprendizagem, pois cada IES é uma estrutura diferenciada e o Sinaes não leva isso em conta. Mas eu diria que, apesar de tudo, o Sinaes possibilita refletir sobre os pontos fracos e buscar a melhoria (CC2A, depoimento verbal).

Belloni (2003) alerta para os perigos da banalização da política de avaliação enquanto intermediária na busca constante e processual da qualidade. Para essa autora, qualidade diz respeito aos níveis de aceitabilidade ou de adequação das atividades acadêmicas, da gestão, dos serviços e dos produtos oferecidos e desenvolvidos pelas IES. Nesse sentido, a qualidade almejada pela educação superior deve ser entendida como uma construção processual, sistemática e dinâmica, possível de ser realizada a partir das informações produzidas pelas avaliações, as quais contribuem para o aperfeiçoamento das instituições e de seus agentes.

Observa-se que as discussões sobre avaliação estão perpassadas pelos mais variados interesses, concepções e valores. Isso decorre do fato de a avaliação ser produzida num espaço social marcado por disputas de poder, com o envolvimento de questões técnicas e sentidos éticos e políticos. Nessa perspectiva, Dias Sobrinho (2003a) afirma que

[...] a avaliação é uma construção histórica, social, inserida nos núcleos do poder, portanto dinâmica e atravessada de contradições. Não se trata de um já-dado, e sim de um conjunto de práticas, formas e conceitos variados, que encontram justificativas e fundamentos nos diversos momentos da sociedade. Esse conjunto vário e eivado de tensões não se oferece isolado, mas certamente se articula com outros fenômenos vigentes em distintos setores de atividades da vida social. Não podemos, portanto, compreender a avaliação em abstrato. É uma produção social e histórica conectada a outras produções sociais e históricas com as quais mantém relações interativas (p.136).

A avaliação é, pois, uma necessidade intrínseca à sociedade de forma geral, exercendo múltiplos papéis, praticada em nome de diferentes objetivos e ideais, tanto para a emancipação quanto para a manutenção de uma dada situação.

Nessa mesma direção, Polidori (2011) adverte sobre os fins diversos e até mesmo conflituosos de utilização da avaliação com vistas a padrões de qualidade distintos: (i) a avaliação pode ser utilizada para melhorar a qualidade de um curso ou de uma instituição; (ii) a avaliação pode ser um processo voluntário iniciado por uma instituição com um objetivo de marketing para demonstrar à sociedade que tem qualidade; (iii) a avaliação também pode ser usada pelo Ministério da Educação para obter critérios para a alocação de recursos, para criar informações para o mercado, ou para pressionar as Instituições de Educação Superior a atuarem de uma forma mais eficiente.

Fonseca (2009), ao discutir como o conceito de qualidade tem se configurado nas políticas públicas, adverte para a necessidade de superação do enfoque utilitarista e empresarial que, segundo a autora, não é suficiente para orientar a qualidade da educação. No campo educacional, “a qualidade tem como horizonte as diferentes dimensões da vida social. Exige, portanto, uma interação constante entre a política educacional e os campos da ciência, da cultura, da cidadania e da ética” (p.173).

Ao propor a avaliação com vistas a medir a qualidade da educação, é imprescindível garantir a coerência entre os objetivos, os critérios e os mecanismos de avaliação. Dessa forma, a qualidade a ser aferida toma contornos e se torna menos subjetiva, uma vez que os parâmetros estabelecidos indicam a direção e as finalidades da avaliação.

Quando a finalidade da avaliação for a melhoria de IES e de cursos, deve ocorrer o envolvimento da comunidade acadêmica em torno da autoavaliação institucional, a qual indicará as fragilidades a serem superadas e os pontos fortes a serem mantidos. A avaliação, nessa perspectiva, contribuirá para o aperfeiçoamento dos processos acadêmicos, pois objetiva a autorreflexão dos sujeitos internos sobre as suas práticas.

No entanto, se avaliação objetiva simplesmente a divulgação da qualidade da IES por meio de marketing, será necessária uma avaliação a ser realizada por peritos externos com vistas às estratégias de mercado. Esse tipo de avaliação pouco contribuirá para a melhoria dos serviços prestados pelas IES e dos processos acadêmicos desenvolvidos pelos cursos.

Se os objetivos da avaliação são definidos pelo governo, como, por exemplo, com fins de fixar critérios para financiamento e distribuição de recursos, então é o próprio governo, por meio de políticas públicas de avaliação, quem define os padrões de qualidade. Nesse caso, os resultados são tornados públicos com o intuito de legitimar a política do Estado, permitindo, assim, a comparabilidade entre IES e cursos e a criação de *rankings*.

Além de pressionar as IES a buscarem qualidade, o Sinaes adquire, também, significados voltados para o controle da expansão da educação superior, conforme evidencia o coordenador de curso da instituição B.

Imagine você, se não houvesse uma política de avaliação. Como estaria o ensino superior no Brasil? Teríamos universidade sendo aberta uma atrás da outra, com o mínimo de qualidade. Então, quando há essa avaliação do Sinaes, mesmo sendo falha em alguns aspectos, isso inibe, faz com que de alguma forma o nível do ensino se eleve [...] (CC3B, informação verbal).

Belloni (2000) destaca que as discussões da avaliação, como política pública que objetiva contribuir com a qualidade da educação superior, têm se dado a partir de duas concepções distintas: uma voltada para o controle e a hierarquização entre as IES e outra que objetiva à identificação de fragilidades e potencialidades de instituições e de sistemas, com o intuito de proporcionar mudanças e melhorias nos seus processos. Para a autora, a primeira concepção de avaliação pode ser denominada de meritocrática e possui as seguintes características: (i) é orientada pela lógica da regulação, do controle e do cumprimento de requisitos e normas; (ii) está voltada para a identificação e seleção dos “melhores”; (iii) tem seus fins limitados ao estabelecimento de padrões de status e excelência, traduzidos em listas hierárquicas ou *rankings*. A segunda tendência, de acordo com Belloni (2000), pode ser identificada como uma concepção de avaliação voltada para a efetividade científica e social

da instituição, orientada por uma lógica de transformação que: (ii) visa a construção da qualidade e da excelência não excludentes; (iii) objetiva a identificação dos acertos e das dificuldades, com vistas à melhoria institucional; (iv) está baseada em critérios que combinam mérito e relevância científica e acadêmica com relevância e efetividade social, enquanto fatores complementares e compatíveis entre si.

Diante do exposto, observa-se que é necessário reconhecer a complexidade da avaliação, envolta por concepções e práticas, por vezes contraditórias e antagônicas. Se por um lado a avaliação é concebida a partir da lógica do mercado, como instrumento de controle e regulação, em outra vertente, a avaliação é compreendida como procedimento capaz de gerar diagnósticos de uma dada realidade, favorecendo, então, ações transformadoras e emancipatórias.

Assim, no decorrer da análise dos dados, buscaram-se evidências de como a política de avaliação do Sinaes tem produzido efeitos nas IES mineiras: se na direção da indução e/ou da regulação da qualidade. Nessa perspectiva, são discutidos os efeitos do Sinaes nas IES mineiras eleitas para este estudo e também são realizadas análises sobre a forma como essas instituições têm mobilizado ações diante das diretrizes e dos resultados dessa política de avaliação.

Para Belloni (2000), a utilização da avaliação como propulsora de ações, com vistas ao aperfeiçoamento e à qualidade, ainda é recente na educação superior brasileira. E para que tal prática se efetive, é necessária a compreensão de que “a avaliação é mais do que apenas um debate técnico ou metodológico, ou um conjunto de critérios para credenciamento ou ranqueamento de IES. Ela implica um empreendimento ético e político” (p.39). Assim, a avaliação desempenha uma função social, pois desencadeia um processo de reflexão, que, por sua vez, exige uma tomada de decisão, com vistas ao aperfeiçoamento das instituições, dos seus processos e atores, na efetivação de sua missão junto à comunidade.

A discussão dos efeitos do Sinaes nas IES mineiras e das formas como a avaliação é utilizada pelos atores dessas instituições (se com vistas à indução e/ou à regulação da qualidade) considera que avaliação e regulação são dois movimentos possíveis ao Sinaes, pois à primeira compete produzir dados e informações para que a segunda seja exercida. Nessa perspectiva, avaliação e regulação, embora distintas, se completam. A regulação não se esgota em si mesma, uma vez que deve articular-se com a avaliação e buscar nesta as informações e os elementos necessários para os procedimentos de controle e de melhoria.

No entanto, quando ocorre a subsunção⁴⁴ da avaliação pela regulação, a primeira abdica da sua função formativa para servir à segunda. Nessa direção, foram conduzidas as análises dos dados empíricos, com o objetivo de apreender, nos depoimentos dos sujeitos, os indícios de que a avaliação tem ficado subsumida (subordinada) ao movimento da regulação no cotidiano das IES mineiras, e que, portanto, as diretrizes e os resultados do Sinaes têm sido utilizados mais para regular do que para induzir a qualidade. Quando a ênfase recai na regulação da qualidade, as IES tendem a empreenderem arranjos e controles de insumos que lhes garantam a obtenção de índices favoráveis. Assim, a avaliação fica limitada à sua função meritocrática e de controle pontual, sem desencadear grandes efeitos e aperfeiçoamentos nas IES.

Belloni (2003) adverte para o fato de que “a avaliação sozinha não melhora nem aperfeiçoa nada. Ela fornece subsídios para quem souber ler os resultados e extrair desses resultados proposições, encaminhar a melhoria, no contexto, nas condições, nas limitações da instituição que está sendo avaliada” (p.94). Assim, faz-se necessário utilizar as informações produzidas pela avaliação, objetivando a tomada de decisões e a proposição de ações com vistas a superar as fragilidades reveladas pelos dados, no sentido de garantir a qualidade dos serviços, dos processos e das atividades desenvolvidos. O fim último de toda política de avaliação consiste, portanto, em proporcionar melhorias e elevar os padrões de desempenho das IES e de seus atores rumo a um processo acadêmico de qualidade e emancipatório.

Nessa perspectiva, Sguissardi (1997) afirma que “na Universidade como na vida em geral é necessário questionar a ordem estabelecida e resistir a modismos de toda a espécie” (p.41). No entanto, de nada adianta submeter as IES e os estudantes de um país a processos de avaliação se os resultados gerados não forem analisados e utilizados para melhoria do sistema de ensino, para a indução de qualidade nos processos acadêmicos.

Seguindo essa direção, buscou-se analisar como as diretrizes e a avaliação do Sinaes têm induzido as IES de MG, eleitas para este estudo, a fazerem diagnósticos de suas realidades e a empreenderem ações com vistas à superação de suas fragilidades e ao aperfeiçoamento de seus processos, induzindo, dessa forma, a qualidade na instituição como um todo. Observa-se, portanto, que a ação de induzir a qualidade se diferencia do ato de controlar a qualidade, pois a primeira é formativa e processual, ao passo que a segunda é pontual e busca, a todo custo, obter mérito e posicionamento favorável nos *rankings*.

⁴⁴ Marx (1985) utiliza o termo subsunção para exprimir a subordinação do trabalho ao capital. Para ele, essa subordinação representa a base material do capitalismo, condição necessária para o acúmulo, a expansão e a consolidação do modo de produção capitalista.

Belloni; Belloni (2003) advertem para o fato de que não se deve reduzir a avaliação ao mero cumprimento legal, com vistas simplesmente à mensuração de padrões de qualidade. É necessário que se utilizem as informações produzidas pelas avaliações no sentido de empreender a redefinição de rumos diante de novos desafios e exigências apresentados pela realidade.

A avaliação, responsabilidade do governo e das próprias IES, está voltada para objetivos e metas mais abrangentes e complexos, que ultrapassam o cumprimento de requisitos e normas legais. A partir dos subsídios da avaliação, pode-se exigir que uma instituição e o sistema cheguem a reexaminar não apenas seu funcionamento e cumprimento de funções, mas a sua missão institucional diante de novas características e demandas do desenvolvimento científico-tecnológico e sociocultural, levando a uma ampla redefinição (p. 51).

Nesse sentido, tanto o Estado quanto as IES são atores responsáveis pela execução de políticas de avaliação com vistas à qualidade acadêmica da educação superior brasileira. Os subsídios gerados pelas políticas de avaliação devem oferecer os parâmetros e os indicadores do que precisa ser aperfeiçoado e redimensionado. Dessa forma, o conceito de qualidade fica menos subjetivo, uma vez que passa a ser compreendido a partir de critérios, objetivos e concepções vinculados a um contexto histórico-político-social e acadêmico.

No entanto, contradições e disputa de interesses têm perpassado a política de avaliação do Sinaes e, com isso, enfraquecido o seu papel na indução de qualidade da educação superior. Por um lado, tem-se a atuação do Estado que, desde 2008, a partir da criação dos indicadores de qualidade (CPC e IGC), tem exercido a regulação por meio desses índices, resultando disso a dispensa da avaliação *in loco* para um grande número de IES e cursos com conceitos a partir de 3. Agindo assim, o Estado parece ceder à política da autorregulação preconizada pelo mercado, deixando que o ranqueamento, decorrente dos índices, estimule a concorrência e a busca por resultados. Tem-se, ainda, a atuação das IES que potencializam as suas ações no sentido de controlar um conjunto de insumos que lhes garantam o alcance dos índices favoráveis à sua atuação no mercado educacional.

Os depoimentos dos interlocutores PI3C e PrCPA2B seguem nessa mesma direção, ao limitarem as finalidades da política de avaliação do Sinaes à obtenção de índices favoráveis para atuação no mercado. Assim, as ações ficam limitadas à regulação em detrimento da indução de qualidade.

Se a instituição e os seus cursos não recebem bons conceitos, que hoje é o 3 considerado como padrão mínimo de qualidade, todos têm que procurar saber o que é necessário mudar para elevar o índice. Caso contrário, terão que prestar contas ao MEC e receber comissão de avaliação externa (PI3C, informação verbal).

Eu acredito que as políticas do Sinaes são necessárias para a qualidade da educação, porque o mercado hoje é mais exigente e as pessoas são mais exigentes. Então eu acho que o MEC nesse ponto foi muito sábio ao criar essas políticas de avaliação, porque elas fazem com que as instituições sintam que têm que melhorar os seus índices, elas instigam as pessoas para isso (PrCPA2B, informação verbal).

Contrário a isso, as IES podem recorrer às orientações e aos resultados da avaliação do Sinaes para induzir a qualidade em seus processos, independente da política de regulação do Estado. Assim, os efeitos da política do Sinaes nas IES mineiras são influenciados pelos significados que os atores dessas instituições atribuem a essa política pública de avaliação, se na direção da indução e/ou da regulação da qualidade.

Para Dias Sobrinho (2003b), a avaliação da educação superior não pode ser confundida com a prestação de contas, com a mensuração, com o mero controle, mas deverá ser concebida “como um amplo processo de conhecimento, interpretação, atribuição de juízos de valor, organização e instauração de ações para melhorar o cumprimento das finalidades públicas e sociais das instituições” (p.38).

Os depoimentos dos interlocutores, a seguir, evidenciam o caráter formativo do Sinaes, que possibilita o diagnóstico e o autoconhecimento da IES, condições necessárias na tomada de decisões com vistas à melhoria.

O Sinaes é importante, pois não há crescimento sem avaliação, então se não avaliar, nós não temos condições de saber onde estamos acertando ou errando. A política de avaliação é fundamental, no entanto, não adianta avaliar se nós não acompanharmos os processos e os resultados (CC4B, informação verbal).

A partir da criação do Sinaes é que se passou a avaliar considerando o tripé do ensino superior: o curso, o aluno e a instituição, isso de certa forma tem contribuído para a qualidade da educação superior no país (CC1A, informação verbal).

Assim, o Sinaes, na sua totalidade, reflete as contradições e as mediações que ele adquire no seu processo de materialização, indicando superações, permanências, rupturas e continuidades. Isso decorre da lógica do materialismo histórico dialético, em que, segundo

Marx e Engels (1963), “não se pode conceber o mundo como um conjunto de coisas acabadas, mas como um conjunto de processos” (p. 195).

3.6 Síntese parcial

A discussão desenvolvida neste terceiro capítulo, sobre as condições históricas, políticas e sociais da avaliação da educação superior brasileira, evidenciou que toda política de avaliação recebe influências da conjuntura em que é idealizada e concretizada. Destacou-se, ainda, que as políticas de avaliação desenvolvidas em épocas precedentes influenciaram a concepção e a institucionalização da política de avaliação do Sinaes.

Nessa perspectiva, recuperou-se a historicidade de seis políticas de avaliação que antecederam o Sinaes, sendo elas: a avaliação da pós-graduação, de 1976, realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), de 1983; o relatório da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (CNRES), de 1985; o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres), de 1986; o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), de 1993, e o Exame Nacional de Cursos (ENC), de 1996.

Dessa discussão depreendeu-se que os significados atribuídos ao Sinaes estão fundamentados em políticas e programas de avaliação desenvolvidos em outros contextos históricos e sociais. Destacam-se, por exemplo, a avaliação formativa do Paiub, os índices oriundos do ENC/“provão” entre outros, a partir dos quais o Sinaes, como política pública de avaliação, se atualiza e se propõe a ser um sistema de avaliação com novos significados para a educação superior brasileira no contexto atual.

A instituição do Sinaes, por meio da Lei nº 10.861/2004, representou a inauguração de um sistema de avaliação constituído de três pilares, igualmente importantes, com vistas a avaliar as IES, os cursos e os estudantes. Dessa forma, esse sistema de avaliação nasceu com a proposta de zelar pela melhoria da qualidade da educação superior brasileira e de orientar para que a sua expansão e a sua oferta se deem perpassadas pelo entendimento de que a educação é um bem público e de direito do cidadão, em que avaliação global e formativa contribui para o seu aperfeiçoamento.

No entanto, no decorrer dos anos, tem-se observado que o Sinaes vem se distanciando das suas propostas originais, uma vez que a ênfase tem recaído na avaliação dos estudantes, por meio da aplicação do Enade, que tem exercido influência decisiva na

composição de outros índices. Assim, desde 2008, com a criação dos índices CPC e IGC, que passaram a serem utilizados como indicadores de qualidades nos processos de regulação, decorrendo disso a dispensa de avaliação *in loco*, observa-se que os resultados têm ocupado a centralidade da política de avaliação. Portanto, os resultados do Sinaes têm sido utilizados com vistas ao ranqueamento e à competição, instalando-se assim a lógica capitalista na oferta dos serviços educacionais.

Com o intuito de construir as bases conceituais que permitissem a compreensão dos efeitos do Sinaes no contexto das IES de MG e a apreensão dos significados que os seus atores têm atribuído a essa política de avaliação, recorreu-se aos estudos de Ball (2009) e Bakhtin (1997, 2002), que problematizam a discussão sobre contextos, sentidos e significados.

Do ciclo de políticas de Ball (2009), foram eleitos três contextos: o de influência, o de produção de texto e o de prática, dada a necessidade de apreender a atuação e a influência de grupos e de atores das diferentes esferas, com interesses por vezes antagônicos, que influenciam a política de avaliação do Sinaes, desde a produção do seu discurso e do seu texto até a sua concretização na realidade das IES mineiras.

Os estudos de Bakhtin (1997, 2002) contribuíram para o entendimento de que a política de avaliação do Sinaes, tanto o seu discurso quanto o seu texto, carrega os sentidos que lhe foram atribuídos pela autoridade do Estado, num determinado contexto histórico e social, indicando, assim, as concepções e expectativas, e, também, os interesses em relação à educação superior. No entanto, os sentidos da política de avaliação não se limitam à sua função ou sentido preciso, nem são estáticos e imutáveis, pois adquirem novos significados no contexto da prática, envolvendo as IES e os seus atores.

Com base nessa compreensão, a última seção deste terceiro capítulo discutiu as mediações possíveis do Sinaes para a qualidade da educação superior. A discussão da qualidade pela via do Sinaes pressupõe considerar a dialética que envolve essa questão, pois, para além dos sentidos conferidos a essa política de avaliação pelo poder central, jazem os significados atribuídos a ela pelos atores locais. Assim, os efeitos do Sinaes nas IES mineiras decorrem dos movimentos que os atores dessas instituições empreenderem diante das orientações e dos resultados dessa política. Foram destacados três movimentos possíveis às IES na busca de qualidade, a partir da avaliação do Sinaes. O primeiro movimento se dá na direção formativa, processual e emancipatória, em que as IES empreendem ações com vistas à indução de melhoria e de aperfeiçoamento contínuos das condições de oferta da educação superior. O segundo envolve a utilização, por parte das IES, de técnicas e procedimentos

pontuais para o controle de insumos com vistas à obtenção de índices/indicadores favoráveis, decorrendo disso a regulação da qualidade em detrimento da sua indução. Nesse caso, a avaliação fica subordinada à regulação, ou seja, ocorre a subsunção da avaliação pela regulação. O terceiro movimento decorre da compreensão de que avaliação e regulação são duas dimensões possíveis aos Sinaes, que, embora distintas, se completam, pois a primeira produz as condições necessárias para que a segunda ocorra, não havendo, nesse caso, a subsunção da avaliação pela regulação. Assim, os resultados obtidos pelas IES serão decorrentes do compromisso delas em garantir as condições necessárias para que a formação acadêmica ocorra de forma adequada e comprometida com a qualidade que emancipa.

De tal modo, a discussão desenvolvida neste capítulo objetivou oferecer suporte teórico-conceitual ao estudo empírico sobre os efeitos do Sinaes nas IES mineiras, no sentido de compreender como os atores dessas instituições têm promovido ações diante dessa política de avaliação, se na direção da indução e/ou da regulação da qualidade.

No intuito de ampliar a compreensão sobre os sentidos e os significados atribuídos ao Sinaes pelas esferas central e local, respectivamente, em que, ao que tudo indica, tem ocorrido a subsunção da avaliação pela regulação, o próximo capítulo se propõe a discutir os modelos de regulação e suas implicações para as políticas educacionais. Para tanto, será dada ênfase às ambiguidades que perpassam a relação público/privado e o quase mercado educacional, a constituição do Estado-avaliador e suas influências nas políticas de avaliação.

CAPÍTULO 4 - REGULAÇÃO: MODELOS E IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Sendo o Estado, portanto, a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições comuns passam pela mediação do Estado e recebem uma forma política (MARX; ENGELS, 2002 p. 74).

4.1 Introdução

Conforme explicitado no capítulo três, avaliação e regulação são dois movimentos inerentes ao Sinaes, que, embora distintos, se completam. À avaliação cabe o papel de produzir as informações e os dados necessários para que a regulação seja realizada. No entanto, quando ocorre a prevalência da regulação nos processos de avaliação, por meio de uma postura centralizadora e controladora do Estado, a avaliação perde a sua dimensão formativa. Nesse caso, ocorre a subsunção da avaliação pela regulação. Infere-se que no cenário atual, em que têm imperado as lógicas do Estado e do mercado sobre o Sinaes, a avaliação tem sido subsumida pela regulação. No entanto, se os processos de avaliação e regulação fossem materializados de forma interdependente e complementar, ofereceriam grandes contribuições para que a educação superior fosse ofertada com mais qualidade no país.

No cenário do Estado pós-burocrático, modos de regulação têm sido implantados com vistas a garantir que a educação funcione como elemento de coesão e de consenso em torno do projeto de sociedade arquitetado pelo modelo de produção capitalista neoliberal.

Nos anos 1980 e 1990 do século XX, presencia-se a implantação nas instituições e nos sistemas educativos de novos modelos de regulação com ênfase na descentralização dos serviços públicos, na centralização da avaliação, na busca por resultados, no estímulo à concorrência, com relações, por vezes, nebulosas entre o público e o privado. Nesse cenário, ocorre o fortalecimento do Estado-avaliador⁴⁵ e a regulação adquire novos sentidos e funções,

⁴⁵Segundo Afonso (2001), Estado-avaliador é um termo inicialmente proposto por Guy Neave no âmbito de trabalhos relativos às políticas de educação superior que visa, sobretudo, sinalizar o fato de estar em curso a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e autorregulação das instituições educativas. Seixas (2001) destaca que uma das características do Estado-avaliador reside na ênfase simultânea, por um lado, na desregulação e na autonomia institucional, e, por outro, no desenvolvimento de um corpo regulatório, condicionando a ação institucional.

envolvendo a participação de múltiplos atores de diferentes níveis. Assim, a regulação se torna um campo de embates, dissensos e acordos, desencadeando inúmeras implicações para as políticas de avaliação da educação superior no país.

No intuito de aprofundar as discussões em torno da regulação da educação superior no contexto atual, este quarto capítulo se propõe a discutir: (i) regulação: conceitos e reconfigurações; (ii) ambiguidades na relação público/privado e a constituição do quase mercado educacional; (iii) descentralização das políticas educacionais e constituição do Estado-avaliador ou a governança por resultados; (iv) Estado-avaliador brasileiro no cenário da reforma do Estado dos anos de 1990 e suas novas configurações.

4.2 Regulação: conceitos e reconfigurações

Regulação é um termo utilizado com frequência no contexto atual, de forma especial nas discussões sobre políticas públicas de avaliação. No entanto, ele é polissêmico e, por vezes, confundido com regulamentação e avaliação. De acordo com os estudos de Barroso (2005), regulação e regulamentação possuem características específicas que as atribuem sentidos diferentes. A regulação é mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e da eficácia dos resultados, envolvendo, portanto, a questão da qualidade. Já a regulamentação está centrada na definição e controle *a priori* dos procedimentos e se mostra relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados.

Para Barroso (2005), a atuação do Estado na perspectiva da regulamentação ficou mais evidenciada na fase conhecida como “Estado providência” ou administração pública burocrática, em que o Estado agia como coordenador, produtor, regulamentador e financiador de serviços e políticas públicas. A regulação, por sua vez, tem preponderado no modelo de gestão pública pós-burocrática, em que o Estado se fortalece como avaliador e regulador das políticas públicas.

A avaliação, por sua vez, é uma expressão que abarca, genérica e indistintamente, diferentes formas ou modalidades de avaliação utilizadas em educação. Assim, de acordo com Afonso (2010), quando usada sem qualquer outra especificação, a avaliação educacional pode referir-se à avaliação de aprendizagens, à avaliação de escolas, à avaliação de currículos e programas, à avaliação de projetos, à avaliação de sistemas educativos, à avaliação de profissionais da educação, ou, ainda, à avaliação de políticas públicas.

Por se tratar de uma expressão polissêmica, o autor orienta ser conveniente ter em conta os contextos da sua utilização. Vale ressaltar que no presente estudo a avaliação é tratada como uma política pública, materializada pelo Sinaes, com vistas a avaliar a educação superior no país, cuja discussão está detalhada no capítulo três.

Para Dias Sobrinho (2004), são os Estados os principais interessados na avaliação, especialmente na perspectiva das reformas, do controle e da regulação. No entanto, Sousa (2012) postula que, numa dimensão formativa e com vistas ao aperfeiçoamento de ações, avaliação e regulação devem fazer parte de um mesmo processo. A avaliação atuando na produção de dados e informações sobre uma dada realidade e a regulação sendo exercida a partir dos dados produzidos pela avaliação, indicando redirecionamentos e caminhos a serem trilhados.

Desta forma, podemos dizer que se a regulação estatal se apoiasse nesta concepção de avaliação, os desempenhos e indicadores mensuráveis produzidos tenderiam a ultrapassar o mero controle administrativo e burocrático do Estado, para gerar uma reflexão permanente das consequências pedagógicas e do papel das instituições de educação superior frente à sociedade (SOUSA, 2012, p.157).

Na efetivação das políticas públicas de avaliação no contexto atual, observa-se que tem havido a preponderância da regulação, em detrimento da avaliação. A regulação passa, então, a ser vista como a ação necessária para a manutenção da ordem e do equilíbrio do sistema educativo a serviço dos interesses do ideário neoliberal.

Para Diebolt (2001), existem dois tipos distintos de regulação que se complementam: regulações conservadoras e regulações transformadoras. As regulações conservadoras objetivam garantir “a coerência, o equilíbrio e a reprodução idêntica do sistema” (p. 9). Já as regulações transformadoras cumprem três funções, que consistem em “compreender como um sistema dá lugar a novas formas de organização; de que modo um processo de regulação dá origem ao seu sucessor; que interdependência se estabelece entre diferentes modos de regulação” (p. 10).

A regulação, na perspectiva conservadora, permite, pois, ao Estado, por meio de seus órgãos reguladores e mecanismos de retroação, agir sobre coisas já existentes e práticas em funcionamento, objetivando identificar, analisar e tratar perturbações e desequilíbrios, transmitindo, assim, ordens coerentes com vistas ao realinhamento ao sistema central.

A regulação transformadora, por sua vez, busca compreender, de forma dialética, os movimentos que perpassam a regulação dos sistemas, os diferentes modelos de regulação e a correlação entre eles. Quando se discute a regulação nessa perspectiva, faz-se necessário considerar os múltiplos aspectos, por vezes contraditórios, conflituosos e ideológicos que perpassam a definição e a aplicação de normas e regras no sistema social.

Os novos modelos de regulação da vida social, de acordo com Oliveira (2005), têm gerado a desregulação do mercado de trabalho, a maior flexibilização das relações de emprego, a perda de estabilidade, a terceirização e a precarização das condições de trabalho. Em decorrência disso, presenciam-se a elevação da desigualdade social e a perda de direitos sociais, que resultam nas condições precárias de vida da maioria da população.

Essa lógica do modelo de regulação social também impacta e condiciona a regulação de sistemas educativos, que são arquitetados para garantir a formação dos indivíduos em consonância com as demandas sociais e econômicas postas em cada contexto histórico. É nessa direção que segue o depoimento do coordenador de curso 4, evidenciando que as políticas e as práticas educacionais são influenciadas pelas regras do mercado.

O curso tem que ser dinâmico, ele tem que adaptar-se ao que o mercado de trabalho está exigindo desses futuros formandos. Então acredito que o que Sinaes exige hoje é qualidade, é o que mercado também exige. Então vem aí, por exemplo, o ENADE que está exigindo do nosso aluno nada mais do que aquilo que o mercado realmente busca. Cada vez mais nós temos que ir adaptando nossos projetos pedagógicos a essas exigências do mercado [...]. (CC4B, informação verbal).

O depoimento desse interlocutor evidencia que as lógicas da regulação social, a serviço do modelo de produção econômica, paulatinamente são introjetadas pelos sujeitos que, ingenuamente, se amoldam aos interesses hegemônicos. Agindo assim, os sistemas e as instituições educacionais, com seus respectivos atores, garantem que a educação funcione como elemento de coesão social.

Na regulação de sistemas e políticas educacionais, de acordo com Maroy (2011a), ocorre a atuação de várias fontes e atores que, por vezes, funcionam de forma simultânea e superpostas. Nessa perspectiva, o autor discrimina três modos de regulação e suas formas de funcionamento, a saber: (i) na regulação institucional e política, as regras definidas, promovidas ou autorizadas pelo Estado são entregues às autoridades e hierarquias dos estabelecimentos escolares e contribuem para coordenar e orientar a ação das instituições e de seus atores; (ii) nas regulações autônomas, as regras são construídas “por baixo”, pelos atores

locais, para resolver os problemas de coordenação e de orientação nos sistemas, assim essas regulações interagem de forma simultânea com a regulação de controle, promovida pelas autoridades políticas; (iii) na regulação cognitiva e normativa, os atores são orientados por modelos e discursos cognitivos e normativos, historicamente construídos e situados, que contribuem para o ajustamento de suas condutas à regulação, compreendendo, portanto, esses modelos valores, normas e instrumentos que servem de referência para aqueles que vão atuar na gestão de sistemas e instituições educativas.

No depoimento do coordenador de curso 2, fica explicitada a preponderância da função reguladora do Estado, o que requer das IES a construção de regras e/ou ajustamento de ações para se adequarem à regulação e aos padrões de qualidade estabelecidos pelo Sinaes.

A gente sabe perfeitamente que, embora o Estado tenha a obrigação de garantir educação de qualidade, ele é muito mais eficiente como fiscalizador do que como executor. No meu ponto de vista, o Estado vem desempenhando bem essa sua função, claro que com alguns aspectos negativos, pois as suas políticas são muito mais voltadas para as características das universidades federais. A gente acaba adaptando, em algumas situações, aquilo que é possível para as instituições privadas, tudo com um objetivo: a melhoria da educação superior (CC2A, informação verbal).

Verifica-se que a regulação, na área educacional, é um processo complexo, tanto pela multiplicidade de fontes e mecanismos, quanto pela pluralidade de atores que atuam na sua construção e efetivação. Assim, a compreensão do papel da regulação nas políticas educacionais não pode ser reduzida a uma visão funcionalista, pois, segundo Maroy (2011a), “as regulações não produzem necessariamente a ordem e o ajustamento diante dos problemas e falhas de funcionamento de um sistema. A multi-regulação pode também ser geradora de desordem e de contradições (p.23)”.

Nessa mesma perspectiva, Barroso (2005) apresenta uma síntese do que para ele corresponde à complexa regulação de sistemas educativos: (i) a regulação é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema; (ii) o processo de regulação compreende não só a produção de regras que orientam o funcionamento do sistema, mas também o reajustamento das ações dos atores em função dessas mesmas regras; (iii) na complexidade do sistema educativo existe uma pluralidade de fontes, de finalidades e de modalidades de regulação, em função da diversidade dos atores envolvidos, das suas posições, dos seus

interesses e estratégias; (iv) a regulação do sistema educativo não é um processo único, automático e previsível, mas sim um processo complexo que resulta mais da regulação das regulações do que do controle direto da aplicação de uma regra sobre a ação dos regulados; (v) os ajustamentos e reajustamentos a que os processos de regulação dão lugar resultam dos interesses, estratégias e lógicas de ação de diferentes grupos de atores, por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes.

No sistema educativo, segundo Lessard (2010), é possível identificar dois tipos de regulação distintos, cada um, por sua vez, ligado ao seu respectivo modelo de administração pública adotada pelo Estado em cada contexto histórico, a saber, a regulação burocrático-profissional e a regulação pós-burocrática.

A regulação tradicional, nomeada também de burocrático-profissional, foi constituída no início do século XX, regida pelos princípios da gestão pública burocrática, baseada na organização hierárquica e na racionalidade. A regulação burocrática coincide, pois, com a constituição dos sistemas de educação de massas, com a promulgação de legislações atinentes à obrigatoriedade escolar e surge como resposta ao crescimento da demanda pela instrução pública.

Para Maroy (2011a), “essa forma organizacional baseada na uniformização das regras e na conformidade é então justificada em nome da racionalidade e da necessidade de uma universalidade máxima das regras na escala do Estado-nação” (p. 24). Assim, a regulação burocrática objetiva garantir que a institucionalização dos serviços públicos se dê por meio da atuação centralizada e controladora do Estado, impedindo, portanto, a participação dos agentes sociais, que, por sua vez, devem adequar-se às regras e aos procedimentos impostos. Vale ressaltar que, embora esse modelo de regulação tenha sido utilizado para garantir a expansão dos serviços públicos no passado, ainda hoje ele é aplicado de maneira combinada com outros modelos, pois dificilmente se encontra um modelo de regulação puro e único.

A institucionalização e a expansão da educação escolar, como serviço público, ocorreram em função da atuação da administração burocrática do Estado e do profissionalismo dos professores. Disso decorre que a regulação burocrático-profissional se efetiva, pois, baseada, ao mesmo tempo, no controle da conformidade dos agentes às leis e regras gerais e também na socialização de normas, valores e saberes entre os professores. Isso resulta numa regulação articulada do sistema educativo pelo Estado e pelos representantes dos professores. Assim, de acordo com Maroy (2011a), esse regime faz coexistir uma regulação

do Estado, burocrática, administrativa e uma regulação profissional, corporativa, pedagógica, podendo haver tensões entre os dois campos.

Nas últimas décadas do século XX, o modelo de regulação burocrática foi sendo paulatinamente substituído e superposto pela regulação pós-burocrática, corroborando, assim, os princípios da gestão pública pós-Estado providência, de descentralização dos serviços públicos, de centralização da avaliação, de valorização da eficácia, de busca por resultados, de estímulo à concorrência, de realização de parcerias público/privado. Nesse contexto, segundo Maroy (2011b), práticas e processos múltiplos são desenvolvidos com vistas a responder aos déficits ocasionados pela intervenção burocrática do Estado. No entanto, a nova regulação não faz desaparecer a antiga, pois o poder hierárquico e a referência profissional permanecem presentes, mas agora combinados com novos princípios como a eficácia, a prestação de contas, a concorrência, o poder dos usuários e a presença de novos atores na ação pública (LESSARD, 2010). Dessa forma, o processo de regulação não se limita à produção e imposição de normas pelos governos centrais, mas pressupõe também o envolvimento das instituições e de seus atores na compreensão e aplicação das regras do jogo, sem desviar, no entanto, da lógica idealizada e prescrita pela classe hegemônica de cada contexto.

Vale destacar que, segundo Oliveira (2005), as discussões sobre esse novo modelo de regulação das políticas educacionais iniciaram em consequência das reformas que ocorreram nos sistemas educacionais de muitos países a partir da década de 1980. No Brasil, o termo regulação ganha maior vigor a partir da reforma do Estado em meados de 1990.

Nesse cenário, de acordo com Barroso (2006), o processo regulatório é constituído de três níveis de regulação distintos, mas complementares: regulação transnacional, regulação nacional e microrregulação local.

Por “regulação transnacional” quero significar o conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados, pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como “obrigação” ou “legitimação” para adotarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo (p. 44-45).

Para o autor, a regulação transnacional tem origem nos países centrais e faz parte do processo de dependência em que encontram os países periféricos em função de questões conjunturais de ordem econômica, social e política. Os países centrais tendem a estabelecer regras a serem seguidas pelos demais países. Como exemplo de regulação transnacional

podem ser destacados os acordos firmados com os organismos internacionais como Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Geralmente a regulação transnacional é exercida por especialistas externos à realidade dos países periféricos ou semiperiféricos que apresentam diagnósticos e impõem soluções uniformes e desconectadas das verdadeiras carências nacionais.

Os ordenamentos internacionais são apresentados com a justificativa de que são necessários para a superação de deficiências e insuficiências nacionais. Nesse sentido, Barroso (2006) afirma que se presencia atualmente uma espécie de proliferação internacional de políticas e medidas postas em prática em diferentes países. Para o autor, isso decorre de dois fatores: (i) do modismo de governos nacionais em transportar políticas de outros países para seus sistemas educativos; (ii) da importância que tem sido dada às agências internacionais, lideradas pelos países centrais, nos programas de cooperação destinados aos países periféricos.

Vale destacar que os princípios que regem esses programas de cooperação fazem parte de um conjunto de dispositivos políticos e econômicos globais do neoliberalismo. Quanto à proliferação de políticas, levantada pelo autor, observa-se que essa tem ocorrido de forma consentida, na medida em que os países periféricos adotam em seus sistemas educativos conceitos e práticas desenvolvidos em outras realidades. Embora os sistemas educativos tenham se subordinado de forma consentida aos ordenamentos dos organismos internacionais, observa-se que isso se dá num cenário de pressões e exigências, rumo à consecução de metas pré-estabelecidas pela nova ordem econômica mundial.

Diante disso, infere-se que a regulação transnacional tem se dado com vistas aos fins políticos e econômicos decorrente de acordos entre países e organismos internacionais, objetivando a adequação dos Estados nacionais aos princípios neoliberais. Consequentemente, isso tem contribuído para o fortalecimento do papel avaliador e regulador do Estado.

Para Cury (2002), as interferências dos organismos internacionais na educação brasileira têm sido atenuadas por amortecedores, tais como: a vinculação orçamentária determinada pela Constituição Federal e a gratuidade da oferta, de forma especial na educação básica. A Constituição brasileira, em seu artigo 212, determina que a União aplique, anualmente, nunca menos de 18% e os estados, o distrito federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita proveniente de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Para o autor, a vinculação de recursos “representa uma conquista importante para uma política social voltada para a educação, um verdadeiro amortecedor de impactos quando as palavras

de ordem são a retirada do Estado, o recuo deste das políticas públicas e a interface do Estado com órgãos internacionais” (p.174).

O segundo nível levantado por Barroso (2006) é o da regulação nacional, que representa a forma institucionalizada de atuação do Estado, que pode ser compreendida como

[...] o modo como as autoridades públicas (neste caso, o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controlo e influência sobre o sistema educativo, orientando, por meio de normas, injunções e constrangimentos, o contexto da ação dos diferentes actores sociais e seus resultados. (p. 50).

A regulação nacional envolve a atuação dos governos nacionais sobre os seus sistemas educativos por meio de dispositivos legais, orientações e determinações sobre o funcionamento, bem como instrumentos de controle dos resultados visando ao ajustamento dos atores às políticas educacionais.

Barroso (2006) constata ainda a presença de dois tipos de hibridismo na regulação nacional, que residem na aplicação pelos países periféricos dos modelos de regulação concebidos e exportados pelos países centrais e na utilização no mesmo país de modos de regulação distintos e exercidos simultaneamente, pelo Estado e pelo mercado. Assim, tem-se uma mistura de diferentes regulações, com matizes e intensidades variáveis, ora com maior intervenção estatal, ora com maior interferência do mercado. Diante dessa mesclagem de diferentes lógicas e práticas, os Estados nacionais são desafiados a definirem as suas políticas de regulação.

Por fim, Barroso (2006) destaca a microrregulação local como sendo o terceiro nível da regulação, que envolve

[...] um complexo jogo de estratégias, negociações e ações, de vários actores, pelo qual as normas, injunções e os constrangimentos da regulação nacional são (re) ajustados localmente, muitas vezes de modo não-intencional. Nesse sentido, a micro-regulação local pode ser definida como o processo de coordenação da acção dos actores no terreno que resulta do confronto, da interação, da negociação ou do compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença quer, numa perspectiva vertical entre “administradores” e “administrados”, que numa perspectiva horizontal, entre os diferentes ocupantes dum mesmo espaço de interdependência (intra e interorganizacional) escolas, territórios educativos, municípios, etc. (p. 56-57).

Esse nível da regulação é exercido pelos múltiplos atores pertencentes tanto a organizações sociais quanto a instituições educativas. Os atores exercem interferência direta no funcionamento do sistema, com vistas a ajustarem as normas da regulação nacional na realidade local. Assim, a microrregulação local requer um processo de coordenação das ações dos diferentes atores, tanto da esfera vertical quanto da horizontal, que num cenário de interações, negociações e compromissos se adéquam à regulação nacional.

Barroso (2006) ressalta que, subjacentes à microrregulação, jazem elementos tanto da regulação transnacional quanto da nacional, que, por conseguinte, contribuem para a complexidade dos processos, em vista do número expressivo de atores.

Verifica-se a existência de uma relação muito próxima entre os contextos do ciclo de políticas propostos por Ball (2009) e os níveis de regulação de Barroso (2006). Observa-se que, tanto no contexto de influência quanto na regulação transnacional, ocorre a atuação de forças multilaterais, com empréstimo de políticas e soluções externas à realidade do país e das instituições. No contexto da produção de texto e na regulação nacional, a atuação de órgãos do governo nacional é fundamental e decisiva na produção de orientações e dispositivos legais, norteadores das políticas de avaliação e regulação da educação. No contexto de prática e na microrregulação local, destaca-se o papel decisivo dos atores locais na aplicação das políticas públicas de avaliação e regulação. Aqui, os sujeitos das IES exercem papel decisivo na aplicação das políticas de avaliação e regulação, tanto por meio da recontextualização da política quanto pelo reajustamento da prática local às normas advindas da dimensão macro.

No que tange a este estudo, observa-se a presença de elementos dos três níveis de regulação, pois: (i) ao que tudo indica, as políticas de avaliação do Sinaes foram delineadas pelo governo central com vistas a atender orientações de organismos internacionais; (ii) a partir do momento em que o Sinaes foi disseminado como política pública de avaliação para todo o país, transforma-se numa regulação nacional; (iii) na medida em que as IES, com seus respectivos atores, buscam se ajustarem às regras do Sinaes, tem-se a microrregulação local.

Diante do exposto, observa-se que os sentidos conferidos à regulação pelas instâncias centrais recebem, na esfera local, outros significados atribuídos pelos atores que passam a atuar na microrregulação dos processos internos da IES, por vezes resistindo e até mesmo esquivando-se das exigências da política de avaliação e regulação.

Assim, a regulação nacional e a microrregulação local ganharam proeminência no processo de afiliação das instituições de MG ao SFE, uma vez que: (i) por ocasião do julgamento da ADI 2501, sucedida da migração imediata das IES mineiras para o SFE, orientações foram repassadas às instituições no sentido de se adequarem ao novo

ordenamento das políticas do Sinaes; (ii) têm início, portanto, movimentos e ações das instituições e de seus sujeitos no sentido de se ajustarem à nova realidade de regulação do SFE.

Em relação ao objeto deste estudo, cabe ressaltar que, embora todas as formas de regulação aqui discutidas sejam necessárias para a compreensão da política de avaliação do Sinaes, é a microrregulação a que mais se aproxima dos objetivos do estudo. A microrregulação indica pressupostos e procedimentos que oferecem contribuições para conduzir o processo de apreensão dos efeitos do Sinaes na realidade das IES de MG, bem como na busca dos movimentos que evidenciam os significados que os atores dessas instituições têm atribuído a essa política de avaliação.

Ações, com vistas à microrregulação local, são evidenciadas pelos depoimentos dos gestores, interlocutores deste estudo, a seguir:

[...] a gente trabalha com todo o resultado do Enade, os acertos e os erros de questões, e se por ventura vemos que aquele conteúdo não é ministrado no curso, automaticamente já é corrigido. A gente tem esse dinamismo e faz essa leitura, no sentido de sempre aproveitar os resultados para aperfeiçoar (G1A, informação verbal).

Você pega o PDI e vai trabalhar com ele em relação a esses indicadores do Sinaes; se você sente que faltou alguma coisa, então, volta e propõe ações para corrigir o PDI. É isso que está acontecendo agora aqui na instituição. É um vai e volta, sendo, então, o processo de avaliação e regulação do Sinaes importante e necessário (G3C, informação verbal).

A regulação, exercida em cada contexto histórico, está associada a um modelo de gestão pública adotado pelo Estado liberal capitalista em função de seus interesses e finalidades ideológicas. Nessa perspectiva, emergem novas teorias para explicar a regulação, não mais do ponto de vista funcionalista⁴⁶, mas como um jogo que resulta de embates de forças antagônicas, circunscritas aos contextos do macro e do micro.

Assim, merece ser destacada a “teoria da regulação” ou “escola da regulação”, a qual, segundo Yannoulas e Oliveira (2013), contribui para a compreensão da dimensão híbrida, heterogênea e complexa do novo modelo de regulação. Segundo as autoras, essa teoria foi concebida em meados da década de 1970, pelo economista francês Michel Aglieta, considerado o fundador da Escola Francesa de Regulação.

⁴⁶ De acordo com Lessard (2010), a regulação funcionalista compreende as ações que contribuem para manter um sistema em equilíbrio e assegurar seu funcionamento correto. Nesse caso, a regulação é consensual, nasce de uma consciência coletiva que assegura a manutenção da ordem social.

Desde então, a escola de regulação se propõe a tratar com maior abrangência e profundidade teórica os processos de transformação da economia sob a ótica da acumulação do capital, em direção à compreensão dos elementos que conferem coesão social, em particular ao papel do Estado.

Segundo a abordagem regulacionista, o capitalismo é um sistema naturalmente instável, sujeito a crises cíclicas. Porém, ele consegue se reproduzir durante determinado período, através da criação de um aparato regulatório que, uma vez aceito pelos agentes econômicos, tende a agir de forma anticíclica. Outro conceito fundamental é o de “modo de regulação”, entendido como um conjunto de leis, valores e hábitos que medeiam a relação com o regime de acumulação e mantém a coesão social. (YANNOULAS; OLIVEIRA, 2013, p. 78).

Vale destacar que o aparato regulatório proposto em cada contexto histórico, com vistas a fortalecer o modelo de produção capitalista, desencadeia seus efeitos para além da dimensão econômica, pois à regulação compete garantir também que todas as instituições sociais funcionem com vistas à legitimação do consenso em torno da lógica da acumulação.

Com o advento do neoliberalismo, essa concepção de regulação com vistas a garantir a coesão e o consenso em torno da lógica de produção capitalista também foi incorporada às políticas públicas de educação. Isso fica explícito quando se propõe a reforma do Estado em atendimento a essa nova ordem econômica. Nesse contexto, foram questionados o papel das instituições e sua articulação com o mercado, e as formas de colaboração da educação com o projeto neoliberal de desenvolvimento econômico e social do Estado. Houve ainda o fortalecimento das políticas de avaliação que abriram caminhos para novas formas de relação entre educação, Estado e sociedade.

Na perspectiva de um modelo sistêmico de regulação, o Estado assume o papel de avaliador e regulador, estabelecendo orientações a serem seguidas e padrões a serem atingidos, ao mesmo tempo em que também institui o seu sistema de inspeção e de avaliação, na perspectiva de mensurar os resultados.

Assim, o Estado se fortalece como avaliador e regulador, desresponsabilizando-se pelo desenvolvimento de políticas públicas nas diversas áreas sociais. No que tange à educação superior, observa-se que o investimento tímido do Estado nesse segmento tem possibilitado a atuação majoritária da iniciativa privada nesse setor. Nessa direção, manifesta-se um sujeito, interlocutor do estudo empírico desenvolvido nesta tese.

Como que o Estado vai garantir a educação superior se ele não consegue ofertá-la? Então ele tem que exigir padrões de funcionamento [...] não dá para falar da ausência da regulação do Estado na educação superior. Se o Estado não consegue ofertar a educação superior para todos, ele vai abrir mão para que outros a ofertem, mas ele tem que atuar energicamente, ele tem que regular, senão vira a casa da mãe Joana (PI1A, informação verbal).

O depoimento desse interlocutor evidencia os princípios de uma regulação híbrida, que, segundo Afonso (2001), combina, ao mesmo tempo, o controle pelo Estado com as estratégias de autonomia e autorregulação das instituições educativas. Para o interlocutor, parece ser legítima e necessária a atuação do Estado para que a oferta da educação superior se dê pela via privada. Assim, o Estado desenvolve a sua ação regulatória condicionada à atuação das instituições.

Desse modo, o Estado deixa de desempenhar as suas funções de outrora em relação à oferta dos serviços educacionais e passa a atuar na regulação dos sistemas de ensino, em consonância com as lógicas do mercado. Para Griboski (2014), “a ação estatal interventora, em particular a ação econômica, dá sustentação à proposta de um Estado-avaliador” (p.77). Nessa mesma direção, se dá também uma discussão centralizada na necessidade de redefinição do papel do Estado, objetivando contemplar a ideologia do mercado.

Ao Estado-avaliador e regulador⁴⁷ compete, portanto, mensurar os resultados de processos desenvolvidos também por agentes privados. Para Barroso (2005), a regulação, nessa perspectiva,

[...] aparece principalmente associada ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e sua modernização [...]. A referência à “regulação” aparece [...], com o fim de reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma “nova administração pública” que substitui um controlo directo e a *priori* sobre os processos, por um controlo remoto, e a *posteriori* baseado nos resultados (p. 732).

Diante do exposto, a regulação passa a ser compreendida como ação emanada do poder central, com vistas à reconfiguração do papel do Estado, que, de regulamentador e executor de serviços públicos, passa a atuar como regulador e avaliador, visando

⁴⁷ Conforme já foi explicitado anteriormente, o termo “Estado-avaliador” se refere a uma forma de regulação híbrida que combina, ao mesmo tempo, o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e de autorregulação das instituições educativas.

prioritariamente ao controle de resultados. Isso é evidenciado pelo depoimento do presidente da CPA da instituição A.

O que a gente vê é que o estado deixou de ser um avaliador para ser um punidor. A avaliação deixou de ter aquela finalidade de autoconhecimento, em busca da melhoria da qualidade [...] que permite detectar quais são as fragilidades para se fortalecer naqueles pontos [...] a avaliação passou a ser um mecanismo de punição (PrCPA1A, informação verbal).

Essa regulação híbrida, denominada também de pós-burocrática, se efetiva, segundo Maroy (2011a), por meio de dois modelos de governança distintos: o “quase mercado” e o “Estado-avaliador”. No modelo do quase mercado, é a pressão da concorrência e dos usuários que deve levar a instituição a melhorar o serviço educativo. No Estado-avaliador, a regulação se efetua pela aplicação de avaliações e pela produção de resultados, o que resulta na concessão de estímulos ou aplicação de sanções às instituições educativas, segundo os seus índices de desempenho. Acredita-se que a obrigação por resultados irá desencadear nas instituições educativas um processo de aprendizagem organizacional em relação à lógica de funcionamento do Estado-avaliador. O gestor da instituição A, interlocutor deste estudo, evidencia que, de fato, as IES introjetam essa lógica de atuação do Estado-avaliador. “Eu acho que os indicadores e as dimensões, por um lado, engessam o planejamento da IES, mas, por outro lado, obrigam aquelas instituições que não cumprem a política a se esforçarem para melhorar” (G1A, informação verbal).

De acordo Maroy (2011a), os modelos de regulação, Estado-avaliador e Quase mercado, foram elaborados em consonância com interesses econômicos, políticos e sociais particulares, tais como demandas dirigidas à educação pela área econômica, contexto político neoliberal, demandas sociais da classe média em relação à educação, influências dos organismos internacionais que disseminam esses modelos, entre outros.

Nas próximas seções são ampliadas as discussões sobre o *quase mercado* e o *Estado-avaliador*, enquanto dois modelos da regulação pós-burocrática que têm perpassado as políticas de avaliação, de forma especial na educação superior.

4.3 Ambiguidades na relação público/privado e a constituição do quase mercado educacional

O movimento de mercantilização da educação superior brasileira, discutido no primeiro capítulo desta tese, parece que tem sido favorecido, também, pelos dois modelos de regulação adotados pelo Estado pós-burocrático no cenário atual - o *quase mercado* e o *Estado-avaliador* - os quais têm contribuído, igualmente, para que a expansão do setor privado se dê norteadas pelas estratégias do mercado.

Com a redefinição do papel do Estado, que se desresponsabiliza pela oferta de políticas públicas, com vistas a atender a ideologia do mercado, ocorre, também, a atenuação das fronteiras entre o público e o privado para garantir o provimento dos direitos sociais. Disso decorre a utilização de mecanismos típicos da gestão privada para o gerenciamento de serviços públicos. Essa acomodação da lógica capitalista propiciou o surgimento do que vem sendo chamado de quase mercado, que, por sua vez, representa uma forma de combinar a regulação do Estado e a lógica do mercado na oferta e no gerenciamento de serviços públicos.

De forma análoga, pode ser considerado o contexto em que se localiza o objeto deste estudo, em dois momentos distintos. Na década de 1970, as mantenedoras das IES, *locus* do estudo empírico, foram criadas pelo estado de MG na condição jurídica de fundações públicas de direito privado, sem fins lucrativos. Embora usufríssem dos benefícios de fundações públicas, a elas foi dado o direito de ministrarem ensino privado e pago. Com a promulgação da Constituição Estadual de Minas Gerais, em 1989, determina-se que as IES privadas devem ser absorvidas pelo SEE/MG, o qual, legalmente, deve ser constituído apenas por IES públicas. Essa situação evidencia que as lógicas do quase mercado já vinham sendo delineadas em décadas anteriores, com interpenetração do público e do privado na gestão e na oferta da educação superior.

No que tange às expressões *público e privado*, elas são comumente entendidas, respectivamente, como aquilo que pode ser de uso comum da população e como aquilo que pertence a cada indivíduo. No entanto, vale ressaltar que a compreensão dessa categoria não se reduz ao seu sentido etimológico, uma vez que não se pode deixar de considerar o movimento histórico, as relações sociais e as contradições do Estado moderno, sobre as quais foi construída a concepção de público e de privado.

Quanto à forma como ocorrem as relações na esfera pública, Bobbio (2003) destaca que elas se caracterizam pela submissão da sociedade civil e do povo, de uma forma geral, aos seus governantes.

[...] o Estado, ou qualquer outra sociedade organizada onde existe uma esfera pública, não importa se total ou parcial, é caracterizado por relações de subordinação entre governantes e governados, [...] entre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência, que são relações entre desiguais [...] (p. 15-16).

Assim, a estruturação do Estado moderno soberano representou também a organização da sociedade civil com vistas a se adequar às novas regras e aos padrões do modelo liberal. Embora o discurso liberal burguês afirme que ao Estado compete zelar pelo bem comum, o que se observa é o exercício de poder por uma classe hegemônica que se coloca acima dos interesses comuns, em nome da ordem e do progresso da nação.

O antagonismo entre as esferas pública e privada parece decorrer das necessidades e dos interesses do Estado Moderno e do capitalismo nascente, com vistas a delimitar o espaço de produção e as atividades e normas inerentes a ele.

Lombardi (2005) reafirma, também, ser apropriado considerar o contexto da modernidade capitalista no estudo do público e do privado. O autor ainda alerta para o caráter ideológico dos termos público e privado, os quais são utilizados pelas classes hegemônicas para camuflar e legitimar seu exercício de poder.

O sentido de público e privado só pode ser entendido por referência à época moderna, ao advento do modo capitalista de produção, que re-introduziu esses termos para mascarar o exercício do poder de Estado por uma classe, em seu próprio benefício, jogando uma cortina de fumaça sobre as relações sociais, como se o Estado moderno fosse um bem comum e o exercício administrativo, para o bem de todos (LOMBARDI, 2005, p. 79).

Agindo assim, o Estado moderno coopta o consentimento de todos e em troca propõe a garantia do bem comum e da proteção individual. No entanto, pela lógica capitalista, esse mesmo Estado contribui para o enriquecimento da classe privada em detrimento do bem comum, regulamentando as relações de produção e desconsiderando as desigualdades de condições dos trabalhadores. Fica evidente, portanto, que a dicotomia entre o público e o privado se dá a partir da revolução burguesa, com a constituição dos Estados-Nações na modernidade. Desde então, segundo Lombardi (2005),

[...] a categoria de privado, por referência ao direito privado, passou a abranger o conjunto de normas e leis que dizem respeito aos direitos e

liberdades dos indivíduos, enquanto cidadãos; e a de público, no que diz respeito a direito público, como constituída pelo conjunto de normas e leis que regulam e disciplinam a constituição e competência do Estado, do governo e dos serviços públicos (p. 81).

Nesse sentido, o Estado moderno assume duas incumbências contraditórias e complementares, pois, por um lado, se propõe a manter a liberdade e a igualdade de direitos de homens e mulheres, os quais, de forma consentida, estabeleceram um contrato com o estado liberal; por outro lado, esse mesmo Estado, em nome do público, justifica a necessidade do estabelecimento de instrumentos de controle dos serviços públicos desenvolvidos junto à sociedade civil.

Ao se referir às formas como historicamente foram organizadas as relações entre o público e o privado na educação brasileira, Cury (2005) destaca os papéis da Igreja, da Família, do Estado e da Iniciativa privada, uma vez que, para ele, essas instituições atuaram de forma imbricada ao longo do processo histórico educacional do país.

Desse modo, a educação escolar é posta em cena como tendo que obedecer a quatro senhores: ao Estado, pois ele é o sujeito capaz de garantir o comum para todos; à família, pelo princípio *ex generatione*; à iniciativa privada, que invoca o mercado e cobre a impotência do Estado; e à Igreja, que pede a seu favor a proteção da tradição (p.5).

No Estado moderno, a educação escolar passa a ser vista como um serviço público, que deve ser ofertado pelo poder estatal. No entanto, esse mesmo Estado evoca o princípio da liberdade associado ao da propriedade, com vistas a favorecer e flexibilizar a oferta da educação por outros agentes.

No tocante à família, a modernidade tem estabelecido responsabilidades e princípios educativos a serem seguidos pelos pais na criação dos filhos. No entanto, a escola também passa a ser vista como outro espaço de formação por excelência das novas gerações em consonância com as exigências imediatistas da nova realidade industrial moderna.

Quanto à educação desenvolvida pela igreja, essa tem combinado, ao longo da história, o serviço de assistência aos que foram desamparados pelo estado, com o ensino elitista privado destinado aos filhos das famílias economicamente mais favorecidas. Nesse sentido, observa-se uma relação um tanto indefinida e de convivência entre a esfera pública e a privada, pois, se por um lado a igreja supre as lacunas deixadas pelo poder estatal em relação

às políticas públicas, por outro, essa mesma igreja recebe do estado isenção fiscal e reconhecimento filantrópico em relação ao ensino privado ministrado às elites.

Para Saviani (2005), a compreensão das categorias do público e do privado pressupõe considerar que ambas constituem categorias correlatas e indissociáveis entre si, pois, embora contraditórias, elas se entrecruzam e se complementam e uma é condição para que a outra exista e tenha sentido, visto que numa sociedade onde, por exemplo, não existisse a propriedade privada não se poderia compreender a dimensão do público.

A discussão sobre as contradições e as ambiguidades existentes entre as esferas pública e privada no modelo de produção capitalista é condição fundamental para compreender os movimentos ideológicos que perpassam as políticas públicas propostas e desenvolvidas nesse mesmo cenário. Nessa perspectiva, Montañó (2008) destaca que, na sociedade capitalista contemporânea, a ordem burguesa hegemônica contém e reproduz pelo menos quatro tipos de contradições em relação ao público e ao privado.

A primeira refere-se à contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada do seu produto. Essa é a principal contradição do capitalismo em que a produção se dá por meio da força coletiva e pública da massa e a apropriação do lucro e dos meios de produção reside na iniciativa privada, que também compra a força de trabalho como uma mercadoria de uso privado.

Outra contradição reside na oposição entre a liberdade individual e a igualdade e justiça social. O liberalismo prega uma liberdade com ausência formal de constrangimentos e restrições em nome do respeito à desigualdade natural entre os indivíduos. Para os liberais a desigualdade é o motor do desenvolvimento social, pois, “num contexto de concorrência (o livre mercado), motivaria as pessoas a se superarem e superarem seus concorrentes” (p. 29). Nesse cenário, o Estado tenta corrigir as desigualdades sociais por meio de ações públicas que pregam a busca de justiça e igualdade. No entanto, vale lembrar que, com frequência, o Estado transfere a responsabilidade pelo desenvolvimento dessas ações públicas para outros agentes.

A terceira oposição entre o público e o privado reside no fato de que o Estado, de forma contraditória e concomitante, desenvolve uma função pública com a intenção de diminuir a desigualdade social e também uma função privada de garantir as condições que sustentam o modelo de produção capitalista. Assim, Montañó (2008) adverte para o fato de que “[...] historicamente o Estado, para além de absorver demandas e conter conquistas dos trabalhadores, tem fundamentalmente se constituído em instrumento de resposta às necessidades do capital, propiciando o desenvolvimento capitalista e a acumulação privada de

riqueza.” (p. 31). Nessa relação, um tanto antagônica, têm preponderado os interesses privados revelados pelas lógicas do mercado em detrimento das políticas públicas com vistas a minimizar as desigualdades sociais.

A quarta contradição público/privado, na concepção de Montaño (2008), ocorre por meio da setorialização ideológica da realidade social em três instâncias autônomas e dissociadas: (i) o Estado como primeiro setor representa a esfera pública, responsável por ações e políticas sociais; (ii) o mercado como segundo setor representa a esfera privada das atividades econômicas desenvolvidas pelas empresas e demais agentes econômicos; (iii) a sociedade civil é o terceiro setor e representa a esfera pública não-estatal.

Essa setorialização da realidade social em três esferas aparentemente dissociadas ocorre por razões preponderantemente ideológicas, com o objetivo de esconder o caráter contraditório do mercado que mantém a socialização da produção e a apropriação privada do produto. A fragmentação da realidade, em três campos aparentemente distintos, objetiva ainda ocultar a contradição existente no próprio Estado entre a sua função privada a serviço do capital e a sua função pública em garantir os direitos sociais. Nesse cenário, propõe-se a transferência das ações sociais, inicialmente atribuídas ao Estado, para o terceiro setor, em que as organizações não-estatais protagonizam a função social, na forma de filantropia, de parceria ou de ajuda. De acordo com Montaño (2008), essa estratégia livra o Estado da tensão interna entre as funções privada e pública, deixando-o livre para efetivar apenas a primeira.

Retira-se a tensão estatal entre as duas funções, concentrando-se agora num Estado a serviço exclusivo dos interesses do capital (particularmente o financeiro). Um Estado que volta a abandonar, ou a reduzir significativamente, sua função pública, privilegiando e se concentrando na função privada, para o capital (p. 38).

Por ocasião da realização da pesquisa empírica, foi possível apreender certas oposições entre o público e o privado, evidenciadas de forma especial pelos coordenadores de cursos e presidentes de CPAs, explicitando, assim, as tensões que perpassam essas duas esferas. Esses interlocutores, diferentemente dos PI e dos gestores, atuam diretamente nos processos de materialização da política de avaliação do Sinaes junto aos cursos e à instituição. Já os procuradores institucionais atuam mais especificamente nos processos regulatórios, como interlocutores responsáveis pelas informações de dados da IES junto ao Cadastro e-MEC, à Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior (DEAES/INEP), entre

outros. Os gestores, por sua vez, estão mais envolvidos com as questões administrativas e burocráticas das IES.

Os coordenadores de cursos e presidentes de CPAs, interlocutores deste estudo, deixaram transparecer as oposições entre o público e o privado ao afirmarem que: (i) os indicadores das avaliações do Sinaes contemplam a realidade das IES públicas, em detrimento das privadas; (ii) as exigências da política de avaliação do Sinaes são mais severas para com as IES privadas e mais condescendentes com as IES públicas; (iii) o Sinaes não leva em conta a diversidade de IES privadas, utilizando procedimentos e instrumentos padronizados, elaborados a partir da realidade das IFES; (iv) o poder público depende das IES privadas para que a demanda pela educação superior seja atendida, razão pela qual justifica a utilização de uma política de avaliação diferenciada para o setor privado .

Analisar os efeitos do Sinaes nas IES privadas de MG, eleitas para este estudo, requer, também, a retomada dos antagonismos público/privado que perpassaram a história dessas IES em diferentes contextos históricos. Essas IES, embora privadas e ministrantes de ensino pago, foram absorvidas pelo poder público estadual, por força da Constituição Estadual de 1989, que previa a instalação de uma universidade estadual em MG a partir da adesão dessas instituições. Ainda em decorrência de dispositivos da constituição estadual, essas mesmas IES privadas passaram a fazer parte do SEE/MG, subordinando-se, assim, à política de avaliação do CEE/MG por duas décadas. Nesse sentido, merece ser lembrado que, de acordo com os ordenamentos legais da União, de forma especial o artigo 17 da LDB nº 9.394/96, os sistemas de ensino dos estados são constituídos pelas IES mantidas pelo poder público estadual.

Essa situação de MG corrobora as lógicas do mercado, em que o poder estatal, além de se eximir da oferta da educação como um bem público, também, de forma velada e sob a sua chancela, a transfere para a iniciativa privada. Nesse caso, tem-se, também, a atuação do quase mercado, em que IES pertencentes ao SEE/MG são conduzidas por uma gestão privada, combinando assim dois movimentos que ideologicamente se interpenetram.

Observa-se que as dimensões do público e do privado, no modelo de produção capitalista, não se configuram em esferas totalmente isoladas e autônomas, pois ambas ocupam, de forma contraditória, os mesmos espaços. O mercado requer a atuação do Estado na legitimação da propriedade privada, da acumulação do capital e dos interesses da classe hegemônica. Ao terceiro setor, supostamente neutro, é dado o papel de atuar como articulador dos interesses privados e públicos. Esses movimentos ideológicos contribuem para ocultar o projeto que desresponsabiliza o Estado de suas funções públicas, deixando as relações do

mercado serem guiadas pela concorrência, e as relações na sociedade civil (terceiro setor) serem conduzidas por iniciativas de filantropia, parcerias e voluntariado, supostamente a favor do bem comum.

Peroni (2008) também corrobora com a ideia de que, ao tratar da relação entre o público e o privado, no contexto contemporâneo, é necessário levar em conta a redefinição do papel do Estado em consonância com as estratégias neoliberais. Nesse cenário, houve também a redefinição da atuação do Estado para com as políticas sociais e a diminuição de sua atuação como executor de ações públicas, assim “a relação público/privado ganha novos contornos, repassando para o público não-estatal ou privado a execução das políticas, ou mudando a lógica de gestão do público, tendo como parâmetro o privado, por julgá-lo padrão de eficiência e produtividade [...]” (p. 111).

Nessa conjuntura, tem início, também no Brasil, nos anos de 1990, a crítica ao Estado intervencionista, em que se defende a minimização da atuação do Estado no tocante às políticas públicas, medida essa considerada necessária para a retomada do desenvolvimento econômico, a ser efetivada por meio de reformas do Estado⁴⁸.

Com a reforma do Estado, intenciona-se superar a visão do Estado assistencialista, transferindo a responsabilidade pela execução de políticas públicas para outros agentes denominados de sociedade civil, terceira via ou terceiro setor, entre outros. Essa medida reestabelece e acrescenta novos elementos que devem ser considerados na discussão do público e do privado, principalmente no que tange ao público não-estatal e ao quase mercado.

De acordo com Peroni (2008), a partir da reforma do Estado, as políticas educacionais materializam os princípios da redefinição do papel do Estado, por meio principalmente de parcerias que envolvem dois movimentos: “o público não-estatal e o quase mercado, pois as instituições que fazem parceria com o sistema público são do Terceiro Setor, ou chamadas de públicas não-estatais, e as parcerias ocorrem como forma de estabelecer a lógica do privado no público, o chamado quase mercado” (p. 115).

No quase mercado, embora a instituição permaneça como propriedade do Estado, é a lógica do mercado que a orienta, pois acredita-se que o mercado é mais eficiente do que o Estado. Assim, o quase mercado, tanto do ponto de vista conceitual quanto operacional, diferencia-se do mercado propriamente dito, e é implantado no setor público com vistas a induzir melhorias.

⁴⁸ A discussão sobre a reforma do Estado brasileiro está ampliada na seção 4.5 deste capítulo.

Para Afonso (2009), nesse cenário ocorre a interpenetração de elementos do Estado e do mercado, contrariando a tese da minimização do Estado e da livre expansão do mercado. Para esse autor, os quase mercados são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. Isso fica evidenciado no depoimento do presidente da CPA da instituição C, interlocutor deste estudo, ao justificar a atuação de IES privadas no segmento da educação superior.

Existem as IES particulares porque o próprio Estado não consegue assumir a educação superior. A Constituição prevê que a educação seja ofertada pela União, mas isso não ocorre e aí tem que existir as instituições particulares (PrCPA3C, informação verbal).

A área educacional passa, então, a ser influenciada pela ideologia de que o mercado é parâmetro de qualidade. Isso leva, segundo Peroni (2008), vários sistemas públicos de educação a buscarem parcerias com instituições que vendem produtos como panaceia para todos os problemas educacionais, com a promessa de que a qualidade plena será instalada nas redes de ensino. Assim, as relações entre o público e o privado tendem a ganhar novas formas nesse processo contínuo de redefinição e adequação do papel do Estado às exigências do mercado liberal capitalista.

Enfim, neste período particular do capitalismo são muitas as formas de relação público/privado na educação. Desde a educação como mercadoria, inclusive da bolsa de valores, até as parecerias público/privado, em que a lógica do privado invade o público com o argumento de torná-lo mais eficiente e produtivo (PERONI, 2008, p. 116).

Nesse contexto, observa-se a presença de dois movimentos nascidos da mesma lógica contemporânea neoliberal. Por um lado, a educação privada passa a ser tratada como mercadoria no mercado de ações, atraindo investidores para esse segmento; por outro lado, as parcerias entre o público e o privado impõem uma gestão empresarial sobre instituições educacionais públicas, em que o mercado é tomado como parâmetro de qualidade. Assim, no que tange às políticas educacionais, o Estado passa de executor para produtor de resultados e indutor da qualidade por meio da avaliação.

No que tange às IES mineiras, objeto deste estudo, há indícios de que a permanência dessas instituições no SEE/MG, por duas décadas, foi garantida por uma

parceira que envolvia um jogo de interesses entre as IES e o poder público estadual. Por um lado, tem-se o interesse do estado de MG com vistas ao seu fortalecimento no setor da educação superior, incluindo o projeto de criação da universidade estadual pela absorção de IES privadas; por outro, tem-se a subordinação consentida das IES que enxergam nessa parceria uma possibilidade de aquisição de benefícios, na direção de maior liberdade e autonomia para a sua expansão.

Vale destacar que no modelo do quase mercado, conforme já foi mencionado anteriormente, o Estado não desaparece, pois a ele compete definir as políticas e as finalidades da educação, entretanto ele delega às instituições educativas certa autonomia para escolherem os meios adequados de efetivação das políticas públicas. Com vistas a melhorar a qualidade do ensino e atender às demandas dos usuários, o Estado instaura um sistema de quase mercado em que

[...] os estabelecimentos são colocados em concorrência para realizar um trabalho educativo, com referência a objetivos definidos centralmente. Os usuários têm uma capacidade de escolha de seu “fornecedor escolar”, que deve, por sua vez, se submeter a numerosas regras estabelecidas de maneira central [...]. O Estado central, por intermédio de uma agência especializada [...], tende a favorecer a informação dos usuários/clientes sobre as performances, a eficácia e a eficiência dos diferentes estabelecimentos, a fim de que a racionalidade das escolhas dos usuários exerça pressão sobre as equipes escolares locais para melhorar seu modo de funcionamento (MAROY, 2011a, p. 31).

Esse modelo de regulação pelo quase mercado é proposto pelos defensores do neoliberalismo em contraposição à regulação burocrática, pois, para eles, é necessário favorecer a pressão de concorrência por meio dos usuários para que os sistemas e as instituições educacionais, de uma forma geral, elevem seus padrões de qualidade.

Nesse cenário, segundo Afonso (2009), buscam-se novas formas e combinações de financiamento, fornecimento e regulação da educação, o que representa o fortalecimento do papel do Estado que cuidadosamente regula e controla o segmento educacional em consonância com as demandas do mercado. Isso, segundo o mesmo autor, explica a intensificação do controle dos governos sobre as instituições escolares por meio de exames nacionais e da criação de mecanismos de publicização dos resultados, abrindo, pois, espaço para a instalação de pressões competitivas no setor educacional.

Os presidentes de CPAs, em função da atuação que exercem na materialização do Sinaes nas IES, conforme já foi explicitado anteriormente, evidenciam, por meio de seus

depoimentos, a ambígua relação entre o público e o privado que perpassa a política de avaliação.

O Brasil é um país em que são tratadas iguais tanto as universidades públicas quanto as privadas, tanto as universidades que são consideradas de prestação de serviços comunitários quanto as particulares. Eu acho que isso ainda é uma coisa que precisa ser revista (PrCPA2B, depoimento verbal).

Então a regulação é necessária sim, porém os procedimentos deveriam ser mais diversificados, pois avaliar uma instituição particular nos mesmos moldes de uma federal é até injusto. A instituição federal recebe um volume muito grande de recursos financeiros para o ensino, a extensão e a pesquisa, ao passo que a particular não. (PrCPA3C, depoimento verbal).

Eu tenho sentido que a avaliação passou a ser uma forma de arrecadação do Estado [...] estou notando total descontrole do Inep e da SERES com relação aquilo que se propõem a fazer. Eles têm uma visão mais financeira do que de fato agregar qualidade à educação superior, essa é uma percepção particular minha (PrCPA1A, depoimento verbal).

No entanto, a crença de que as pressões e competições geradas pelas políticas de avaliação podem contribuir com a melhoria da qualidade da educação parece ser equivocada e pouco tem colaborado para a transformação de instituições e sistemas educativos.

Diante da ineficácia do Estado em atender às demandas por educação escolar, de forma especial no nível superior, a expansão da iniciativa privada tem sido incentivada e favorecida, sem critérios claros e com pouco comprometimento com o processo de formação e emancipação das novas gerações e de transformação da realidade social.

4.4 Descentralização das políticas educacionais e constituição do Estado-avaliador ou a governança por resultados

À centralidade que a educação ganha no neoliberalismo, em função das contribuições que oferece para a efetivação do projeto hegemônico de sociedade, associa-se também a avaliação estandardizada criterial⁴⁹ como estratégia imposta por esse sistema econômico. Para Afonso (1999), esse tipo de avaliação tem se mostrado como um importante instrumento para a implementação da agenda educacional neoliberal. Assim, a instituição da

⁴⁹ Avaliação estandardizada criterial é nome dado à avaliação que é aplicada pelo Estado e que toma como parâmetros objetivos previamente definidos, os quais são mensurados e traduzidos em produtos. Essa modalidade de avaliação impera na maioria das políticas públicas de avaliação e se encontra baseada no controle de objetivos previamente definidos em termos de produtos e resultados esperados, os quais são mensurados por meio de exames de larga escala (AFONSO, 1999).

avaliação estandardizada criterial tem contribuído para o fortalecimento do Estado-avaliador⁵⁰ e promovido a expansão do mercado educacional privado, instalando as lógicas da livre concorrência e o aquecimento do negócio privado, de forma especial, na área da educação superior. Nessa perspectiva, compete ao Estado tão somente aplicar instrumentos avaliativos e publicizar os seus resultados, garantindo as condições favoráveis à atuação do mercado.

Vale destacar que a utilização do termo Estado-avaliador para designar a importância que os governantes neoliberais passaram a atribuir à avaliação como instrumento de controle dos resultados decorrentes das políticas públicas teve início na Europa, na década de 1980. No Brasil, no entanto, essa terminologia ficou mais conhecida nos anos de 1990.

As reformas iniciadas pelos Estados-nações nos anos de 1990, de forma especial na América Latina, ocorreram norteadas pela lógica neoliberal e objetivaram adaptar a educação às mudanças econômicas. A lógica do mercado passou então a funcionar como indicador de realizações em todos os segmentos sociais.

De acordo com Yannoulas e Oliveira (2013), mudanças significativas ocorreram nos modos de regulação das políticas educacionais, a partir de uma matriz pós-burocrática, em que “o controle hierárquico é substituído pelo autocontrole, a obrigação de meios pela obrigação de resultados, a regulamentação pela avaliação [...]” (p.81).

A avaliação passou, então, a ser uma atividade presente em todos os campos da sociedade, tornando-se o eixo norteador do processo regulatório do Estado. Diante disso, a ação do Estado-avaliador adquiriu maior proeminência no campo educacional, com a instituição de sistemas de avaliação para todos os níveis educacionais. Nesse contexto, fica explícito que o papel do Estado, até então de regulamentador, foi ampliado também para o de avaliador.

Nesse cenário, presencia-se o fortalecimento do Estado-avaliador ou da “governança por resultados”, de forma especial no segmento da educação superior, em que as diretrizes de funcionamento são definidas pela esfera central e a gestão pedagógica e/ou financeira passa a ser de autonomia das IES.

O Estado central negocia com as entidades locais (como estabelecimentos escolares) “objetivos a se atingirem”, delegando, para tanto, responsabilidades e meios aumentados [...]. Além disso, um sistema de

⁵⁰ De acordo com Afonso (2009), a partir da década de 1980, o excessivo interesse demonstrado pela avaliação, sobretudo por parte de governos neoconservadores e neoliberais, começou a ser traduzido pela expressão “Estado-avaliador”, qualificação esta originalmente utilizada por Guy Neave. O Estado-Avaliador consiste numa racionalização e redistribuição das funções de modo estratégico, permitindo o controle com mecanismos reduzidos do poder central (NEAVE, 2001).

avaliação externa das performances dos estabelecimentos e um sistema de encorajamentos simbólicos ou materiais, até mesmo de sanção, são implantados para favorecer a melhoria das performances e o respeito ao “contrato” assinado entre o Estado e os estabelecimentos (ou entidades de um nível superior) (MAROY, 2011a, p. 32).

Nesse contexto, o Estado se desreponsabiliza pela oferta e manutenção de políticas voltadas para a educação superior, sendo as IES convocadas a atender às exigências formuladas pelo poder central de controle ou pelos usuários. Isso induz à implantação pelo Estado de uma cultura de avaliação tanto externa quanto interna/autoavaliação institucional. Com esse modelo de avaliação, objetiva-se instalar um processo de aprendizagem organizacional que leve as instituições e seus profissionais a empreenderem esforços no sentido de elevar a qualidade das IES em consonância com os indicadores estabelecidos pelo Estado.

Nessa perspectiva, os gestores das instituições A, B e C indicam adequações realizadas nas IES com vistas a atenderem às políticas de avaliação.

[...] nós sempre trabalhamos de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs). Os nossos cursos sempre foram montados de acordo com elas. Nós fazemos reuniões frequentes para discutir as orientações do MEC, em que os professores participam, os coordenadores participam. Então a gente tem que estar em cima daquilo que é o legal, o correto, e isso existe aqui na instituição (G1A, informação verbal).

Na questão da legislação, a gente tem que prestar atenção nos mecanismos de avaliação do Sinaes. Eu acho que essas avaliações externas são interessantes como indicador da qualidade do ensino que estamos oferecendo [...] é um bom *feedback* (G2B, informação verbal).

[...] nós contratamos uma consultoria que orientou os coordenadores de cursos a realizarem as adequações necessárias nos PPCs. Foram mudanças para atender mais as questões legais do MEC, de forma especial as avaliações do Sinaes (G3C, informação verbal).

Para Afonso (1999), o aumento considerável do controle dos governos sobre as instituições escolares se deu em função da necessidade de garantir a combinação da regulação do Estado com os elementos do mercado neoliberal. No caso brasileiro, isso ocorreu por meio da criação de exames nacionais, com a simultânea publicização de seus resultados, abrindo espaço para a instalação de movimentos e pressões competitivas no sistema educativo.

Se, por um lado, a institucionalização de sistemas nacionais de avaliação parece representar a preocupação dos governos com a elevação dos níveis de qualidade da educação,

por outro, a divulgação dos resultados dessas avaliações tem propiciado as condições favoráveis às políticas neoliberais de responsabilização e privatização do ensino.

Dessa forma, a avaliação sob o controle direto do Estado, centrada nos princípios do mercado neoliberal, detém a ênfase nos resultados e produtos, com a conseqüente desvalorização da avaliação dos processos. Contrapondo a esses princípios, Afonso (2009) representa a corrente dos pesquisadores que têm emitido severas críticas a respeito do desvirtuamento da avaliação, que, segundo ele, tem sido reduzida a exames padronizados e com o foco nos resultados, pouco utilizada para realizar as mudanças necessárias.

A avaliação tem se apresentado como um mecanismo sofisticado e necessário na efetivação das políticas neoliberais de privatização, de abertura dos mercados e de redução dos gastos públicos. Para o autor, essa atuação estatal neoliberal, em nível mundial, tem representando um retrocesso na teoria da avaliação a qual já vinha evoluindo numa perspectiva antipositivista e pluralista e que agora tem retornado ao viés positivista, uma vez que

[...] a fé em indicadores mensuráveis passava a ser o exemplo paradigmático das mudanças neoliberais e neoconservadoras, ficando assim evidente como a mudança nas políticas governamentais pode, em determinadas conjunturas, resultar em mudanças nas práticas avaliativas (AFONSO, 2009, p. 50).

Em diferentes conjunturas políticas, sociais e econômicas, o tema avaliação adquire novos significados, pautados em concepções que determinam os modelos e as formas mais adequados às ideologias hegemônicas de determinada época. Dessa forma, a tônica adquirida pela avaliação no contexto do Estado com viés neoliberal evidencia como as mudanças nas políticas governamentais resultam em mudanças também nas práticas avaliativas. As reformas dos Estados-nacionais imprimiram novos significados à avaliação, sendo-lhe atribuído o papel de fornecer subsídios para as políticas neoliberais voltadas para a monitorização centralizada da educação. Nesse contexto, ocorre o fortalecimento do Estado-avaliador.

Afonso (2009) discute a atuação do Estado-avaliador num cenário de pós-reforma dos Estados-nacionais, em que as normas da regulação pós-burocrática já se encontravam em funcionamento. Neave (2001), por sua vez, desenvolve os seus estudos nos primórdios dos anos de 1980, em um cenário em que a atuação do Estado ainda se dava influenciada pela gestão burocrática, com pouca normatização dos serviços sociais. Portanto, nesse cenário, Neave (2001) entende que o novo papel do Estado consiste mesmo em gerar resultados por

meio das avaliações padronizadas, indicando quais as políticas e as ações devem ser empreendidas com vistas a minimizar as questões relativas à qualidade da educação. Para este último autor, o papel desempenhado pelo Estado representa também uma concepção de política da educação superior, que revela a necessidade de empreendimento de ações visando à compreensão, à análise e ao desvelamento das reais causas das crises que assolam esse segmento educacional.

Estado evaluador es un nuevo concepto en la esfera de la política de la enseñanza superior refleja una situación que había alcanzado un punto crítico -es decir, un momento preciso en el que ya era posible rehuir con excusas la toma de decisiones- en lugar de interpretar- lo como una forma histórica de examinar los factores profundamente afirmados que dieron lugar a esa crisis (p. 216).⁵¹

Na concepção do autor, a atuação do Estado-avaliador favorece a interpretação mais profunda das demandas educacionais, ao invés simplesmente de apresentar justificativa e de adiar tomada de decisões. O controle exercido pelo Estado, por meio da avaliação, é entendido pelo autor na perspectiva de oferecer contribuições, ao invés apenas de supervisionar, porque quando existe o controle oficial sobre as instituições públicas, também existe, de uma forma ou de outra, a avaliação.

Embora Neave (2001) deixe transparecer em seus estudos que o Estado-avaliador europeu tem se responsabilizado na superação de fragilidades da educação superior, isso merece ser analisado com certa cautela em função das mudanças propostas pelos estados europeus aos seus sistemas educacionais no contexto atual. Essa percepção do autor, que conjuga ao mesmo tempo o controle do Estado com os procedimentos de autorregulação das IES, coexistindo e visando o mesmo fim, requer certos cuidados e restrições. Pelo Processo de Bolonha⁵², os estados pertencentes à União Europeia se comprometeram com a realização de reformas, baseadas em princípios e interesses mercadológicos do neoliberalismo, visando ao reordenamento do espaço europeu da educação superior, com vistas a padrões de qualidade estipulados *a priori*.

⁵¹ Estado-Avaliador é um novo conceito no campo da política de ensino superior e reflete a possibilidade de superar uma situação que havia chegado a um ponto crítico, ou seja, representa um momento em que é possível fugir das desculpas e tomar decisões, em vez apenas de interpretar os resultados numa perspectiva histórica, limitando-se a examinar os fatores que levaram à crise (Tradução livre).

⁵² A Declaração de Bolonha, de 19 de junho de 1999, desencadeou o denominado Processo de Bolonha, que é um documento conjunto assinado pelos Ministros da Educação de 45 países europeus, reunidos na cidade italiana de Bolonha. A declaração visa à tomada de ações conjuntas para com o ensino superior dos países pertencentes à União Europeia, com o objetivo principal de elevar a competitividade internacional do sistema europeu de ensino superior (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008).

O certo é que a avaliação tem ganhado centralidade no atual cenário e tem sido utilizada como estratégia para diminuir os compromissos e a responsabilidade do Estado para com a oferta de serviços públicos na área da educação. Assim, a avaliação têm sido uma aliada dos governos que a utiliza em nome da eficiência e da produtividade mensuradas por meio de indicadores traduzidos na forma de índices.

O Estado-avaliador, ao estabelecer a obrigação de resultados e a valorização da qualidade, parece fazê-las dissociado de finalidades mais profundas, acreditando que apenas mediante sanções ou prêmios as IES e os seus atores mobilizarão ações no sentido de aperfeiçoarem seus processos e serviços. Nesse cenário fica evidente o duplo papel desempenhado pela avaliação, que, por um lado, contribui com a instauração de um Estado mínimo no tocante à responsabilidade pela promoção de políticas educacionais e, por outro, favorece a instalação de um Estado máximo no que se refere à avaliação de sistemas e instituições educativas.

4.5 Estado-avaliador brasileiro no cenário da reforma do Estado dos anos de 1990 e suas novas configurações

A discussão desenvolvida nesta seção objetiva mostrar como se deu no Brasil, por meio Reforma do Estado dos anos de 1990, a implantação dos ordenamentos neoliberais e das orientações da gestão pública pós-burocrática para as políticas públicas de educação, e que, mais tarde, se consolidariam, para a educação superior, no Sinaes. Ademais, é nesse contexto histórico que reside a problemática que envolve as IES mineiras objeto deste estudo, e é nesse mesmo cenário que, também, se instala uma política de governo com vistas a avaliar a educação superior – ENC (“provão”) – que, mais tarde, remodelada e ampliada, se consolida em uma política de Estado para a educação superior – Sinaes – tema central desta tese.

Retomando a temática desta seção, vale destacar que, diante da crise do Estado propagada pelo neoliberalismo, os governos são convencidos e orientados a fazerem reformas em seus Estados nacionais como condição imprescindível para o fortalecimento e o crescimento da economia estatal. Nesse contexto, assume o governo do Brasil o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que, por oito anos (1995/2002)⁵³, esteve no poder, promovendo amplas mudanças nas áreas política e social.

⁵³ Esse período corresponde aos dois mandatos de FHC frente à presidência da república. O primeiro mandato compreende o período de 1995 a 1998, e o segundo, decorrente da sua reeleição, vai de 1999 a 2002.

De acordo com Oliveira (2011), um dos grandes feitos desse governo foi a estabilidade econômica alcançada pelo Plano Real. A estabilidade econômica lhe deu respaldo para empreender reformas no âmbito do Estado brasileiro, que envolveu a privatização de empresas estatais e mudanças na forma de gestão das políticas públicas. A descentralização foi posta como uma alternativa de gestão das políticas públicas, o que levou à fragmentação e ampliação do número de atores políticos.

Vale ressaltar que o governo de FHC teve, no decorrer de seus dois mandatos, um só ministro da educação, o economista Paulo Renato de Souza. Já o cargo de ministro da Administração e da Reforma de Estado foi ocupado em todo o primeiro mandato presidencial de FHC (1995-1998) por Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira, o mentor do projeto de reforma do Estado.

O então ministro da Administração e da Reforma postula que o enfraquecimento do Estado se deu em função de sua captura por forças e interesses estranhos a ele, de forma especial pelos empresários, pela classe média e pelo funcionalismo público. Em função desse enfraquecimento, o Estado teve a sua autonomia reduzida, desencadeando assim uma crise do estado “cujas manifestações mais evidentes foram a crise fiscal, o esgotamento das suas formas de intervenção e a obsolescência da forma burocrática de administrá-lo” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.15). Diante da crise, o ministro propõe a reforma como alternativa para o fortalecimento estatal, no intuito de aumentar a governança⁵⁴ desse Estado, proporcionando-lhe meios financeiros e administrativos que garantam a sua efetiva intervenção. O referido autor deixa claro que buscou inspiração nos princípios da administração empresarial para propor a reforma do Estado, defendendo que esses princípios são exitosos e apresentam avanços dignos de serem reproduzidos. Para esse autor, a política da reforma “está de acordo com a concepção de que o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor” (1996, p. 20). A essência da reforma consiste, pois, em superar sistemas que responsabilizam as pessoas pelos processos para sistemas que as tornam responsáveis por resultados. Nessa perspectiva, são necessários resultados mensuráveis, os quais devem ser tornados públicos, com vistas ao *accountability*⁵⁵.

⁵⁴ Governança nesse contexto deve ser entendida a partir dos princípios do neoliberalismo, no qual um grupo de pessoas ou redes de instituições, a partir de seus respectivos interesses, estabelecem padrões de comportamento cooperativo, visando à eficiência do seu próprio negócio, que no caso do capitalismo neoliberal geralmente está ligado ao mercado/lucro (GUIMARÃES-IOSIF; SANTOS, 2012).

⁵⁵ Para Dias Sobrinho (2003a), o termo *accountability*, embora de difícil definição no idioma português, pode significar responsabilização e prestação de contas à sociedade.

Nessa perspectiva, nos anos de 1990, no Brasil, é explicitada uma concepção de avaliação articulada às demandas da reforma, avaliação essa que deveria ser pautada na ação centralizadora do Estado-avaliador. Assim, no que tange à educação superior, tem início uma prática avaliativa assentada nos pressupostos da redução do papel do Estado como provedor e no fortalecimento do seu poder como avaliador dos resultados, decorrentes do desempenho dos estudantes e das IES.

Na reforma do Estado, proposta por Bresser-Pereira em 1995, observa-se que as políticas de avaliação da educação representaram apenas mais uma entre as muitas outras medidas visando ao que ele chamava de fortalecimento do Estado. Para esse autor, fazia-se necessário conter os gastos e aumentar o controle dos resultados, na perspectiva da eficiência da administração pública gerencial⁵⁶.

A avaliação se torna, então, um dos vetores essenciais da reforma, pois os governantes acreditavam que, além de contribuir com o poder público por meio da responsabilização, ela ainda transmitiria a imagem de um Estado preocupado com a qualidade da educação. Dentro dessa lógica, a reforma de Estado proposta por Bresser-Pereira (1996) sustentava-se nos princípios da descentralização e do controle rígido dos resultados.

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (p.6).

O controle do Estado, de acordo com essa proposta de reforma, será ainda completado pela sociedade civil, que também avaliará a qualidade dos serviços prestados,

⁵⁶ A Administração pública gerencial, também conhecida como Gestão pública pós-burocrática, surge na segunda metade do século XX, visando à eficiência da administração pública, na perspectiva da redução de custos e elevação da qualidade dos serviços, por meio do controle de resultados. A reforma do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos princípios da eficiência na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. O controle deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados (AFONSO, 1999).

aferidos mediante indicadores acordados e definidos, pois a administração pública gerencial⁵⁷ orienta-se por resultados.

Observa-se que as reformas educacionais da década de 1990, realizadas no governo de FHC, seguiram a tendência que era adotada em nível mundial na direção de maior flexibilidade da gestão, maior autonomia e responsabilização das instituições, descentralização administrativa, financeira e pedagógica, resultando disso o repasse de responsabilidades e ações para os níveis local e institucional.

Para Oliveira (2011), ao final do mandato de FHC, a educação no Brasil vivia um processo fragmentado de gestão, com uma grande dispersão de políticas temporárias que se afirmavam mais como política de governo do que de Estado.

Terminado o governo de FHC, assume a Presidência da República, em janeiro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva, ocupando o cargo também por dois mandatos consecutivos (2003-2006 e 2007-2010). Vale lembrar que, durante o governo do presidente Lula, três ministros passaram pelo Ministério da Educação. De 1º de janeiro de 2003 a 27 de janeiro de 2004, o ministro da educação foi Cristovam Buarque. Com a saída de Cristovam Buarque, assumiu o Ministério da Educação Tarso Genro, ali permanecendo até julho de 2005. Com o afastamento de Tarso Genro, foi nomeado para a pasta Fernando Haddad, permanecendo nesse cargo até o final do governo Lula.

Segundo Oliveira (2011), os primeiros anos do governo Lula foram marcados muito mais por permanências do que por rupturas em relação ao governo que o antecedeu. Os dois ministros da educação, do primeiro mandato de Lula, não chegaram a propor uma política educacional que se contrapusesse a do governo anterior. Assim permaneceram a fragmentação e a descontinuidade da política precedente. Para a autora, é pertinente considerar que o primeiro mandato de Lula (2003 – 2006) foi caracterizado mais pela promoção de políticas assistencialistas e compensatórias, por meio de programas sociais voltados para público-alvo específico, como, por exemplo, Bolsa Família, ProJovem, ProUni entre outros.

Para Saviani (2007), a primeira grande iniciativa do ministro da educação Fernando Haddad, na perspectiva de dar uma reorientação de rumo para a educação no governo Lula, se deu por ocasião do lançamento, no início de 2007, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O Plano se mostrava ambicioso, agregando 30 ações

⁵⁷ A administração pública gerencial tem, como estratégias, a definição clara e prévia de objetivos e a autonomia do administrador para gerir os recursos. Mas em contrapartida são cobrados resultados e o alcance dos objetivos pré-estabelecidos (PERONI, 2003).

que abarcavam da educação básica à educação superior. Essa iniciativa representou uma orientação comum do Estado com vistas à integração da educação nacional e ao mesmo tempo uma busca de resgate do protagonismo exercido pelo MEC em épocas anteriores.

De acordo com Oliveira (2011), pode-se então considerar que o governo Lula, por meio do MEC, buscou realizar e implementar uma política de Estado ao reunir programas de governo e aplicar orientações, com vistas à integração, estabilidade e organização da educação nacional.

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou dispositivos preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

No que tange à educação superior, também é no governo Lula que fica mais explícito o movimento de superação de políticas de governo temporárias e dispersas para a consolidação de políticas de Estado mais sistêmicas, consistentes e duradouras.

Entre as políticas do governo Lula para a Educação Superior brasileira, destacam-se três, tanto em função da materialização e da sua permanência no contexto atual, quanto pelos impactos que elas têm ocasionado nesse nível educacional. São políticas voltadas, de forma especial, para a avaliação, a regulação e a expansão da Educação Superior no país e efetivadas por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, do Programa Universidade para Todos – ProUni e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) pode ser considerado como ponto marcante entre as políticas do governo Lula para a Educação Superior, tendo sido instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004a), com a função de conduzir o processo de avaliação desse nível de educação. Em 9 de julho do mesmo ano, foi sancionada a Portaria Ministerial nº 2.051, com o objetivo de regulamentar os procedimentos de avaliação propostos por esse Sistema (BRASIL, 2004b).

Embora o discurso e o texto da política explicitem ser a qualidade da educação superior a finalidade maior do Sinaes, Trópia (2007) alerta para o fato de que a criação dessa política de avaliação com a função de garantir a avaliação de IES, cursos e estudantes também

está perpassada por elementos ideológicos, com vistas a legitimar e robustecer o papel do Estado-avaliador, em consonância com as orientações recebidas de organismos multilaterais e efetivadas por ocasião de reforma do Estado brasileiro.

O seu objetivo oculto [do Sinaes] é ajustar a educação superior brasileira às exigências de avaliação inseridas nos documentos emanados dos organismos internacionais, de forte cunho quantitativo e competitivo. Supostamente um indutor do aumento da qualidade de cursos e fiscalizador das instituições particulares, o SINAES serviria, na realidade, para coagir as IES a se adequarem ao modelo que está sendo implantado. (TROPIA, 2007, p. 6).

Desse cenário de reforma e de fortalecimento do Estado, é que parece decorrer a problemática que envolve o objeto do presente estudo, desencadeando tensões e embates entre os poderes das esferas federal e estadual. Inicialmente, em 2001, o MEC/SFE aciona o Ministério Público Federal alegando que estava sendo lesado na sua atribuição, preconizada pelo artigo 16 da LDB 9.394/96, de legislar sobre IES privadas de MG. Diante das notificações recebidas da esfera central, o estado de MG apresenta argumentos, embasados na Constituição Estadual, para justificar a sua atuação. No entanto, ainda em 2001, foi instalada uma Ação Direta de Inconstitucionalidade pela Procuradoria Geral da República, que entendeu que dispositivos da Constituição Estadual de MG contrariavam e feriam a Constituição Federal. Os embates entre as duas esferas perduraram por oito anos, envolvendo inúmeras ações cautelares movidas pelo estado de MG e as suas impugnações pelo poder central. Em fins de 2008, com julgamento da ADI 2501 pelo STF, tem-se a migração das IES mineiras para o SFE, ampliando, assim, a atuação e o fortalecimento do poder central no controle da educação superior do país, por meio da política de avaliação do Sinaes.

Numa perspectiva marxista, esses movimentos por vezes contraditórios, envolvendo tensões, embates e disputas no campo da educação superior, são intrínsecos ao princípio da totalidade, em que a realidade se mostra com todas as suas complexidades. Disso decorre a necessidade de se buscar o conhecimento das partes e do todo, porque o que confere significado, tanto ao todo quanto às partes que o forma, são as explicações decorrentes das múltiplas relações que perpassam a totalidade.

Entre os movimentos dialéticos que perpassam essa totalidade e que concorrem para que o Estado cumpra o papel que lhe é dado pela nova conjuntura econômica, estão as políticas de avaliação. A política de avaliação do Sinaes tem adotado mecanismos decisivos no processo de reestruturação do papel do Estado em relação à educação superior, permitindo

o controle e a regulação de sua oferta e expansão. Em um cenário no qual é retirada do Estado a responsabilidade direta pela oferta da educação superior, instalam-se a competitividade e a entrada de outros agentes no campo. A avaliação, portanto, se torna imprescindível e ocupa lugar central enquanto ferramenta que permite ao governo central exercer controle sobre as IES, que, por sua vez, se esforçam para se adequarem às lógicas do Estado-avaliador.

Em relação às instituições privadas de MG, objeto deste estudo, é pertinente lembrar que a migração dessas IES para o SFE, em 2008, por determinação do STF, representa o posicionamento do Estado que reivindica para si a atuação centralizada nos processos de avaliação e regulação. Isso ocorre num cenário de adequação dos estados nacionais aos princípios neoliberais. Além disso, têm-se a promulgação da LDB 9.394/96 e a institucionalização do Sinaes, em 2004, como fatores que também influenciaram para que a União ordenasse o alinhamento das IES mineiras às políticas públicas de avaliação. O certo é que o Estado abre mão da oferta e do financiamento da educação superior, no entanto, incrementa as formas e os procedimentos de intervenção e controle em nome da qualidade, defendida enquanto questão do Estado-avaliador.

Tanto a acelerada expansão desse nível de ensino, quanto as dificuldades de seu pleno financiamento pelo Fundo Público, somadas às teses (neoliberais?) articuladas no âmbito da teoria do capital humano, e disseminadas pelo Banco Mundial, sobre o menor retorno dos investimentos em educação superior do que na educação básica, e sobre o ensino superior como bem antes privado que público, constituir-se-iam nas principais razões da emergência da qualidade como questão de Estado, isto é, do Estado Avaliador (SGUISSARDI, 2009, p. 263).

Nessa perspectiva, o Sinaes tem exercido a sua política de regulação, por meio de índices, criados com o intuito de quantificar a qualidade de IES, cursos e alunos. Esse procedimento tem desencadeado contradições que colocam em risco a verdadeira essência da avaliação como política pública. Por um lado, tem-se a excessiva preocupação das IES com estratégias que lhes garantam o alcance de, pelo menos, o índice mínimo de qualidade, suficiente para lhes eximir da intervenção regulatória do poder público. Por outro, a avaliação tem perdido a sua função primordial de gerar dados e informações com vistas ao aperfeiçoamento, pois a busca pelos índices tem ocupado o centro das atenções, conforme evidenciam os depoimentos dos interlocutores a seguir.

Nós temos feito um trabalho muito intenso com relação às exigências do MEC. Nós temos analisado os indicadores do sistema avaliativo do MEC e temos procurado adequar os cursos a eles. Muitas vezes temos algo que atende aquele índice de avaliação, mas ele está de uma forma subjetiva [...] nós temos procurado adequar os cursos [...], fazendo com que tudo fique de forma explícita [...] quando nós migramos para o sistema federal passamos a adequar toda a instituição às políticas do MEC (CC3B, informação verbal).

Nós pegamos aquilo tudo (dimensões e indicadores) e fazemos uma análise de tudo, para ver onde nós temos que melhorar, se é na infraestrutura, se é no pedagógico, se é na biblioteca. Existe todo um trabalho em cima disso. Há um estudo minucioso, com gráficos e tudo mais, para saber qual item está frágil e que pode impactar no IGC e no CPC (PI2B, informação verbal).

Para Dias Sobrinho (2008), os índices decorrentes das políticas de avaliação costumam ser utilizados apenas para publicização e ranqueamento de IES e cursos, não resultando na produção de planos de ações com previsão de metas a serem perseguidas pelas IES e seus atores. Para o autor, as reformas empreendidas nos anos 1990 se limitaram a atender às lógicas do mercado em detrimento da consistência e da qualidade acadêmica. Nesse cenário, a política de avaliação da educação superior parece que tem se reduzido a uma atividade controladora, seguindo uma ética utilitarista e a serviço dos governos.

Na concepção de Marx (2008), as relações e as produções sociais estão intimamente associadas ao modelo econômico que impera numa determinada época e são, também, influenciadas por ele. Em função do sistema econômico “os homens modificam o seu modo de produção, a maneira de ganhar a vida, modificam todas as suas relações sociais” (135), modificam também as políticas de avaliação da educação superior. No cenário atual, presencia-se que a legitimação das lógicas do mercado na educação superior tem se dado por meio das formas de atuar do Estado pós-burocrático. Nesse modelo de gestão pública, o Estado tem atuado com vistas à flexibilização e descentralização da oferta da educação superior e, também, tem se fortalecido como avaliador e fiscalizador dos resultados produzidos pela política de avaliação. Esse modo de atuação contribui para que as lógicas do capitalismo se instalem na educação superior rumo à concorrência, à busca por resultados e lucros, em detrimento do comprometimento com a educação como bem público que contribui para a emancipação das pessoas.

4.6 Síntese parcial

Desde os anos de 1980, o Estado vem implantando modos de regulação com vistas a garantir a coesão das instituições sociais em torno do seu modelo de produção.

capitalista neoliberal. Assim, as discussões desenvolvidas neste quarto capítulo objetivaram possibilitar a compreensão desses modelos de regulação e suas implicações para as políticas da educação superior.

Apesar da polissemia de significados que perpassa a regulação, discutiu-se que, no que tange à educação, ela tem sido exercida pelo Estado por meio das políticas de avaliação, objetivando o controle e o acompanhamento da sua oferta. Foi destacado, também, que a regulação, no âmbito das políticas educacionais, se dá por meio da atuação de várias fontes e atores das diferentes esferas, perpassada por embates, negociações e acordos.

Nessa perspectiva, buscou-se embasamento teórico-conceitual em Barroso (2006), sobre os níveis de regulação, a saber: transnacional, nacional e a microrregulação local. Observou-se que, embora os três níveis de regulação contribuam para a compreensão da política de avaliação do Sinaes, é a microrregulação que indica a direção que favorece a apreensão dos efeitos do Sinaes nas IES mineiras, bem como os significados que os atores atribuem a essa política de avaliação.

Foram problematizados, ainda, os princípios da regulação pós-burocrática, também denominada híbrida, que têm se instalado nas políticas de educação, combinando, ao mesmo tempo, o controle pelo Estado com as estratégias de autonomia e autorregulação das instituições educativas. Nesse modelo de regulação, o Estado se desresponsabiliza como ofertante majoritário de serviços públicos, inclusive da educação superior, e se fortalece como agente regulador, criando as condições propícias para a atuação do mercado.

Decorrentes do modelo de regulação híbrida, passaram a atuar no cenário das políticas educacionais o quase mercado e o Estado-avaliador, enfraquecendo as fronteiras entre o público e o privado. Isso fica evidenciado nos depoimentos dos interlocutores deste estudo ao explicitarem que os procedimentos de avaliação do Sinaes engessam o planejamento e a inovação nas IES, indicando, assim, a atuação do Estado-avaliador. Por outro lado, os interlocutores consideram que a migração para o SFE ampliou a visibilidade e as oportunidades das IES no mercado educacional, indicando a presença de elementos do quase mercado na política de avaliação.

Neste quarto capítulo, foi destacado, ainda, que no modelo do quase mercado o Estado não desaparece, uma vez que ele continua definindo as políticas da educação, inclusive as de avaliação, no entanto, ele delega às instituições certa autonomia para efetivarem essas políticas. Com vistas a garantir a qualidade da educação, o Estado instaura, por meio dos resultados produzidos pelas suas políticas de avaliação, os princípios da livre concorrência, acreditando que isso irá pressionar as instituições a buscarem qualidade.

No modelo do Estado-avaliador, a regulação se dá por meio dos resultados produzidos pelas políticas de avaliação e pela concessão de estímulos ou aplicação de sanções às instituições educativas, mediante os índices alcançados por elas. As autoridades do Estado acreditam que essa obrigação por resultados instale nas instituições uma aprendizagem organizacional em relação à lógica de funcionamento do Estado-avaliador.

A discussão contemplou, também, o movimento de constituição do Estado-avaliador brasileiro, no cenário da reforma dos anos de 1990, que foi realizada com vistas a efetivar as lógicas neoliberais de fortalecimento da economia. Nesse cenário, o Estado abre mão da oferta dos serviços públicos e se fortalece como avaliador e produtor de resultados.

Nessa direção, intensificaram-se no país, desde os anos de 1990, movimentos e discussões em busca de políticas de avaliação articuladas aos ordenamentos da reforma do Estado, culminando com a instituição, em 2004, de um sistema de avaliação, o Sinaes.

Embora o Sinaes se proponha a zelar pela qualidade da educação superior, por meio da avaliação de IES, cursos e estudantes, observa-se que, desde 2008, tem se instalado no país uma tendência de regulação por meio de índices, o que tem contribuído para o enfraquecimento da dimensão formativa dessa política de avaliação.

Nessa mesma perspectiva, foi desenvolvido o estudo empírico que buscou apreender os efeitos dos Sinaes num grupo de IES de MG. Vale ressaltar que essas IES, por quase duas décadas, estiveram submetidas à avaliação do SEE/MG e que, em 2009, por força do julgamento da ADI 2501-STF/2008, elas migraram para o SFE.

Assim, o próximo capítulo apresenta a análise dos depoimentos dos interlocutores sobre o processo de migração, bem como as implicações e os efeitos advindos do Sinaes.

CAPÍTULO 5 – MIGRAÇÃO DAS IES MINEIRAS PARA O SFE: IMPLICAÇÕES E EFEITOS DO SINAES NA VISÃO DOS ATORES

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, 1974, p. 21).

5.1 Introdução

O presente capítulo tem por objetivo analisar e interpretar os dados coletados, por meio de entrevistas, junto aos sujeitos selecionados para esta pesquisa. Buscou-se, por meio do estudo empírico, compreender os movimentos empreendidos pelos atores das IES mineiras, com vistas a se adequarem à política de avaliação do Sinaes, após o julgamento da ADI e a consequente migração para o SFE.

A análise dos dados tomou como referência as categorias de conteúdo, evidenciadas pela pesquisa empírica: (i) avaliação como política pública (ii); qualidade da educação superior e (iii) regulação. Ao discutir cada categoria, emergida dos dados coletados, procurou-se abordar também as categorias metodológicas – contradição e mediação –, pois estas permitem a apreensão dos movimentos, por vezes contraditórios e mediadores, que perpassam as políticas de avaliação da educação superior.

Assim, a análise se deu numa perspectiva dialética, em que os dados são confrontados com a teoria, pois acredita-se que o entrelaçamento dos dados empíricos com as fontes teóricas se mostra coerente com o materialismo histórico dialético, visto que, para este, o conhecimento se dá na luta de contrários presentes nas dimensões macro e micro, individual e coletiva, teórica e prática. Nessa mesma direção, Kosik (1969) postula que para apreender a essência de uma dada realidade é necessário atentar-se para os elementos que ora se escondem em uma dimensão, ora se revelam em outra. Disso decorre que, além da discussão teórica desenvolvida a partir do estudo de diferentes autores, foi realizado também um estudo empírico que envolveu entrevistas com os atores que exercem diferentes papéis nas IES e também com representantes do CEE/MG que atuaram na condução da política de avaliação e regulação do SEE/MG junto a essas instituições, até fins de 2008.

Entendeu-se ser necessário trazer as vozes de gestores das IES, coordenadores de cursos, presidentes de CPAs, procuradores institucionais e representantes do CEE/MG sobre as consequências advindas do processo de migração, explicitando, assim, as suas percepções e

os significados atribuídos por eles a essa política de avaliação do SFE. Vale ressaltar que foi com o julgamento da ADI 2501, em setembro de 2008, e a consequente migração para o SFE, que essas IES passaram a ser avaliadas e reguladas pela política do Sinaes.

Transcorridos seis anos do julgamento da ADI 2501-STF/2008, que determinou a migração das IES mineiras para o Sistema Federal de Ensino, procurou-se apreender, por meio dos depoimentos dos sujeitos eleitos para este estudo, as implicações e os efeitos advindos da política de avaliação do SFE/Sinaes.

Vale destacar que são os gestores, coordenadores de cursos, presidentes de CPAs, procuradores institucionais que, de forma especial, atuam na efetivação da política do Sinaes no interior das IES, atribuindo significados a essa política de avaliação. Disso decorre, portanto, que os efeitos do Sinaes são influenciados pelos significados que os atores da esfera local atribuem a essa política pública de avaliação, nas condições dadas pelo SFE.

Conforme já foi descrito na parte introdutória deste estudo, foram ouvidos 17 sujeitos, sendo que 02 são representantes do CEE/MG e os outros 15 atuam em 03 IES pertencentes a organizações acadêmicas diferentes: uma universidade denominada de instituição “A”; um centro universitário – instituição “B” e uma faculdade – instituição “C”. Os sujeitos foram abordados por meio de uma entrevista semiestruturada, sendo eles: 01 assessora técnica da presidência do CEE/MG, 01 diretora da superintendência técnica do CEE/MG, 03 gestores de IES, 03 presidentes de CPAs, 03 Procuradores Institucionais (PIs), 06 coordenadores de cursos.

Este capítulo encontra-se estruturado em seis seções, em que, além da explicitação das perspectivas de análise e interpretação dos dados, buscou-se apreender, por meio da percepção dos interlocutores, as implicações do processo de migração para o SFE, bem como os efeitos da política de avaliação do Sinaes nas IES mineiras.

5.2 Perspectivas de análise e interpretação dos dados

A compreensão da realidade deve-se dar em sua totalidade, com vistas a captar as contradições, mediações, lutas e resistências que perpassam a historicidade do fenômeno. Nessa perspectiva, a pesquisa empírica foi realizada com o intuito de captar a constituição, o desenvolvimento e o movimento de implementação das políticas de avaliação do Sinaes, de forma particular, nas IES mineiras oriundas do SEE/MG.

O levantamento de dados sobre as relações e as interações provocadas pelas políticas do Sinaes nas instituições mineiras possibilitou a identificação das contradições, das

resistências e das adesões que marcaram o processo de reordenamento dos atores e das IES às políticas de avaliação do SFE.

Em consonância com a discussão teórica, empreendida sobre as políticas de avaliação da educação superior brasileira, materializadas no Sinaes, foram adotados dois procedimentos para o levantamento de dados: a análise documental e a entrevista semiestruturada.

De acordo com Gil (2008), a análise documental permite a obtenção de dados, de forma indireta, contribuindo para apreensão de elementos que não foram capturados por outro tipo de instrumento. Nesse sentido, entende-se que esse procedimento de pesquisa em muito contribuiu para a elucidação e o enriquecimento de dados que não ficaram muito claros ou não foram apreendidos por meio das entrevistas.

A análise documental foi realizada em fontes de três níveis diferentes: central (Brasil), intermediário (Minas Gerais) e local (IES). A análise de documentos oficiais do nível central foi empreendida no sentido de compreender as políticas de avaliação do Sinaes. Alguns documentos oficiais, anteriores ao ano de institucionalização do Sinaes, também foram considerados, uma vez que eles oferecem elementos que contribuem para a compreensão histórica das bases epistemológicas e legais sobre as quais foram construídas as políticas de avaliação do Sinaes.

Os documentos oficiais do nível intermediário foram analisados com o intuito de compreender as políticas de avaliação e de regulação da educação superior adotadas pelo SEE/MG, paralelamente às do SFE, até 2007, uma vez que em 2008, com o julgamento da ADI, o SEE/MG encerrou as suas atividades regulatórias sobre as IES mineiras, objeto deste estudo.

Na instância local foi analisado o Projeto de Desenvolvimento Institucional (PDI) de cada IES. A análise dos PDIs foi realizada com o objetivo de verificar o nível de coerência e de adesão das IES às diretrizes e orientações do Sinaes. Dessa forma, buscou-se capturar os movimentos empreendidos pelas instituições e pelos seus atores na perspectiva de se ajustarem aos ordenamentos do SFE.

O segundo instrumento empregado para a coleta de informações nas IES foi a entrevista semiestruturada, realizada junto aos interlocutores eleitos para este estudo. A opção pela entrevista semiestruturada se deu pelas seguintes razões: (i) a estruturação de um roteiro com perguntas básicas, apoiadas no problema e nas hipóteses, contribui para atingir os objetivos da pesquisa; (ii) esse tipo de entrevista favorece não só a descrição dos fenômenos,

mas também a explicação de sua totalidade; (iii) essa técnica permite descobrir pontos de vista sobre os fatos para além daqueles que a realidade aparente nos revela.

Nesse sentido, o roteiro da entrevista semiestruturada estava constituído de três blocos de perguntas. No primeiro bloco, constavam as perguntas comuns, que foram feitas a todos os sujeitos da pesquisa, sobre a percepção que eles têm do Sinaes como política de avaliação e regulação do Estado sobre a educação superior brasileira. O segundo bloco indagava sobre o processo de migração e estava constituído de perguntas específicas, inerentes à função e/ou ao cargo de cada sujeito. O terceiro bloco, também com perguntas específicas, indagava os sujeitos, a partir dos cargos que ocupavam ou a função que exerciam, sobre os efeitos da política de avaliação do Sinaes nas IES, após o processo de migração para o SFE.

Vale destacar que, inicialmente, antes de se adentrar no primeiro bloco de perguntas, foi solicitado a cada sujeito que descrevesse a sua trajetória profissional, destacando a trajetória acadêmica na educação superior.

De acordo com Gaskell (2012), a entrevista possibilita mapear e compreender o mundo da vida dos respondentes, pois é o ponto de partida para apreender as narrativas dos atores, permitindo a compreensão detalhada de crenças, atitudes, valores e motivações das pessoas em relação a contextos sociais específicos.

No processo de análise e interpretação dos dados, foram empreendidos esforços no sentido de estabelecer conexões entre os levantamentos teóricos e a pesquisa empírica com vistas a captar os múltiplos elementos intrínsecos à problemática investigada - efeitos das políticas de avaliação do Sinaes em IES privadas de MG.

As entrevistas gravadas tiveram as suas informações transcritas, as quais foram tratadas por meio da análise de conteúdo, que se apresenta como um procedimento adequado que permite a organização e a interpretação dos dados coletados, conferindo a eles validade científica na compreensão de um dado fenômeno social.

O estudo empírico foi realizado por meio de uma abordagem qualitativa, uma vez que ela se apresenta como a mais adequada para o tipo de pesquisa realizada, que é de cunho exploratório, cuja principal preocupação não é com a representatividade numérica, mas com o aprofundamento da compreensão e da apreensão do fato estudado.

No entanto, a preponderância da abordagem qualitativa não impediu a utilização de dados quantitativos, no decorrer da tese, que contribuíram para a apreensão da totalidade das dimensões do objeto deste estudo. A ideia básica é de que no contexto atual faz-se necessário a superação das dicotomias conceituais entre as abordagens qualitativa e

quantitativa de pesquisa. De acordo com Esteban (2010), o que determina a natureza do conhecimento científico não são os aspectos quantitativos e qualitativos, mas a consideração dos múltiplos movimentos que perpassam o contexto histórico amplo em que o conhecimento é gerado.

Nesse sentido, o presente estudo foi conduzido de forma contextualizada à historicidade dos sujeitos e das instituições, no intuito de apreender a totalidade dos movimentos que envolveram o processo de migração das IES para o SFE e os efeitos das políticas de avaliação sobre as instituições. No entanto, houve a predominância da abordagem qualitativa, pois essa se mostrou como a mais adequada para apreender os significados que os atores dessas IES atribuem às políticas de avaliação do Sinaes.

Em consonância com a abordagem qualitativa, desenvolveu-se um estudo exploratório, uma vez que esse se apresenta como modalidade de investigação indicada para temas sobre os quais ainda não se tem uma gama de produção acadêmica acentuada, como é o caso das políticas de avaliação do Sinaes e seus efeitos sobre IES. Para Gil (2008), esse tipo de pesquisa tem “como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos” (p. 27). Assim, este estudo exploratório permitiu a familiarização com a temática e o levantamento de dados que poderão ser aprofundados em pesquisas subsequentes.

Vale destacar ainda que no estudo exploratório os fatos, as variáveis e os dados são explorados, observados e coletados no contexto histórico onde eles ocorrem, garantindo assim maior consistência à pesquisa empírica. De acordo com Piovesan e Temporini (1995), esse tipo de estudo permite

[...] conhecer a variável de estudo tal como se apresenta, seu significado e o contexto onde ela se insere. Pressupõe-se que o comportamento humano é melhor compreendido no contexto social onde ocorre [...] A pesquisa exploratória, permitindo o controle dos efeitos desvirtuadores da percepção do pesquisador, permite que a realidade seja percebida tal como ela é, e não como o pesquisador pensa que seja (p. 321).

A pesquisa exploratória favoreceu, pois, a coleta de uma gama significativa de dados que contribuíram para delinear uma visão global e aproximada da essência do objeto de investigação.

Com vistas a garantir que a interpretação dos dados se desse em coerência com o método e com os objetivos estabelecidos para este estudo, recorreu-se à análise de conteúdo,

que, de acordo com Franco (2008), é um procedimento de pesquisa adequado a uma abordagem metodológica crítica, apoiada na concepção de ciência que reconhece o papel ativo do sujeito na produção do conhecimento. Além disso, a análise de conteúdo se mostra coerente com o materialismo histórico dialético e com a abordagem qualitativa, em que as narrativas dos interlocutores são priorizadas em detrimento de coeficientes estatísticos.

A análise de conteúdo permitiu, pois, o levantamento de inferências, decorrentes da comparação dialética dos dados obtidos com os pressupostos teóricos da pesquisa, derivando disso o confronto entre texto e contexto, com vistas aos objetivos do estudo.

Para Bauer (2012), o procedimento adequado de tratamento das mensagens requer primeiramente que se faça a codificação e a classificação dos materiais colhidos, para, em seguida, iniciar um processo de construção de categorias, que passam a ser o ponto central da análise de conteúdo.

No intuito de preservar o sigilo em relação às três IES, *locus* do estudo empírico, elas foram codificadas em A, B e C. Também com vistas a resguardar a identidade de gestores, coordenadores de curso, presidentes de CPAs e procuradores institucionais (PI) eles foram codificados, respectivamente, em G1A, G2B, G3C; CC1A, CC2A, CC3B, CC4B, CC5C, CC6C; PrCPA1A, PrCPA2B, PrCPA3C; PI1A, PI2B, PI3C, sendo que as primeiras letras indicam a função deles nas IES, os algarismos diferenciam os sujeitos que exercem a mesma função e a última letra do código indica a IES a qual estava vinculado cada interlocutor por ocasião da realização da entrevistas. Já os dois representantes do CEE/MG foram codificados em R1CEE/MG e R2CEE/MG.

A codificação dos interlocutores foi realizada seguindo, ainda, as orientações de Franco (2008), a qual afirma que, com base na codificação dos sujeitos e nas categorias estabelecidas, o pesquisador adquire condições para fazer inferências sobre o contexto em que a mensagem foi emitida.

Após a codificação dos interlocutores, houve a degravação dos seus respectivos depoimentos, os quais foram organizados a partir das categorias de análise que emergiram no campo empírico: (i) avaliação como política pública; (ii) qualidade da educação superior e (iii) regulação, recorrendo-se inicialmente às unidades de análise: de registro e de contexto.

Existem diferentes formas de empreender a análise de conteúdo e uma delas consiste em relacionar a frequência da citação de alguns temas, palavras ou ideias em um texto para medir o peso atribuído a um determinado assunto pelo seu autor. Nessa perspectiva, Franco (2008) apresenta duas unidades de análise: unidade de registro e unidade de contexto.

A unidade de registro é entendida como a menor parte do conteúdo e ela aparece conforme vão surgindo as categorias de análise na pesquisa. Nesse estudo, as unidades de registro estabelecidas foram: avaliação, regulação e qualidade. A unidade de contexto, por sua vez, pode ser considerada como o “pano de fundo” que imprime significado às categorias de análise. A unidade de contexto é aqui entendida como a unidade básica (Sinaes) que permitiu a compreensão e a codificação da unidade de registro. Assim, foram estabelecidas como unidades de contexto: (i) a política de avaliação do Sinaes; (ii) Sinaes e regulação; (iii) Sinaes e qualidade.

No sentido de aproximar as unidades de análise com as informações obtidas na pesquisa, foram retomados trechos das narrativas dos interlocutores entrevistados, relacionando-os às categorias. Também buscou-se estabelecer uma relação dialética entre os dados obtidos na pesquisa empírica e os pressupostos teóricos que fundamentaram esta tese.

Portanto, a análise e a interpretação dos dados, conforme já apontado anteriormente, foram conduzidas numa perspectiva qualitativa de cunho exploratório, e para tal, recorreu-se à análise de conteúdo, enquanto procedimento que mais se aproxima da abordagem metodológica do materialismo histórico dialético.

A opção pela análise das percepções dos sujeitos em seções distintas se deu pelo fato de acreditar que a função exercida pelos interlocutores condiciona a percepção e a apreensão de aspectos diferentes da política de avaliação do SFE. Os gestores, por exemplo, tendem a ter uma visão mais genérica do Sinaes, com vistas à gestão e à performance das IES, por meio do controle de insumos e de dimensões que impactam nos cálculos do CI (Conceito Institucional) e do IGC. Já os coordenadores de cursos, por sua vez, detêm a atenção no Enade e, também, buscam formas de garantir bons resultados nesse exame, com vistas a um CPC favorável. Os presidentes de CPAs preocupam-se em atender às exigências postas pelo Sinaes em relação à autoavaliação institucional, geralmente com vistas a produzir o relatório anual, exigido pelo MEC. Os procuradores institucionais (PI) atuam em questões mais relacionadas à regulação, informando dados e acompanhando os fluxos dos processos avaliativos das IES junto ao SFE. E, por fim, os representantes do CEE/MG tendem a evidenciar as suas percepções a partir dos impasses e das tensões vivenciados com a esfera central.

No entanto, vale lembrar que, embora os sujeitos exerçam funções específicas e com finalidades próprias, todos têm as suas ações influenciadas pelas condições dadas e pelos movimentos de contradição e mediação que perpassam a totalidade do Sinaes e das IES. Em função disso, nas conclusões dos capítulos 5 e 6 são realizadas sínteses sobre as visões

convergentes e divergentes, as aproximações e os distanciamentos das percepções, independente do grupo a que pertença cada interlocutor.

Nessa perspectiva, são analisados e interpretados, a seguir, os depoimentos dos interlocutores sobre as implicações e os efeitos do Sinaes, após a migração para o SFE. Considerando que os interlocutores explicitam as suas compreensões a partir das suas funções e das condições que lhe são dadas para exercê-las, tanto pelas IES quanto pela política de avaliação do SFE, tem-se nas próximas cinco seções os depoimentos: (i) dos representantes do CEE/MG, que evidenciam os impasses e as tensões que perpassaram a atuação do CEE/MG em relação à educação superior privada no estado mineiro; (ii) dos gestores, que apontam ações desenvolvidas nas IES frente às diretrizes de avaliação e regulação apontadas pelo Sinaes; (iii) dos coordenadores de cursos, que indicam como passaram a exercer a gestão acadêmica dos cursos frente ao Enade; (iv) dos presidentes de CPAs, que evidenciam adequações realizadas na autoavaliação institucional, de forma especial para atender às dimensões do Sinaes; (v) dos PIs, que destacam a interlocução com o SFE como condição que permitiu a conformação às exigências da regulação.

5.3 Atuação do CEE/MG: impasses e tensões

O CEE/MG acompanhava as IES de perto. Diante de todo e qualquer problema nós estávamos aí para ajudar, pois, geograficamente próximos, o acesso era mais fácil (RCEE1, informação verbal).

Na realização deste estudo tornou-se imprescindível apreender as percepções de representantes do CEE/MG sobre a atuação deste conselho nas políticas de avaliação e regulação da educação superior no estado de MG, sobre os fatores que contribuíram para a instalação de uma ADI envolvendo a atuação do CEE/MG, sobre as implicações decorrentes da migração das IES mineiras para o SFE, bem como sobre os efeitos da política de avaliação do SFE/Sinaes no funcionamento dessas IES. Vale lembrar que o CEE/MG atuou, por quase duas décadas, nos processos de avaliação e regulação de IES privadas do estado de MG.

Na escolha dos representantes do CEE/MG, para participarem como sujeitos desta pesquisa, levou-se em conta o tempo de atuação deles no referido conselho e a relação direta de suas funções com as forças decisórias do conselho. Assim, participaram como interlocutores do estudo o R1CEE/MG, que atua no CEE/MG há 40 anos, desde 1974, ocupando diversas funções e atualmente é assessora técnica da presidência do CEE. A

R2CEE/MG, por sua vez, está no CEE há 24 anos, desde 1990, e nos últimos 14 anos tem atuado como diretora da superintendência técnica do CEE/MG.

Vale destacar que a criação dos Conselhos Estaduais de Educação, nos estados da federação, se deu por determinação da Lei nº 4.024/1961. Esse parece ter sido o início de um processo de compartilhamento de funções, com vistas à legitimação das deliberações do Conselho Federal de Educação nas unidades federadas. Aos conselhos estaduais competiam, portanto, atuar como guardiões do cumprimento das orientações normativas da esfera central nas instâncias dos estados. É nesse cenário que também, em Minas Gerais, foi instalado o CEE/MG, em 1963.

A indagação inicial, feita aos representantes do CEE/MG, objetivou apreender por meio das suas narrativas o percurso histórico da atuação do CEE/MG na condução de políticas de avaliação e regulação da educação superior privada no estado de MG, bem como os amparos legais que respaldaram a atuação do conselho nesse contexto.

Os depoimentos de um representante do Conselho Estadual (R1CEE/MG) evidenciam que a atuação do CEE/MG, no que tange à educação superior, teve início com a promulgação da Lei 5.540 de 1968. Vale destacar que a publicação dessa lei se deu em decorrência da reforma universitária de 1968 e objetivava fixar as normas de organização e de funcionamento do ensino superior no país.

Os princípios da descentralização, esboçados pela Lei nº 4.024/1961, ganham força no contexto da reforma universitária e são explicitados pela Lei 5.540 de 1968. Nesse cenário, foram delegadas atribuições, pelo poder central, aos conselhos estaduais nos processos de avaliação e regulação da educação superior. No entanto, essa delegação de competência estabelecia os limites da autonomia e da atuação dos conselhos estaduais, permanecendo, portanto, os atos deliberativos centralizados no Conselho Federal de Educação, conforme destaca o representante do CEE/MG, a seguir.

Inicialmente, a partir da Lei 5.540 de 1968, foi criada em cada estado da federação um órgão denominado de Diretoria de Ensino Superior. Portanto, o CEE não assumiu logo o ensino superior não. Quem resolvia tudo na esfera estadual, relativo à educação superior, era a Diretoria de Ensino Superior. Mais tarde, é que o CEE começou a participar e os processos passaram a funcionar assim: a Diretoria de Ensino Superior recebia os processos das IES, esses processos eram estudados aqui no CEE/MG, depois voltavam para a Diretoria de Ensino Superior para serem providenciadas as visitas *in loco*. Depois de realizadas as visitas *in loco*, os processos retornavam para o CEE e daqui eram encaminhados para Brasília. Lá em Brasília eles, o MEC e o Conselho Federal de Educação, examinavam todo o material do processo e em seguida era emitido o decreto pelo presidente da

república. Assim, o CEE/MG atuava como um intermediário entre a Diretoria de Ensino Superior e o Conselho Federal de Educação. Mas quem emitia todos os pareceres era o Conselho Federal de Educação (R1CEE/MG, informação verbal).

Diante do exposto, pode-se inferir que a criação, em cada unidade da federação, da Diretoria de Ensino Superior, órgão vinculado ao extinto Conselho Federal de Educação, se deu com vistas a explicitar o controle do Estado num contexto em que o país era dirigido pelo governo militar.

Observa-se que mais tarde inicia-se um processo de pseudodemocracia, por meio da cooptação dos conselhos estaduais nos processos de avaliação da educação superior. No entanto, os conselhos estaduais não detinham de nenhuma autonomia, uma vez que a tomada de decisões continuava sob a responsabilidade da Diretoria de Ensino Superior e a emissão dos atos regulatórios pelo Conselho Federal de Educação. Isso parece ter se dado também com embasamento no que previa o Artigo 9º da LDB nº 4.024/61, que estabelecia que entre outras atribuições competia, também, ao CFE “manter intercâmbio com os conselhos estaduais de educação”.

No cenário da reforma universitária de 1968, em que prevalecia o regime militar no país, a criação de um órgão da União nas unidades da federação, voltado especificamente para a educação superior, parece ter se dado por razões um tanto antagônicas. Por um lado, pode-se inferir que objetivava fortalecer o controle do Estado nas instâncias federadas. Por outro, isso pode ter se dado no sentido de favorecer os trâmites de processos objetivando a expansão da educação superior, preconizada pela reforma de 1968, de forma especial pela via privada. O certo é que dessas primeiras experiências parece ter decorrido o fortalecimento do CEE/MG em períodos posteriores.

Quando foi criado o Conselho Nacional de Educação, por meio de Lei n. 9.131/1995, eles [autoridades do Estado] mantiveram a premissa da descentralização prevista nas antigas Leis 4024/1961 e 5.540/1968, ou seja, essa possibilidade de descentralização continuou valendo. Então, se o CEE quisesse continuar atuando na avaliação e regulação da educação superior, ele deveria solicitar essa delegação de competência; nós solicitamos, só que ela foi atropelada pela ADI (R2CEE/MG, informação verbal).

Vale ressaltar que essa delegação de competência, a que se refere a representante do CEE (R2CEE/MG), de fato está prevista na Lei nº 9.131/1995, no seu Artigo 9º, no parágrafo 3º, que afirma que as atribuições da Câmara de Educação Superior constantes das

alíneas d, e, f, do parágrafo 2º, poderão ser delegadas, em parte ou no todo, aos Estados e ao Distrito Federal.

As atribuições da Câmara da Educação Superior que poderão ser delegadas aos estados federados são:

- d) deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo Ministério da Educação e do Desporto sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias;
- e) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto;
- f) deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais instituições de educação superior que fazem parte do sistema federal de ensino;

Observa-se que a Lei nº 9.131/1995 estabeleceu a possibilidade de atuação dos estados sobre questões ligadas à avaliação e regulação da educação superior nas instâncias federadas. No entanto, essa lei ainda não delimita com clareza as atribuições de cada sistema de ensino. Disso parece decorrer o fortalecimento dos conselhos estaduais, passando de intermediários, que foram na reforma universitária de 1968, para atuantes nas deliberações de funcionamento da educação superior nos estados federados, desde que para isso solicitassem a delegação de competência junto ao MEC.

No caso do CEE/MG, que desde a promulgação da Lei 5.540 de 1968 já vinha participando como coadjuvante nos processos de avaliação e regulação da Educação superior no estado de MG, a sua atuação é ampliada na década de 1990. Nesse contexto, portanto, o CEE/MG se fortalece com respaldo da legislação vigente no país, que ainda não estabelecia com clareza as competências inerentes ao SFE e ao SEE.

Foi por volta de 1990 que o CEE/MG começou a atuar. O CEE solicitou ao MEC, com base na legislação vigente na época, a delegação de competência, ou seja, uma descentralização. Ela foi concedida e, assim, o CEE/MG passou a agir. Mas antes disso o CEE já fazia a avaliação e mandava os processos para o MEC, para o decreto sair de lá, pelo CFE. Mas teve uma hora que começou a sair por aqui, pelo CEE/MG. Então nós passamos a desenvolver esta atribuição que antes era do Conselho Federal. Então a gente passou a fazer, inclusive, as verificações *in loco* (R1CEE/MG, informação verbal).

Com base no depoimento de R1CEE/MG é possível inferir que o fortalecimento da atuação do CEE/MG, na década de 1990, foi decorrente, em parte, do seu protagonismo exercido em décadas anteriores, colaborando na efetivação das políticas traçadas pela esfera central na instância do estado de MG.

No entanto, outros fatores contribuíram para o fortalecimento e a ampliação da atuação do CEE/MG, tais como: (i) a influência das orientações neoliberais que apontavam para a necessidade de uma gestão pública descentralizada; (ii) os princípios da reforma do Estado, que norteavam os governos centrais a delegarem competências aos entes federados; (iii) a promulgação da Constituição Federal de 1988, que orientava os estados a elaborarem as suas constituições em consonância com os princípios do regime de colaboração recíproca e descentralizado; (iv) e, por fim, a promulgação da constituição mineira em 1989, que, seguindo essas orientações, assegura a absorção de IES pelo SEE/MG, as quais passam a serem avaliadas e reguladas pelo CEE/MG.

Ao que tudo indica, a delegação de competência ao estado de MG (CEE/MG) para atuar no segmento da educação superior privada parece não ter sido concedida pela instância central. Isso fica evidente no Parecer CNE/CES 346/2002, emitido no intuito de responder solicitação do Ministério Público Federal em Minas Gerais quanto a essa delegação de competência. Os conselheiros, relatores do referido parecer, assim se pronunciam:

[...] manifestamo-nos no sentido de que esta Câmara de Educação Superior, em atenção ao contido no ofício [...] oriundo da Procuradoria da República em Minas Gerais, ateste que não foi delegada competência aos Estados e ao Distrito Federal para autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos e as instituições de educação superior, vinculadas ao sistema federal de ensino (BRASIL, 2002).

Ao ser questionado sobre a forma como se dava a atuação do CEE/MG sobre as IES mineiras, o interlocutor, representante desse conselho, afirma que

[...] nas instituições isoladas, o CEE/MG autorizava o funcionamento de cursos e fazia o reconhecimento deles. Já nas universidades, em função da autonomia que elas possuem para implantar cursos, o CEE/MG só fazia o reconhecimento. Naquela época, ainda não existia o ato de renovação de reconhecimento de cursos, pois a exigência de renovação surgiu depois da LDB nº 9.394/96. Também não havia o ato de credenciamento de IES, era só o de criação da instituição. (R1CEE/MG, informação verbal).

O interlocutor R1CEE/MG se refere à atuação do CEE/MG antes da promulgação da LDB nº 9.394/96. Portanto, vale lembrar que a atuação do CEE/MG se dá com respaldo na delegação de competência, que, segundo os interlocutores, foi lhe concedida pelo MEC.

No entanto, mesmo após a publicação da LDB 9.394/96, o CEE/MG continuou atuando na avaliação e regulação de IES privadas em MG, e, ao que tudo indica, a partir de uma interpretação equivocada do texto dessa legislação, o que pode ser verificado no depoimento do representante do CEE/MG.

Na verdade, foi a atual LDB que passou a competência integral para o CEE. Se antes a gente atuava por meio da delegação de competência, com a LDB 9.394/96 é que veio a autonomia completa para o CEE, que passou, inclusive, a autorizar e a reconhecer cursos, a credenciar e a recredenciar IES. Isso com base no artigo 10 da LDB. (R2CEE/MG, informação verbal).

O artigo 10 da LDB 9.394/96, no seu inciso IV, estabelece que, entre outras incumbências, compete aos estados federados “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”.

Vale lembrar que em MG as IES privadas, mantidas por fundações públicas estaduais, por força da constituição mineira de 1989, passaram a fazer parte do sistema estadual de educação. Assim, o CEE/MG passou a atuar na avaliação e regulação também das IES privadas mantidas por fundações públicas. Isso pode ser verificado no depoimento do interlocutor R1CEE/MG, diante da indagação sobre quais IES o CEE/MG exercia sua política de avaliação.

O CEE atuava nas duas universidades estaduais e naquelas IES privadas, mantidas por fundações. Porque criou-se em MG a esdrúxula figura política de fundação pública de direito privado, você já deve ter esbarrado nisso. Ela era pública porque fora criada pelo poder público estadual, mas ela aferia lucros, por isso ela era de direito privado. Assim, entendia-se que, como as fundações eram públicas, criadas pelo poder público estadual, então a avaliação também deveria ser feita por ele [estado de MG] (R1CEE/MG, informação verbal).

Diante disso, os interlocutores, representantes do CEE/MG, cometem equívocos em relação à interpretação da LDB nº 9.394/1996 em dois sentidos. Primeiro, a autonomia dos conselhos estaduais, prevista no artigo 10 da referida lei, para atuar na autorização e no

reconhecimento de cursos, no credenciamento e no credenciamento de IES, poderá ser exercida exclusivamente em IES pertencentes ao respectivo sistema estadual de ensino. Segundo, os interlocutores não levam em conta também os artigos 16 e 17 desta mesma lei, que estabelecem as competências do Sistema Federal de Ensino e dos sistemas de ensino dos estados. Vale lembrar que o artigo 16 determina que as IES criadas e mantidas pela iniciativa privada pertencem ao SFE. Logo, os sistemas estaduais de ensino possuem autonomia para avaliar e regular apenas as IES criadas e mantidas pelo poder público estadual.

Os interlocutores parecem entender ser legítima a atuação do CEE/MG sobre IES privadas, mesmo após a promulgação da LDB 9.394/96. Ao ser afirmado por essa pesquisadora que a atuação do CEE contrariava as determinações dos artigos 16 e 17 da LDB 9.394/96 e, que, portanto, a situação em MG, no segmento da educação superior privada, de fato era inconstitucional, o que justificava a instalação da ADI, os interlocutores contrapõem.

Só que em nenhum momento se considerou que essa descentralização decorreu de uma delegação de competência prevista em lei, a 9.131/95. O MEC age como se desconhecesse que a delegação de competência dos estados vem diretamente de uma lei federal, que prevê que aos estados competem, também, a avaliação e a regulação (R1CEE/MG, informação verbal).

Quando a 9.394/96 foi promulgada ela dividiu direitinho o que é do sistema federal e o que é do sistema estadual. Só que nós funcionávamos por delegação de competência, que, de fato, é apenas autorização, não direito. O certo é que a ADI veio jogar um balde de água fria em tudo (R2CEE/MG, informação verbal).

Essa atuação um tanto atípica e ilegal do CEE/MG sobre IES privadas parece ter contribuído para que a esfera central se posicionasse por meio do Parecer do CNE/CES nº 237/2000, recomendando uma ação de inconstitucionalidade sobre o disposto nos artigos 81 e 82 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Nessa mesma direção apontada pelo Parecer nº 237/2000, a Procuradoria Geral da República, a pedido do Ministério da Educação, instalou, em 2001, a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2501 julgada pelo STF em 2008, que declarou inconsistentes e ilegais as disposições da Constituição Mineira que estabelecia a vinculação de IES privadas ao seu sistema de ensino, ferindo, assim, o que dispunha a LDB 9.394/96, em seus artigos 16 e 17.

No entanto, os fatores que contribuíram para a instalação da ADI 2501 devem ser analisados na sua totalidade, para além de dispositivos legais, já que, por mais de dez anos,

após a promulgação da LDB nº 9.394/96, o CEE/MG continuou atuando na avaliação e na regulação de IES privadas, sem sofrer qualquer tipo de constrangimento e/ou impedimento por parte das instâncias centrais.

Ao serem indagados sobre os fatores que motivaram a instalação da ADI, os interlocutores evidenciaram questões um tanto complexas e nebulosas, envolvendo relações ambíguas e duvidosas entre o CEE/MG e as IES.

O que motivou a ADI? Eu vivenciei muito de perto esse problema. Foi um curso de medicina que foi autorizado pelo CEE na cidade de [...]. O que houve com essa faculdade de medicina foi o seguinte: o processo veio para cá, foi pedido por gente que transitava aqui, autoridade que transitava aqui dentro, que de forma indevida, na calada da noite, autorizou o funcionamento desse curso de medicina. E assim, esse curso de medicina começou a funcionar de forma ilegal. Porque, não sei se você sabe, mas nem o CEE e nem o CFE tem autonomia para autorizar o funcionamento de cursos de medicina. Primeiro tem que haver a autorização do conselho de medicina. E esse curso foi criado sem o conhecimento do Conselho Regional de Medicina. E aí começaram os problemas: o Conselho Regional de Medicina dando em cima do CEE/MG, não aceitava os diplomas dos alunos e nem emitia o registro no CRM (R1CEE/MG, informação verbal).

Essas informações, relatadas pelo R1CEE/MG, ilustram desvios cometidos por membros do CEE/MG que podem ter concorrido para chamar a atenção de outros órgãos ligados à oferta da educação superior no país, por exemplo, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que, de acordo com o Decreto nº 5.773/2006, tem autonomia para atuar nos processos de regulação, avaliação e supervisão de cursos de medicina. O artigo 28 do referido decreto estabelece que os processos de criação de cursos de graduação em medicina, inclusive em centros universitários e universidades, deverão ser submetidos ao CNS, antes de serem autorizados pelo MEC. O artigo 36, por sua vez, determina que o reconhecimento de cursos de graduação em medicina deverá, também, ser submetido à manifestação do CNS. Vale ressaltar que essa exigência de submissão dos processos de criação, autorização e reconhecimento de cursos de medicina ao CNS também deve ser seguida pelos conselhos estaduais.

Ao que tudo indica, parece que foi em função da atuação dos órgãos de regulamentação do exercício da profissão médica que outras irregularidades ainda mais complexas vieram à tona, conforme evidencia o relato do interlocutor R2CEE/MG.

Quando chegou na etapa do reconhecimento do curso tudo veio à tona. Descobriu-se que aquela instituição que pertencia ao nosso sistema [SEE/MG] funcionou como laranja no caso, pois a faculdade ofertante do curso de medicina pertencia ao SFE. Assim, a IES do nosso sistema [SEE/MG] serviu apenas de laranja, de fachada, pois era uma instituição nossa (SEE/MG) que pediu autorização de um curso de medicina para outra instituição privada que não era do nosso sistema. Isso gerou um problema sério e uma intervenção nessa Faculdade que tinha pedido a autorização do curso de medicina (R2CEE/MG, informação verbal).

A situação narrada culminou, segundo os interlocutores do CEE/MG, em um pedido de nulidade do ato de instituição da referida faculdade de medicina, impetrado pelo Conselho Regional de Medicina do Estado de Minas Gerais, pela Associação Médica de Minas Gerais e pelo Sindicato dos Médicos de Minas Gerais junto às instâncias superiores. Em seguida, determinou-se a anulação do ato de autorização da referida faculdade de medicina e a imediata transferência do processo do curso, em questão, para o SFE.

Assim, os representantes do CEE/MG acreditam que a abertura desse curso, de forma problemática, contribuiu para a instalação da ADI, pois além da ação desses órgãos ligados à área médica, os alunos, por sua vez, ao se sentirem lesados, também empreenderam vários movimentos e acionaram o poder público central em busca de garantir os seus direitos.

No entanto, parece que essa situação do curso de medicina, analisada de forma mais detalhada, não tem relação direta com a instalação da ADI, que se deu no ano de 2001. Vale lembrar que este fato, envolvendo o referido curso de medicina, ocorreu após a promulgação do Decreto nº 5.773/ 2006, que passou a prever a atuação do CNS nos processos de criação de cursos de medicina. Mas o certo é que as questões complexas envolvendo esse curso de medicina podem ter concorrido para apressar o julgamento da ADI 2501 pelo STF, que se deu em fins de 2008. Esse conjunto de fatores corrobora, mais uma vez, a hipótese levantada no início deste estudo, de que a rede de IES privadas de MG, mantidas pelas fundações públicas, se desviou das políticas do SFE, por ocasião da atuação do CEE/MG.

É pertinente inferir, também, que a ADI instalada em 2001 exerceu influências, nos anos que antecederam ao seu julgamento, na regulação da educação superior em MG, desencadeando tensões, redirecionamentos e, inclusive, encorajando atores a reivindicarem direitos e a demarcarem espaços de atuação.

Dando sequência à coleta de informações, os interlocutores do CEE/MG foram indagados sobre as implicações decorrentes da ADI 2501. O representante R1CEE/MG

explicita a sua percepção sobre as implicações advindas da instalação dessa ação direta de inconstitucionalidade, que se deu em 2001, pela Procuradoria Geral da República (PGR). Vale lembrar que, por meio dessa ADI, a PGR questionava as disposições da Constituição Mineira que previam a vinculação de IES privadas ao SEE/MG e, conseqüentemente, a avaliação e regulação delas pelo CEE/MG.

Embora a instalação da ADI tenha ocorrido em 2001, já o seu julgamento pelo STF ocorreu apenas em fins de 2008. Assim, o representante do CEE/MG parece fazer alusão aos contratemplos ocorridos nesse interstício de tempo, entre a instalação e o julgamento da ADI 2501.

A instalação da ADI repercutiu no estado inteiro, prejudicou muitos alunos, foi uma intervenção muito dolorosa, foi terrível. Foi a partir da instalação da ADI em 2001, inclusive, que se começou a dizer que diploma registrado pelo CEE/MG e que curso feito em instituição de Minas Gerais não tinham valor, então ficou muito ruim (R1CEE/MG, informação verbal).

Vale esclarecer que a ADI 2501 abrangia apenas as IES privadas reguladas pelo CEE/MG, que na época era em torno de 40, atendendo aproximadamente a 100 mil alunos. No que tange aos direitos adquiridos pelas vias legais do CEE/MG, não se pode afirmar que as IES e os seus alunos tenham sido prejudicados, nem por ocasião da instalação da ADI e nem no seu julgamento.

No período compreendido entre 2001 e 2008, ou seja, da instalação da ADI até o seu julgamento, as IES continuaram exercendo regularmente as suas atividades, inclusive certificando os seus alunos. Portanto, nem as instituições e nem os discentes foram prejudicados em seus direitos adquiridos na instância do SEE/MG. Ademais, poucos meses após o julgamento da ADI, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Superior (SESu), publicou o Edital nº 01 de janeiro de 2009, determinando a forma como deveria ocorrer a renovação dos atos regulatórios praticados pelo SEE/MG junto ao SFE. Tanto o texto desse edital da SISu/MEC quanto o acórdão emitido pelo STF determinavam que fossem considerados “válidos os atos regulatórios (e os deles decorrentes) praticados até a data do julgamento da ADI no âmbito do sistema estadual de ensino de Minas Gerais, em face das instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada” (BRASIL, 2008; 2009).

No entanto, esse período de oito anos decorridos entre a instalação e o julgamento da ADI 2501 representou um tempo de embates entre as instâncias da esfera central e de MG, por meio de movimentos empreendidos pela Procuradoria Geral da República, pela

Assembleia Legislativa do estado de Minas gerais, pela Associação das Fundações Educacionais de Ensino Superior do Estado de Minas Gerais (AFEESMIG) entre outros, conforme pode ser verificado nos textos que compõem o processo da referida ADI. Isso acabou por gerar um clima de incerteza no CEE/MG e conseqüentemente nas IES, conforme o depoimento de R1CEE/MG. Somado a isso, tem-se a força da mídia e das IES concorrentes pertencentes ao SFE, que se incumbem de tornar a situação ainda mais tensa, num período de incertezas e instabilidade para as instituições atingidas pela ADI 2501.

Ao serem questionados sobre as conseqüências da não adesão das IES mineiras à política de avaliação do Sinaes, os representantes do CEE/MG tendem a comparar a forma de avaliar dos dois sistemas de ensino, desqualificando o Sinaes.

Olha, sinceramente, eu acho que a nossa avaliação é bem mais significativa. Todas as IES que passaram para o SFE afirmam que o CEE/MG era muito mais rigoroso e avaliava com muito mais profundidade do que é a avaliação do MEC. Então, eu acho que esse tempo que as instituições ficaram fora do Sinaes não as atrapalhou em nada, não as afetou em nada (R2CEE/MG, informação verbal).

Comprovamos isso por meio das seis instituições que estão retornando para o SEE, com seus 25 cursos. A maioria delas, após a migração, entrou com pedidos de renovação de reconhecimento de cursos no SFE e muitas delas nem foram visitadas. Algumas até foram visitadas, mas ainda não têm o ato legal publicado, então elas voltaram para cá descobertas. Eu acho que o MEC não é tão ágil quanto eles alardeiam que são, porque as instituições, às vezes, ficam funcionando sem assistência nenhuma (R1CEE/MG, informação verbal).

O depoimento do R2CEE/MG parece um tanto paradoxal em relação às narrativas dos atores das IES, também ouvidos na pesquisa empírica. Ao passo que os atores foram enfáticos na descrição das implicações decorrentes da migração para o SFE e dos muitos desafios colocados pelo Sinaes, os interlocutores das IES foram unânimes em destacar que a proximidade geográfica e a facilidade de acesso ao CEE/MG proporcionavam certa confiança e tranquilidade nos processos de avaliação e regulação.

As críticas emitidas por R1CEE/MG sobre as ineficiências do MEC na condução dos processos de avaliação e regulação parece serem pertinentes, pois o SFE tem demonstrando atrasos nos fluxos avaliativos e desorganização cronológica nos processos de regulação da educação superior, conforme consta num estudo realizado por Griboski (2014).

Quando o R1CEE/MG menciona que IES estão retornando para o SEE/MG, ele está se referindo às seis fundações educacionais que optaram, ainda em 1989, que suas

mantidas seriam absorvidas pelo poder público estadual. Essa promessa se efetivou recentemente, e, assim, entre os anos de 2013 e 2014, essas IES foram absorvidas pela UEMG e conseqüentemente voltaram a pertencer ao SEE/MG e a serem avaliadas e reguladas pelo CEE/MG, agora legalmente, em consonância com o previsto no artigo 17 da LDB nº 9.394/96.

Vale lembrar que no processo de criação da universidade estadual, previsto na constituição de MG de 1989, ficou estabelecido um prazo para que as fundações públicas, mantenedoras de IES privadas, optassem por serem associadas ou não à UEMG. Naquela época, essas seis fundações, a que se refere o R1CEE/MG, optaram pela integração à UEMG. No entanto, por ocasião do julgamento da ADI/2008, as IES mantidas por essas fundações também tiveram que migrar para o SFE, pois continuavam ministrando ensino pago, ou seja, transcorridos quase dez anos da promulgação da constituição estadual elas ainda não haviam sido absorvidas pelo poder público estadual, o que ocorreu recentemente.

Segundo o depoimento de R2CEE/MG, “em decorrência da vontade e do empenho de lideranças políticas das regiões de localização dessas IES, mantidas pelas fundações educacionais localizadas nas cidades de [...], elas foram absorvidas pela Universidade do estado de MG”.

A UEMG absorveu três delas em 2013 e outras três estão sendo absorvidas em 2014. Essas IES foram estadualizadas e as fundações que as mantinham foram extintas, sendo o seu patrimônio e os seus cursos transferidos para a UEMG. Houve acordo de cavalheiros sobre quem assumiria o passivo e quem assumiria o ativo. Acho que o passivo ficou por conta do governo do estado de MG e o ativo para a UEMG (R1CEE/MG, informação verbal).

Vale ressaltar que a Lei estadual nº 20.807, de 26 de julho de 2013, promulgada pelo então governador de Minas Gerais, Antônio Anastasia, dispõe sobre o processo de absorção dessas fundações pela UEMG.

Em seguida, os representantes do CEE/MG manifestaram as suas percepções sobre as principais dificuldades que as IES têm encontrado na relação com o SFE.

Parece que há uma sensação de abandono. As universidades nem tanto, mas as outras instituições sim. Algumas delas são pequenas, não têm tanto recurso, não têm tanto aluno. Então, quando passaram para o SFE foram sucateadas, a esperança acabou (R2CEE/MG, informação verbal).

Tudo no MEC depende de pagamentos, lá tudo é bem mais caro, então fica tudo mais difícil para essas pequenas instituições, elas não deram conta das exigências do SFE. Isso dá pena! Pois eram instituições de grande importância para a comunidade, representavam ponto de referência para o local onde estavam. (R1CEE/MG, informação verbal).

Os depoimentos evidenciam que as IES pequenas, pertencentes à organização acadêmica faculdade, e, portanto, desprovidas da autonomia prevista na legislação, são as que enfrentaram maiores dificuldades com a nova realidade do SFE e a sua política de avaliação. Esse fator também foi evidenciado pelos atores das IES selecionadas, por ocasião da realização das entrevistas.

Isso parece decorrer da utilização, pelo Sinaes, dos mesmos procedimentos para avaliar e regular todas as IES, sem levar em conta as diversidades que perpassam a realidade da educação superior no país, provenientes tanto da organização acadêmica (faculdade, centro universitário e universidade) quanto da categoria administrativa (pública e privada), além das especificidades locais e regionais.

Os depoimentos dos interlocutores do CEE evidenciam que essas instituições, ainda que pequenas em número de matrículas, desempenham um papel social relevante na sua região de abrangência. Isso indica a necessidade do SFE desenvolver políticas de avaliação em consonância com a realidade dessas IES que têm o seu modo próprio de atuarem na oferta da educação superior, ainda que desprovidas do princípio da autonomia. Assim, parece que a forma de atuação do SFE deva ser no sentido de orientar, acompanhar e assistir, de forma diferenciada, aquelas IES que não detêm da autonomia preconizada pela legislação. Ademais, essa forma de atuar do Sinaes, por meio de uma política única de avaliação, parece entrar em contradição com o princípio da diversidade propalado pelo próprio Estado, que também atua na criação de modelos diversos de IES.

Analisado numa perspectiva marxista, o Sinaes representa a totalidade macro e complexa de uma política de Estado, perpassada por tensões, contradições e, também, por outras complexidades, que, no caso desta tese, situam-se em MG, nos embates entre o macro (SFE) e o micro (SEE).

Por fim, as representantes do CEE/MG foram indagadas sobre as contribuições da política de avaliação do Sinaes para a educação superior do país.

Entendo que tudo que contribui para melhorar é importante. Eu acho que o próprio Enade é uma forma de a instituição aprimorar e corrigir as falhas. Eu

acho que o MEC nesse ponto, nessa parte da avaliação, é até muito bom (R2CEE/MG, informação verbal).

Estamos com uma resolução nova do ensino superior em que os instrumentos de avaliação do SEE/MG foram refeitos. A câmara de ensino superior do CEE/MG tomou como base os instrumentos do SFE, que por sinal ficaram muito bons, e os adequou à nossa realidade, preservando a nossa autonomia e a peculiaridade de cada região (R1CEE/MG, informação verbal).

Os depoimentos dos interlocutores evidenciam que existe uma tendência do SEE/MG em tomar como referência, ainda que parcialmente, os instrumentos de avaliação do SFE. No entanto, observa-se que não existe uma compreensão clara da política do Sinaes na sua totalidade, uma vez que apenas o Enade é mencionado como avaliação que pode contribuir para o aperfeiçoamento. Vale ressaltar que o SEE/MG não utiliza os resultados do Enade e nem os alunos participam desse exame. Portanto, tudo indica que os instrumentos do SFE tomados como base são os de avaliação institucional externa e de avaliação de cursos *in loco*.

A pesquisa junto aos representantes do CEE/MG possibilitou recuperar as condições históricas e sociais em que se iniciou a atuação de MG no segmento da educação superior e, também, permitiu apreender as tensões e os embates que, no decorrer dos anos, permearam as relações entre as esferas micro (SEE/MG) e macro (SFE). Assim, essa discussão ofereceu importantes contribuições para compreender o campo empírico em que os interlocutores (gestores, coordenadores de cursos, presidentes de CPAs, procuradores institucionais) construíram as suas percepções sobre o processo de migração das IES mineiras para o SFE, bem como as implicações e os efeitos do Sinaes.

No intuito de ampliar a discussão sobre o objeto do presente estudo, buscou-se apreender, por meio das narrativas de outros interlocutores, como tem sido a concretização da política de avaliação do Sinaes na realidade das IES mineiras, eleitas para este estudo. Essa pesquisa empírica foi realizada seguindo as indicações de Ball (2009) de que as políticas produzem os seus efeitos é no contexto da prática, mediante interpretações e recriações. Assim, as entrevistas com gestores, coordenadores de curso, presidentes de CPAs e procuradores institucionais foram realizadas com vistas a encontrar respostas para as seguintes indagações: Quais têm sido as implicações para as IES mineiras, decorrentes da migração para o SFE? Que efeitos a política de avaliação do Sinaes tem produzido nas IES mineiras? Que significados os atores das IES mineiras têm atribuído à política de avaliação do Sinaes?

A percepção dos interlocutores sobre as implicações e os efeitos do Sinaes, decorrentes do processo de migração das IES mineiras para o SFE, foi apreendida por meio de uma entrevista semiestruturada, apoiada por um roteiro com perguntas distribuídas em três blocos, sendo que no primeiro bloco constavam as perguntas comuns, sobre a percepção do Sinaes como política de avaliação e regulação adotada pelo Estado; no segundo bloco, indagava-se sobre o processo de migração das IES para o SFE; no terceiro bloco, perguntava-se sobre os efeitos das políticas de avaliação do Sinaes nas IES mineiras. Vale destacar que os blocos 2 e 3 estavam constituídos por perguntas específicas, inerentes às funções e/ou aos cargos dos sujeitos.

Conforme já foi ressaltado anteriormente, a análise das percepções dos interlocutores em seções distintas se deve ao fato de que esses sujeitos compreendem e apreendem a política de avaliação do Sinaes nas condições dadas e específicas de seus cargos. É nas especificidades de suas funções que eles vivenciam as contradições advindas das exigências do Sinaes e, também, constroem práticas possíveis e mediadas por essa mesma política de avaliação. Assim, embora o objeto de estudo seja o mesmo - o Sinaes -, é por meio da práxis dos seus interlocutores (gestores, coordenadores de cursos, presidentes de CPAs, procuradores institucionais) que essa política de avaliação adquire significados e se efetiva na sua totalidade, com suas correlações e contradições.

Vale ressaltar, ainda, que no final deste capítulo são realizadas sínteses integrativas das percepções dos interlocutores sobre as implicações decorrentes do processo de migração das IES mineiras para o SFE, bem como os efeitos do Sinaes nessas instituições.

5.4 Dinâmica das IES frente às diretrizes de avaliação e regulação apontadas pelo Sinaes

Ficamos três anos com uma consultoria que nos ajudou a entender as lógicas, as regras e as exigências do MEC e, também, a adequar os nossos documentos e as nossas rotinas ao SFE (G3C, informação verbal).

A interlocução com os gestores da IES A, B e C se deu com o intuito de compreender as implicações para as IES mineiras, advindas do processo de migração para o SFE e também objetivou apreender os efeitos produzidos pela política de avaliação do Sinaes na realidade dessas instituições.

Questionados sobre as mudanças realizadas nas IES, após o julgamento da ADI 2501/2008, com vistas a atender às políticas do SFE⁵⁸, observa-se que os gestores da universidade e do centro universitário apontaram que não foram necessárias grandes adequações por ocasião da migração. Já o gestor da faculdade (G3C) ressalta que os impactos decorrentes do processo de migração foram inúmeros e complexos.

Foram feitas pequenas mudanças, normal a todas as instituições, como a inclusão de Libras e educação ambiental. Isso é porque o SFE vai criando legislações e orientações novas, a gente tem que ir sempre se adequando (G1A, informação verbal).

Não foram realizadas mudanças significativas [...] as práticas do conselho federal já eram adotadas nessa instituição. Então, em termos de impacto foi pequeno, pois no processo de transição nós praticamente não tivemos que mudar as rotinas dos processos usados aqui dentro da instituição, já estavam adaptadas (G2B, informação verbal).

A primeira coisa que fizemos foi contratar uma consultoria, porque a dificuldade de entender o que o MEC estava pedindo e as suas orientações foram muito grandes. Então foi só com a consultoria que nós tivemos condição de caminhar. Modificamos também a forma de atuação dos cursos, das coordenações, mudamos o regimento, o PDI, a forma de avaliação da aprendizagem. Houve muitas mudanças para atender aos indicadores de avaliação do SFE (G3C, informação verbal).

A partir desses depoimentos, pode-se inferir que os impactos decorrentes do processo de migração foram mais intensos nas IES detentoras de menor autonomia, uma vez que a faculdade precisou contar, inclusive, com a assessoria de agentes externos para conseguir compreender, interpretar e assimilar as políticas do SFE. Ao tomar essa medida, a IES C se abdicou de exercer o seu protagonismo no processo de avaliação. O depoimento do G3C demonstra, também, que a IES não tem conseguido compreender e nem assimilar a política de avaliação do Sinaes na sua totalidade, pois se preocupa apenas em garantir, por meio dos serviços de uma consultoria, que os seus documentos e as suas práticas sejam ajustados às exigências postas pela regulação.

Diante disso, fica evidente a contradição que perpassa o Sinaes, pois, quando ocorre a subsunção da avaliação pela regulação, essa política tende a induzir as IES a promoverem apenas adequações superficiais, em detrimento de uma avaliação formativa com vistas ao aperfeiçoamento dos processos e à emancipação dos atores.

⁵⁸A pergunta feita aos gestores foi a seguinte: “Que mudanças foram realizadas nesta IES, pós a ADI 2501-STF/2008, com vistas a atender às políticas do SFE/Sinaes?”

Embora o gestor da universidade (G1A) deixe transparecer que as adequações na IES são frequentes em decorrência das orientações e das legislações expedidas periodicamente pelo SFE, observa-se que esses ajustamentos se dão no sentido de atender aos requisitos legais postos pela regulação. Esse gestor não evidencia a compreensão do Sinaes na sua totalidade, enquanto política que preconiza, inclusive, a atuação dos atores locais no processo de avaliação formativa com vistas ao autoconhecimento e ao aperfeiçoamento institucional.

Os movimentos de adequação interna das IES mineiras às políticas do SFE corroboram as teorias de Ball (2009) e de Barroso (2006). Esses autores postulam que atores das diferentes esferas, de forma especial aqueles que têm papel decisivo na gestão das instituições, exercem interferência direta no funcionamento das políticas propostas pelo sistema central, ajustando as normas da esfera macro na realidade local.

A afirmação do gestor da instituição B de que não deparou com nenhum tipo de dificuldade no processo de migração merece ressalvas. Por ocasião da realização das entrevistas, um coordenador de curso dessa mesma IES declarou, conforme descrito abaixo, que, diante dos desacertos que tiveram na primeira visita *in loco*, após a migração, no processo de credenciamento da instituição, foi contratada uma consultoria para orientá-los melhor sobre as políticas do SFE e, assim, passaram a ter mais êxito com as outras comissões que receberam a partir de então. De tal modo, o interlocutor CC3B explicita que

[...] a necessidade da consultoria veio logo que estive aqui a primeira comissão de avaliadores do MEC para o credenciamento [...]. Aí sentimos que tínhamos que começar a afinar e alinhar com o MEC. A consultoria faz isso, pois ela trabalha alinhada com o MEC. Então, você tem uma consultoria que está trabalhando afinada com o MEC, ela vem e presta esse serviço para você e você adéqua todo seu trabalho ao MEC, aí fica tudo mais fácil (CC3B, informação verbal).

A presença de consultorias nas IES pode concorrer para o desvirtuamento das finalidades da política de avaliação do Sinaes, uma vez a comunidade acadêmica abre mão do seu protagonismo, permitindo a atuação de forma pontual e superficial de agentes externos, o que, segundo Ball (2004), “encoraja as instituições a se preocuparem cada vez mais com o seu estilo, sua imagem, sua semiótica, com a maneira como apresentam as coisas mais do que como as fazem funcionar” (p. 1117).

Diante da solicitação de que fizessem uma comparação apreciativa entre as políticas de avaliação do SEE/MG e do SFE/Sinaes⁵⁹, os gestores das instituições A e C emitiram os seus pareceres. O gestor da instituição B alegou que não poderia responder a essa questão pelo fato de não ter exercido atividades ligadas à gestão na época em que a IES pertencia ao SEE/MG. No período anterior à migração, ele exercia apenas a docência na instituição. Assim, têm-se, a seguir, os depoimentos de G1A e G3C.

Eles [CEE/MG e SFE] avaliavam quase da mesma maneira. Mas eu acho que o SEE era mais flexível, talvez pela proximidade. Às vezes alguns dirigentes ficavam tranquilos porque o sistema era estadual (G1A, informação verbal).

No CEE não havia a exigência da avaliação institucional. Nós até já fazíamos, embora de forma precária e do nosso jeito. A avaliação externa, realizada pelo CEE, consistia somente na avaliação feita pelas comissões por ocasião das visitas, no período de 3 anos para os cursos e de 5 anos para o recredenciamento [da instituição], era o que existia. A avaliação de alunos não era feita, ou melhor, o aluno até fazia o ENADE, mas ele não entrava no cálculo do conceito do curso. Prevalencia o conceito que a comissão dava ao curso por ocasião da visita. Era melhor, a gente não ficava refém da nota do aluno no ENADE, como é hoje (G3C, informação verbal).

Embora os gestores indiquem a flexibilidade e o não cômputo do Enade como aspectos positivos da avaliação desenvolvida pelo CEE/MG, eles admitem que existiam limitações nesse sistema que induziam ao comodismo dos gestores e das IES. Observa-se que a avaliação da educação superior realizada pelo SEE/MG limitava-se ao formalismo das visitas *in loco* para credenciamento de IES e reconhecimento de cursos, e que essas ocorriam em intervalos esporádicos, de 3 a 5 anos. Portanto, tem-se uma política de avaliação unilateral, pontual e externa. A não exigência da autoavaliação institucional e da avaliação do aluno isenta a comunidade acadêmica de assumir o seu papel no processo avaliativo e conseqüentemente de mobilizar ações com vistas ao aperfeiçoamento.

Agindo assim, o SEE/MG parecia, neste caso, pouco comprometido com uma política de avaliação da educação superior no estado de MG que envolvesse todos os segmentos e instâncias acadêmicas na busca de qualidade.

Sousa (2012) chama atenção para a dimensão processual e dinâmica da avaliação formativa, que, além de produzir dados, desencadeia o comprometimento dos atores com a melhoria dos processos. Segundo ele,

⁵⁹ Os gestores emitiram os seus depoimentos diante do seguinte enunciado: “Numa perspectiva comparativa, faça uma apreciação das políticas de avaliação da educação superior do SEE/MG e do SFE/Sinaes”.

[...] pensar a avaliação como política pública é entendê-la como um processo dinâmico que não ocorre apenas ao final de cada etapa, projeto ou programa, mas como política pública que se institucionaliza em cada ação, com a possibilidade de intervir no replanejamento ou aprimoramento das políticas sociais em curso. Pensar em avaliação como política pública é informar os resultados da ação à sociedade, sejam como parte da prestação de contas do Estado ou como forma de comprometer os envolvidos com o sucesso obtido e com as fragilidades identificadas nos resultados e metas não alcançados (p. 161-162).

Assim, é por meio da política pública de avaliação que as IES, os governantes e todos os envolvidos obtêm conhecimento das suas fortalezas e fragilidades, podendo, então, traçar ações com vistas a alcançar os padrões de qualidade estabelecidos e almejados.

Aos gestores foi solicitado, ainda, que indicassem as dificuldades que eles têm enfrentado na relação com o Sistema Federal de Ensino (SFE)⁶⁰. Ao analisar seus depoimentos, de uma forma geral, verifica-se que as dificuldades têm decorrido da tensão entre avaliação e regulação, evidenciadas nas avaliações *in loco* e, também, nas questões que envolvem a compreensão das orientações e exigências do SFE, atribuídas ao atendimento precário e distante do MEC.

As comissões vêm avaliar aquilo que está acontecendo, e eu tenho muita tranquilidade e fico até muito satisfeita que eles [avaliadores do SFE] venham. Eu acho é que a gente deveria ter aderido ao sistema federal há muito tempo, porque as coisas fluem mais facilmente, mais rapidamente (G1A, informação verbal).

Tivemos problemas por ocasião do recredenciamento da instituição e da renovação de reconhecimento do curso de Agronomia. Os demais processos de verificação foram tranquilos e tivemos bons resultados. (G2B, informação verbal).

A questão é o distanciamento do MEC que acaba gerando morosidade no atendimento e na solução das nossas demandas. Às vezes quando a gente consegue falar lá eles pedem para abrir uma demanda que é respondida depois de alguns meses, aí a gente já resolveu o problema de outra forma. Algumas respostas são evasivas, você tem que tentar entender nas entrelinhas o que eles querem ou estão exigindo (G3C, informação verbal).

Embora o gestor da universidade (G1A) indique certo conforto em relação ao Sinaes, ele não evidencia a compreensão dessa política de avaliação na sua totalidade,

⁶⁰ Os gestores emitiram os seus depoimentos diante da seguinte pergunta: “Que dificuldades a gestão desta IES tem encontrado na relação com o SFE?”

referindo-se apenas à visita das comissões externas de avaliação. O gestor do centro universitário (G2B) relata dificuldades pontuais, por ocasião de avaliações *in loco*. Vale lembrar que nessa IES, após essas primeiras tensões, houve a contratação de um serviço de consultoria, conforme evidenciado, anteriormente, por esse gestor. O gestor da faculdade (G3C) tem encontrado mais dificuldades e as tem creditado ao distanciamento do SFE das IES.

Os gestores não apontam dificuldades decorrentes da compreensão da política de avaliação do SFE na sua totalidade, envolvendo a avaliação das IES (interna e externa), a avaliação dos cursos e a avaliação dos estudantes. Ademais, eles não têm conseguido compreender a relação e a interdependência entre avaliação e regulação, dois movimentos inerentes ao Sinaes. Por outro lado, essa forma de interpretar o Sinaes pode decorrer de escolhas movidas por outros interesses, em que a política de avaliação tem a sua compreensão reduzida a situações pontuais com vistas à obtenção de índices favoráveis, em detrimento de sua função formativa e processual.

Observa-se, também, que a maior ou menor autonomia das IES, preconizada pela legislação, tem influenciado as relações com o SFE. Quanto menor o poder de decisão da IES, maiores são os direcionamentos e as orientações requeridas por ela da esfera central. Assim, é compreensível que o gestor da faculdade tenha encontrado maiores dificuldades na relação com o SFE, tanto pelo distanciamento geográfico, quanto pela ausência de vínculos com a esfera federal por quase duas décadas, somados à falta de autonomia, fatos esses que têm emperrado as deliberações internas na instituição C.

Chama atenção, também, as percepções, por vezes contraditórias, entre os gestores das instituições A e C. Enquanto que para o primeiro gestor os processos fluem com maior facilidade e rapidez dentro dessa nova realidade, para o gestor da instituição C a morosidade tem imperado nas relações com o SFE e dificultado o funcionamento da IES.

Martins (2000) e Sousa (2003), ao discutirem sobre a heterogeneidade que perpassa a realidade da educação superior brasileira, advertem para a inadequação de tratar todas as IES a partir dos parâmetros de funcionamento das instituições universitárias. Disso decorre a necessidade de uma maior disposição do SFE em oferecer o suporte necessário e diferenciado às faculdades, uma vez que elas são impedidas, por lei, de deliberarem sobre inúmeros assuntos acadêmicos.

Vale ressaltar que a centralização assumida pelo SFE, em relação à política de avaliação da educação superior, desde os anos de 1990, decorre da reconfiguração do papel do Estado em consonância com interesses hegemônicos. Nesse contexto, em que, segundo Ball

(2004), o Estado tem seguido as lógicas da gestão pública pós-burocrática, fortalecendo-se como agente regulador/auditor/avaliador em detrimento da prestação de serviços públicos, parece residir, também, toda a problemática que envolve o processo de migração das IES mineiras para o SFE. Assim, a migração, as implicações e os efeitos do Sinaes devem ser analisados para além da questão legal, mas considerando também os múltiplos movimentos que perpassam a complexa e, por vezes, contraditória relação entre Estado, sociedade, educação e políticas públicas.

Para Marx (1978), é necessário fazer o movimento do abstrato que se encontra carregado de determinações e relações simples e gerais, para o concreto que então não é mais “uma representação caótica de um todo” e sim “uma rica totalidade de determinações e de relações diversas” (p. 23). É necessário, portanto, ir para além das aparências do fenômeno, embora essas aparências também sejam importantes e não descartáveis, pois é uma aparência do objeto.

Assim, outra questão a ser considerada, no exercício de compreender a política de avaliação do SFE na sua totalidade e para além do que dizem os dispositivos legais, é o protagonismo de MG no que tange à criação, expansão e consolidação de sua rede ensino, tema discutido no capítulo dois. Disso parece decorrer a intervenção do Estado, determinando a migração para o SFE de IES que se encontravam em franca expansão, à revelia do poder da União, contrariando, assim, as diretrizes emanadas da reforma do Estado e da gestão pública adotada pelo governo central.

A partir dos depoimentos dos gestores, pode-se concluir que: (i) os impactos advindos da migração para o SFE foram mais intensos nas IES detentoras de menor autonomia, uma vez que os gestores das instituições B e C (faculdade e centro universitário) alegam que tiveram que contar com serviços de consultoria para ajudá-los na condução desse processo; (ii) embora o gestor da IES A (universidade) evidencie certo conforto com o processo de migração e com a política de avaliação do SFE, ele, no entanto, não demonstra uma compreensão da política de avaliação do Sinaes na sua totalidade, detendo-se na avaliação institucional externa; (iii) ainda que os três gestores considerem que existia uma maior proximidade das IES com o CEE/MG, o qual realizava todas as suas avaliações por meio de visitas *in loco*, eles reconhecem, também, que essa avaliação se dava de forma parcial, não incluindo a avaliação de alunos e nem a autoavaliação institucional, o que para eles induzia ao comodismo das IES; (iv) ainda que legalmente o processo de migração tenha sido resolvido, os gestores explicitam dificuldades decorrentes das tensões vivenciadas nos processos de avaliação e regulação e, também, na relação com SFE que, segundo eles, não

oferece atendimento adequado que favoreça a compreensão da política do Sinaes; (iv) além dos gestores não se referirem ao Sinaes na sua totalidade, eles também parecem não compreender a interdependência entre avaliação e regulação proposta por essa política de avaliação.

Considerando os diversos movimentos que decorrem da totalidade do processo de migração das IES mineiras para o SFE e dos efeitos do Sinaes nessas instituições, a próxima seção se propõe a analisar os depoimentos dos coordenadores de cursos com o intuito de ampliar a discussão, apreendendo as convergências e as divergências, as aproximações e os distanciamentos que perpassam as percepções dos atores locais sobre essas questões.

5.5 Gestão acadêmica dos cursos frente ao Enade

Passamos a adotar estratégias para preparar melhor o aluno para enfrentar o Enade, pois é daí que sai o conceito do curso (CC3B, informação verbal).

A percepção dos coordenadores de cursos sobre as implicações e os efeitos do Sinaes, decorrentes do processo de migração das IES mineiras para o SFE, foi apreendida por meio de uma entrevista semiestruturada, com perguntas distribuídas em três blocos que, respectivamente, indagavam sobre o processo de migração, a percepção sobre o Sinaes, bem como os efeitos dessa política de avaliação nas instituições.

Para atender às políticas do SFE⁶¹, os coordenadores afirmaram que fizeram mudanças no Projeto Pedagógico do Curso (PPC); realizaram adequação na grade curricular, incluindo disciplinas e ajustando carga horária; passaram a dar atenção especial à titulação e à produção científica; criaram o Núcleo Docente Estruturante (NDE) entre outros.

Tivemos que criar o NDE, fazer adequações no PPC para atender algumas leis do SFE em relação à inclusão de disciplinas e acerto de carga horária (CC1A, informação verbal).

Foram feitos alguns ajustes em relação à titulação e à produção científica para atender aos indicadores do MEC [...] (CC2A, informação verbal).

[...] tivemos que adequar a grade curricular do curso, tivemos que criar alguns novos colegiados, por exemplo o NDE [...] passamos a adotar novas estratégias para preparar melhor o aluno para enfrentar o ENADE, que é a

⁶¹ A pergunta do questionário a ser respondida pelos coordenadores era a seguinte: “Que mudanças/ajustes foram realizadas pela coordenação desse curso, após o julgamento da ADI 2501-STF/2008, com vistas a atender às políticas do SFE?”

nova política de avaliação. [...] tivemos inclusive que adequar os planos de ensino para atender às comissões do MEC que estavam para chegar, para reconhecimento do curso. Os documentos institucionais também foram adequados às políticas do sistema federal (CC3B, informação verbal).

Mudamos a grade curricular do curso, incluímos disciplinas para preparar melhor o nosso aluno, de forma especial para o ENADE. Até os laboratórios de informática melhoraram um pouco para atender essa nova realidade (CC 5C, informação verbal).

Nós tivemos que adequar o projeto pedagógico. Houve mudanças nas estruturas curriculares, com inclusão de disciplinas e com aumento de carga horária. Tivemos que criar o NDE e também tivemos que ficar mais atentos à titulação de professores, que pesa bastante no conceito do curso. Nós verificamos a necessidade, para os alunos ingressantes, de estudos de nivelamento em matemática e física. O nosso aluno chega muito fraco, então não adianta a gente começar no cálculo superior, tem que começar na matemática básica. E, além disso, a gente ainda tem que preparar o aluno para o ENADE, pois é daí que sai o conceito do curso (CC6C, informação verbal).

Os depoimentos dos coordenadores indicam que foram realizadas mudanças significativas no funcionamento dos cursos, após a migração das IES para o SFE. No entanto, esses ajustes parecem ter sido realizados mais com vistas a atender aos indicadores da avaliação externa do que pela convicção da comunidade acadêmica da necessidade de aperfeiçoamento das práticas, dos processos e dos serviços desenvolvidos.

Estudos desenvolvidos por Barreyro e Rothen (2014), sobre o percurso do Sinaes nos dois governos do presidente Lula (2003 – 2010), indicam que esta política de avaliação, criada com vistas a empreender uma mudança na lógica da avaliação anterior, propondo três eixos de avaliação igualmente importantes e articulados, tem passado por profundas transformações, distanciando-se cada vez mais da proposta original. Para esses autores, as mudanças são decorrentes, de forma especial, da criação do Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC), em que os resultados do Enade têm exercido o maior peso nos cálculos desses dois indicadores. Dessa forma, o Enade tem ocupado a centralidade do Sinaes e ofuscado a sua política de avaliação formativa, predominando, assim, de acordo com Barreyro e Rothen (2014), a lógica de regular a educação superior do país por meio dos resultados de uma prova, a exemplo do que já fazia o “provão”.

Ao afirmarem que, por ocasião da migração, houve necessidade de inclusão de disciplinas e de ajustamento de carga horária, os coordenadores deixam transparecer que os currículos dos cursos não se encontravam alinhados às Diretrizes Curriculares Nacionais

(DCNs), fato esse que, mais uma vez, corrobora a hipótese levantada no início desta tese sobre o provável desalinhamento das IES mineiras em relação às políticas do SFE.

Chama atenção, ainda, os depoimentos dos coordenadores de que “foram feitos alguns ajustes em relação à titulação e à produção científica” uma vez que estes indicadores pesam bastante no conceito do curso. Nessa afirmação, encontram-se implícitas as estratégias que as IES, de forma especial as privadas, costumam adotar por ocasião da avaliação externa, vinculando ao curso os professores com as titulações mais elevadas. Isso se dá basicamente com a destinação de aulas aos professores titulados naqueles cursos que estão prestes a receber comissões ou constam no ciclo anual do Enade. Para aqueles professores que, embora detenham de titulação, mas não possuem formação na área de especificidade do curso, são destinadas aulas de disciplinas mais genéricas, garantindo, assim, que a sua titulação exerça uma influência positiva nos indicadores de avaliação do curso.

Vale ressaltar que a sujeição dos professores a essas regras decorre de vários fatores. Muitos não atuam em regime de trabalho de tempo integral e, portanto, para aumentar a sua carga horária e, conseqüentemente, a sua remuneração se dispõem a ministrar aulas de conteúdos estranhos à sua formação acadêmica específica. Outros, embora titulados, não encontram oportunidades na sua área de formação e cedem, pois, às pressões das IES e acabam por exercerem a docência até em áreas para as quais não se especializaram. Assim, o professor/trabalhador não percebe que desenvolve um trabalho docente alienado, que o impede de atuar na sua área de formação, a partir da qual seria possível desempenhar o seu verdadeiro papel transformador e emancipador, contribuindo para uma formação acadêmica consistente e de qualidade.

Ao se referir à alienação, Marx (2009) aponta que essa deve ser compreendida como a relação contraditória do trabalhador com o produto do seu trabalho e a relação do trabalhador ao ato de produção, tornando o homem estranho a si mesmo, aos outros homens e ao ambiente em que vive. Assim se sentem aqueles professores que, por questões conjunturais do sistema econômico, se sujeitam e vendem a sua força de trabalho, contraditoriamente à sua área de formação na qual investiram esforços em busca de uma consistência acadêmica. Disso decorrem a contradição e o estranhamento impostos pelas IES aos seus docentes no intuito de atender aos indicadores do Sinaes.

Verifica-se, no entanto, que os coordenadores, paulatinamente, vão se conscientizando de que a obtenção de um bom conceito para o curso está estreitamente ligada à aprendizagem do estudante durante o processo acadêmico. Assim, eles têm incluído disciplinas e aulas de nivelamento nos cursos, com vistas a sanarem as deficiências básicas

dos alunos e, conseqüentemente, obterem um bom resultado no Enade. Isso demonstra que a política de avaliação do Sinaes aos poucos vai adquirindo significados e mediando ações rumo às transformações no cotidiano das IES e de seus cursos, os quais implantam medidas que, além de atenderem aos indicadores de avaliação do SFE, acabam por fortalecer também o processo acadêmico.

Esses movimentos empreendidos pelos coordenadores de cursos das IES mineiras, em relação ao Sinaes, corroboram as ideias de Bakhtin (2002; 1997) de que o texto não se limita à sua função ou sentido primeiro, mas adquire novos sentidos e significados produzidos pela ação humana, no contexto histórico e social em que é aplicado. Assim, ainda com embasamento nesse mesmo autor, pode-se dizer que a condição para que o sentido idealizado e proposto pelo discurso e pelo texto da política de avaliação se concretize e produza seus efeitos consiste na sua apropriação pelos atores das IES que, por sua vez, atribuem novos significados ao Sinaes nas condições sociais e materiais dadas.

Sobre a relação das coordenações de cursos com as comissões do SFE⁶², de verificação *in loco*, três coordenadores disseram, por ocasião das entrevistas, que ainda não haviam recebido comissões de avaliação externa do curso e que, portanto, não poderiam se posicionar diante desta indagação. Dois, desses três coordenadores, pertencem à instituição A (CC1A e CC2A) e o outro é da instituição C (CC5C). Os cursos coordenados por eles têm se mantido com CPC 3, motivo pelo qual eles não receberam comissões de avaliação externa.

Assim, são analisados os depoimentos de três coordenadores sobre a relação deles com as comissões de avaliação do SFE, sendo dois coordenadores da instituição B e um da instituição C.

Nós tivemos problemas com as comissões. A política, hoje, de avaliação às vezes é falha. Por mais que a instituição se adéqua às exigências dessa política quanto à infraestrutura, aos planos de ensino, ao projeto pedagógico, às vezes nós ficamos na mão do aluno que também é ouvido pelas comissões e passam informações que desfavorecem a instituição e que nem sempre são verídicas. (CC3B, informação verbal).

Eu, particularmente como avaliador do MEC, sei que o Inep sempre pregou que a avaliação tem que ser formativa, não pode ser punitiva [...]. Quando nós recebemos as comissões do INEP aqui, para avaliar nossos cursos, somos muito bem tratados, as comissões são muito bem preparadas, então acredito que hoje o INEP está no caminho certo, precisa melhorar, lógico, mas tudo está acontecendo de uma forma muito tranquila, tanto de um lado

⁶² Aqui, os coordenadores se expressaram diante da seguinte pergunta: “Como tem sido a relação entre essa coordenação de curso e a Comissão de verificação *in loco* do SFE/MEC?”

quanto de outro. As escolas se preparando cada vez mais e as comissões cada vez mais buscando acertar (CC4B, informação verbal).

Eu já recebi comissão e a relação foi tranquila. Eles têm todos aqueles roteiros que eles seguem. Fizeram várias reuniões, primeiro foi com o coordenador, depois com a secretaria, com os professores, com os alunos. Eles foram muito proativos, nos ouviram, não tivemos nenhum problema. Parece que eles estavam mais preocupados até em ajudar, esclarecer, auxiliar, do que simplesmente ficar querendo complicar. O curso recebeu o conceito 3. Parece baixo, mas pelas nossas limitações está muito bom (CC5C, informação verbal).

O coordenador CC3B retrata uma crítica que tem se tornado comum no meio acadêmico, de forma especial nas IES privadas, com a política de avaliação do Sinaes, qual seja: “a instituição fica na mão do aluno”. Essa queixa causa certo estranhamento, pois, se o fim último de toda prática educativa é garantir a formação acadêmica do estudante, pressupõe que a este deva ser dado espaço, enquanto sujeito que tem muito a expressar sobre a realidade da IES, de forma especial por ocasião das avaliações *in loco*. Espera-se que as comissões tenham o discernimento suficiente para verificar a pertinência das falas dos alunos e confrontá-las com as dos outros sujeitos e com as outras dimensões avaliadas na IES.

O interlocutor CC4B, além de se apresentar como avaliador do Inep, tende a não reconhecer as tensões que perpassam a política de avaliação, destacando as potencialidades do Sinaes a partir do que está estabelecido no texto dessa política. No entanto, analisado numa perspectiva marxiana, o Sinaes deve ser compreendido para além do discurso e do texto da política, considerando os contextos em que essa política se efetiva, com ações complexas e por vezes contraditórias, que ora se dão no sentido de construir práticas emancipatórias mediadas pela avaliação, ora seguem rumo à negação dessa possibilidade, com ênfase na regulação.

Quando os interlocutores CC4B e CC5C se referem, respectivamente, às formas amistosas de tratamento e às reuniões realizadas pelas comissões de avaliação, vale destacar que esses procedimentos não estão desprovidos de intencionalidades, pois funcionam, também, com vistas à legitimação da política do Sinaes.

Essa relação dos representantes do Estado com as IES apresenta-se como uma oportunidade favorável para que ocorra uma aprendizagem organizacional por parte dos atores, com vistas à assimilação das lógicas da regulação híbrida e das formas de funcionamento do Estado-avaliador, discutidas por Afonso (2011) e Maroy (2011a), coexistindo, assim, ao mesmo tempo, o controle do Estado e a autorregulação das IES na busca por resultados.

Em seguida, os coordenadores de cursos foram indagados sobre as dificuldades que eles têm encontrado em relação às políticas de avaliação do SFE/Sinaes⁶³. Observa-se que, no geral, as dificuldades apontadas pelos coordenadores estão relacionadas ao Enade, à adaptação de documentos do curso às políticas do SFE, à titulação e à produção científica de docentes.

Para três coordenadores (CC1A, CC3B, CC6C), as maiores dificuldades estão relacionadas ao Enade, de forma especial no que tange à conscientização do aluno para a importância desse exame.

Eu vou falar de uma dificuldade, que é mais uma crítica em relação ao Enade [...]. O Enade traz algumas questões que você não encontra em nenhuma bibliografia de graduação [...] questões totalmente fora de contexto e que só poderiam ser feitas por alunos que estivessem fazendo um mestrado, uma pós, com orientador da área específica. Eu sou favorável a essa avaliação, mas algumas coisas precisam melhorar. Então, a minha maior dificuldade reside em como preparar esses alunos para dar conta dessa prova (CC1A, informação verbal).

A nossa grande preocupação é preparar o aluno para o Enade, é conscientizar esse aluno de que é importantíssimo que o curso obtenha uma nota cada vez maior, que isso para ele será motivo de projeção quando ele sair da instituição e for para o mercado de trabalho [...]. Então o nosso grande problema, o nosso grande entrave, o nosso gargalo hoje é essa conscientização do aluno para a importância do Enade (CC3B, informação verbal).

[...] a maior dificuldade que eu sinto é em relação ao Enade, a conscientização do aluno para a importância da prova, é fazê-lo entender que se fizer uma prova ruim o resultado vai complicar o curso. Com o Enade, a gente fica na mão do aluno, que pode destruir o curso com um CPC baixo (CC6C, informação verbal).

As preocupações excessivas com o Enade, evidenciadas por esses três coordenadores, decorrem, conforme já foi explicitado anteriormente, da centralidade que este exame tem ocupado no Sinaes e da preponderância dos seus resultados na composição dos índices IGC e CPC, tomados pela política de regulação como indicadores de qualidade.

Assim, os coordenadores, conscientes do peso expressivo do Enade no cálculo dos índices, buscam estratégias para corresponsabilizar o aluno no alcance de resultados exitosos. No entanto, para o coordenador da instituição A (CC1A), as dificuldades estão para além da conscientização do aluno, uma vez que se trata da complexidade dos conteúdos que são

⁶³ A pergunta realizada aos coordenadores de cursos foi a seguinte: “Que dificuldades o (a) senhor (a) tem encontrado, como coordenador de curso, em relação às políticas de avaliação do SFE?”

cobrados no exame. Essas dificuldades com o exame parecem decorrer da não participação desses coordenadores e de suas respectivas IES, nos anos em que estiveram vinculadas ao SEE/MG, nas discussões e nos processos de implantação do Sinaes e das Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação, sendo que estas últimas balizam a elaboração das provas do Enade, inclusive no que tange aos conteúdos programáticos, às competências e às habilidades avaliadas.

Da ênfase dada ao Enade, parece decorrer a grande contradição do Sinaes, causando rupturas na relação avaliação/regulação, enquanto dois movimentos importantes para a efetivação da política de avaliação. No entanto, quando essa relação se limita à utilização do indicador de qualidade CPC, nos processos de renovação de reconhecimento dos cursos, isso induz as IES e os seus atores a utilizarem estratégias e técnicas em busca de resultados favoráveis, a qualquer custo, em detrimento de investimentos nos processos acadêmicos.

Em sua tese, Griboski (2014) interpreta o uso dos resultados do Sinaes por cursos de pedagogia do país, chegando a resultados que indicam

[...] uma ênfase na situação de funcionamento dos cursos, muito mais próxima dos critérios exigidos da política de controle do Estado, centrada nos resultados necessários à regulação, do que do percurso da avaliação na função emancipatória, a favor da concepção formativa que subsidia o processo de melhoria das IES (p. 49).

Assim, na perspectiva Marxiana, pode-se afirmar que a totalidade do Sinaes está constituída, também, pelas totalidades das IES e de seus atores, que ao mesmo tempo em que se subordinam a essa política de avaliação, também produzem formas de atuação nas condições materiais que lhes são dadas, para além do prescrito pelo discurso e pelo texto dessa política de avaliação.

O outro coordenador de curso da instituição A (CC2A) indica que as suas dificuldades com as políticas do SFE estão relacionadas às exigências em relação à titulação e à produção científica dos docentes.

A exigência em relação à titulação e algumas coisas que são muito específicas das federais, como por exemplo, a produção científica. Tudo bem que a pessoa tenha que produzir, tenha que sempre estar se atualizando, mas geralmente nas instituições privadas você tem outras atividades, você não tem o tempo suficiente para essa produção. Então são algumas exigências

que às vezes ficam difíceis para a gente cumprir. (CC2A, informação verbal).

Embora essa instituição seja uma universidade e, de acordo com o que preconiza a legislação vigente, deva se dedicar também à pesquisa e contar com docentes titulados, para o coordenador, essas são exigências possíveis de serem cumpridas apenas pelas instituições federais e, portanto, deveriam se limitar a elas. Essa percepção do coordenador CC2A deixa transparecer uma visão um tanto mercadológica e pouco comprometida com a qualidade acadêmica, que, por um lado, quer usufruir das benesses da autonomia universitária que favorece a expansão e a tomada de decisão, mas, por outro, quer se eximir das exigências postas pelas políticas de avaliação para essa modalidade de IES.

Para os coordenadores CC4B e CC5C, as dificuldades enfrentadas são decorrentes do processo de adequação dos documentos institucionais às políticas de avaliação do SFE.

Nós temos que ter muitos registros, pois quando o Inep chega para avaliar ele quer ver. Talvez você fale que faz, mas se você não provar não adianta nada. Então, se a instituição realmente tiver registros de tudo aquilo que faz, não terá problemas (CC4B, informação verbal).

No início da Migração eu senti um pouco de dificuldade em fazer a adaptação do Projeto Pedagógico do Curso (PPC) de acordo com o exigido pelo MEC. Aí a instituição contratou uma consultoria que ajudou a gente a fazer isso. No fim, a gente entendeu que o PPC tem que conter todos aqueles itens do instrumento que as comissões usam para avaliar o curso, porque é isso que eles vão querer ver. Claro que depois tem que fazer isso na prática (CC5C, informação verbal).

Observa-se que prevalece a preocupação mais com a formalidade dos registros do que propriamente com o protagonismo da comunidade acadêmica na construção de seus documentos. Isso fica evidente no depoimento do coordenador CC5C sobre a contratação de um serviço de consultoria pela IES no sentido de padronizar o PPC aos itens do instrumento de avaliação de cursos, utilizado pelo Inep. A atuação das consultorias junto às IES concorre para a instalação do que Barroso (2006) e Ball (2009) denominam, respectivamente, de microrregulação local e contexto da prática, que envolve um complexo jogo de estratégias que alteram expressivamente as finalidades da política original.

As consultorias educacionais parecem atuar mais no sentido de treinar as IES a assimilarem a lógica da regulação, do que propriamente com vistas à organização e melhoria dos seus processos. Além do mais, movidas pela lógica capitalista da mais valia, as

consultorias orientam as IES sobre as estratégias que lhes permitam, ao mesmo tempo, atender às exigências dos indicadores de avaliação do Sinaes com o mínimo de investimento/despesa, potencializando, assim, as suas receitas e os seus lucros.

Mediante os depoimentos dos coordenadores de cursos sobre o processo de migração para o SFE, sobre as implicações e sobre os efeitos do Sinaes, pode-se concluir que: (i) os mesmos serviços de consultorias, evidenciados pelos gestores, também atuaram nos cursos, com vistas à conformação dos PPCs e das grades curriculares à política de avaliação do Sinaes; (ii) enquanto os gestores dão ênfase à avaliação institucional externa, os coordenadores de cursos, por sua vez, evidenciam o Enade e os insumos que compõem os índices do curso, o que, também, os impede de compreender o Sinaes na sua totalidade; (iii) embora apenas metade, ou seja, 50% dos coordenadores de curso, interlocutores deste estudo, tenham recebido comissões do SFE para avaliação *in loco*, observa-se que as relações deles com as comissões são menos tensas do que as evidenciadas pelos gestores com as comissões de avaliação institucional; (iv) as maiores dificuldades evidenciadas pelos coordenadores de curso estão relacionadas ao Enade, de forma especial à conscientização e preparação dos estudantes para esse exame, além de problemas enfrentados para atender às exigência em relação à titulação e à produção científica, e, também, para fazer a adaptação de documentos do curso à política de avaliação do SFE; (v) os efeitos do Sinaes nas instâncias dos cursos têm ocorrido mais na direção da conformação a essa política de avaliação, do que do protagonismo dos coordenadores e dos colegiados na perspectiva formativa e emancipatória.

Tendo em vista o expressivo papel desempenhado pelos presidentes de CPAs na efetivação da política de avaliação do Sinaes no interior das IES, a próxima seção se propõe a analisar as percepções desses atores sobre o processo de migração das IES mineiras para o SFE, bem como as implicações e os efeitos advindos do Sinaes.

5.6 Perspectivas de adequação da autoavaliação institucional às dimensões do Sinaes

A autoavaliação institucional foi adequada, com vistas a atender às dez dimensões do Sinaes, sendo o relatório postado anualmente no sistema e-MEC (PrCPA2B, informação verbal).

Os presidentes de CPAs são interlocutores importantes, que muito têm a contribuir para a compreensão dos efeitos do Sinaes no interior das IES mineiras, pois são aqueles que, a partir das orientações contidas nos referenciais da política de avaliação, se

esforçam para difundir na comunidade acadêmica o sentido da autoavaliação formativa, a serviço da gestão.

O mesmo marco legal que instituiu o Sinaes, Lei 10.861/2004, também estabeleceu a criação da CPA, uma vez que esta se constituía numa comissão necessária, a exemplo de outras, para o funcionamento desse sistema de avaliação idealizado, que se propõe a conjugar, ao mesmo tempo, a avaliação de estudantes, de IES e de cursos.

Quanto à avaliação institucional, a Conaes, por sua vez, determina que deve ser um processo desenvolvido por meio de procedimentos e instrumentos diversificados, entre os quais a autoavaliação e a avaliação externa *in loco*, realizada, portanto, por membros internos e externos, visando a promover a qualidade das IES, nas suas mais diversas dimensões (BRASIL, 2004c).

À CPA compete, de acordo com os referenciais do Sinaes, construir uma proposta de avaliação, capaz de produzir uma compreensão mais abrangente sobre as IES, de forma a permitir um planejamento institucional, com ações voltadas para a melhoria contínua dos seus processos. Além disso, a CPA é considerada elo entre as IES e o SFE, sendo que as informações produzidas pela autoavaliação devem oferecer subsídios para os processos de avaliação externa.

Em estudos realizados por Barreyro e Rothen (2014), em que são recuperadas as discussões sobre a proposta da política de avaliação do Sinaes, a criação e a implantação da legislação para alavancá-la, e, por último, a volta à lógica da política anterior (“provão”), com a inclusão de índices, os autores analisam, também, as fragilidades da CPA. Para esses mesmos autores, estudos evidenciam que, embora as CPAs tenham sido efetivamente constituídas, conforme determinava a legislação, já a atuação de muitas tem se limitado apenas ao cumprimento burocrático da legislação, produzindo relatórios para o Inep, em conformidade com as orientações dos dispositivos legais do Sinaes. Os relatórios, na maioria das vezes, são descritivos e não apresentam análises críticas sobre a realidade das IES. Assim, para eles, as CPAs têm se distanciado das suas finalidades primeiras, enfraquecendo-se como instâncias responsáveis pela condução da avaliação formativa e norteadora da gestão das IES. Para esses mesmos autores, isso parece decorrer das profundas transformações sofridas pelo Sinaes, de forma especial a partir de 2008, com a criação dos índices CPC e IGC.

Considerando a conjuntura atual da política de avaliação, procurou-se apreender a visão dos presidentes de CPAs sobre as implicações e os efeitos do Sinaes, decorrentes do processo de migração das IES mineiras para o SFE. A respeito das adequações realizadas

pelas IES⁶⁴, nos seus programas de avaliação institucional interna, por ocasião do julgamento da ADI 2501 e da consequente migração para o SFE, observa-se que os três presidentes de CPAs são unânimes em afirmar que foram necessários ajustamentos com vistas a atender a essa nova realidade. As mudanças realizadas pelas instituições em seus processos de autoavaliação se deram no sentido de atender à Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, de forma especial ao disposto no seu artigo 3º, que afirma que a avaliação das IES dar-se-á considerando as suas diferentes dimensões institucionais, dentre elas, obrigatoriamente: a missão e o PDI; a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; a responsabilidade social; a comunicação com a sociedade; as políticas de pessoal e os planos das carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo; a organização e a gestão da instituição; a infraestrutura física; a eficácia da autoavaliação institucional; as políticas de atendimento aos estudantes; a sustentabilidade financeira da IES (BRASIL, 2014).

Os depoimentos dos presidentes de CPAs evidenciam que as práticas de autoavaliação institucional adotadas pelas IES, antes da migração para o SFE, limitavam-se, no geral, à avaliação do desempenho docente.

O que foi feito foi formalizar aquela questão da migração, dentro do prazo de 90 dias. Nós já fazíamos a avaliação docente duas vezes por ano [...]. Passamos a fazer a avaliação da estrutura toda uma vez por ano, só em julho. [...] hoje, fazemos as avaliações dos estágios [...] das atividades de extensão. [...] o coordenador avalia os professores, a diretora de graduação avalia os coordenadores, o professor avalia as respectivas turmas que o avaliou. (PrCPA1A, informação verbal).

Com a migração, houve adequação da avaliação no sentido de atender às dez dimensões do Sinaes, sendo o relatório enviado todos os anos ao MEC pela nossa procuradora institucional. A gente adequou isso, mas antes a gente já avaliava [...] (PrCPA2B, informação verbal).

Tivemos que fazer mudanças porque a avaliação exigida pelo Sinaes/Inep é uma avaliação diferente da que era feita antigamente, aqui na nossa instituição. A nossa avaliação era mais direcionada para avaliação de curso, de professores e de disciplinas. Agora essa avaliação do Sinaes é uma avaliação institucional, mudou um pouco o foco, aí você vai avaliar a instituição sobre diversos aspectos [...] atendendo aquelas 10 dimensões. Hoje todos os instrumentos de avaliação estão no sistema *on-line*, a gente colocou um tipo de questionário todo objetivo [...]. Então é dessa forma que a gente fez a adequação que está dando certo e atendendo ao MEC (PrCPA3C, informação verbal).

⁶⁴ Aqui, os coordenadores se expressaram diante da seguinte pergunta: “Em que medida foram realizadas adequações no programa de autoavaliação institucional da IES, após o julgamento da ADI 2501-STF/2008, com vistas a atender às políticas do SFE/Sinaes?”

Embora todos os presidentes de CPAs evidenciem que tiveram que adequar a autoavaliação institucional às orientações e exigências do SFE, é necessário refletir sobre as direções seguidas por eles nesse processo. A partir dos seus depoimentos, é possível inferir que as reformulações se deram mais na direção do formalismo legal e da regulação, em detrimento da dimensão formativa e com vistas ao aperfeiçoamento institucional. Isso fica explicitado nos depoimentos sobre “a ampliação das dimensões avaliadas para atender ao MEC”, “a produção do relatório de avaliação para ser enviado ao MEC”, “o questionário de avaliação que passou a ser todo objetivo”. Conduzida nessa direção, a avaliação institucional interna perde o seu sentido processual, dinâmico e transformador.

Para compreender a atuação dos presidentes de CPAs, é necessário, ainda, levar em conta o modelo de regulação híbrida adotado pela gestão pública pós-burocrática, em que, de acordo com Afonso (2001) e Ball (2004), prevalece o controle do Estado conjugado com a autonomia e a autorregulação das IES. Assim, às CPAs são dadas funções com vistas à legitimação dessa lógica de avaliação adotada pelo Estado-avaliador, em consonância com outros interesses para além da dimensão e dos processos acadêmicos.

Desse modo, os presidentes de CPAs tendem a assimilar apenas a lógica de funcionamento do Estado-avaliador que, além de estabelecer resultados a serem atingidos, também aplica sanções para indicadores aquém da qualidade mínima determinada. Assim, de acordo com Maroy (2011a), instaura-se um processo de aprendizagem organizacional em relação às lógicas de funcionamento do Estado-avaliador, que no caso dos presidentes de CPAs das IES mineiras, objeto deste estudo, contaram com a atuação de consultorias especializadas, que tendem a priorizar essa forma de compreender o Sinaes.

No entanto, a atuação dos presidentes de CPAs deve ser compreendida, também, numa perspectiva marxiana, que considera que mesmo nas contradições e nas condições dadas é possível construir uma práxis de transformação e de superação da realidade. Assim, o Sinaes, instituído com vistas a legitimar interesses por vezes antagônicos, indica, também, possibilidades para a realização de uma prática de autoavaliação institucional comprometida com o aperfeiçoamento das IES e com a emancipação dos seus atores, dependendo, claro, da direção escolhida pelos presidentes de CPAs.

Outro depoimento que chama atenção é o do presidente da CPA da instituição A (PrCPA1A) sobre o prazo de 90 dias para a formalização do processo de migração para o SFE. De fato, esse foi o tempo concedido pelo MEC às IES para que elas postassem todos os seus documentos no sistema e-MEC, em consonância com as diretrizes do SFE. No entanto,

vale lembrar que essas IES não participaram das discussões e das orientações promovidas pelo MEC no início dos anos 2000, por ocasião da implantação do Sinaes, uma vez que nesse período elas pertenciam ao SEE/MG e, portanto, eram avaliadas e reguladas pelo CEE/MG. Enquanto isso, no SFE, em 2004, a Conaes, por exemplo, publicava dois importantes documentos sobre a implantação da autoavaliação nas IES, em consonância com o Sinaes.

O primeiro documento, intitulado “Diretrizes para Avaliação das Instituições de Educação Superior”, apresenta a concepção, os princípios e as dimensões do Sinaes e define as formas de sua implementação. O outro documento, denominado “Orientações Gerais para o Roteiro da Auto-avaliação das Instituições”, destina-se às Comissões Próprias de Avaliação e apresenta orientações e sugestões para a elaboração do programa de avaliação interna (autoavaliação) que, a partir de então, passou a integrar o processo de Avaliação Institucional do Sinaes.

Essa lacuna vivenciada pelas IES mineiras, em relação ao processo de implantação do Sinaes, parece ter comprometido a compreensão dessa política de avaliação por parte dos presidentes de CPAs. Os depoimentos deles indicam que não existe clareza quanto às finalidades dessa avaliação global, incluindo as múltiplas dimensões das IES. Ao que tudo indica, as IES aplicam a autoavaliação institucional mais para atender às questões formais e legais do SFE, do que propriamente pela convicção de que ela contribui para agregar qualidade aos processos e serviços desenvolvidos. Isso parece ser decorrente de uma migração feita às pressas, com vistas a cumprir o que determinava o STF por ocasião do julgamento da ADI, em fins de 2008.

Em seguida, os presidentes de CPAs foram indagados sobre a relação deles com as comissões do SFE/MEC/Inep⁶⁵. Vale destacar que, no processo das visitas *in loco*, é de praxe as comissões avaliadoras se reunirem com os membros da CPA. Por ocasião da realização das entrevistas, verificou-se que todos os presidentes de CPAs já haviam recebido mais de cinco comissões e, portanto, estavam aptos a darem seus depoimentos sobre esse item. No geral, eles afirmaram não terem deparado com grandes dificuldades e destacaram situações pontuais em que tiveram embates com algumas comissões.

Com certas comissões a relação é muito tranquila e de respeito, no entanto, com outras que já vêm armadas, é mais complicado. A última comissão que nós recebemos para avaliar o curso de Medicina nos decepcionou muito, não pelos resultados da avaliação, mas pela forma como foi o processo. Eles

⁶⁵ A pergunta da entrevista a ser respondida pelos presidentes de CPA era a seguinte: “Como tem sido a relação da CPA com as comissões avaliadoras do SFE/MEC/Inep?”

começaram a questionar o regulamento e as normas de funcionamento da CPA [...]. Tentei mostrar para eles os relatórios, mas parece que eles queriam focar em questões menos relevantes que o processo de avaliação institucional interna (PrCPA1A, informação verbal).

Já recebemos várias comissões e não tivemos problemas. Participamos das reuniões com eles, passamos os relatórios e nos colocamos à disposição, caso precisassem de alguma coisa. Por ocasião da avaliação do curso de Direito, eles nos chamaram e pediram maiores explicações sobre a forma como é desenvolvida a autoavaliação aqui na instituição (PrCPA2B, informação verbal).

Existem avaliadores e avaliadores. Existem avaliadores que são ótimos, bem preparados, e eles têm uma coisa que eu acho que é primordial para o avaliador, o bom senso. [...] o instrumento de avaliação é um só, tanto para instituições de ponta do Brasil como para a mais pequeninha, em uma cidade do interior [...]. Então o avaliador tem que ter muito bom senso. No entanto, existe avaliador que acha que é o supprassumo e às vezes tem uma atitude, não só pessoal como profissional também, desagradável e autoritária (PrCPA2C, informação verbal).

Os depoimentos dos presidentes das CPAs das instituições A e B (PrCPA1A e PrCPA2B) confirmam a inferência levantada anteriormente sobre a falta de conhecimento e de clareza das IES mineiras a respeito das políticas de avaliação proposta pelo Sinaes, o que, conseqüentemente, remete também para a imprecisão em relação às finalidades da avaliação institucional interna.

O desconforto (a decepção) com a comissão, narrado pelo presidente da CPA da instituição A, decorre dos questionamentos feitos sobre o processo de autoavaliação na IES (regulamento e normas). O depoimento do segundo presidente da CPA, da instituição B, indica que lhe foi solicitado pela comissão que explicasse melhor a forma como a avaliação é desenvolvida na IES. Esses dois depoimentos deixam transparecer que as IES não apresentaram um programa de avaliação institucional, que, por si só, traduzisse com clareza a forma como o processo de autoavaliação era desenvolvido. Em ambos os casos, os responsáveis pela CPA parecem entender que a autoavaliação institucional se limita à produção de relatórios, não percebendo que o processo é mais amplo, complexo e envolve outras etapas importantes, como o planejamento e a sensibilização da comunidade acadêmica para a avaliação.

O presidente da CPA da instituição C, por sua vez, tece críticas à postura de algumas comissões e destaca o bom senso como atributo necessário aos avaliadores. No entanto, esse bom senso, levantado por ele, parece soar mais como flexibilidade por parte dos avaliadores em relação aos indicadores do instrumento de avaliação. Observa-se que existe

certa tendência dos sujeitos da instituição C, que é a faculdade, em utilizar a sua natureza acadêmica para justificar a necessidade de uma avaliação diferenciada. Assim, o presidente da CPA questiona o fato de serem utilizados pelo Sinaes os mesmos instrumentos para avaliar instituições distintas quanto à organização acadêmica e à categoria administrativa.

Ao serem indagados sobre as dificuldades que têm encontrado em relação às políticas de avaliação do SFE⁶⁶, os presidentes de CPAs reafirmaram aquelas ligadas à adequação da avaliação institucional interna para a inserção das dez dimensões, ao relacionamento com algumas comissões de avaliação e, por último, ao instrumento de avaliação externa com os mesmos indicadores para todas as modalidades de IES.

Tive algumas dificuldades para agregar aos nossos instrumentos itens que explicitassem aquelas dez dimensões do Sinaes. Quanto às comissões, eu encontrei maiores dificuldades com as comissões de avaliação da Medicina, do Direito e da Odontologia. Foram um pouco arrogantes e autoritárias (PrCPA1A, informação verbal).

Acho que já respondi, mas vou recapitular: dificuldades com algumas comissões que não são nada proativas; a utilização dos mesmos procedimentos e instrumentos para avaliar tanto as IES privadas quanto as públicas, uniformizando instituições com realidades tão diferentes (PrCPA3C, informação verbal).

As dificuldades de ajustes dos instrumentos de autoavaliação institucional às exigências do Sinaes, evidenciadas pelo PrCPA1A, parece decorrerem da visão equivocada das IES que, quando ainda pertencentes ao SEE/MG, costumavam reduzir essa prática à avaliação do desempenho docente. A política de avaliação do SFE, por sua vez, propõe que a avaliação institucional externa e interna ocorra com o objetivo de avaliar a atuação das IES na sua totalidade, envolvendo suas atividades, seus cursos, seus programas, seus projetos e seus setores.

Quanto às comissões de avaliação dos cursos de Medicina, Direito e Odontologia, citadas pelo PrCPA1A, merece ser destacado que os conselhos profissionais dessas áreas exercem atuação e influência diretas nos processos de avaliação externa. Tanto por ocasião da autorização desses cursos quanto no reconhecimento e na renovação de reconhecimento, o MEC, por meio da SESu, considera as manifestações do Conselho Federal da Ordem dos

⁶⁶A pergunta feita aos presidentes de CPAs foi a seguinte: “Que dificuldades o (a) senhor (a) tem encontrado, como presidente de CPA, em relação às políticas de avaliação do SFE/Sinaes?”

Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde, em atendimento ao preconizado no Decreto nº 5.773 de 2006⁶⁷:

Art.28

[...]

§ 2º A criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deverá ser submetida, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde, previamente à autorização pelo Ministério da Educação.

Art. 36 - O reconhecimento de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, deverá ser submetido, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2006).

Assim, no campo da política de avaliação, ocorre a atuação de diversos sujeitos com múltiplos interesses, podendo, portanto, emergirem tensões, embates, divergências e consensos. Para Ball (2009), esse processo de traduzir as políticas em práticas é extremamente complexo e envolve valores, expectativas, acordos e ajustes, por vezes, contraditórios. Segundo esse mesmo autor, é na prática que a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças significativas na política original, idealizada pela estrutura macro.

O depoimento do PrCPA3C evidencia, mais uma vez, a insatisfação com o fato de o Sinaes avaliar da mesma forma instituições que se diferem em relação à natureza administrativa, o que, segundo o interlocutor, leva à uniformização das IES, descaracterizando-as. Isso, de fato, revela uma contradição da política de avaliação, uma vez que o próprio Sinaes, por meio da Lei 10.861/2004, se propõe a pautar a sua atuação pelo respeito à identidade e à diversidade de instituições e cursos.

A partir dos depoimentos dos presidentes de CPAs sobre as implicações e os efeitos do Sinaes, decorrentes do processo de migração das IES mineiras para o SFE, conclui-se que: (i) as práticas de avaliação institucional interna, desenvolvidas pelas IES antes da migração para o SFE, limitavam-se, no geral, à avaliação do desempenho docente; (ii) embora

⁶⁷ Dois anos após a promulgação da Lei 10.861, que instituiu o Sinaes, o Ministério da Educação (MEC) aprovou o Decreto nº 5.773/2006 e nele foram definidos os procedimentos de supervisão, regulação e avaliação da educação superior, bem como as atribuições entre diversos órgãos governamentais. De acordo com Barreyro e Rothen (2014), esse decreto foi denominado pelo próprio MEC de “Ponte”, pois ele articula a avaliação com a regulação. No entanto, esses mesmos autores ponderam que, com a promulgação do decreto ponte, a avaliação, ao invés de ser um referencial básico para os processos regulatórios, passou a ser entendida como regulação e controle.

a autoavaliação institucional interna tenha sido ampliada com vistas a atender às exigências do SFE, isso tem se dado na direção da conformação às 10 dimensões do Sinaes e do atendimento à exigência legal da produção do relatório anual; (iii) os presidentes das CPAs parecem não ter clareza das finalidades da autoavaliação proposta pelo Sinaes e nem convicção de que essa avaliação pode oferecer contribuições para o aperfeiçoamento das IES; (iv) as CPAs parecem não possuírem programas/projetos de autoavaliação institucional claros, contendo todas as etapas desse processo e dessas imprecisões têm surgido os embates e as tensões com as comissões de avaliação *in loco*; (v) os presidentes de CPAs, a exemplo dos gestores e dos coordenadores de curso, têm priorizado as questões normativas e legais do Sinaes no que tange à avaliação institucional interna, em detrimento de uma autoavaliação formativa, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos e dos atores locais.

No intuito de continuar a construção da totalidade das percepções dos sujeitos sobre o processo de migração das IES mineiras para o SFE e, sobre, também, as implicações e os efeitos do sinaes, a próxima seção será dedicada aos procuradores institucionais – PI.

5.7 Interlocução com o SFE e conformação às exigências da regulação

A relação distante deles [SFE] com a gente dificulta o atendimento e as orientações imediatas para as nossas questões (PI3C, informação verbal).

Inicialmente, merece ser destacado que a figura do Procurador Institucional (PI) foi instituída pela Portaria do MEC nº 46, de 10/01/2005, primeiramente com o nome de Pesquisador Institucional. De acordo com o Art. 4º da referida portaria, o pesquisador institucional deveria “ser o interlocutor e responsável pelas informações da instituição junto a DEAES - INEP” (BRASIL, 2005). Assim, nos primórdios do Sinaes, o Pesquisador Institucional era responsável pelo preenchimento do Censo da Educação Superior. No entanto, desde então, outras demandas foram atribuídas ao PI, tornando-o o responsável pelos dados inseridos nos principais sistemas de informação do MEC.

Em 2007, a denominação dessa função foi alterada pela Portaria Normativa do MEC nº 40/2007 para Procurador Educacional Institucional (PI), o qual, de acordo com o artigo 61-E dessa mesma portaria, “será o responsável pelas respectivas informações no Cadastro e-MEC e nos processos regulatórios correspondentes, bem como pelos elementos de avaliação, incluídas as informações necessárias à realização do ENADE” (BRASIL, 2007).

Assim, o PI exerce papel importante nas IES, pois, sob sua responsabilidade, estão vários sistemas de informação de dados junto ao MEC. Os dados informados pelo PI, por sua vez, impactam e geram indicadores acadêmicos importantes que podem servir tanto para nortear as ações internas das instituições, quanto para subsidiar o MEC, nos seus processos de avaliação e regulação de IES e cursos.

No caso das IES mineiras, objeto deste estudo, deve ser lembrado que apenas nos fins de 2008, após o julgamento da ADI 2501-STF, elas tomaram contato com essa nova estrutura, própria do SFE, e passaram, então, a contar com a figura do PI. Desde então, o PI, de posse de uma senha máster, concedida pelo MEC, passou a atuar como interlocutor entre o SFE e essas IES mineiras.

Ao serem questionados sobre as suas contribuições no processo de implantação das políticas de avaliação do SFE nas IES⁶⁸, os PIs afirmaram que a eles cabe o papel de exercerem a interlocução entre o MEC e as instituições nos processos de avaliação e regulação, no preenchimento do Censo da Educação Superior, no cumprimento das diferentes solicitações e exigências da política de avaliação do Sinaes.

Na verdade, a gente é o interlocutor, eu não sei se o papel da gente é mesmo de fazer, de aplicar a política. Eu acho que a gente, na verdade, fiscaliza um pouco, porque há muitas falhas na operacionalização das coisas. Então, o PI é um interlocutor entre a IES e o MEC, que indica o que deve ser feito. E se as coisas não acontecem da forma correta, o PI é a pessoa que toma o susto primeiro (PI1A, informação oral).

O depoimento do PI1A evidencia que a sua atuação não ocorre preponderantemente na concretização da política de avaliação, mas na perspectiva de fornecer e controlar informações institucionais que vão impactar nos atos regulatórios. Assim, além de atuar como interlocutor junto ao MEC, no acompanhamento dos processos de regulação da instituição, ele também indica para os agentes internos as adequações a serem feitas com vistas a cumprirem as exigências da regulação.

O PI2B demonstra estar ciente da sua responsabilidade no processo de levantamento de dados que, por sua vez, vão impactar na geração dos indicadores de qualidade, utilizados pela política de regulação das IES e dos cursos.

⁶⁸ Aqui, a pergunta feita aos PIs foi a seguinte: “Como a função de Procurador Institucional tem contribuído para a efetivação das políticas de avaliação do SFE nesta instituição?”

O procurador institucional está sendo uma peça chave, porque todos os dados da instituição passam por ele. Então, é aqui que a gente faz todo esse levantamento, busca todos esses dados [...]. Aí quando a gente já pegou tudo isso: relatórios da avaliação institucional, informações do senso para poder enviar, nós já temos uma imagem de como a instituição está (PI2B, informação oral).

Esse interlocutor evidencia que diante dos dados coletados ele já consegue antecipar um diagnóstico das reais condições das IES. Portanto, a sua contribuição deveria ocorrer para além da regulação, uma vez que dispõe de informações que poderiam contribuir com a gestão das IES com vistas ao aperfeiçoamento do processo acadêmico.

Embora os PIs pareçam, por um lado, bem situados sobre o seu papel na política de avaliação do SFE, por outro, eles demonstram uma compreensão limitada do Sinaes, uma vez que explicitam concepções e procedimentos na direção da regulação, de forma desarticulada da avaliação. Assim, nas formas de atuar dos PIs, a avaliação perde o seu sentido formativo e emancipador, ficando subordinada à regulação.

Pelo relato do PI3C, percebe-se que esse profissional ocupa um lugar estratégico dentro da estrutura organizacional das IES, interagindo com os diversos setores. A sua atuação impacta em diversos processos institucionais, e, além disso, a sua função é cercada de implicações legais.

Como PI tenho que fazer todos os cadastros no sistema E-Mec. Para isso tenho que trabalhar de forma integrada com todos os outros setores, seja na solicitação de comissões para avaliação *in loco* de cursos, seja para responder questões e demandas de comissões e do próprio MEC. Também sou eu que cadastro os dados do Censo, anualmente. Para fazer isso eu tenho que buscar dados na secretaria e com os demais órgãos da instituição como: coordenadores de cursos, coordenador de pesquisa e extensão, coordenador de ensino, contabilidade, secretaria. Aqui na instituição, é o PI que trabalha, juntamente com os coordenadores dos respectivos cursos, as questões técnicas do ENADE ligadas à inscrição de alunos, levantamento de alunos irregulares, cumprimento do cronograma do Inep (PI3C, informação verbal).

Os PIs parecem desconhecer que também podem atuar como agentes que muito têm a contribuir na efetivação das políticas do SFE nas IES, pois são aqueles que, além de interagirem com os vários setores da instituição, dispõem de uma complexa gama de dados que podem subsidiar os gestores e a comunidade acadêmica em planejamentos e implantação de ações com vistas à superação das fragilidades e dos prováveis desalinhamentos em relação à política de avaliação do Sinaes.

Quanto às dificuldades enfrentadas por esses profissionais⁶⁹, em relação às exigências das políticas do SFE, observa-se que elas estão relacionadas à compreensão dos dispositivos legais desse sistema, à comunicação e aos meios eletrônicos utilizados pelo MEC na interlocução com as IES.

As principais dificuldades são de compreensão, pois os textos são muito pouco explicativos e, por vezes, contraditórios. Existem dispositivos legais diferentes no MEC sobre um mesmo assunto. [...], além disso, é muito difícil a comunicação [...]. Quando se tem alguma dúvida, você tem que abrir uma demanda no site do MEC, se identificar, anexar documentos e mandar. Nem sempre você tem resposta, às vezes a resposta não é direcionada e não te atende a tempo. O sistema falha e muitas vezes você começa a fazer um cadastro e ele muda, ele fica inconsistente. Também ocorre de informações que você insere não serem salvas, ou então, a dificuldade de atualizar dados da IES. Em todos os encontros que a gente teve com o pessoal do e-MEC e com os representantes do Inep, os coordenadores do sistema são bombardeados, mas é uma situação que impera, pois eles prometem melhorar, mas a gente não vê nada acontecer para aperfeiçoar (PI1A, informação oral).

O PI da instituição A aponta que as principais dificuldades que tem encontrado no SFE estão relacionadas à compreensão dos dispositivos legais, tanto pela falta de clareza dos textos quanto pela sua diversidade. De fato, a forma como o MEC tem legislado sobre a educação superior, ora por meio de portarias normativas, ora por meio de notas técnicas que alteram outros dispositivos legais, pode criar confusão, pois nem sempre o primeiro ato regulatório aprovado, em relação a alguma matéria, continua tendo a sua aplicabilidade original. Às vezes, ocorre de algum assunto primeiramente ter sido aprovado por meio de uma lei federal, mas em seguida é expedida uma portaria normativa alterando o seu teor, podendo ainda essa portaria ser alterada por uma nota técnica. Disso decorre uma atenção constante do PI, enquanto interlocutor que deve garantir o funcionamento da IES em consonância com os dispositivos legais válidos e atualizados do SFE.

Esse número excessivo de dispositivos legais, posteriores à instituição dos Sinaes, parece que tem se dado mais no sentido de fortalecer a regulação e o controle por parte do Estado, do que propriamente possibilitar a avaliação com vistas ao aperfeiçoamento. À medida que a esfera central foi atribuindo outros sentidos ao Sinaes, contrários ao discurso e ao texto original da política, novas legislações se fizeram necessárias para legitimar a mudança de rumos.

⁶⁹ A pergunta realizada aos PIs foi a seguinte: “Quais as principais dificuldades, que o (a) senhor (a) tem encontrado, como PI, em relação às exigências das políticas do SFE?”

O embate entre os PIs e os responsáveis pelo e-MEC, sobre a precariedade desse sistema, indica que a esses profissionais são impostas funções pelo SFE, no entanto não lhe são dadas as condições necessárias para exercê-las. O que, para Marx e Engels (1984), é decorrente da distorção do papel das instituições sociais, que nos primórdios foram criadas para cuidar dos interesses comuns, no entanto, com o fortalecimento do capitalismo, “estes órgãos, cuja cúpula é o poder de Estado, tinham-se transformado com o tempo, a serviço dos seus próprios interesses particulares, de servidores da sociedade em senhores dela” (p. 21).

Quando a educação superior deixa de ser tratada como bem público, direito de todo cidadão, cabendo, portanto, ao Estado cuidar das condições de sua oferta, instalam-se ferramentas, estratégias, técnicas, constrangimentos, com vistas a garantir a regulação e o controle pelos órgãos que servem ao poder central.

O PI2B explicita dificuldades enfrentadas em relação à demora e à morosidade do SFE em responder às demandas da instituição e, também, em publicar os atos regulatórios atinentes ao funcionamento da IES e de seus cursos.

Hoje existe aquele caminho lá na plataforma e-MEC chamado NAPI (Núcleo de Atendimento ao Procurador Institucional), em que a gente pode colocar lá qualquer dúvida que eles [SFE] nos respondem, embora possam demorar um pouco. Às vezes ocorre demora, também, para sair alguma portaria de um credenciamento ou de uma renovação de reconhecimento de um curso. A gente faz tudo direitinho, tem prazos para poder postar cada item lá [...], porém, eles [MEC] não cumprem os prazos com a instituição (PI2B, informação oral).

Quanto ao cumprimento de prazos, levantado pelo PI da instituição B, de fato parece não prevalecer uma relação equânime, pois, embora o MEC não cumpra os prazos com as IES, o não cumprimento das demandas do MEC pelos PIs, dentro dos prazos estipulados, geralmente implica em sanções às IES, que vão desde a impossibilidade de oferta de novas vagas até o descredenciamento de instituições e de cursos.

Outra dificuldade levantada pelo PI3C e também pelos demais está relacionada à comunicação, incluindo o atendimento e os prazos de respostas.

Dificuldades no atendimento, para conseguir orientações imediatas para as nossas questões. Às vezes a gente liga e tem sorte, dependendo do atendente. E às vezes você liga outra vez e quando você pede para falar com aquele atendente, eles já falam que não é possível. Pedem para abrimos demanda que leva alguns dias para ser respondida. Eu diria que a maior dificuldade

está na falta de atendimento e na relação distante deles com a gente. Às vezes também o sistema falha ou sai do ar (PI3C, informação verbal).

Embora exista a possibilidade de encaminhamento de demandas por meio do sistema eletrônico, os PIs se queixam da demora das respostas e alegam que as mesmas não são direcionadas aos seus questionamentos e, portanto, não os atendem.

As contradições e tensões que perpassam as relações dos PI com o SFE decorrem do modelo de gestão pública adotado pelo Estado, que, de acordo com Ball (2004), governa a distância, monitora as IES e garante o alinhamento à política de avaliação por meio da cultura da performatividade. Analisada numa perspectiva marxiana, pode-se dizer que essa relação distante e desconectada do SFE contribui para que se instale a alienação na política de avaliação, em que o Sinaes passa a ser tratado como uma abstração, com pouco ou nenhum poder de transformação.

E, por fim, os PIs reforçam que as precariedades e as inconsistências dos meios eletrônicos disponibilizados pelo MEC, além de dificultarem a interlocução, acabam por exigir retrabalho desse profissional.

Observa-se que a atuação do PI, no contexto atual das IES pertencentes ao SFE, é decisiva para a efetivação da política de avaliação do Sinaes, de forma especial da regulação, pois é este profissional que exerce a interlocução com o MEC nos processos de credenciamento e credenciamento das instituições e de autorização e reconhecimento dos cursos.

Em função da importância do e-MEC, como meio de interlocução com a IES, de forma especial nos processos de regulação da educação superior, foi solicitado aos PIs que indicassem as contribuições desse sistema eletrônico⁷⁰.

Em seus depoimentos, os PIs foram unânimes em admitir as contribuições do sistema e-MEC para o cenário da educação superior brasileira, que conta com um expressivo número de IES e de cursos. Para eles, esse sistema eletrônico representa um avanço em relação aos processos de outrora, que consistia no encaminhamento de formulários e de documentos impressos. “Se hoje, por meio eletrônico nós temos atrasos e dificuldades para finalizar um processo de regulação, imagina, em um universo tão grande de instituições, quanto tempo iria demorar para a autorização e o reconhecimento de cursos e o credenciamento de IES” (PI1A, informação oral).

⁷⁰ Nesse quesito, a pergunta a ser respondida pelos procuradores institucionais era a seguinte: Em sua percepção, que contribuições/vantagens o sistema eletrônico e-MEC oferece nos processos de avaliação e regulação da educação superior no SFE?

O PI da instituição C destacou como outra vantagem do sistema e-MEC a possibilidade de acompanhamento, pela IES, do trâmite dos processos no MEC, pois “tudo é cadastrado e a gente pode acompanhar. Só que tem que haver muito cuidado para dar informações coerentes que batem com o que as comissões vão avaliar” (PI1C, informação oral).

É importante ressaltar que, além de acompanhar o trâmite dos processos, os PIs podem ainda visualizar os relatórios, as possíveis pendências e diligências junto ao MEC, subsidiando, assim, as tomadas de decisões das IES no sentido de regularizar cada situação.

Apesar da necessidade de aperfeiçoamento desse meio eletrônico, os PIs reconhecem as contribuições do sistema e-MEC, o que pode ser verificado no depoimento do PI da instituição A: “claro que não é perfeito e está longe disso, mas se não fossem os processos protocolados eletronicamente, se a coisa não transcorresse num meio eletrônico seria tudo muito mais difícil” (PI1A, informação oral). Nessa mesma perspectiva se manifesta também o PI da instituição C, ao afirmar que “[...] o sistema é um pouquinho complicado, mas ele contribui bastante. No início eu tinha muitas dificuldades, mas depois fui dominando a ferramenta, tudo ficou mais fácil” (PI1C, informação oral).

Ao atuarem como interlocutores entre as IES e o MEC, os PIs contribuem de forma decisiva na efetivação da política do SFE no interior das instituições, uma vez que são eles os responsáveis por responder anualmente o censo da educação superior; manter atualizado os dados cadastrais dos professores, dos dirigentes e da infraestrutura da IES no sistema e-MEC; acompanhar o processo de inscrição no Enade; inserir relatórios de autoavaliação no e-MEC; atualizar o PDI, o Estatuto e os Projetos Pedagógicos dos Cursos de Graduação no e-MEC; informar e atualizar os nomes dos membros da CPA no e-MEC; abrir e acompanhar processos no sistema e-MEC; receber e responder às pendências e às diligências recebidas do MEC, entre outros.

A interlocução dos PIs como o sistema central parece decorrer da necessidade de legitimar a lógica da regulação híbrida, também denominada de pós-burocrática, discutida por Afonso (2001) e por Ball (2004), respectivamente, que conjuga, ao mesmo tempo, o controle do Estado com a autorregulação das IES, que nesse caso fica a cargo do PI.

Isso também corrobora a visão de Ball (2009) e Barroso (2006) de que as políticas não são simplesmente implementadas, mas reinterpretadas na prática por diversos sujeitos que, influenciados pelas condições dadas, atuam na sua efetivação. Nessa perspectiva, os PIs são aqueles que, por excelência, exercem um papel ativo no processo de interpretação e

reinterpretação da política de avaliação do SFE nas IES, de forma especial a sua dimensão regulatória.

Dos depoimentos dos Procuradores Institucionais (PI), conclui-se que: (i) Os PIs não se veem responsáveis pela efetivação da política de avaliação do Sinaes no interior das IES, pois evidenciam que, enquanto interlocutores junto ao SFE, a eles cabem, apenas, fornecer informações e dados relativos às instituições; (ii) embora detenham de informações importantes sobre a totalidade da IES, a sua atuação tem se restringido ao controle dos dados que vão impactar nos atos regulatórios e no cálculo dos índices; (iii) a exemplo dos gestores, dos coordenadores de curso e dos presidente de CPAs, os PIs parecem não ter compreendido a totalidade da política de avaliação do Sinaes e nem a inter-relação entre avaliação e regulação; (iv) eles explicitam, a exemplo dos gestores, que as suas principais dificuldades estão relacionadas à complexidade dos dispositivos legais do SFE, à comunicação e aos meios eletrônicos utilizados pelo MEC na interlocução com as IES, no entanto, consideram imprescindíveis esses sistemas de informação em função do grande número de IES e de cursos no país.

5.8 Síntese parcial

A partir dos depoimentos dos interlocutores sobre as implicações da migração para o SFE e os efeitos do Sinaes nas IES mineiras, percebe-se que, de fato, essas instituições se encontravam desalinhadas da política de avaliação desse sistema por ocasião da migração, e que, portanto, foram necessárias adequações significativas para atenderem às exigências do Sinaes.

Assim, mudanças foram realizadas nas diferentes instâncias das IES em que esses sujeitos desempenhavam as funções de gestor, coordenador de curso, presidente de CPA e procurador institucional. Observa-se que os impactos advindos da migração para o SFE foram maiores no Centro Universitário e na Faculdade (instituições B e C), pois, segundo seus gestores, foi necessário contratar serviços de agentes externos, ou seja, consultorias especializadas, para ajudá-los a compreender e a realizar as mudanças requeridas pela política de avaliação do Sinaes.

Vale ressaltar que foi imediatamente após o julgamento da ADI 2501/2008 que se iniciou nas IES mineiras um movimento de conformação à política de avaliação do SFE. Nessa direção, verifica-se a convergência de ações dos interlocutores, voltadas para o ajustamento ao Sinaes de documentos e práticas inerentes à especificidade de suas respectivas

funções. Os gestores fizeram adequações nos documentos institucionais (regimento, PDI) e, também, na estrutura organizacional da instituição, seguindo as orientações dos dispositivos legais do SFE. Os coordenadores de cursos, por sua vez, empreenderam ajustamentos nos PPCs e nas matrizes curriculares em conformidade com as DCNs e com os indicadores do instrumento de avaliação de cursos do SFE. Os presidentes de CPAs, mesmo o da IES que já possuía uma cultura de avaliação consolidada, elaboraram os seus programas/projetos de autoavaliação institucional em conformidade com as dez dimensões do Sinaes, geralmente, desprovidos de uma compreensão mais ampla dessa proposta avaliação. Por fim, os PIs foram instituídos nas IES com vistas a atender à exigência legal do SFE, que os designou como interlocutor junto ao MEC, os quais tiveram que se apropriarem rapidamente das orientações e dos sistemas eletrônicos utilizados pelo Sinaes.

Após esse primeiro movimento de ajustamento das IES mineiras ao SFE, realizado no período de 90 dias, prazo determinado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o Sinaes continuou produzindo os seus efeitos nas instituições, para além da conformação inicial.

Diante dos depoimentos pode-se inferir que os coordenadores de cursos e os presidentes de CPAs explicitam com mais intensidade os efeitos do Sinaes nas IES mineiras, apontando, inclusive, a implantação de práticas que não eram adotadas anteriormente, no SEE/MG. Portanto, eles evidenciam que têm empreendido ações nos processos e nas rotinas das instituições para além da conformação inicial. Por outro lado, os efeitos do Sinaes analisados a partir dos depoimentos dos gestores têm ficado limitados à conformação primeira dos documentos institucionais à política de avaliação do SFE. Além disso, os gestores tendem a pressionar e a transferir para as coordenações de cursos a responsabilidade pela obtenção de bons resultados/índices, uma vez que desses depende, também, o índice (IGC) da instituição. Os PIs das IES mineiras, instituídos num contexto em que o Sinaes já exercia a regulação por meio dos índices, têm limitado as suas ações ao fornecimento de informações e de dados que corroboram essa lógica de atuação da política de avaliação do SFE.

Os coordenadores de cursos, ao indicarem as ações que passaram a adotar nos cursos após a migração, tais como inclusão de componentes curriculares e práticas acadêmicas com vistas a garantir uma melhor preparação dos alunos para o Enade, evidenciam que o Sinaes tem produzido seus efeitos na instância acadêmica dos cursos. Vale destacar que no SEE/MG o Enade não exercia nenhuma influência na avaliação e regulação

das IES e dos cursos.⁷¹ A partir da migração para o SFE, as instituições, de forma especial os coordenadores de cursos, têm empreendido movimentos e ações intensas no sentido de garantir que os alunos obtenham êxito no Enade, cujo resultado passa a ser decisivo na composição dos conceitos da IES e dos cursos.

Os interlocutores evidenciaram, ainda, as dificuldades encontradas na relação com o SFE, indicando desafios comuns e, também, específicos de cada função. Os gestores e os presidentes de CPAs explicitaram tensões e embates vivenciados com as comissões de avaliação *in loco*. Já os 50 % dos coordenadores de cursos que receberam comissões de avaliação *in loco* evidenciaram que as relações com essas comissões foram tranquilas, chegando a serem amistosas. As dificuldades dos gestores e dos presidentes de CPAs com as comissões de avaliação institucional externa parecem ter decorrido da falta de compreensão da totalidade da política de avaliação do Sinaes e da inter-relação entre avaliação e regulação. Embora os coordenadores também tenham uma visão fragmentada do Sinaes, eles parecem compreender melhor os indicadores específicos dos cursos, verificados pelas comissões de avaliação.

Entre os gestores e os PIs foi recorrente a explicitação de dificuldades relacionadas ao distanciamento do MEC. Explicitaram, também, dificuldades relacionadas à interpretação e à compreensão da legislação do SFE, além daquelas sobre as formas de comunicação e os sistemas eletrônicos utilizados pelo MEC na interlocução com as IES.

Os coordenadores de cursos evidenciaram que as suas maiores dificuldades estão relacionadas à conscientização e à preparação do alunado para o Enade. Além disso, apontaram que encontram dificuldades, também, para atender às exigências em relação à titulação e à produção científica dos docentes. É curioso observar que os gestores não evidenciaram preocupações com a titulação e a produção dos docentes, na totalidade das IES, corroborando, assim, mais uma vez, que tem havido a transferência de responsabilidades para o coordenador de curso, o qual deve mover esforços no controle de fatores que vão impactar nos índices dos cursos e, conseqüentemente, no das IES.

Depreende-se, então, que o processo de migração das IES mineiras para o SFE trouxe inúmeras implicações para essas instituições, exigindo delas a compreensão e a atribuição de significados à política de avaliação do Sinaes. Num primeiro momento, as tomadas de decisões se deram com vistas à conformação dos documentos institucionais aos

⁷¹ Além de esse sistema ter uma política própria de avaliação, verificou-se, ainda, que a avaliação realizada pelo CEE/MG não incluía nenhum exame voltado para o aluno. A avaliação, segundo depoimentos dos interlocutores, era realizada por meio de visitas *in loco* para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, credenciamento e renovação de credenciamento de IES.

dispositivos legais dessa política de avaliação. Num segundo momento, houve o empreendimento de ações com vistas à efetivação das orientações e das determinações dessa política de avaliação no interior das IES mineiras. Todo esse processo envolveu discussões, acordos, embates e consensos. Dialeticamente, esses movimentos ainda perpassam o cotidiano dessas instituições, pois, à medida que o Sinaes vai produzindo os seus significados e efeitos nas IES, os atores locais empreendem reflexões com vistas a buscarem as ações que se mostram mais afinadas às exigências dessa política de avaliação. As ações, por vezes, são empreendidas na direção da regulação e do controle de insumos com vistas à obtenção de índices favoráveis, o que, também, pode agregar, ainda que minimante, qualidade nos processos acadêmico e institucional.

No intuito de ampliar a discussão sobre os efeitos da política de avaliação do Sinaes nas IES mineiras, no próximo capítulo serão discutidos os significados que têm sido atribuídos a essa política de avaliação pelos atores locais e pelos documentos institucionais (PDIs).

CAPÍTULO 6 - SIGNIFICADOS ATRIBUÍDOS AO SINAES PELOS ATORES DAS IES MINEIRAS ELEITAS PARA O ESTUDO

Os pressupostos de que partimos não são arbitrários, nem dogmas. São pressupostos reais [...]. São os indivíduos reais, suas ações e suas condições materiais de vida, tanto aquelas por eles já encontradas, como as produzidas por sua própria ação. (MARX; ENGELS, 1996, p. 26-27).

6.1 Introdução

Este capítulo tem por objetivo discutir os significados atribuídos ao Sinaes pelos atores das IES mineiras investigadas e, também, pelos PDIs dessas mesmas instituições. No intuito de garantir que o desenvolvimento desta discussão se desse em consonância com os princípios do materialismo histórico dialético, recorreu-se aos estudos de Bakhtin (1997; 2002), Ball (2009), Barroso (2006), entre outros.

Para Bakhtin (2002), o texto não se limita ao seu sentido primeiro e nem às suas finalidades precisas, mas adquire novos sentidos e significados que lhe são atribuídos pela ação humana, nas condições materiais dadas. Para o autor, essa é a condição necessária para que o texto revele as suas significações, pois o sentido só adquire significados no contato com o sentido do outro, que lhe atribui novas significações.

O movimento que concorre, segundo Bakhtin (2002), para que o texto adquira novos sentidos e outros significados, atribuídos pela ação humana situada num determinado contexto histórico e social, também perpassa a política de avaliação do Sinaes. Embora o discurso e o texto da política sejam produzidos pela esfera central, perpassados por finalidades e sentidos políticos próprios, na esfera local, no processo de concretização da política, novos significados são atribuídos a ela pelos atores locais. Assim, é no contexto da prática que a política do Sinaes é reinterpretada, recriada, recontextualizada, podendo, inclusive, sofrer mudanças e transformações significativas, distanciando-se da sua proposta inicial.

Para Barroso (2006), esse mesmo movimento perpassa, também, a dimensão regulatória da política de avaliação. Por um lado, têm-se os organismos multilaterais e os governos nacionais que atuam na regulação dos sistemas educativos. Por outro, tem-se a atuação dos atores locais, que, por meio da microrregulação local, empregam ações, negociações, estratégias com vistas a se ajustarem às normas da regulação central. Posto isto, é pertinente afirmar que os efeitos do Sinaes nas IES mineiras são influenciados pelos

significados que os seus atores atribuem a essa política de avaliação e ao uso dos seus resultados: induzir e/ou regular qualidade.

Nessa direção, foram conduzidos os estudos realizados por Griboski (2014) sobre cursos de pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes, que teve como objetivo interpretar o uso dos resultados da avaliação do Sinaes e analisar se estes têm se caracterizado como forma de regulação do Estado e/ou como instrumento de indução à qualidade da educação superior. Já, no caso desta tese, a análise dos efeitos do Sinaes foi realizada a partir da percepção dos interlocutores sobre essa política de avaliação, bem como das formas como eles a efetivam nas IES: se na direção da regulação de índices e/ou da indução de qualidade nos processos acadêmicos.

Este sexto capítulo, de forma especial, objetiva compreender os efeitos do Sinaes no interior das IES mineiras, a partir dos significados que os seus atores têm atribuído a essa política de avaliação. Assim, a análise dar-se-á no intuito de apreender como essa política de avaliação tem mobilizado as ações das IES e de seus atores: (i) se na direção formativa com vistas a induzir a qualidade nos processos acadêmicos; (ii) se no controle pontual de insumos que lhes garantam a obtenção de índices favoráveis nos *rankings*; (iii) se na perspectiva integradora avaliação/regulação, em que à primeira compete produzir os dados e as informações para que a segunda seja exercida.

6.2 Avaliar para regular e/ou induzir qualidade?

Na discussão da política de avaliação do Sinaes, é necessário considerar, antes de tudo, as relações complexas e por vezes contraditórias que envolvem o Estado, a educação e as políticas públicas. É na conjuntura do Estado moderno capitalista que a educação é idealizada e as políticas públicas são criadas com vistas a legitimar os interesses desse modelo de produção econômica. Assim, a atuação do Estado tem se dado no sentido de atender às demandas contemporâneas do capitalismo em detrimento das reais necessidades das áreas social e educacional. Ainda, com vistas a garantir a atuação das instituições sociais em conformidade com as lógicas do mercado, reformas são desencadeadas pelos Estados-nacionais em busca de novas formas de gestão, afinadas aos interesses de concepções hegemônicas.

Em relação às políticas públicas, voltadas para a educação superior, observa-se que o Estado tem adotado formas de gestão que envolvem a descentralização da oferta e a centralização do controle, por meio da avaliação. Os estudos de Ball (2004) indicam que tem

prevalecido nas políticas de avaliação uma cultura da performatividade competitiva, induzindo a concorrência e a busca por resultados. Afonso (2001), por sua vez, adverte que o Estado pós-burocrático tem recorrido às avaliações estandardizadas, com vistas ao controle de resultados e à expansão do mercado educacional privado. Já Dias Sobrinho (2003a) destaca que, desde os fins da década de 1990, tem prevalecido no país uma política de avaliação externa voltada para a mensuração objetiva de habilidades e competências, reduzindo, assim, o poder formativo e transformador da avaliação.

Diante do exposto, observa-se o fortalecimento do Estado-avaliador, que tem valorizado a eficácia e a busca por resultados, estimulando a concorrência e as parcerias entre o público e o privado. É nesse cenário e a partir desses princípios que, no país, nos meados dos anos de 1990, ocorre a reforma do Estado e, conseqüentemente, o fortalecimento da função avaliadora do Estado brasileiro, culminando com a criação do Sinaes em 2004, como uma política que se propõe a avaliar e garantir a qualidade da educação superior no país.

Desse modo, o Estado-avaliador brasileiro, por meio do Sinaes, define os objetivos e os critérios de qualidade que as IES devem alcançar. Às IES, por sua vez, cabe mobilizar esforços para responder às expectativas postas pelo Estado, por meio de indicadores e de padrões de qualidade.

A partir dessa concepção, o Sinaes é instituído com o intuito de exercer e combinar as funções de avaliação e de regulação, em suas dimensões interna e externa, com responsabilidades compartilhadas entre o Estado e as IES. Nessa perspectiva, a avaliação passa a ser o referencial básico e norteador da regulação e da supervisão da educação superior no país. Fica evidente, então, que, para haver a regulação, independentemente do nível em que ocorra, faz-se necessária a presença da avaliação. Assim, o Sinaes se propõe a articular duas dimensões:

- 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, recredenciamento, descredenciamento, transformação institucional, etc., funções próprias do Estado (BRASIL, 2007, p. 93).

O Sinaes, criado em 2004, com três componentes igualmente importantes - a avaliação das instituições (autoavaliação, avaliação externa), a avaliação *in loco* dos cursos e avaliação do desempenho dos estudantes -, se propõe a articular avaliação e regulação, com

vistas à melhoria da educação superior, no intuito de superar uma lógica de política de avaliação desenvolvida até então.

No entanto, segundo Barreyro e Rothen (2014), esse sistema de avaliação tem se distanciado cada vez mais de seus princípios iniciais, de uma avaliação formativa e emancipadora, uma vez que,

[...] em sua implantação, o SINAES sofreu profundas transformações a partir da criação do Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC), que foram incorporados ao final do segundo Governo Lula. Os resultados do ENADE são seu componente de maior peso, mostrando que a lógica de regular o sistema pelos resultados de uma prova continua em vigor (p. 61).

Para esses autores, a incorporação dos índices à atual política de avaliação e a ênfase demasiada no Enade, do qual é retirado grande parte dos insumos que compõem os conceitos, têm impedido o Sinaes de cumprir com a sua função de outrora, enquanto sistema que objetivava desenvolver uma avaliação global, integrada e formativa. Assim, de acordo com os mesmos autores, tem prevalecido a lógica da política anterior - “provão” -, com a qual o Sinaes se propunha romper.

Esses movimentos ora de avanços e ora de retrocessos ocorrem porque geralmente a avaliação retrata uma política de governo, que, muitas vezes, não segue um plano com vistas ao diagnóstico da realidade da educação, mas passa a ser utilizada como instrumento de controle por parte do Estado. Quando a ênfase é dada nos resultados, tende-se a não valorizar o processo avaliativo e, assim, a avaliação acaba por não produzir efeitos, pois não é vista como um instrumento que permite levantar e sanar deficiências.

Nessa direção, Souza (2009) alerta ser necessário verificar se a avaliação está a favor “da regulação, do aumento do controle do Estado, do poder coercitivo” ou se é um “instrumento que permite perceber onde há deficiências e soluções para corrigi-las” (p. 21).

Vale ressaltar, portanto, que a política de avaliação exerce duas funções, por vezes antagônicas e complementares. De um lado, as informações produzidas pela avaliação podem servir de subsídios para o planejamento, para as tomadas de decisões e para o aperfeiçoamento de IES e de cursos, agregando-lhes qualidade. De outro, os dados gerados indicam para as autoridades e para os órgãos do Estado as formas de atuar e de exercer a regulação nas instituições e nos cursos, com vistas a garantir que a oferta da educação superior se dê dentro dos padrões de qualidade estabelecidos pela política de avaliação do

país. No entanto, as IES podem, ainda, diante dos resultados alcançados, limitarem as suas ações ao controle pontual de insumos com vistas a obterem índices e/ou conceitos favoráveis, sem, necessariamente, aperfeiçoarem os seus processos e as suas práticas.

É nessa perspectiva dialética que serão analisadas as percepções dos interlocutores desta pesquisa sobre o Sinaes. Buscar-se-ão apreender, por meio de seus depoimentos, os significados que os atores das IES mineiras atribuem ao Sinaes, se na direção da regulação de resultados e/ou se na direção da indução de qualidade nos processos acadêmicos.

Regulação de resultados e indução de qualidade são dois movimentos possíveis ao Sinaes, que ora se complementam e ora se conflituam, dependendo da ênfase que é dada a cada uma das faces desse sistema. Se a ênfase recai no Enade e nos índices, preponderará a função reguladora do Sinaes. Se, ao contrário, a comunidade acadêmica valoriza igualmente as três avaliações do sistema (institucional, de curso, de estudante), procurando interpretar e compreender as informações produzidas por elas, o Sinaes contribuirá para o diagnóstico das prováveis fragilidades e para o aperfeiçoamento das IES e de seus atores.

O desafio das IES e de seus atores consiste, pois, em analisar a política de avaliação do Sinaes na sua totalidade e interpretá-la como um processo que, também, fornece subsídios para a transformação, além de funcionar como diretriz que orienta as condições da oferta e da expansão da educação superior no país.

Antes, porém, de se ater mais especificamente aos dados colhidos por meio do estudo empírico, faz-se necessária a discussão sobre os sentidos e os significados de regulação e de qualidade, enquanto dois movimentos possíveis ao Sinaes. Ressalta-se, neste ponto, que a discussão sobre qualidade foi desenvolvida, de forma mais específica, na seção 3.5 do Capítulo 3 desta tese. Já a discussão mais detalhada sobre os modelos de regulação e suas implicações para as políticas educacionais foi desenvolvida no capítulo quatro.

De acordo com Barroso (2005), regulação é um termo polissêmico e, de forma geral, pode ser entendido como o modo que se ajustam as ações a regras preestabelecidas. No entanto, em se tratando de regulação da educação, é necessário considerar outros aspectos, uma vez que o processo de regulação envolve a atuação de diversos atores, ligados a diferentes esferas. Disso decorre, também, a complexidade da regulação nas políticas de avaliação, perpassada por crenças, valores, embates, negociações, acordos, ajustes e consensos. Assim, regulação envolve um pluralismo de ações e mecanismos, com atores atuando em diferentes esferas: uns na construção da política da regulação, outros na sua concretização. Assim, segundo Maroy (2011a), ocorre a multirregulação, por vezes perpassada por contradições e conflitos.

Nesse mesmo sentido, Barroso (2005, 2006) postula que o processo de regulação educacional não se limita apenas à elaboração de regras para orientar o funcionamento das instituições, mas envolve também o reajustamento de ações dos atores em função dessas mesmas regras. Assim, segundo o autor, esse é um processo complexo que resulta mais da regulação das regulações, do que propriamente do controle direto da aplicação de uma regra sobre a ação dos regulados.

Nessa conjuntura, segundo o mesmo autor, o processo de regulação é constituído por três níveis distintos, mas complementares: a regulação transnacional, a regulação nacional e a microrregulação local. Esses níveis de regulação já foram discutidos, de forma detalhada, na seção 4.2 do capítulo 4. Nesse ponto, vale lembrar apenas que a regulação transnacional tem sua origem em países centrais, enquanto que a regulação nacional representa a forma institucionalizada de atuação dos Estados-nacionais sobre os seus sistemas educativos e, por fim, a microrregulação local envolve as ações dos vários atores da instituição, com vistas a ajustarem as normas da regulação nacional à realidade local.

Na educação superior brasileira, observa-se a presença de elementos dos três níveis de regulação, pois a avaliação foi criada num cenário perpassado por interesses econômicos e políticos da década de 1990, sob as influências e as orientações de organismos internacionais. Disso decorre a constituição e o fortalecimento do “Estado-avaliador” brasileiro que, por meio do Sinaes, tem explicitado e disseminado para o país a sua política pública de avaliação para a educação superior, incluindo a regulação nacional. Na medida em que as IES brasileiras buscam ajustarem as regras do Sinaes às suas realidades cotidianas, tem-se a microrregulação local.

Os níveis de regulação nacional e de microrregulação local demonstram ter maior relação com o objeto de estudo da presente tese, por duas razões. Primeiramente, pela necessidade de investigar de que maneira as IES mineiras têm sido orientadas pela política de avaliação do SFE, desde a migração. Depois, no intuito de compreender de que forma as IES mineiras e seus atores têm atuado na concretização da política de avaliação do Sinaes: (i) se com vistas a induzir melhorias nos seus processos acadêmicos e/ou (ii) na direção da regulação e do controle de insumos que compõem os índices, tomados como indicadores de qualidade pela política de regulação.

Os atores que estão inseridos nas IES, como gestores, como coordenadores de cursos, como presidentes de CPAs, como procuradores institucionais entre outros, ao praticarem suas ações, intencionais ou não, ao mesmo tempo em que atuam na efetivação da política de avaliação do Sinaes, atribuem a ela novos significados, podendo, inclusive,

alterarem as finalidades do discurso e do texto da política, idealizado pela esfera central. Disso decorre a tese que norteou este estudo, segundo a qual os efeitos do Sinaes são influenciados pelos significados que os atores da esfera local atribuem a essa política pública de avaliação, nas condições dadas pelo SFE.

Belloni e Belloni (2003) advertem que a implantação de políticas de avaliação com vistas à prestação de contas perante o Estado e à sociedade, no que se refere à qualidade, à pertinência e à eficácia de seus produtos, não deve ser a única razão para se avaliar a educação. Para esses autores, compete também à avaliação fazer diagnósticos da situação das instituições educacionais, com vistas a proporcionar mudanças e melhorias nos seus processos e serviços. É necessário, portanto, superar a lógica meritocrática e reguladora da avaliação por uma lógica formativa e transformadora, em busca da melhoria e da qualidade institucional.

No entanto, ao falar de qualidade, é necessário se ater aos sentidos polissêmicos, subjetivos e ideológicos que perpassam esse termo.

Qualidade é daqueles termos polissêmicos, ou camaleônicos, que mimetizam significados e cores do contexto que os produz ou que condiciona sua existência. Se isto é verdade, não há melhor caminho para acercar-se de seu sentido senão o de perscrutar os interesses e contradições em jogo na sua origem, evolução e consolidação. Isto é válido tanto no campo da produção, quanto no da política, da cultura e, no caso presente, da educação superior (SGUISSARDI, 2009, p. 261).

Assim, de acordo com o autor, qualidade não é um conceito estático e envolve discursos distintos, decorrentes das concepções e das posições ocupadas pelos sujeitos, do que eles almejam e elegem como atributos relevantes das coisas ou das pessoas.

Nos últimos tempos, a qualidade da educação tem sido tema central nos debates políticos e pedagógicos, nos dispositivos legais e normativos dos países. Assim, na Constituição Federal brasileira (CF) de 1988, foram instituídos princípios que afirmam ser dever do Estado zelar pela qualidade da educação. Ainda o artigo 214 da CF define que deve ser estabelecido um Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, que, entre outras medidas, deve garantir a melhoria da qualidade do ensino.

A LDB 9.394/96, por sua vez, explicita, por meio do seu artigo 9º, a finalidade da avaliação do sistema educacional brasileiro e as atribuições da União. O referido artigo destaca que compete à União assegurar um processo nacional de avaliação, objetivando a qualidade do ensino.

Dando sequência aos dispositivos legais sobre avaliação e qualidade, tem-se o PNE, instituído pela Lei nº 10.172, de 2001, que, entre os seus objetivos, consta a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis. Em seu artigo 4º, o PNE prevê ainda que “a União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2001).

Decorrente desses embasamentos legais, em 2004, é instituído o Sinaes por meio da Lei 10.861, que, logo no seu artigo primeiro, estabelece que esse sistema de avaliação tem por finalidade a melhoria da qualidade da educação superior. Vale ressaltar que, por ocasião de sua instituição, o Sinaes apresentava-se como uma política de avaliação ampla, processual e formativa, prevendo a indissociabilidade entre avaliação e regulação, em que à primeira cabe orientar as condições de oferta e produzir dados para que a segunda se efetive.

Por último, tem-se o PNE 2014-2024⁷², aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com as metas 12, 13 e 14 voltadas especificamente para a educação superior. A meta 12 estabelece que até o decênio desse PNE é necessário “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão [...]” (BRASIL, 2014).

Observa-se que, concomitantemente às políticas de expansão da educação superior brasileira, abre-se também o debate sobre a questão da qualidade e a atuação do Estado para garanti-la. No entanto, segundo Morosini (2011), esses processos são novos e por isso ainda carecem de subsídios e instrumentos que possam medir com eficácia a qualidade do ensino ministrado pelas IES brasileiras.

As IES, por sua vez, também têm intensificado as discussões sobre qualidade e assim os significados desse conceito decorrem dos papéis cumpridos pelas instituições, das funções exercidas por seus diferentes atores, dos objetivos que se busca, do público atendido entre outros.

Nesse cenário, muitas IES têm procurado conhecer a satisfação de seus alunos-clientes em relação aos seus serviços, objetivando estabelecer e investir em padrões de qualidade. Esses investimentos parecem que são realizados, de forma especial, pelas IES privadas, tão somente com vistas a fortalecer a sua marca, a conquistar o seu espaço e a

⁷² No PNE 2014-2024 estão definidos os objetivos e as metas para todos os níveis da educação – infantil, básica e superior – a serem executados nos próximos dez anos. Esse PNE apresenta 10 diretrizes e 20 metas, seguidas das estratégias específicas de concretização. Tanto as metas quanto as estratégias preveem iniciativas para todos os níveis, modalidades e etapas educacionais. Além disso, há estratégias específicas para a inclusão de minorias, como alunos com deficiência, indígenas, quilombolas, estudantes do campo e alunos em regime de liberdade assistida.

garantir a sua permanência no mercado. No entanto, se torna imperativo que as IES empreendam investimentos para além, apenas, de seus interesses mercadológicos e da satisfação do aluno-cliente, mas também com vistas a uma formação acadêmica sólida e de qualidade.

Para Polidori (2011), o mercado, o Estado e a comunidade acadêmica utilizam metodologias diferentes de aferição da qualidade. Enquanto o Estado utiliza sistema de avaliação baseado em indicadores de desempenho, a comunidade acadêmica prefere um sistema de avaliação por pares e as forças do mercado utilizam critérios para sondar o grau de satisfação dos consumidores.

A busca da qualidade na educação superior deve ser decorrente de uma avaliação formativa, que contribua para o conhecimento global da instituição, seguido de ações que objetivam o cumprimento das finalidades das IES e o aprimoramento dos seus processos.

Observa-se que, com a implantação do Sinaes, a busca de qualidade passa a ser entendida pelas IES como a necessidade de atendimento aos indicadores e às normas que lhes garantam os padrões e os conceitos/índices, ainda que mínimos, de funcionamento. Nessa perspectiva, a busca pela qualidade não é apenas uma exigência, mas passa a ser uma necessidade premente, decorrente da avaliação de IES, de cursos e de estudantes.

De acordo com Polidori (2011), esse processo é caracterizado por tensões e complexidade. As tensões ocorrem a partir do momento em que o Estado e a comunidade acadêmica cobram qualidade em níveis distintos. A complexidade se dá pelo fato de avaliação agora incluir atores de diferentes esferas, com papéis também distintos.

Nesse contexto, discutir a avaliação e a promoção da qualidade da educação superior requer uma análise mais ampla, incluindo os atores das diferentes esferas que as promovem e as realizam. Assim, não se pode falar de qualidade, mas de qualidades advindas das visões dos gestores, dos coordenadores de cursos, dos presidentes de CPAs, dos PIs, sujeitos atuante no cotidiano de diferentes IES.

Disso decorre que a busca de qualidade, empreendida por uma instituição, é um processo que envolve vários atores e está composto por múltiplos fatores que, juntos, constituem o conceito de qualidade da IES, pois “todos eles são elementos de uma totalidade, diferenças dentro de uma unidade” (MARX, 1978, p. 115).

O conceito de qualidade de uma IES é resultante, portanto, do contexto em que ela se encontra e da combinação de diversos elementos, com vistas a atender às demandas institucionais e às exigências da política pública de avaliação. Nessa perspectiva, foram analisados os depoimentos dos interlocutores deste estudo sobre o Sinaes, como política de

avaliação que produz informações que podem ser utilizadas tanto para a promoção de melhorias na educação superior brasileira, quanto para a sua regulação, exercida por diversos atores de diferentes esferas.

Conforme já foi explicitado anteriormente, a análise, em seções distintas, dos significados atribuídos ao Sinaes pelos atores das IES mineiras, se deu com vistas a apreender os seus entendimentos a partir das condições dadas para o exercício das suas funções. Assim, as ações de gestores, coordenadores de curso, presidentes de CPAs e procuradores institucionais são mediadas pela política de avaliação e, também, pela realidade oferecida em cada IES para o exercício da respectiva função. São nas condições oferecidas pelas esferas macro (SFE/Sinaes) e micro (IES) que os atores locais, por meio de suas práxis, atribuem significados ao Sinaes.

Desse modo, nas quatro próximas seções são analisados e discutidos os significados atribuídos ao Sinaes pelos diferentes interlocutores, sendo que: (i) os gestores das IES tendem a priorizar os resultados das avaliações externas do Sinaes, em detrimento da autoavaliação institucional, (ii) para os coordenadores de curso, o Sinaes se limita ao Enade, o que os leva a implantar estratégias com vistas a resultados favoráveis nesse exame; (iii) os presidentes de CPAs demonstram pouca clareza sobre as finalidades da autoavaliação institucional preconizadas pelo Sinaes e tendem a conduzi-la na direção das lógicas da conformação aos indicadores externos de avaliação; (iv) para os PIs, a obtenção de êxito nas avaliações externas do Sinaes, decorre, em boa parte, do controle de indicadores e insumos.

6.2.1 Utilização dos resultados das avaliações externas: qual qualidade para a gestão da IES?

Hoje a gente tem como base o ENADE, ou melhor, a gente controla bem os indicadores do CPC, menos a caixa preta que é o IDD [...]. Nós temos tido boas avaliações nesse último ciclo, superamos consideravelmente o nosso IGC anterior (G2B, informação verbal).

Os três gestores das IES A, B e C, respectivamente, foram questionados sobre as funções do Sinaes⁷³. O objetivo desta pergunta era extrair a percepção que os gestores possuem do Sinaes: uma política de avaliação que promove a qualidade e/ou a regulação. Observa-se que apenas o gestor da instituição C demonstra, por meio de seu depoimento, que

⁷³ A pergunta feita aos gestores foi a seguinte: “Que funções o (a) senhor (a) atribui às políticas de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)?”

percebe que o Sinaes tem como função promover a qualidade da educação superior. Para os outros dois gestores, G1A e G2B, prepondera a função reguladora do Sinaes.

Na realidade, [a função do Sinaes] é em ter um controle, ter uma normatização, ter um domínio sobre aquilo que é feito no ensino superior, ou seja, como ele está sendo executado. Então, o Sinaes objetiva avaliar como que anda a educação superior no país. (G1A, informação verbal).

Basicamente, eu as vejo [políticas de avaliação] exercendo a função de regulação, elas estão buscando evitar que instituições ruins fiquem no mercado. Então elas [as políticas de avaliação] avaliam o desempenho dos alunos, avaliam também as IES e os cursos e promovem, quando necessário, os termos de ajuste de conduta, com a finalidade de regular o funcionamento de instituições e cursos. De certa maneira é interessante eles terem muitos dados, porque eles têm que definir políticas de governo relacionadas à educação superior (G2B, informação verbal).

Inicialmente, a função do Sinaes é a questão de promoção da qualidade do ensino superior, eu vejo que a busca deveria ser essa, de melhoria da qualidade. A partir do momento que você avalia, o resultado da avaliação tem que ser analisado pela entidade avaliada, quer seja a avaliação institucional interna, quer seja a realizada pelo Sistema Federal. O resultado deve ser aplicado e deve ser utilizado para a melhoria da qualidade (G3C, informação verbal).

Os gestores das instituições A e B evidenciam percepções semelhantes sobre o Sinaes, ambas na direção da regulação, atribuindo a essa política as funções de controle e de fiscalização das condições em que ocorre a oferta da educação superior no país. O gestor B, no entanto, evidencia uma visão um pouco mais ampla sobre a política, fazendo referência às três avaliações que compõem o Sinaes: institucional, de cursos e de alunos, mas como práticas realizadas exclusivamente por agentes externos às IES no sentido de garantir a regulação de instituições e cursos. Ele destaca, também, o Termo de Ajuste de Conduta (TAC)⁷⁴ como outra forma de regulação adotada pelo Sinaes.

O gestor da instituição B evidencia, ainda, que os dados decorrentes das avaliações são necessários na definição das políticas de governo para a educação superior. Esse ponto requer uma reflexão sobre o Sinaes no sentido de compreender se ele tem se efetivado como uma política de governo ou uma política de Estado.

⁷⁴ O TAC é um documento utilizado pelos órgãos públicos para o ajuste de condutas contrárias à lei. Nesse caso, o TAC é firmado entre o MEC e as IES que se encontram desalinhadas de algum dispositivo legal que rege a educação superior no país. A essas IES é dado um prazo para que se adequem aos dispositivos legais, sendo esse ajuste à legislação condição imprescindível para o seu funcionamento.

Ao fazer distinção entre esses dois tipos de políticas públicas, Oliveira (2011) afirma que as políticas de governo se referem a medidas e programas definidos pelo poder executivo, com o intuito de responder a demandas internas, pontuais e temporárias, da agenda política de um determinado governo. Já as políticas de Estado, segundo essa mesma autora, envolvem agências do Estado, que discutem e aprovam dispositivos legais, resultando disso mudanças de normas preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

Diante disso, pode-se, então, inferir que o Sinaes representa uma política de Estado, uma vez que a sua instituição e implementação decorreram de discussões e deliberações desenvolvidas em diferentes órgãos do Estado, como o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação, a Secretaria de Educação Superior, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira entre outros. Desde então, a educação superior no país passou a ser orientada e avaliada na mesma direção, sendo a qualidade referenciada em documentos e instrumentos de avaliação do Sinaes. Assim, por um lado, tem-se uma política nacional de condução, orientação e avaliação da educação superior, envolvendo todas as IES do SFE, independente de sua organização acadêmica ou natureza administrativa; por outro, presencia-se a redução das possibilidades de protagonismo e de autonomia das instituições, uma vez que as políticas definidas nem sempre consideram as especificidades de suas realidades.

O gestor C, por sua vez, além de indicar a promoção da qualidade da educação superior como a função primordial do Sinaes, ainda aponta a forma como esse processo deve ser conduzido. Para ele, é por meio da utilização dos resultados da avaliação, de forma especial da institucional (externa e interna), que as IES deverão se nortear na busca da qualidade. A percepção desse gestor corrobora o texto da atual política de avaliação da educação superior brasileira, no qual consta que, entre outras finalidades, ao Sinaes compete garantir a melhoria da qualidade da educação superior no país (BRASIL, 2004a).

No entanto, o gestor C não considera o Sinaes na sua totalidade, pois, ao se referir a esse sistema de avaliação, ele não menciona a avaliação de cursos e nem a avaliação de estudantes (Enade), que também oferecem, por meio de seus resultados, contribuições valiosas para o aperfeiçoamento e para a busca de qualidade das IES e dos cursos de graduação.

Os gestores foram indagados, ainda, sobre as contribuições que as políticas de avaliação do Sinaes têm proporcionado à educação superior brasileira. Dois gestores (G1A e G1C), após fazerem suas ressalvas ao Sinaes, reconhecem a importância desse sistema de avaliação tanto para o monitoramento da educação superior no país, quanto para o

aperfeiçoamento das IES. Já para o gestor da instituição B, o Sinaes não tem demonstrado preocupação com a qualidade da educação superior brasileira, mas sim com a produção de dados quantitativos com vistas à regulação.

As contribuições do Sinaes são muito grandes. Não estou dizendo que não possuímos ressalvas em relação às atitudes das comissões, à legislação, à normatização e aos instrumentos. Mas, de um modo geral, ele [o Sinaes] é importantíssimo, pois é necessário ter um acompanhamento do ensino superior, um monitoramento (G1A, informação verbal).

Apesar de ter participado de alguns eventos onde se discute a educação superior, eu não tenho percebido grandes preocupações, especialmente, com a qualidade efetiva do ensino. Eu vejo que a preocupação maior reside em atingir quantidades e percentuais, do que propriamente a qualidade da educação superior brasileira (G2B, informação verbal).

Apesar das dificuldades todas que a gente enfrenta no processo, com o SFE, as políticas de avaliação contribuem sim com as IES, pois, a partir do momento que você tem a presença de outro fazendo uma leitura diferente daquilo que você oferece, você vai buscar a melhoria, você vai buscar novos caminhos para que a instituição possa melhorar seu desempenho. Acredito que sejam essas as contribuições das políticas de avaliação (G3C, informação verbal).

As ressalvas apontadas pelo gestor da instituição A em relação às comissões, à legislação, à normatização e aos instrumentos do Sinaes parecem fazer parte das tensões que, segundo Polidori (2011), decorrem do fato de que o Estado e a comunidade acadêmica buscam qualidade em níveis distintos. Disso parecem derivar os embates e as discordâncias dos gestores das IES com os elementos da política de avaliação do Sinaes.

Apesar das restrições apontadas pelo gestor G1A, ele admite ser necessário um sistema de avaliação que faça o acompanhamento e o monitoramento da educação superior no país. De fato, é importante que o Estado disponha de uma política pública que acompanhe as condições das IES e a qualidade do ensino ofertado. Para tanto, são necessárias as avaliações internas e externas para monitorar como se dá a expansão, a consolidação e a oferta da educação superior brasileira.

Quando o gestor da instituição B afirma que a preocupação maior do Sinaes tem sido em atingir quantidades e percentuais, ele parece estar se referindo aos índices. De fato, presencia-se, no contexto atual, o levantamento de discussões e de críticas, a exemplo das desenvolvidas por Barreyro e Rothen (2006, 2011, 2014), no sentido de que o Sinaes tem se distanciado de sua proposta original ao implantar os índices (IGC, CPC, IDD) e exercer a

regulação a partir deles. No entanto, apesar das dúvidas que se tem levantado sobre a eficácia dos parâmetros utilizados para o cálculo desses índices, é temeroso afirmar que eles estão desprovidos de qualidade, uma vez que envolvem também informações decorrentes da avaliação de habilidades dos alunos. Dessa forma, o Sinaes carrega as contradições que lhe são atribuídas no percurso histórico de sua efetivação. Ao mesmo tempo em que essa política de avaliação produz os índices que são usados em atos regulatórios, ela também induz as IES a investirem na melhoria dos seus processos, uma vez que, para obterem índices favoráveis, elas precisam atender às exigências estabelecidas pelos indicadores de qualidade.

O depoimento do gestor da instituição C evidencia que o Sinaes é importante para as IES. A sua importância decorre do fato de o sistema prever instrumentos e realizar avaliações que contribuem para que a instituição conheça a sua realidade e busque o seu aperfeiçoamento.

As ambiguidades que perpassam a percepção dos gestores sobre o Sinaes e que os levam a atribuir significados por vezes contraditórios a essa política de avaliação parecem decorrer do que indica Boneti (2007) sobre o processo de produção de uma política. Segundo esse autor, as políticas públicas são resultantes de uma correlação de forças e de interesses, no entanto, nem todos os atores se sentem representados pela política. Disso parece decorrer a atribuição de significados ao Sinaes por vezes antagônicos aos sentidos do texto e do discurso da política, uma vez que os gestores não percebem a relação dos ordenamentos da política com as questões apresentadas pelas realidades das IES.

Em seguida, os três gestores foram indagados sobre a forma como as IES utilizam os resultados das avaliações do Sinaes (institucional, de cursos e de estudantes)⁷⁵. Os depoimentos evidenciam que os resultados são utilizados em prol da qualidade dos serviços prestados pela instituição. No entanto, eles reproduzem de forma genérica e vaga o discurso valorativo da política, sem detalhar as fragilidades diagnosticadas por meio da avaliação e as ações concretas empreendidas com vistas ao aperfeiçoamento e à superação. Esses interlocutores tendem, ainda, a utilizar os resultados das avaliações externas em detrimento da autoavaliação institucional.

Temos uma avaliação institucional muito detalhada que mapeia direitinho nossos pontos fortes e fracos. Todos os envolvidos na avaliação recebem relatórios e devem planejar ações estabelecendo prazos para melhorar os resultados negativos. Os relatórios deixados pelas comissões de avaliação

⁷⁵ Aqui, a pergunta formulada foi esta: “Como os resultados das avaliações do Sinaes (Institucional, de Cursos e de Estudantes) têm sido utilizados pela IES?”

externa têm nos ajudado também a ver em que precisamos melhorar. Também o Enade tem nos ajudado a melhorar (G1A, informação verbal).

[...] quando a gente tem um resultado ruim, nós temos que correr muito atrás. Nós tivemos um resultado inadequado do curso de Direito, que ocasionou um termo de ajuste de conduta [...] desenvolvemos atividades de capacitação de coordenadores e de professores para o entendimento da avaliação do Sinaes, fizemos também a conscientização dos alunos para o Enade. Esse resultado baixo foi mais por falta de entendimento de como o curso estava sendo avaliado e não em termos específicos de qualidade. [...] a gente tem algumas práticas interessantes, como compartilhar as experiências boas dos cursos que estão tendo bons resultados com todos os outros cursos. Então, é assim que a gente tenta aproveitar os resultados para melhorar (G2B, informação verbal).

Além de a gente ficar atento aos conceitos da instituição e dos cursos, procuramos interpretar em que não fomos bem para poder melhorar. Quando a gente recebe comissão de avaliação, procuramos ler e interpretar o relatório e ver em que precisamos melhorar. Quando sai o relatório com o CPC do curso, dá pra gente saber em que o aluno avaliou mal a instituição e o curso. Às vezes, a gente percebe que os alunos nem sempre são justos nas respostas (G3C, informação verbal).

O gestor da instituição A discorre sobre o significado que a avaliação institucional interna tem para a IES, afirmando que os seus resultados subsidiam o planejamento de ações com vistas à superação de fragilidades. Ele também indica os relatórios das avaliações externas como outro elemento que oferece informações que têm contribuído para a busca da qualidade da instituição. Embora o gestor afirme que os resultados do Enade contribuem para a melhoria da instituição A, ele não indica a forma como isso ocorre. No decorrer deste estudo empírico, observou-se que a atenção maior ao Enade é dada na fase que antecede a sua aplicação, por meio do treinamento dos alunos para o exame, envolvendo aulas extras, resolução das provas dos exames anteriores, entre outros. Os relatórios descritivos e qualitativos, decorrentes desse exame, são pouco utilizados pelas IES, sendo que a ênfase maior é dada aos insumos que impactaram na composição dos índices.

O gestor da instituição B menciona o Termo de Ajuste de Conduta (TAC), que é um documento utilizado pelos órgãos públicos para a conformação de condutas contrárias à lei. Nesse caso, o TAC foi assinado entre o Ministério da Educação e a instituição B, especificamente com o curso de Direito. O gestor destaca que esse desalinhamento da legislação se deu mais pelo desconhecimento das políticas de avaliação do Sinaes do que pela falta de qualidade do curso. Isso parece ser decorrente de um processo de migração para o SFE tardio, em fins de 2008, e um tanto turbulento.

No entanto, observa-se que, mesmo diante de um resultado um tanto desfavorável, a IES B soube tirar proveito da conjuntura, envolvendo a comunidade acadêmica no processo de superação das fragilidades. Assim, a partir dos constrangimentos advindos da regulação nacional, por meio do TAC, foram empreendidos ajustes pelos atores locais, decorrendo disso o que Barroso (2006) denomina de microrregulação local, podendo também significar a busca por qualidade.

Embora o gestor da instituição B não tenha detalhado como se dá a utilização dos resultados produzidos em cada uma das avaliações do Sinaes, merece ser destacada a prática da IES, levantada por ele, que consiste na socialização das experiências exitosas com a comunidade acadêmica, realizada pelos cursos que obtiveram bons resultados na avaliação. Isso pode incorrer em dois movimentos um tanto antagônicos e dialéticos. Por um lado, pode se instaurar na IES um movimento em direção à estudiosidade e à compreensão das políticas de avaliação, o que seria muito enriquecedor e formativo; por outro, podem ocorrer ajustamentos e padronizações de projetos pedagógicos, de planos de ensino, de práticas pedagógicas entre outros. Isso comprometeria a identidade e o protagonismo da gestão de cada curso na utilização dos resultados da avaliação, em busca da qualidade necessária às especificidades da realidade acadêmica do respectivo curso.

Os depoimentos do terceiro gestor evidenciam que a instituição C utiliza, prioritariamente, os resultados das avaliações externas do Sinaes. Observa-se que a ênfase é dada na interpretação dos índices e dos relatórios decorrentes das avaliações externas, com vistas à efetivação de melhorias. Ao afirmar que a análise do relatório do CPC permite, inclusive, identificar “em que o aluno avaliou mal a instituição e o curso”, o gestor G3C parece estar se referindo ao questionário que os estudantes respondem por ocasião da realização do Enade e do qual são retirados insumos para a composição do CPC e, por consequência, do IGC.

Para Griboski (2014), o questionário do estudante, além de indagar sobre as expectativas desses atores, possibilita, ainda, conhecer o perfil dos alunos em relação à formação e o envolvimento com o curso, bem como investigar como tem sido desenvolvida a proposta pedagógica do curso e o investimento das IES para a melhoria da qualidade da educação ofertada. Assim, “os dados do Questionário do Estudante auxiliam na interpretação do desempenho do aluno em relação ao seu perfil e a possibilidade de uma formação adequada a partir da percepção sobre as condições de oferta” (p. 367).

Mediante o exposto, entende-se que as informações apreendidas por meio do questionário do estudante contribuem para que o SFE faça a avaliação e a regulação das IES,

das condições de oferta dos cursos de graduação e, inclusive, o cálculo dos índices. No entanto, este instrumento oferece informações, que, se interpretadas e compreendidas pelos gestores, podem adquirir outros significados para além da regulação, induzindo qualidade nos cursos e nas IES. Assim, os dados do questionário do estudante são de interesse do Estado, dos gestores de IES e da comunidade acadêmica de uma forma geral, podendo ser utilizados com finalidades diversas, e por vezes contraditórias, para induzir a qualidades nos processos dos cursos e das IES e/ou para controlar insumos com vistas à regulação.

É certo que as avaliações externas do Sinaes oferecem contribuições para o aperfeiçoamento das instituições. No entanto, as IES não podem limitar suas ações apenas a estratégias de microrregulação local, que objetivam a elevação dos índices, e nem desprezar a autoavaliação, decorrente do protagonismo e da realidade das IES.

O gestor da instituição C parece não reconhecer as contribuições que a avaliação institucional interna pode oferecer na superação das fragilidades e, conseqüentemente, na busca de qualidade. Dias Sobrinho (2000, 2003b, 2004) e Belloni (2000 e 2003) destacam que a autoavaliação representa uma oportunidade valiosa de reflexão da comunidade acadêmica sobre si mesma, sobre suas práticas e sobre os serviços oferecidos, funcionando, assim, como uma importante ferramenta de diagnóstico das condições da IES. Disso depreende-se que a instituição C precisa reconhecer que os dados produzidos pela avaliação interna também podem contribuir no planejamento e na implementação de metas e ações, em busca de qualidade.

A avaliação deve, pois, ter um sentido maior para as IES, indo para além apenas da obrigatoriedade. Assim, torna-se imprescindível que, por meio da reflexão e da ação, os gestores procurem compreender de que forma os resultados podem ser utilizados para o aperfeiçoamento institucional.

De acordo com Dias Sobrinho (2010a), a avaliação, no que diz respeito às IES,

[...] produz mudanças nos currículos, nas metodologias de ensino, nos conceitos e práticas de formação, na gestão, nas estruturas de poder, nos modelos institucionais, nas configurações do sistema educativo, nas políticas e prioridades da pesquisa, nas noções de pertinência e responsabilidade social (p. 195).

A política do Sinaes, em sua gênese, propunha que os três componentes de avaliação desse sistema - avaliação institucional (interna e externa), avaliação de curso e avaliação do estudante - se dessem de forma integrada, garantindo, assim, uma avaliação

global, sem enfatizar uma dimensão avaliativa em detrimento de outra. No entanto, as mudanças realizadas no Sinaes no decorrer dos anos, de forma especial a regulação do MEC por meio de índices, têm induzido os gestores das IES a supervalorizarem as avaliações externas.

A partir dos depoimentos dos gestores, pode-se concluir que: (i) a maioria desses interlocutores atribuem significados ao Sinaes na direção da regulação, conferindo a essa política de avaliação as funções de controle e de fiscalização da oferta da educação superior; (ii) os gestores tendem a enfatizar as avaliações externas do Sinaes em detrimento da autoavaliação institucional; (iii) eles, ainda, se divergem quanto às contribuições do Sinaes para a educação superior, atribuindo a essa política de avaliação significados por vezes ambíguos, na direção do monitoramento, do aperfeiçoamento e da regulação; (iv) aqui também, a exemplo do que evidenciaram no capítulo cinco, os gestores explicitam conflitos em relação às comissões de avaliação, à legislação e aos instrumentos do Sinaes; (v) esses interlocutores tendem, ainda, a utilizar os resultados das avaliações externas em detrimento dos produzidos pela autoavaliação institucional, centrando as suas atenções na interpretação de índices e relatórios de comissões externas; (vi) os significados atribuídos pelos gestores ao Sinaes têm sido mais na direção da regulação, com o controle de fatores que garantam a obtenção de resultados favoráveis, do que propriamente com a indução de qualidade nos processos acadêmicos.

No intuito de ampliar a apreensão dos significados atribuídos ao Sinaes pelos atores das IES mineiras, na próxima seção são analisadas as percepções dos coordenadores de cursos.

6.2.2 A centralidade do Enade e as estratégias adotadas na busca por resultados

Para mim os resultados dessas avaliações externas indicam a qualidade do ensino que estamos oferecendo, funcionam como *feedback*. De certa forma obrigam os professores dos cursos a se adequarem [...], de forma especial, ao conteúdo programático que está sendo avaliado no ENADE. (CC1A, informação verbal).

Os seis coordenadores de cursos, por meio de seus depoimentos, expressam as funções que eles atribuem ao Sinaes⁷⁶. Observa-se que todos destacam a necessidade dessa

⁷⁶ Os coordenadores emitiram suas opiniões diante da seguinte pergunta: “Que funções o (a) senhor (a) atribui às políticas de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)?”

política de avaliação, apesar das suas fragilidades, e que as suas funções, no geral, consistem em proporcionar contribuições para o aperfeiçoamento e o controle da qualidade da educação superior brasileira.

No entanto, nos depoimentos dos coordenadores, sobressai mais o discurso valorativo do Sinaes, com a reprodução de fragmentos do texto da política, a exemplo do CC4B, que, além do mais, faz parte do banco de avaliadores do Inep.

Basicamente são três os focos: a avaliação do ensino, a avaliação da instituição, e a avaliação do aluno, com o ENADE. Eu tenho algumas críticas a respeito, mas acho que, no geral, é positivo, acho que a educação superior tem ganhado muito com o Sinaes (CC1A, informação verbal).

Olha, eu acho que a função primordial do Sinaes e das suas políticas de avaliação é justamente garantir um desenvolvimento eficaz dos cursos de graduação, no âmbito da pesquisa, da extensão, do ensino, bem como na questão da responsabilidade social que a instituição deve ter frente à sociedade, na busca da melhoria e da eficiência do ensino superior (CC2A, informação verbal).

Eu vejo com bons olhos essa política de avaliação hoje, porque apesar de ser um instrumento que considero ainda muito falho em certos aspectos, como por exemplo, a instituição de ensino ficar muito na mão do aluno, ainda é o único instrumento de avaliação que temos hoje para avaliar as instituições de forma geral. E é importante, porque é preciso haver certo controle de qualidade no ensino superior brasileiro (CC3B, informação verbal).

A política dos Sinaes objetiva fazer uma avaliação formativa, e não punitiva. Com a lei 10.861, o Sinaes tem por objetivo contribuir com a melhoria da qualidade do ensino superior, logicamente que essa política também precisa ser melhorada. A gente ainda vê alguns erros nessa política, mas o Sinaes vem trabalhando de forma eficiente (CC4B, informação verbal).

Eu vejo o Sinaes como uma tentativa de melhorar a qualidade da instituição e dos cursos. O nosso curso, por exemplo, tenta seguir todas as sugestões que os resultados das avaliações indicam, tanto a institucional quanto do Enade e, a partir disso, melhorar. Qualquer problema que a gente detecta é levado para o colegiado do curso e para o NDE para ser resolvido (CC5C, informação verbal).

As percepções do Sinaes, por vezes idealizadas e contraditórias, ocorrem pelo fato de que “estamos diante de uma luta declarada de sentidos: a ideologia oficial buscando construir um sentido relativamente estável [...], enquanto os estratos inferiores da ideologia produzem uma multidão de sentidos e de realidades” (MIOTELLO, 2013, p.174). Disso decorre que alguns coordenadores de cursos tendem a explicitar as funções do Sinaes a partir dos sentidos estáticos, inscritos nos textos e nos dispositivos legais dessa política de

avaliação. Outros, ao contrário, expõem as tensões, as fragilidades, as superações e os embates vivenciados na efetivação da política de avaliação, explicitando, assim, os significados que o Sinaes adquire na realidade dos cursos.

O coordenador CC1A destaca que as funções do Sinaes estão direcionadas para a avaliação do ensino, da instituição e do aluno. Ao apontar a avaliação do ensino como uma das funções do Sinaes, o coordenador parece estar se referindo à avaliação de curso, que envolve a avaliação de três dimensões que, juntas, concorrem para a qualidade do ensino de graduação, a saber: a organização didático-pedagógica, o corpo docente e a infraestrutura. Assim, esse coordenador possui uma percepção do Sinaes na sua globalidade, constituído pelos três componentes de avaliação: da instituição, do curso e do estudante.

No entanto, a compreensão da globalidade do Sinaes, por si só, não indica que esse coordenador faça uso da política de avaliação com vistas ao aperfeiçoamento do curso, pois, numa perspectiva marxiana, são as relações de produção e a estrutura sociopolítica que determinam as condições e as formas de atuação possíveis em um contexto dado.

O coordenador CC2A, por sua vez, demonstra uma percepção um tanto parcial do Sinaes, uma vez que, para ele, a principal função desse sistema de avaliação consiste em garantir a eficácia dos cursos de graduação. Embora ele mencione que ao Sinaes também compete exigir das IES melhoria e eficiência na oferta do ensino superior, não destaca o papel da avaliação institucional e da avaliação de estudantes nesse processo. De acordo com o materialismo histórico dialético, o conhecimento dos fatos de forma isolada e parcial se mostra insuficiente para compreender a totalidade que perpassa a realidade. Assim, para que o Sinaes funcione como um indutor de qualidade dos cursos, é necessário que ele seja compreendido pelos coordenadores na sua totalidade, e que os resultados decorrentes de todas as suas avaliações sejam utilizados.

Os coordenadores CC3B e CC4B destacam a necessidade de aperfeiçoamento do Sinaes, porém, eles ressaltam a importância desse sistema de avaliação enquanto política que tem contribuído com a qualidade da educação superior no país. Essa contradição que perpassa os depoimentos dos interlocutores que evidenciam as fragilidades do Sinaes, mas ao mesmo tempo explicitam a necessidade dele, parece decorrer das relações que perpassam a produção de significados atribuídos a essa política de avaliação. Para Miotello (2013), as produções sociais resultam de “interações sociais ininterruptas, em que a todo momento se destrói e se reconstrói os significados do mundo e dos sujeitos” (p.176).

A participação do aluno no Sinaes novamente é levantada pelo coordenador CC3B como sendo um problema ou uma falha da política de avaliação. Isso parece ser

decorrente de concepções e práticas avaliativas um tanto autoritárias, conservadoras e unilaterais, ainda comuns no meio acadêmico. Em contrapartida, a avaliação desenvolvida numa perspectiva global, processual e formativa requer a participação de todos os atores acadêmicos, inclusive dos estudantes. Ademais, é por meio da avaliação das aprendizagens e das habilidades adquiridas pelos alunos que será possível verificar se as finalidades, as intenções e os objetivos previstos nas DCNs, nos PPCs e nos currículos dos cursos se efetivaram de fato, e, inclusive, se com qualidade.

Observa-se que o coordenador CC5C afirma que envolve o NDE nas decisões a serem tomadas mediante os resultados da avaliação. Apesar da instituição do NDE nas IES ser uma exigência legal, este núcleo parece ser mais atuante na instituição C, pois apenas o coordenador CC5C mencionou a sua atuação na discussão dos resultados da avaliação. De fato, para que o Sinaes produza os seus efeitos, são necessárias a participação e a integração de todos os que atuam no curso, na perspectiva de compreenderem e traduzirem em ações as demandas indicadas pelos resultados das avaliações, com vistas ao aperfeiçoamento e à qualidade.

Em seguida, os seis coordenadores foram questionados sobre as ações implantadas por eles nos seus respectivos cursos, decorrentes dos resultados das avaliações do Curso e do Enade⁷⁷. Aqui, o objetivo era apreender como os resultados das avaliações são utilizados pela gestão acadêmica do curso. Assim, o intuito consistia em verificar se a política de avaliação do Sinaes induz à qualidade nos cursos de graduação ou se limita às ações de regulação.

Embora os coordenadores tenham sido questionados sobre a utilização dos resultados das avaliações do curso, incluindo as realizadas *in loco* e a autoavaliação institucional, observa-se que eles destinam uma atenção exclusiva ao Enade. Isso decorre do fato deste exame exercer grande influência e peso no cálculo dos índices, de forma especial do CPC, que, por sua vez, é utilizado no cálculo do IGC. Assim, as preocupações dos coordenadores com o desempenho dos estudantes no Enade decorrem dos impactos que os resultados desse exame exercem na regulação das IES e dos cursos, sendo, portanto, implantadas as mais diferentes ações e estratégias, com vistas a elevar a performance dos alunos.

⁷⁷Aqui, a pergunta foi a seguinte: “Que ações foram implantadas nesse curso, decorrentes dos resultados das avaliações do Curso e do Enade?”

A principal [ação] é a conscientização, é a gente fazer a cabeça dos alunos, para valorizarem o Enade. Mostrar que o exame é importante, apesar de não ter consequências para eles. Mas mesmo assim, a gente tenta fazer a cabeça deles, mostrando que se eles tiverem um bom desempenho no Enade, o curso também terá um bom conceito o que pode ajudar numa entrevista de emprego, num concurso etc. (CC1A, informação verbal).

Com os resultados do Enade em mãos, nos reunimos com o Núcleo Docente Estruturante (NDE) e com o colegiado do curso para verificar o porquê daquele resultado. Em seguida apresentamos as nossas análises para os professores para verificarem as questões ligadas aos conteúdos da sua disciplina. Levamos os professores a refletirem sobre: “Por que em questões relacionadas à determinada disciplina o aproveitamento do aluno foi tão baixo?” “Não está na hora da gente rever nosso plano de ensino?” O certo é que a própria metodologia do Enade exige mais raciocínio do aluno. O aluno tem que desenvolver a compreensão de forma multidisciplinar [...]. A partir disso, a gente reestrutura, se necessário for, as metodologias de ensino, os conteúdos programáticos, a inserção de disciplinas no currículo [...] (CC2A, informação verbal).

De acordo com Miotello (2013), numa perspectiva bakhtiniana, “todas as atividades humanas, mesmo as mediadas pelo discurso, oferecem espaços de encontros e de constituição de sentidos” (p. 171). Nessa direção, os coordenadores CC1 e CC2A atuam junto ao NDE, aos estudantes e professores com vistas a imprimir significados à política de avaliação, ainda que de forma parcial, enfatizando o Enade e ofuscando a totalidade do Sinaes.

O depoimento do CC2A evidencia, ainda, a forma como ocorre a atuação do NDE e do colegiado junto aos professores, diante dos resultados do Enade. Observa-se que os procedimentos e as ações desses sujeitos (coordenador de curso, NDE e professores) retratam o que Maroy (2011a) denomina de processo de aprendizagem organizacional em relação às lógicas de funcionamento do Estado-avaliador. Nesse modelo, o poder central estabelece objetivos e resultados a serem atingidos pelas IES e seus atores, instaura um sistema de avaliação externa com encorajamentos simbólicos ou materiais diante dos resultados positivos e também aplica sanções para resultados abaixo do indicador de qualidade mínima estabelecido (são os índices do Sinaes). Acredita-se que isso leve os atores internos a empreenderem esforços na busca por resultados.

Ao que tudo indica, esse mesmo processo, com incentivos e constrangimentos, ocorre no interior das IES diante dos resultados do Enade, envolvendo a premiação de alunos e professores diante de resultados positivos e penalizando professores, ainda que de forma velada, de turmas que obtiveram baixo desempenho no exame.

Essa relação desvirtua os papéis dos atores, que, de gestores dos processos do curso e da formação acadêmica, passam a atuarem em busca de técnicas que lhes permitam o alcance de índices favoráveis, a todo custo, tomados como indicadores de qualidade pela política de regulação.

Nós temos feito adequação do Projeto Pedagógico e dos planos de ensino, e, também, adotado estratégias que preparem melhor os alunos para o Enade (CC3B, informação verbal).

Nós trabalhamos fazendo com que realmente os nossos alunos possam suprir as fraquezas reveladas pelo Enade. Primeiro, nós fazemos um plano de preparação para o Enade. Depois do Enade, fazemos um plano de verificação, para ver onde é que acertamos e onde é que erramos. Nós trabalhamos com bastantes exercícios e atividades práticas para que os alunos possam realmente suprir suas deficiências (CC4B, informação verbal).

O nosso curso tem obtido um bom resultado no Enade, com o conceito três. Diante disso, a gente mantém as ações que têm dado certo. [...] houve inclusão de disciplinas na grade, para atender a parte de formação geral. Além da conscientização do aluno para a importância do Enade, que fazemos ao longo do curso, a gente intensifica o trabalho com a turma que vai fazer o Enade naquele ano, resolvendo questões, fazendo revisão de conteúdos (CC5C, informação verbal).

Para Sousa, Queiroz e Menezes (2012), os resultados do Enade, de fato, podem contribuir com a gestão acadêmica, possibilitando reflexões sobre o curso e o desempenho dos estudantes. No entanto, os autores alertam que “não se pode cair no reducionismo de promover alterações na proposta curricular de um curso, tendo como exclusiva referência as competências e habilidades requeridas pelo Enade” (p.108). Nessa perspectiva, os resultados do Enade oferecem contribuições e dados que, se utilizados na reflexão coletiva, possibilitam o conhecimento das necessidades, fragilidades e potencialidades do curso, norteados, assim, as tomadas de decisões e a implantação de ações na busca da qualidade. No entanto, se os resultados desse exame forem utilizados apenas para a conformação dos currículos, dos PPCs e das práticas pedagógicas à política de avaliação do Enade, tende a ocorrer um movimento de padronização dos cursos, prevalecendo a busca pelo produto em detrimento da dimensão formativa do processo e do protagonismo da comunidade acadêmica.

A realidade é que hoje o Enade tem sido decisivo para quase tudo na instituição. O Enade exerce muito peso no CPC do curso, acho que mais de 70% desse conceito depende do desempenho do aluno; a soma do CPCs dos

cursos é que determina o IGC da instituição. Então temos que fazer um trabalho preventivo para evitar que o aluno saia mal no Enade. A adesão do alunado tem melhorado em função do trabalho de conscientização que a gente tem feito. Além disso, temos adotado algumas estratégias para preparar melhor os alunos para o Enade, como resolução de provas dos exames anteriores, aulas extras e também colocamos algumas disciplinas na grade para trabalhar aqueles assuntos que são cobrados nas questões de formação geral [...]. (CC6C, informação verbal).

Observa-se que todos os seis coordenadores indicam ações implantadas nos cursos a partir dos resultados do Enade, não apontando a utilização de resultados das outras avaliações do Sinaes. Tamanha atenção ao Enade, em detrimento das outras avaliações do Sinaes, parece ser decorrente também da preocupação dos coordenadores em alcançar o CPC 3, índice necessário para a renovação de reconhecimento do curso de forma automática, sem a necessidade da avaliação *in loco*. Ademais, conforme já foi dito anteriormente, vários insumos utilizados no cálculo dos índices são extraídos do Enade. Vale lembrar, no entanto, que esses índices não faziam parte da proposta inicial do Sinaes, mas que, paulatinamente, têm sido incorporados a esse sistema de avaliação por meio de dispositivos legais do MEC.

Ao analisar as ações implantadas pelos coordenadores de cursos frente aos resultados das avaliações, observa-se que as respostas se diversificam, pois as coordenações trabalham com perspectivas distintas, que vão desde a conscientização do aluno para o Enade até a adoção de estratégias de revisão de conteúdos. No entanto, há um consenso de que todas as ações devem contribuir para o bom desempenho do aluno no Enade, resultando disso um índice de qualidade reconhecida.

Assim, por meio dos depoimentos dos coordenadores CC1A, CC5C e CC6C, observa-se que as IES empreendem ações com vistas à conscientização do aluno para a importância do Enade. Conscientização essa que vai para além da adesão ao exame, levando o aluno a se comprometer e a se empenhar com a realização da prova, no intuito de alcançar um bom resultado. Esses coordenadores deixam transparecer que, às vezes, é difícil persuadir o estudante para o exame, uma vez que ele não vê consequências imediatas do resultado do Enade para si mesmo e para a sua vida acadêmica.

Ainda, segundo os coordenadores, são implantadas ações preventivas na gestão acadêmica do curso, com vistas a preparar melhor os alunos para o Enade. As principais ações envolvem reformulações do currículo, do Projeto Pedagógico, dos planos e das metodologias de ensino entre outras.

No geral, observa-se um processo complexo de coordenação das ações dos atores, no interior das IES e dos cursos, com vistas a se ajustarem às exigências da política de avaliação do Sinaes, de forma especial ao Enade. Esse movimento é denominado por Barroso (2006) de microrregulação local. Essa microrregulação, de acordo com Maroy (2011a), consiste na construção de regras pelos atores locais, para resolverem os problemas decorrentes da política macro de regulação. Assim, segundo esse mesmo autor, as regulações locais interagem de forma simultânea com a regulação promovida pelas autoridades políticas.

Mediante os depoimentos dos coordenadores de cursos, pode-se concluir que: (i) ao se referirem às funções do Sinaes, diferentemente dos gestores, os coordenadores destacam os sentidos formativos dessa política de avaliação, com vistas ao aperfeiçoamento e à qualidade da educação superior; (ii) por outro lado, enquanto os gestores tendem a valorizar as avaliações externas (institucional e de curso) os coordenadores de cursos reduzem os significados da política de avaliação do Sinaes ao Enade; (iii) a centralidade do Enade, além de ofuscar a percepção da totalidade do Sinaes, requer dos coordenadores ações durante todo o processo acadêmico, pelo fato desse exame exercer grande influência no cálculo dos índices institucionais; (iv) os coordenadores evidenciam as mais diversas estratégias e ações adotadas nos cursos com vistas a resultados favoráveis no exame; (v) são explicitadas por eles as ações preventivas, que antecedem ao Enade, que vão desde as reformulações do currículo, do Projeto Pedagógico, dos planos e das metodologias de ensino até as voltadas para a conscientização e o treinamento do aluno para o exame; (vi) eles também explicitam ações realizadas mediante os resultados do exame, com vistas ao realinhamento de práticas e rotinas dos cursos ao Enade; (vii) os coordenadores de cursos parecem ser os atores, que no interior das IES, atuam mais efetivamente na direção do controle (da regulação) de fatores com vistas à obtenção de índices de qualidade referendada pela política de avaliação do SFE.

Com o objetivo de ampliar a apreensão dos significados atribuídos ao Sinaes pelos interlocutores deste estudo, na próxima seção serão discutidos os dados colhidos junto aos presidentes de CPAs.

6.2.3 Autoavaliação institucional: autoconhecimento e aperfeiçoamento ou conformação aos indicadores externos

Nós fazemos aqui na instituição, semestralmente, uma avaliação de controle de qualidade da graduação, procurando trabalhar dentro das cobranças das diretrizes curriculares e das provas do Enade. Os professores têm sido cada vez mais exigentes, tendo em vista o Enade. Então eu acho que isso é um ponto muito positivo e que está refletindo na qualidade do ensino. A instituição tem investido também em cursos e treinamentos para entendermos melhor as dimensões e os indicadores de avaliação do Sinaes (PrCPA2B, informação verbal).

Para Leite (2008), com a incorporação dos índices aos Sinaes, em que se passou a classificar as IES por meio do IGC, contrariando, assim, os princípios formativos da avaliação interna e da autoanálise das instituições, ocorrem, também, a indefinição e o enfraquecimento das CPAs. Ademais, isso, segundo essa mesma autora, pode representar “uma sutil ameaça à sobrevivência das CPAs e da auto-avaliação das IES” (p. 834).

A partir do depoimento de PrCPA2B, transcrito acima, infere-se que a avaliação institucional interna tem sido desenvolvida na direção do controle de fatores que impactam no Enade e conseqüentemente no cálculo dos índices. Assim, os presidentes de CPAs tem atribuído à autoavaliação institucional os significados próprios da regulação, pouco contribuindo para a autorreflexão da instituição e de seus atores, mas, ao contrário, seguindo a lógica que tem imperado no Sinaes desde a instituição dos índices. Dessa compreensão decorrem os desvios no processo interno de avaliação, proposto com vistas a possibilitar que os atores das IES conheçam suas reais condições (potencialidades e fragilidades) e, ao mesmo tempo, movam ações para o aperfeiçoamento dos processos e da comunidade acadêmica como um todo.

Os presidentes de CPAs das instituições A, B e C expressaram, a seguir, suas percepções a respeito do Sinaes, ao serem indagados sobre as contribuições dessa política de avaliação para a educação superior brasileira⁷⁸.

Embora os presidentes de CPAs façam algumas críticas ao Sinaes, eles reconhecem que essa política de avaliação mobiliza as IES a buscarem qualidade. As principais críticas, apontadas por esses interlocutores, estão relacionadas às fragilidades do Sinaes decorrentes de mudanças realizadas nesse sistema, que o tem distanciado de sua

⁷⁸ A pergunta que desencadeou os depoimentos foi a seguinte: “Quais contribuições as políticas de avaliação do Sinaes têm proporcionado à educação superior brasileira?”

proposta inicial. Para os presidentes de CPAs, as falhas do Sinaes residem, principalmente, na forma de avaliar indistintamente todas as IES, desconsiderando as suas especificidades em relação à natureza administrativa e à organização acadêmica. Eles, também, consideram excessivos os controles e as exigências exercidos pela política de avaliação do Sinaes, no entanto essas cobranças não são suficientes para impedir o funcionamento de IES desprovidas de qualidade, conforme evidenciado por um interlocutor.

Eu acho que essas políticas de avaliação contribuem para minimizar um pouco a falta de qualidade de algumas instituições. O que a gente percebe é que às vezes uma instituição que não tem muita qualidade consegue manipular os dados de forma que ela acaba se saindo melhor que as IES sérias. Como nós trabalhamos corretamente, tudo que fazemos está explícito, e, portanto, não induzimos o aluno a responder nada. Então eu acho que o que está falho, e que eu senti que piorou de uns cinco anos para cá, é exatamente o desvirtuamento daquilo que o Sinaes se propunha no início (PrCPA1A, informação oral).

Acho que às vezes não é muito justa a forma de avaliar, mas ao mesmo tempo eu acho que isso faz com que as universidades, as faculdades e os centros universitários se organizem e invistam na qualidade do ensino, porque se eles não fizerem isso, eles vão ser fechados. Então, eu acho que o Sinaes é um fator muito positivo, pelos menos a gente sabe que está sendo observado. Muita gente já trabalhava sem essa necessidade, mas muitos não [...] então eu acho que agora as IES estão buscando a qualidade do ensino. (PrCPA2B, informação oral).

As contribuições do Sinaes têm sido no sentido de controlar a qualidade das instituições de educação superior. Mas eu vejo que existe algum exagero nesse controle. A gente sente, por exemplo, que existe uma exigência muito grande em relação à titulação de professores. Tudo bem que as universidades públicas exijam de todo mundo a titulação máxima. Mas as instituições particulares têm muita limitação, tem muita dificuldade nisso. [...], embora a gente saiba que a questão da qualidade passa também pela titulação e pela qualidade do corpo docente de cada instituição. Mas isso é muito difícil para nós que somos uma faculdade (PrCPA3C, informação oral).

Ao evidenciar que o Sinaes tem se distanciado da sua proposta inicial e que isso tem fragilizado essa política de avaliação, o interlocutor PrCPA1A deixa subjacente que não se sente confortável com a forma como tem sido conduzida a avaliação institucional interna, que geralmente tem se dado na direção do controle e da regulação. As condições dadas pela prática adotada pelo Sinaes, de efetivar a regulação por meio dos índices, têm destituído a autoavaliação institucional interna de seus significados formativos, passando esta a funcionar, também, a serviço do controle dos fatores que vão impactar nos resultados externos.

Augusto e Balzan (2007), em pesquisa desenvolvida junto aos presidentes de CPAs de IES da cidade de Campinas, constataram, também, os desconfortos desses interlocutores com a política de avaliação do Sinaes e com o papel que lhes é dado. De acordo com esses autores, a pesquisa evidenciou que,

[...] nas entrelinhas, a leitura que se pode fazer é que se, o SINAES for extinto, as IES voltam a se comportarem da mesma maneira que faziam antes dele existir, pois parecem avaliar para o sistema verificar e não para beneficiar a comunidade com a melhora da educação superior (AUGUSTO; BALZAN, 2007, p. 619).

O presidente da CPAs da instituição A reconhece, inicialmente, que a política de avaliação do Sinaes induz, ainda que minimamente, a qualidade em IES pouco comprometidas com a oferta da educação superior. Ele levanta, também, a questão das instituições desprovidas de qualidade, as quais alcançam bons resultados em função da manipulação de dados, inclusive induzindo os alunos nas suas respostas. Vale lembrar que os alunos têm oportunidade de se expressarem junto ao Sinaes, tanto por ocasião das avaliações *in loco* quanto por meio do questionário do estudante, aplicado na época do Enade.

Essa manipulação de dados com vistas a resultados favoráveis, a que se refere PrCPA1A, parece decorrer da cultura da performatividade competitiva que tem se instalado nas IES, em que, segundo Ball (2004),

[...] a reflexão ética torna-se obsoleta num processo de cumprimento de metas, melhoria do desempenho e maximização do orçamento. Valor (financeiro) substitui valores (morais), salvo quando comprovado que esses valores agregam valor. Mais geralmente, a performatividade funciona para empurrar as instituições [...] à maior convergência com o setor privado (p.1117).

O princípio da performatividade, que, inclusive, perpassa o Sinaes, por meio da combinação da descentralização da oferta com a instauração da competição pela busca por resultados, parece que tem encorajado as IES a se preocuparem mais com a sua imagem mercadológica em detrimento do funcionamento ético dos processos.

Ainda sobre as mudanças no Sinaes evidenciadas pelo PrCPA1A, e que segundo esse interlocutor tem desvirtuado a política avaliação, merece ser destacada a implantação dos indicadores CPC e IGC, os quais, de fato, não estavam previstos na Lei nº 10.861/2004, que instituiu esse sistema de avaliação. É nessa perspectiva, também, que deve ser analisada a

questão da provável manipulação de dados por parte das IES de qualidade duvidosa, ação que as tem beneficiado na obtenção de resultados favoráveis, segundo o presidente da CPA da instituição A.

De fato, a forma como os insumos são coletados pelo Inep para a composição do CPC pode encorajar a manipulação de dados por parte das IES inescrupulosas e pouco sérias. Primeiramente é necessário compreender que no cálculo do CPC são considerados insumos decorrentes da titulação e do regime de trabalho dos professores, da infraestrutura, da organização didático-pedagógica e do Enade.

Os dados referentes à titulação e ao regime de trabalho são extraídos do censo da educação superior enviado anualmente ao MEC pelas IES. Já as informações sobre a infraestrutura e a organização didático-pedagógica da IES são retiradas do questionário do estudante, respondido pelo aluno alguns dias antes da realização da prova do Enade.

Assim, por ocasião do preenchimento do Censo, pode ocorrer que instituições informem percentuais relativos à titulação e ao regime de trabalho dos docentes incoerentes com a realidade das IES. Essa mesma inconsistência pode ocorrer em relação ao questionário do estudante, caso os alunos sejam induzidos a darem respostas favoráveis às IES, mas que não retratam a realidade da organização didático-pedagógica e da infraestrutura do curso. Isso, de fato, pode contribuir para a obtenção de um CPC favorável ao curso, eximindo-o da avaliação *in loco*. Assim, da soma de um conjunto de CPCs aparentemente de qualidade decorrerá também um IGC favorável à IES, mas ambos inconsistentes e não confiáveis. Além do mais, os indicadores CPC e IGC, que não integravam o Sinaes, passam a ser usados pelo MEC nos processos de avaliação, regulação e supervisão e acabam por distorcer a política de avaliação.

Sobre as inconsistências e os desvios que têm permeado a efetivação do Sinaes, e, conseqüentemente, o seu distanciamento da proposta original, Dias Sobrinho (2010a) aponta como isso tem se dado.

Em que pese a proposta original do SINAES insistir nas ideias de sistema, de focar centralmente a instituição e de repudiar as práticas de *rankings*, isso não ocorreu, plenamente, na prática. Na implementação do SINAES, alguns de seus princípios e propósitos foram sendo descartados ou descumpridos. Paulatinamente, a instituição foi cedendo lugar aos cursos; a avaliação institucional, especialmente em sua dimensão interna não se consolidou em todas as IES e o ENADE foi ganhando crescente destaque e autonomia. Na mídia e na sociedade em geral, tornou-se sinônimo de avaliação, em sentido pleno, como ocorrera nos tempos do Provão, como se todo o SINAES se resumisse a esse exame (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 216).

Diante dessas fragilidades do Sinaes, reflexões, críticas e sugestões têm sido empreendidas com vistas ao aprimoramento desse sistema de avaliação. O Inep, em abril de 2014, realizou um seminário em comemoração aos dez anos do Sinaes, dando início a uma série de estudos e debates sobre esse sistema de avaliação com o objetivo de resgatar a memória do trabalho realizado e, também, de suscitar reflexões que permitam subsidiar a consolidação dessa política de avaliação na perspectiva posta pela Lei 10.861, de 14 de abril de 2004.

Desde então, representantes de diversos segmentos da educação superior têm apresentado ao Inep propostas de aprimoramento do Sinaes, as quais, de acordo com Cardim (2014), se resumem em: (i) alterar a periodicidade de aplicação do Enade, de trienal para quinquenal; (ii) dar comprometimento ao estudante em sua participação no Enade; (iii) desconsiderar o CPC como instrumento de avaliação de qualidade de curso de graduação e o IGC como indicador de qualidade de faculdades, centros universitários e universidades, pois esses indicadores não fazem parte da Lei do Sinaes; (iv) proibir o uso do questionário preenchido pelos estudantes para outros fins que não levantar o seu perfil.

Em relação ao questionário do estudante, merece ser destacado que, de fato, o artigo 5º da Lei do Sinaes (nº 10.861/2004) prevê que será aplicado um instrumento destinado a “levantar o perfil dos estudantes”. No entanto, esse questionário foi transformado em instrumento de avaliação, que acaba por fornecer insumos para a composição do CPC e, por consequência, do IGC. Vale ressaltar, por outro lado, conforme apontado por Griboski (2014), que o questionário do estudante fornece informações relativas aos aspectos acadêmicos, que podem ser usadas pelas IES nos seus planejamentos e nas tomadas de decisões com vistas ao aperfeiçoamento.

Sabe-se que, num país em que a educação superior encontra-se em franca expansão, inclusive com metas de matrículas a serem alcançadas, as políticas de avaliação são imprescindíveis no sentido de garantir que a oferta se dê dentro de padrões mínimos de qualidade. No entanto, a atuação e as deliberações do Sinaes por meio de índices têm aberto espaços para a atuação de outros atores no cenário da educação superior brasileira, movidos por interesses próprios e com propósitos pouco éticos. Assim, a preocupação do PrCPA2A sobre o desvirtuamento do Sinaes se mostra pertinente e indica a necessidade de discussões e tomadas de decisões, no sentido de resgatar as finalidades primeiras dessa política de

avaliação que residem na melhoria da qualidade da educação superior e no aumento permanente da eficácia das IES.

Nesse distanciamento da política de avaliação de sua proposta inicial parece residir uma grande contradição do Sinaes, uma vez que os dispositivos legais desse sistema preveem que todos os cursos sejam visitados e avaliados a cada três anos. No entanto, quando se emite atos regulatórios a partir de índices, dispensando a visita *in loco* de cursos com CPC 3, 4 e 5, a relação entre avaliação e regulação fica limitada ao ato regulatório, sendo suficiente o indicador de qualidade satisfatório. Dessa forma, a avaliação é subsumida pela regulação, perdendo o seu valor formativo e emancipador.

Para o presidente da CPA da instituição B, o Sinaes induz a busca de qualidade por parte das instituições, ainda que de forma impositiva. Assim, pode-se dizer que os motivos que levam as IES a empreenderem esforços com vistas ao seu aperfeiçoamento nem sempre decorrem da conscientização delas sobre o valor formativo da avaliação, mas sim da política de regulação a que são submetidas. No entanto, mesmo assim, o Sinaes produz efeitos nessas instituições, uma vez que provoca a mobilização da comunidade acadêmica, a qual busca atender às exigências da política de avaliação, bem como aos seus indicadores de qualidade. Dessa forma, a busca dos padrões mínimos de qualidade passa a ser uma condição necessária para o funcionamento das IES, pois, caso contrário, elas “vão ser fechadas”.

No entanto, Dias Sobrinho (2010a) chama atenção para as limitações e as ineficiências dessas práticas de avaliação controladoras e impositivas, que, para ele, não oferecem contribuições para o aperfeiçoamento e nem mesmo evitam a expansão de IES de qualidade duvidosa.

As práticas exclusivamente controladoras e tecnicistas de fontes governamentais não contribuem para construir nas instituições os espaços de questionamento e reflexão sobre suas atividades e seus compromissos sociais. [...] As avaliações praticadas somente como políticas de controle e vigilância quase nada contribuem para o fortalecimento das políticas de democratização da educação superior com mais justiça social e valorização da educação como bem público e direito humano. Por outro lado, são pouco eficientes para evitar a expansão de instituições de baixa qualidade e, assim, atendem muito bem a interesses do mercado da educação (DIAS SOBRINHO, 2010a, p. 218).

Diante do exposto, infere-se que o Sinaes precisa produzir sentidos para além da regulação e do controle, com vistas a garantir que a educação superior cumpra, também, as

suas funções sociais, por meio da atuação de IES que se comprometam com a formação humana e acadêmica com a qualidade necessária para a emancipação e a transformação.

Quando o PrCPA2B relata que a forma como o Sinaes avalia não é muito justa, ele parecer estar se referindo ao fato de as universidades, os centros universitários e as faculdades serem avaliados com os mesmos procedimentos, instrumentos e indicadores. Nessa direção tem havido críticas sobre o Sinaes, indicando que esse sistema descumpra a Lei 10.861/2004 que o instituiu e que determina que a sua atuação deve ocorrer pautada pelo “respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos” (BRASIL, 2004a).

Os depoimentos do outro presidente da CPA, o da instituição C, evidenciam duas percepções um tanto antagônicas. Por um lado, ele reconhece que o Sinaes oferece contribuições ao atuar no controle da qualidade das IES, por outro, ele se queixa de exageros nas exigências do Sinaes, de forma especial para com as IES privadas, no indicador relativo à titulação docente.

Vale lembrar que a determinação de percentuais mínimos relativos à titulação para o exercício da docência na educação superior foi previsto, inicialmente, pela LDB nº 9394/96, em seu artigo 52, estabelecendo que nas universidades houvesse um terço (33%) do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado. Mais tarde, essa mesma exigência foi estendida também para os Centros Universitários por meio do Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006. Já no tocante às faculdades, a exigência é a de que os seus docentes tenham, no mínimo, a formação em pós-graduação *lato sensu*, conforme disposto no artigo 66 da LDB nº 9.394/96.

Esses percentuais mínimos exigidos em relação à titulação são requisitos legais e normativos, assim são itens de atendimento obrigatório e condição para o funcionamento das IES no país. Por ocasião da avaliação *in loco*, para credenciamento ou recredenciamento das instituições, esses itens não entram no cálculo do conceito da avaliação institucional, mas é feito o registro do cumprimento ou não do dispositivo legal por parte da IES para efeitos de regulação.

Até aqui parece que a queixa da presidente da CPA da instituição C não procede, uma vez que o nível mínimo de exigência, em relação à titulação, nas instituições pertencentes à organização acadêmica – faculdade –, é diferenciado das demais.

No entanto, por ocasião da avaliação de cursos *in loco* e da composição do CPC, as exigências e as formas de cálculos da titulação dos docentes são as mesmas, tanto para IES públicas ou privadas, quanto para as universidades, os centros universitários e as faculdades. Observa-se que, quanto maior o percentual de professores titulados e mais elevadas forem as

titulações, mais aumentam as probabilidades dos cursos alcançarem CC (Conceito de Curso) e CPC mais altos⁷⁹.

Assim, no que tange à titulação docente, o Sinaes tem atuado de forma a instigar as IES a empreenderem ações com vistas a superar as exigências mínimas da LDB nº 9394/96, e agregarem qualidade no processo de ensino da graduação, com a atuação de professores melhores qualificados.

No entanto, contrário a essa política, tem ganhado força um movimento ligado ao setor privado da educação superior, o qual defende que a exigência de titulação para a docência universitária deva se restringir às IES públicas. Essa visão, também retratada pelo depoimento do PrCPA3C, está perpassada por três ideias equivocadas e/ou ideológicas. A primeira emana daqueles que transferem para a universidade pública o compromisso com a pesquisa. A segunda está ligada à visão reducionista de que a titulação é necessária apenas para quem vai se dedicar à pesquisa, desconsiderando assim que a pós-graduação *stricto sensu* contribui, também, para a qualificação profissional do docente e, conseqüentemente, para a qualidade acadêmica do processo ensino-aprendizagem. A última ideia, que permeia o movimento de relativização da titulação docente na educação superior, está ligada às questões mais de cunho ideológico e mercadológico, de tal modo que à titulação e à qualificação docente não são dadas prioridades e nem destinados investimentos necessários por parte, principalmente, das IES privadas.

Isso parece decorrer das contradições inerentes à cultura da performatividade que, segundo Ball (2004), mercantiliza a atuação das instituições educativas no processo acadêmico, que priorizam a busca por resultados ao invés do aperfeiçoamento de processos. Assim, o investimento na titulação e na qualificação docente é preterida em nome da

⁷⁹ O instrumento de avaliação de cursos de graduação do Inep (2012), no indicador “titulação do corpo docente”, prevê que a atribuição de conceitos dar-se-á de forma proporcional aos percentuais de professores atuantes no curso com titulação de pós-graduação *stricto sensu*, ficando assim: (i) percentual de professores graduação *stricto sensu* menor que 15%, conceito 1; (ii) maior ou igual a 15% e menor que 30%, conceito 2; (iii) maior ou igual a 30% e menor que 50%, conceito 3; (iv) maior ou igual a 50% e menor que 75%, conceito 4; (v) maior ou igual a 75 %, conceito 5. O referido instrumento avalia também o indicador relativo ao percentual de doutores no curso, sendo possível constatar que, aqui também, a atribuição do conceito se dá de forma proporcional aos percentuais de docentes doutores, a saber: (i) quando não há doutores no curso, conceito 1; (ii) menor ou igual a 10%, conceito 2; (iii) maior que 10% e menor ou igual a 20%, conceito 3; (iv) maior que 20% e menor ou igual a 35 %, conceito 4; (v) maior que 35 %, conceito 5. A titulação do corpo docente também influencia diretamente no cálculo do CPC. De acordo com nota técnica de cálculo do CPC (INEP, 2013), são 15% para o percentual de professores doutores e 7,5% para o percentual de mestres, sendo os demais insumos quantificados assim: 7,5 % para o percentual de professores com regime de dedicação integral ou parcial, 7,5% para a infraestrutura, 7,5% para a organização didático-pedagógica, 35% para o IDD e 20% para concluintes. Observa-se que 22,5 % dos insumos que constituem o CPC são decorrentes da titulação docente.

contenção de gastos, instaurando-se nas IES o que Afonso (2009) e Peroni (2008) denominam de a lógica mercantilista do quase mercado educacional.

Ainda, no intuito de averiguar se a política do Sinaes tem induzido a qualidade e/ou a regulação nas IES investigadas, os presidentes de CPAs foram indagados sobre as ações implantadas nas instituições, decorrentes de informações produzidas pela autoavaliação institucional⁸⁰. Observa-se que os três presidentes de CPAs foram unânimes em afirmar que, de uma forma geral, são realizadas ações de melhoria nas IES, a partir de dados produzidos pela CPA. Embora esses interlocutores reconheçam que avaliação institucional contribua para o aperfeiçoamento das IES, observa-se que eles dão ênfases diferentes a esse processo. Eles deixam transparecer muito mais as crenças valorativas que orientam a política da autoavaliação do que propriamente exemplos de ações implantadas para solucionar questões reais das instituições.

A autoavaliação aqui contribui para o aperfeiçoamento, porque ela exige que os segmentos planejem ações e metas para serem cumpridas e minimizar fragilidades. Inclusive quando o fato perdura a gente cobra, principalmente do coordenador, que suas ações não estão sendo suficientes. Aqui há um empenho em investir para resolver os problemas que foram apontados pela avaliação [...] (PrCPA1A, informação oral).

Os investimentos na instituição são todos muito bem feitos. Nós fizemos investimentos na troca de computadores de sala de aula, na reforma da instituição, na água que estava com problema, além de questões relacionadas ao ensino, a partir da realidade que a CPA diagnosticou [...] (PrCPA2B, informação oral).

Foram feitas melhorias na instituição de uma forma geral, mas isso depende também dos recursos financeiros de que se dispõe. Quando algum professor é mal avaliado, ele é chamado e orientado pela Coordenação de Ensino (PrCPA3C, informação oral).

No depoimento do presidente da CPA da instituição A, sobressai mais o discurso valorativo do texto da política da avaliação institucional do que propriamente as ações implantadas, efetivamente, na IES com vistas ao seu aperfeiçoamento. Ainda que o PrCPA1A afirme que foram planejadas ações e metas e que, inclusive, existe empenho da instituição para resolver os problemas, ele não indica concretamente as fragilidades diagnosticadas pela autoavaliação e nem as respectivas ações implantadas para superá-las. Embora a avaliação

⁸⁰A pergunta realizada foi a seguinte: “Que ações foram implantadas na IES decorrentes das informações produzidas pela autoavaliação institucional?”

institucional interna deva contemplar as instâncias das dez dimensões do Sinaes⁸¹, envolvendo todos os segmentos, serviços e setores das IES, observa-se que na instituição A ela tem se detido mais nas questões ligadas à gestão dos cursos de graduação, com maiores cobranças de resultados do coordenador de curso.

Leite (2008) adverte que, além da avaliação institucional ser protagonizada pela comunidade acadêmica, ela deve, ainda, ser desenvolvida num processo cooperativo e democrático com vistas ao diagnóstico e ao aperfeiçoamento.

Os processos de auto e de avaliação interna são duas faces da mesma moeda. Eles se afinam com a descoberta elementar dos pontos fortes e das potencialidades da IES e com a coragem de discriminar pontos fracos nas realizações em um determinado território e tempo, vistos por aquelas pessoas, naquela circunstância. Na perspectiva de uma produção própria, o processo tende a ser cooperativo. Realizado pelos próprios sujeitos buscando melhoria da qualidade da IES, torna-se uma prática de autonomia, um jogo de aprendizagem democrática (LEITE, 2008, p. 835).

Disso depende-se que a avaliação institucional interna deve abranger toda a comunidade acadêmica com vistas ao aperfeiçoamento da IES na sua totalidade, sem, necessariamente, culpabilizar atores pelos pontos falhos, mas, ao contrário, envolvê-los no processo de melhoria.

Na instituição B, o depoimento do presidente da CPA evidencia que foram realizadas melhorias na infraestrutura e inclusive ele as explicita. Embora o PrCPA2B indique que também foram resolvidas questões relacionadas ao ensino, ele não explicita essas fragilidades diagnósticas pela autoavaliação e nem as ações desenvolvidas para saná-las.

Augusto e Balzan (2007) ressaltam que os atores das IES se comprometem e participam da avaliação institucional interna, na medida em que percebem que os seus resultados são utilizados para o aperfeiçoamento das IES.

Não basta que os membros participem do processo, é preciso que eles tenham consciência de que a auto-avaliação deve ser realizada, porque é importante para a comunidade à medida que deve provocar melhorias na instituição, devendo os mesmos atuar como protagonistas nessa etapa do sistema avaliativo (AUGUSTO; BALZAN, 2007, p. 617- 618).

⁸¹ Com a promulgação pelo MEC/Inep da Nota Técnica n. 65/2014, embasada na Portaria n. 92/2014, a avaliação institucional interna deve ser realizada a partir de cinco eixos e não mais por meio de dez dimensões. Os cinco eixos são: planejamento e avaliação institucional, desenvolvimento institucional, políticas acadêmicas, políticas de gestão, infraestrutura.

Portanto, para que o processo de autoavaliação institucional produza efeitos, é necessário superar as práticas que têm limitado essa avaliação à aplicação de questionários com vistas à coleta de informações para a produção de relatórios exigidos pelo Sinaes.

Vale ressaltar que, por meio da Nota Técnica nº. 65 de outubro de 2014, o MEC/Inep, além de destacar a relevância da autoavaliação das IES para a educação superior, apresenta sugestões de roteiro para a elaboração dos relatórios de autoavaliação⁸².

O depoimento do presidente da CPA da instituição C evidencia que a implantação de ações, com vistas à melhoria, está condicionada aos recursos financeiros da IES. A autoavaliação na instituição C parece que tem se limitado à avaliação do desempenho docente, e, a partir dos resultados dela, é que decorrem as ações dos coordenadores de cursos junto aos professores com baixo desempenho.

Em pesquisa realizada por Leite (2008) sobre os relatórios produzidos pelas CPAs em atendimento às exigências do Sinaes, ela destaca que

[...] se observa que as pequenas IES produziram relatórios para cumprir a obrigação de informar ao INEP e atender a Lei SINAES. [...] Em geral, encontra-se nos relatórios a prática tradicional da avaliação que obtém seus dados a partir do “famoso” questionário de informação sobre o docente, preenchido pelo discente. [...] As informações dos relatórios e dos questionários poderiam ser entendidas como descritivo-quantitativas, quase lineares, do tipo vamos dizer o que eles querem ouvir (LEITE, 2008, p. 836-837).

A utilização da avaliação do desempenho docente, realizada pelos discentes, pode ser de grande valor quando realizada de forma integrada à totalidade da cultura de avaliação da instituição, com vistas a induzir a qualidade nos processos acadêmicos. No entanto, quando realizada de forma isolada e punitiva, ela pouco acrescenta.

Os depoimentos dos presidentes de CPAs das instituições A, B e C deixam transparecer que a autoavaliação institucional não tem promovido grandes mudanças nas IES.

⁸²O roteiro sugerido pela Nota Técnica nº. 65/2014 para a elaboração do Relatório de Autoavaliação Institucional foi elaborado com base no instrumento de Avaliação Institucional Externa, aprovado pela Portaria nº 92/2014, prevendo cinco eixos de avaliação, ao invés de dez dimensões. Além disso, a Nota Técnica determina que o relatório da autoavaliação elaborado pela CPA deverá ser constituído de cinco partes: introdução, metodologia, desenvolvimento, análise dos dados e das informações e ações previstas com base nas análises. Em seguida, são descritos os dados a serem inseridos em cada uma dessas partes, sendo a fase do desenvolvimento constituída por cinco tópicos correspondentes aos cinco eixos que contemplam as dez dimensões dispostas no art. 3º da Lei Nº 10.861, que instituiu o Sinaes. Portanto, vale destacar que as dez dimensões não foram excluídas da avaliação institucional (interna e externa), mas absorvidas pelos eixos, ficando assim: eixo 1 constituído pela dimensão 8; eixo 2 pelas dimensões 1 e 3; eixo 3 pelas dimensões 2, 4 e 9; eixo 4 pelas dimensões 5, 6 e 10 e, por fim, o eixo 5 está constituído pela dimensão 7.

Esse enfraquecimento da autoavaliação parece decorrer da preocupação excessiva das IES com as avaliações externas, de forma especial com o Enade, que as levam a atuar no controle daqueles insumos que vão impactar na composição dos índices - CPC e IGC, que, por sua vez, serão utilizados pelo MEC para a regulação de IES e cursos.

Nessa mesma direção, também têm atuado os presidentes de CPAs, pois os resultados produzidos pela avaliação institucional interna têm sido utilizados para coibir ações e punir atores, de forma especial, professores e coordenadores de cursos que não apresentam bons desempenhos medidos pela “avaliação de controle de qualidade da graduação”, elaborada a partir “das diretrizes do Enade”, conforme evidenciado por PrCPA2B, no início desta seção.

Vale destacar que nessa “avaliação de controle de qualidade da graduação”, as CPAs, geralmente, aplicam um instrumento para que os alunos avaliem o desempenho docente, e, também, outro questionário para avaliarem as dez dimensões do Sinaes, muito parecido com o que o estudante responderá por ocasião do Enade. Isso parece que se dá no sentido de garantir o controle, *a priori*, de fatores que, por ventura, possam impactar nos resultados das avaliações externas das IES e no cálculo dos índices.

Dias Sobrinho (2010a) assevera que a avaliação só produz efeitos quando é compreendida para além dos índices e ranques comparativos e produz “questionamentos a respeito das significações e valores, interroga sobre as causas e investe em programas e ações para superar os problemas e deficiências” (p. 218).

Assim, cabe às CPAs, mesmo diante das contradições postas pelo Sinaes, assumirem o desafio de resgatarem os significados formativos da avaliação, como condição necessária para a indução de qualidade nos processos acadêmicos e para a reflexão sobre as possibilidades futuras das IES. Caso contrário, prevalecerão os aspectos quantitativistas, em detrimento das dimensões diagnóstica e formativa da política de avaliação do Sinaes.

Mediante os depoimentos dos presidentes de CPAs, pode se concluir que: (i) esses interlocutores, a exemplo dos coordenadores de cursos, reconhecem que a política de avaliação do Sinaes induz as IES a buscarem qualidade, ainda que de forma impositiva; (ii) os presidentes de CPAs, a exemplo dos gestores, atribuem significados à política de avaliação do Sinaes, por vezes contraditórios e ambíguos, tais como controle excessivo das IES privadas, incapacidade da avaliação para impedir o funcionamento de IES desprovidas de qualidade, exigências injustas quanto à titulação e a produção científica; (iii) a exemplo dos gestores e dos coordenadores de cursos, os presidentes de CPAs têm norteado a sua atuação pelos indicadores das avaliações externas; (iv) a avaliação institucional interna tem perdido a sua

função formativa a serviço da comunidade acadêmica, pois as CPAs têm atuado no controle *a priori* de fatores que possam impactar nos resultados das avaliações externas, de forma especial no Enade; (v) enquanto os gestores cuidam da conformação das IES aos indicadores das avaliações externas e os coordenadores de cursos focam as suas atenções no Enade e nos estudantes, as CPAs, por sua vez, aplicam questionários com vistas a anteciparem desvios, sendo os resultados utilizados para minimizar e coibirem maus desempenhos, que, por ventura, possam impactar nos resultados das avaliações externas, de forma especial nos índices.

Com o objetivo de completar o processo de apreensão dos significados atribuídos ao Sinaes pelos atores das IES mineiras, eleitas para este estudo, na próxima seção serão analisados os depoimentos dos procuradores institucionais (PI).

6.2.4 Controle de indicadores e insumos como elementos determinantes do êxito nas avaliações externas

Eu acho que a gente é mais um sargento que cumpre ordens, que fiscaliza [...]. É um serviço ingrato porque por mais que você faça sempre tem algo para fazer. Eu acho que o Procurador Institucional não pesquisa e nem procura nada, ele cumpre um monte de tarefas dadas pelo MEC (PI1A, informação oral).

Os Procuradores Institucionais (PI) das instituições A, B e C evidenciaram, por meio de seus depoimentos, como a política de avaliação do Sinaes tem mobilizado ações de melhoria nas IES⁸³. Observa-se que, nas melhorias indicadas pelos PIs, prepondera o controle de um conjunto de fatores, na direção da regulação, com vistas à obtenção de resultados favoráveis às IES e aos cursos.

O Sinaes tem contribuído com melhorias, por meio das cobranças em diferentes aspectos e níveis. Assim, as políticas de avaliação influenciam a gestão [...] macro e micro da IES. Porque se a gestão opta, por exemplo, pela contratação de professores menos titulados ela tem que estar ciente de que isso vai impactar, de alguma maneira, na sua avaliação. Se o aluno não for conscientizado para a importância do Enade, o resultado será ruim. Se o professor não se capacitar e buscar a titulação, também haverá prejuízos. Se o coordenador não exigir do professor uma postura adequada de ensino, haverá consequências ruins no Enade. (PI1A, informação oral).

⁸³ Aqui, a pergunta feita foi a seguinte: “De que forma as exigências da política de avaliação do Sinaes mobilizam ações de melhoria na IES e nos cursos?”

Nós fazemos a autoavaliação, a CPA produz o relatório [...] e dá retorno. Nós também analisamos os resultados do Enade, o CPC e o IGC para ver o que tem que ser melhorado (PI2B, informação oral).

Os relatórios que a CPA produz indicam para as pessoas e os setores da instituição o que precisa ser melhorado e cada um toma as providências necessárias. A instituição também analisa com muito cuidado os resultados do Enade, o CPC e o IGC e até faz simulações prévias para tomadas de decisões preventivas (PI3C, informação oral).

Para o PI da instituição A, o Sinaes provoca mobilizações nas diversas instâncias das IES, desde o gestor principal até o estudante. Essa mobilização é provocada pela necessidade de atender às exigências da política de avaliação do Sinaes, o que, segundo ele, contribui para a melhoria da instituição. As exigências do Sinaes também funcionam como parâmetro para a tomada de decisões nas IES, pois os impactos no cotidiano das instituições, segundo o interlocutor PI1A, serão menores ou maiores, na medida em que elas decidirem por ações que as alinhem mais ou menos à política desse sistema de avaliação.

O PI1A destaca, ainda, a importância da atuação da gestão da IES junto aos coordenadores, aos professores e aos alunos para o atendimento às exigências da política do Sinaes, de forma especial no que tange ao Enade e à titulação. Ao destacar a titulação docente deficitária e o baixo desempenho do aluno no Enade como fatores responsáveis por resultados desfavoráveis, esse interlocutor evidencia a sua preocupação com os insumos e com os índices utilizados nos processos de regulação de IES e cursos. No entanto, observa-se que esse PI não se refere à autoavaliação institucional enquanto parte do Sinaes, que pode oferecer contribuições valiosas para o diagnóstico e o aperfeiçoamento das IES e de seus atores. Diante disso, infere-se mais uma vez que a avaliação institucional interna tem perdido espaço e significado nas IES em função da centralidade que as avaliações externas, de forma especial o Enade, têm ocupado nas instituições.

Para Dias Sobrinho (2010b), a democratização da oferta da educação superior deve ir muito além de políticas de avaliação voltadas para práticas que objetivam apenas a elevação de taxas de matrículas, que atualmente tem sido favorecida pela regulação por meio de índices. Segundo esse autor, ainda se faz necessário “ampliar e melhorar continuamente a formação de professores e a infraestrutura de todo o sistema educativo; assegurar boas condições de permanência do estudante nos cursos [...]” (p. 1223). Disso decorre a importância de os PIs atribuírem significados à política de avaliação do Sinaes na perspectiva da indução da qualidade nos processos, o que não se limita ao atendimento dos quesitos postos pela regulação.

Os PI2B e PI3C, ao indicarem as formas como os resultados das avaliações do Sinaes são utilizados pelas instituições B e C, demonstram que é dada atenção tanto aos resultados da avaliação interna quanto aos dados decorrentes das avaliações externas. No entanto, eles não explicitam as decisões tomadas e nem as ações implantadas na IES a partir das informações das avaliações. Ao se referirem à autoavaliação, eles indicam que, além dela ser aplicada e os relatórios serem produzidos, a CPA ainda encaminha os resultados para os respectivos atores. Assim, a autoavaliação nas IES parece ter se limitado ao levantamento de informações e à produção de relatórios, subsidiando muito pouco o planejamento e a tomada de decisões das instituições B e C.

Nos depoimentos dos interlocutores das instituições B e C prevalece a ênfase nos resultados do Enade e nos índices IGC e CPC, indicando, mais uma vez, o ofuscamento do Sinaes e da sua política pública de avaliação, que inicialmente foram propostos com vistas a garantir a indução de qualidade na tríade IES, cursos e estudantes.

Para Dias Sobrinho (2010b), as políticas públicas de avaliação são construídas e efetivadas por diferentes atores e, portanto, estão carregadas de contradições decorrentes de projetos particulares e coletivos, de expectativas e ideais.

Os depoimentos dos PIs, enquanto interlocutores junto ao MEC, responsáveis pelo fornecimento de informações e dados das IES, que influenciam, decisivamente, nos processos de avaliação e regulação, foram de fundamental importância para completar esse ciclo de apreensão dos significados atribuídos ao Sinaes. Desses depoimentos, pode-se concluir que: (i) esses interlocutores, a exemplo dos demais, atribuem significados à política de avaliação do Sinaes na direção do controle /da regulação de indicadores/insumos, necessários para a obtenção de resultados favoráveis; (ii) os PIs, a exemplo dos gestores, tendem a priorizar as avaliações externas e os seus indicadores em detrimento da avaliação interna; (iii) quando se referem à autoavaliação institucional, destacam que a sua aplicação é sucedida da produção do relatório que, posteriormente, é encaminhado ao MEC, não indicando a utilização de seus resultados; (iv) enquanto o gestor tende a priorizar a avaliação institucional externa e o IGC e os coordenadores se atém ao Enade e ao CPC, os PIs, por sua vez, evidenciam uma percepção mais ampla dos fatores que impactam nos resultados das avaliações externas, de um modo geral, no Enade e nos índices CPC e IGC.

Com o objetivo de ampliar a discussão e apreender os significados atribuídos ao Sinaes pelos documentos das IES mineiras, campo empírico deste estudo, a próxima seção analisa como essa política de avaliação tem sido tratada no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de cada uma dessas instituições.

6.3 A política do Sinaes nos Planos de Desenvolvimento das IES mineiras

A pesquisa de campo incluiu também o estudo documental, envolvendo a seleção e a análise de documentos governamentais e de outros ligados às IES campo do estudo empírico. Como em alguns documentos selecionados a abordagem ultrapassava a temática da política de avaliação da educação superior, foram retiradas para análise apenas as referências e/ou os fragmentos textuais que versavam sobre o objeto de estudo ou então que fornecessem informações relevantes que contribuíssem para a sua compreensão. Essa discussão objetivou explicitar, portanto, em que medida as IES mineiras, após a migração para o SFE, adequaram os seus documentos institucionais à política de avaliação do Sinaes.

Assim, foi objeto de análise o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) das IES A, B e C. Em relação às orientações emanadas do SFE/MEC sobre a política de avaliação do Sinaes, foram tomadas para a análise as seguintes legislações: Lei nº 10.861/2004, que institui o Sinaes; Portaria Ministerial nº 2.051/ 2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação do Sinaes; Decreto nº 5.773/2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES no SFE; e Portaria Normativa nº 40/2007 (republicada em 2010), que consolida disposições relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no país.

Conforme já explicitado anteriormene, foram tomados para análise os PDIs das instituições A, B e C, elaborados em 2009, com a sua vigência prevista para o período de 2009-2013. Assim, observa-se que esses documentos foram formulados pelas IES após o julgamento da ADI 2501-STF/2008 e a consequente migração delas para o SFE.

O PDI é o documento que explicita a filosofia e a identidade da IES, com diretrizes sobre a organização administrativa, acadêmica e pedagógica. De acordo com orientações emanadas do SFE, a elaboração do PDI deve se dar em consonância com as políticas e as legislações da educação superior do país, garantindo, assim, a efetivação das mesmas no interior das IES. O artigo 16 do Decreto do nº 5.773/2006 estabelece pelo menos dez elementos que o PDI deverá contemplar, entre eles estão missão, objetivos e metas, organização didático-pedagógica, perfil do corpo docente, organização administrativa, incluindo os procedimentos de autoavaliação institucional, infraestrutura física e instalações acadêmicas.

De acordo com o glossário do instrumento de avaliação institucional externa, homologado pelo MEC em 2014, o PDI é um

[...] instrumento de planejamento e gestão. Ele considera a identidade da IES no âmbito da sua filosofia de trabalho, da missão a que se propõe, das estratégias para atingir suas metas e objetivos, da sua estrutura organizacional, do Projeto Pedagógico Institucional, com as diretrizes pedagógicas que orientam suas ações e as atividades acadêmicas e científicas que desenvolve e visa desenvolver. Abrangendo um período de cinco anos, deverá contemplar ainda: o cronograma e a metodologia de implementação dos objetivos, metas e ações da IES, observando a coerência e a articulação entre as diversas ações; a manutenção de padrões de qualidade; o perfil do corpo docente; a oferta de cursos de graduação, pós-graduação, presenciais e/ou a distância; a descrição da infraestrutura física e instalações acadêmicas, com ênfase na biblioteca e laboratórios, e o demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras (BRASIL, 2014, p. 35).

Observa-se, portanto, que o PDI consiste num documento importante para as IES, pois, além de definir a missão institucional, nele são explicitadas também as metas e os objetivos da instituição, bem como as ações que serão adotadas para alcançá-los. É por meio desse documento que cada IES planeja as suas políticas de gestão, com vistas ao desenvolvimento institucional.

O PDI está intimamente articulado com a avaliação institucional interna e externa. É função da autoavaliação institucional acompanhar a efetivação das ações previstas nesse documento no interior das IES e, por ocasião das avaliações *in loco*, apresentar relato avaliativo do PDI às comissões externas.

A Nota Técnica nº 65, expedida pelo MEC em outubro de 2014, além de apresentar sugestão de roteiro para a elaboração dos relatórios de autoavaliação das IES, estabelece, ainda, que nesses relatórios devem ser evidenciados o quanto foi alcançado em relação ao que foi estabelecido no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Na avaliação institucional externa, observa-se também o foco no PDI, pois em todos os cinco eixos⁸⁴ existem indicadores em que esse documento serve de referência para os avaliadores. Além disso, constam eixos/indicadores voltados especificamente para a avaliação deste documento.

⁸⁴ O atual instrumento de Avaliação Institucional Externa do SFE, aprovado pela Portaria nº 92, de 31 de janeiro de 2014, está organizado em cinco eixos, a saber: Eixo 1 - Planejamento e Avaliação Institucional; Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional; Eixo 3 – Políticas Acadêmicas; Eixo 4 – Políticas de Gestão; Eixo 5 – Infraestrutura Física. A promulgação dessa portaria altera a Lei 10.861/2004, que previa que na realização da avaliação institucional deveriam ser contempladas, obrigatoriamente, dez dimensões. No entanto, vale ressaltar que essas dez dimensões não foram extintas, mas absorvidas pelos eixos, inclusive na autoavaliação institucional de acordo com orientações e determinações da Nota Técnica nº. 65 de outubro de 2014.

Assim, a pesquisa nesse documento institucional (PDI) se deu no sentido de verificar como as IES mineiras reorganizaram seus documentos para atender às orientações e às exigências da política de avaliação do SFE/Sinaes. Inicialmente, procurou-se apreender a concepção de política de avaliação apontada no PDI dessas IES.

Os PDI das IES A e B dedicam uma seção inteira à política de avaliação, em que são descritos os objetivos da avaliação institucional, a metodologia utilizada, os instrumentos aplicados, as técnicas e os procedimentos de análise e de divulgação dos resultados entre outros. Os dois PDI destacam que a autoavaliação nas instituições é desenvolvida pela CPA. No PDI da instituição A, é destacado, ainda, que cabe à CPA verificar se as dez dimensões previstas pelo Sinaes estão contempladas nos instrumentos de avaliação da IES. De uma forma geral, os PDI reproduzem elementos das diretrizes normativas do Sinaes, sem se deterem em discussões e reflexões mais amplas, que explicitem as concepções e o protagonismo das IES na efetivação das políticas públicas de avaliação.

Essa tendência de reprodução do texto normativo do Sinaes, sem maiores discussões, ocorre também no PDI da IES C em que a seção dedicada à avaliação se intitula “Procedimentos de autoavaliação institucional em conformidade com a Lei n.º 10.861/04 (Sinaes)”. Nesta seção, afirma-se que a autoavaliação foi instituída com vistas a cumprir as determinações da Lei 10.861/04, destacando também que a avaliação é de responsabilidade da CPA, que foi constituída de acordo com o que determina a legislação do SFE. Em seguida, são descritos os procedimentos metodológicos adotados nas diversas etapas do processo da autoavaliação - na aplicação dos instrumentos, na análise dos dados e na divulgação dos resultados.

Face ao exposto, observa-se que os textos dos três PDI, no geral, estão alinhados à dimensão normativa do Sinaes. No entanto, não evidenciam uma compreensão mais ampla e profunda dessa política de avaliação, no que tange aos seus pressupostos filosóficos e pedagógicos, entre outros. A ênfase na dimensão normativa fica evidente, por exemplo, na preocupação do PDI em explicitar, mais de uma vez, que os instrumentos de autoavaliação foram construídos no sentido de garantirem a avaliação das dez dimensões previstas no artigo 3º da Lei 10.861, as quais são requisitos para os processos de avaliação externa.

A visão fragmentada da política de avaliação, reduzida a uma perspectiva normativa, parece enfraquecer as suas funções diagnóstica e formativa, a serviço do aperfeiçoamento das IES e dos seus processos acadêmicos. A prática avaliativa, realizada com vistas apenas ao cumprimento de determinações legais, assume características do que Dias

Sobrinho (2000) denomina de lógica meritocrática e pontual, que não se compromete com as reorientações dos processos e a emancipação das pessoas.

O Estado, por sua vez, ao determinar e fixar as normas de organização e funcionamento da política de avaliação do SFE, exigindo o seu cumprimento, exerce o controle sobre a educação superior e, também, induz as IES a adequarem os seus documentos e seus processos às prescrições normativas. Assim, o passo seguinte é o da regulação, em que o Estado atua nos processos de verificação e de controle da efetivação da dimensão normativa no interior das IES, conforme prevê o Artigo 1º do Decreto nº 5.773/2006:

§ 1º A regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação.

§ 2º A supervisão será realizada a fim de zelar pela conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável.

§ 3º A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade.

É possível observar que na efetivação da política do Sinaes tem ocorrido a subsunção da avaliação pela regulação, pois as ações reguladora e fiscalizadora do Estado têm preponderado, contrariando os princípios de uma avaliação institucional formativa, idealizada nos primórdios dos Sinaes. A proposta inicial do Sinaes previa que o ciclo avaliativo seria composto primeiramente por uma autoavaliação institucional, seguida da avaliação institucional externa, realizada *in loco* por avaliadores do MEC, e, apenas após esse percurso, teria início o processo de regulação.

No entanto, com a promulgação da Portaria Normativa nº 40 de 2007 (república em 2010), ficou estabelecido que o CPC e o IGC fossem utilizados para atos de regulação de cursos e de IES, respectivamente. Assim, desde 2008, cursos e IES com índices satisfatórios são dispensados de avaliações *in loco*, permanecendo esta exigência apenas para aqueles que obtiverem conceitos inferiores a 3.

A respeito da regulação por meio de índices, que consequentemente reduz o número de visitas *in loco*, Barreyro e Rothen (2014) asseveram que

[...] tal motivo, embora louvável no ponto de vista administrativo, não o é para o objetivo de melhoria de qualidade, pois, ao se aligeirar os processos de avaliação de cursos, perdeu-se o caráter formativo da avaliação. Parece

que apenas interessa fazer uma operação limpa lixo [...], focalizar naquilo que está muito ruim, o que é importante, mas não constitui um processo de melhoria de qualidade. [...] dispensando-se visitas para os cursos que apresentam a nota mínima aceitável (3) e também para os bons e excelentes (4 e 5), sinaliza-se conformidade e acomodação (p.70-71).

A regulação, por meio de índices, parece ser outro fator que tem contribuído para o enfraquecimento do protagonismo das IES na elaboração e na execução da autoavaliação institucional em consonância com a sua realidade e as suas necessidades. Disso parece decorrer a uniformidade dos textos-documentais das IES, muitas vezes limitando-se a reproduzir o discurso oficial e normativo da avaliação.

Vale destacar que as IES mineiras, objeto deste estudo, migraram para o SFE em 2009, época em que o Sinaes passava por grandes transformações com a incorporação dos índices CPC e IGC. Esse fator parece ter influenciado na compreensão e na aplicação dessa política, preponderando a dimensão normativa do Sinaes, retratada, geralmente, de forma objetiva e uniformizada nos documentos institucionais. Diante disso, as reflexões e as discussões teóricas na perspectiva de uma avaliação formativa, processual e transformadora não têm tido espaço nos documentos e nas práticas institucionais.

Por ocasião da realização das entrevistas, alguns interlocutores chegaram a mencionar que a avaliação institucional interna era mais abrangente, mas que depois da migração para o SFE foi necessário mudar os processos para atender às exigências do Sinaes. No entanto, outros depoimentos revelaram que em algumas IES a autoavaliação se limitava à avaliação do desempenho docente e que, na nova realidade do Sinaes, a avaliação se tornou mais abrangente.

Assim, se, por um lado, as normas do SFE representaram um retrocesso nos processos de avaliação interna de algumas IES, que, inclusive, já detinham experiência de avaliação nos moldes do Paiub, o que foi informado pelo presidente da CPA da instituição A; por outro, para outras IES, os marcos legais do Sinaes representaram a ampliação das suas práticas de avaliação para além do desempenho docente.

Em pesquisas desenvolvidas por Leite (2008) e Augusto e Balzan (2007) em IES de pequeno e de grande porte, com coordenadores de CPAs, sobre os relatórios produzidos por eles, ficou evidenciado que as instituições maiores e que já possuíam uma cultura de avaliação institucionalizada, mesmo com a criação do Sinaes, demonstravam mais autonomia na condução da autoavaliação, estudavam e pesquisavam a avaliação institucional. Já nas IES pequenas, que não possuíam práticas de avaliação institucional interna, foi observada certa

dificuldade na condução da avaliação proposta pelo Sinaes, sendo os relatórios desprovidos de análises críticas, feitos apenas para cumprir as exigências da legislação. Apesar dessas dificuldades e fragilidades, a instituição do Sinaes representou para essas IES pequenas o início de um processo de autoavaliação.

Outra seção dos PDI que reafirma a preocupação das IES com o aspecto normativo do Sinaes está relacionada à constituição da CPA. Os textos dos PDI deixam clara a preponderância do aspecto normativo do Sinaes nas IES ao explicitarem que a avaliação nas instituições é conduzida pela CPA e que esta se encontra constituída da forma que determina os dispositivos legais do Sinaes.

Ao fazerem essa referência textual à CPA, os PDI das IES estão indicando que cumprem o disposto no artigo 11 da Lei 10.861/2004, que determina a criação da CPA em todas IES. Os PDI enfatizam também que a CPA encontra-se constituída em consonância com o disposto no artigo 7º da Portaria Ministerial nº 2.051/2004, que determina as suas atribuições, a sua autonomia de atuação em relação aos demais órgãos colegiados da IES, a sua composição com a participação de representantes de todos os segmentos da comunidade acadêmica (docente, discente e técnico-administrativo) e de representantes da sociedade civil organizada, de forma equiparada.

Na prática, observam-se os desafios das CPAs, que, diante das orientações provenientes de uma política de avaliação normativa e regulatória, se esforçam para que a sua atuação não fique limitada ao formalismo da aplicação de instrumentos e de produção de relatórios para serem postados no sistema e-MEC e, de vez em quando, apresentados às comissões de avaliação *in loco*.

Nessa mesma direção, Barreyro e Rothen (2014) apresentam resultados de pesquisas que indicam que, embora as CPAs tenham sido efetivamente constituídas nas IES, conforme determina a legislação do SFE, muitas delas têm se limitado a cumprirem “burocraticamente a legislação, produzindo relatórios para o Inep conforme as orientações do SINAES” (p. 67).

Diante do exposto, conclui-se que o movimento da microrregulação, empreendido pelos atores locais, com vistas a garantirem as adequações e os ajustes de processos e de práticas às exigências da política de avaliação do SFE, inicia-se já na fase da elaboração dos documentos institucionais, os quais são produzidos priorizando a dimensão normativa e regulatória do Sinaes. Assim, por ocasião da elaboração dos seus PDIs, as IES explicitam as suas compreensões e intenções sobre a política do Sinaes, no entanto, é na prática que essa política de avaliação adquire significados amplos e materializa finalidades por vezes

contraditórias, podendo ser utilizada, segundo Griboski (2014), para regular e/ou para induzir a qualidade.

Dessas relações, um tanto antagônicas, depreendem movimentos por vezes opostos e também mediadores e de superação. Se, por um lado, o uso da avaliação, por parte da IES, se dá no sentido de controlar um conjunto de insumos e de indicadores com vistas à obtenção de um índice ou de um conceito que lhe seja favorável, pode-se dizer que houve a prevalência da regulação da qualidade, ou melhor, uma pseudoqualidade, pois estas adequações geralmente são pontuais e descoladas dos processos acadêmicos. Nessa situação, encaixam-se, por exemplo, aquelas IES que promovem arranjos em relação à titulação docente, ao regime de trabalho, ao acervo bibliográfico entre outros, apenas por ocasião da participação do curso no Enade ou então na época de avaliação *in loco*. Por outro lado, se as IES utilizam a avaliação como referencial para planejarem a sua gestão e os seus investimentos em prol da melhoria dos processos e conseqüentemente do atendimento às exigências da política de avaliação do Sinaes, pode-se considerar que, ao mesmo tempo em que as instituições procuram atender aos indicadores de qualidade da regulação, elas também induzem melhorias nas suas atividades e nos processos acadêmicos. Exemplo disso são as IES em que encontra-se institucionalizado o Plano de Cargos e Carreira Docente com investimentos previstos para a formação dos professores, progressão na carreira e participação em eventos científicos. Outro exemplo são as IES que, além de aprovarem em seu PDI, faz investimentos orçamentários anuais em iniciação científica, produção acadêmica do alunado, aquisição e renovação do acervo bibliográfico. Nessa perspectiva, a avaliação suplanta a sua função reguladora, funcionando, também, como indutora da qualidade dos processos acadêmicos.

6.4 Síntese parcial

A discussão desenvolvida neste sexto capítulo objetivou apreender os significados atribuídos ao Sinaes pelos atores e, também, pelos documentos (PDIs) das IES mineiras, campo empírico deste estudo. Observou-se que as IES mineiras empreenderam, por ocasião da migração, conforme foi explicitado no capítulo cinco, movimentos de conformação dos seus documentos e de suas práticas às exigências do SFE. Os interlocutores evidenciaram, também, que, para realizar esse processo de transição, contaram com a assessoria de serviços de consultoria contratados para esse fim. A presença das consultorias nas IES somada à migração feita às pressas e de forma atordoada, num período de 90 dias, são fatores que

podem ter contribuído para a compreensão da política de avaliação do Sinaes, por parte dos atores das IES mineiras, de forma fragmentada e desarticulada.

Isso, também, parece ter contribuído para que as IES mineiras e os seus atores atribuam ao Sinaes significados na direção da regulação, em detrimento da sua dimensão avaliativa e formativa.

O PDI, um dos mais importantes documento da IES, por meio do qual cada instituição planeja as suas políticas de gestão, objetivando o desenvolvimento institucional, também teve que ser ajustado à política de avaliação do SFE por ocasião da migração. Observa-se que, na conformação desse documento, preponderou, de forma geral, a dimensão normativa da política do Sinaes, o que era necessário para o processo de migração, mas que, no entanto, demonstra uma compreensão limitada dessa política de avaliação. Assim, os três PDIs transcrevem, de forma muito parecida, as prescrições legais, não explicitando o protagonismo dos atores locais nos processos de avaliação.

Dessa forma, pode-se inferir que as ações no interior das IES com vistas à regulação da qualidade, em conformidade com as normas legais do SFE/Sinaes, iniciam-se já na fase de elaboração do PDI. No entanto, ao mesmo tempo em que os atores locais buscam a conformação desse documento ao Sinaes, eles também tendem a induzir qualidade nos processos, por meio do cumprimento de metas estabelecidas e de investimentos de orçamentos aprovados e constantes no PDI.

Embora a legislação do SFE estabeleça que é função da autoavaliação institucional acompanhar a efetivação das ações previstas no PDI nos processos das IES, é curioso observar que nenhum dos três presidentes de CPAs se referiu a esse documento, podendo isso indicar que eles desconhecem ou, então, que não exercem esse papel.

Os interlocutores tendem a atribuir significados ao Sinaes, por vezes, fragmentados e desarticulados, não compreendendo que os três pilares de avaliação do Sinaes são igualmente importantes e nem reconhecendo que avaliação e regulação são dois movimentos possíveis a essa política de avaliação. Os gestores, em seus depoimentos, enfatizam as avaliações externas em detrimento da autoavaliação institucional. Os coordenadores de cursos tendem a restringir os significados do Sinaes ao Enade e à regulação de insumos com vistas a índices favoráveis. A autoavaliação institucional tem se desviado de sua função formativa e os presidentes de CPAs tendem a limitarem a sua atuação à aplicação de questionários com vistas a cumprir a exigência legal de produção de relatórios, sendo, ainda, os resultados utilizados para coibir desvios e realinhar ações e práticas que, por ventura, possam impactar nas avaliações externas. Os PIs, a exemplo dos gestores e dos

coordenadores de cursos, tendem a priorizar as avaliações externas, no entanto eles evidenciam uma visão mais abrangente acerca de fatores que impactam nos atos regulatórios e nos índices concernentes às IES.

A atribuição de significados ao Sinaes pelos interlocutores ocorre, portanto, na perspectiva da regulação da qualidade, com o controle de insumos e indicadores. No entanto, ao desenvolverem ações nessa direção, eles também contribuem para a indução de certa qualidade nas IES e nos cursos. Quando os gestores objetivam alcançar um IGC de qualidade referendada pelo SFE, eles mobilizam ações com vistas a atenderem às exigências estabelecidas nos indicadores da avaliação institucional, o que também representa indução de melhoria nas IES. Da mesma forma também agem os coordenadores de cursos em busca de um CPC favorável e, ao empreenderem ações com vistas a um bom desempenho do estudante no Enade, também induzem qualidade nos processos acadêmicos e na formação do aluno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste estudo consistiu em investigar os efeitos da política do Sinaes em instituições privadas de educação superior de Minas Gerais, a partir da migração dessas IES para o Sistema Federal de Ensino.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394 de 1996 (LDBEN 9.394/96), os sistemas de ensino das unidades federadas têm autonomia para avaliar e regular apenas as IES criadas e mantidas pelo poder público estadual, não incluindo, portanto, as IES privadas. No entanto, em Minas Gerais ações de avaliação e de regulação de IES privadas foram exercidas pelo Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais (CEE/MG) até fins de 2008, ferindo, assim, dispositivos legais da esfera central.

Em 2001, a Procuradoria Geral da República, a pedido do Ministério da Educação, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2501/DF, questionou os dispositivos da constituição estadual que permitiam que Instituições de Educação Superior (IES), mantidas pela iniciativa privada, permanecessem vinculadas ao Sistema Estadual de Educação de Minas Gerais (SEE/MG). Esse processo iniciado em 2001 culminou com o julgamento, em 04 de setembro de 2008, da ADI 2501 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que declarou inconstitucionais os dispositivos da Constituição Mineira. Imediatamente à publicação da decisão do STF, as IES mineiras migraram para o Sistema Federal de Ensino, e consequentemente passaram a ser avaliadas e reguladas pela política de avaliação do Sinaes.

Embora do ponto de vista legal a situação em MG tivesse sido resolvida, persistiam questionamentos para os quais a presente pesquisa procurou oferecer respostas: Quais as implicações decorrentes do processo de migração das IES mineiras para o SFE? Que efeitos a política do Sinaes tem produzido nas IES mineiras? Em que medida a política de avaliação do Sinaes tem se efetivado no interior das IES mineiras? Que significados os atores das IES mineiras têm atribuído ao Sinaes?

Com vistas a encontrar respostas para as questões levantadas, bem como alcançar os objetivos estabelecidos, foram empreendidos estudos teóricos e empíricos. As informações colhidas no estudo empírico foram analisadas no decorrer da tese com o intuito de imprimir uma relação dialética entre os dados empíricos e a discussão teórica.

Para o desenvolvimento da pesquisa empírica foram selecionadas instituições de educação superior que vivenciaram a problemática levantada acima. No sentido de ampliar a abrangência do estudo, considerou também os critérios de organização acadêmica e

localização geográfica, sendo, portanto, *locus* do estudo empírico uma faculdade, um centro universitário e uma universidade, de três regiões diferentes do estado de MG.

A partir de dados colhidos por meio dos depoimentos de gestores de IES, coordenadores de cursos, presidentes de CPAs e procuradores institucionais (PIs), foram desenvolvidas discussões e análises com vistas a compreender os efeitos do Sinaes em IES privadas de MG, bem como apreender os significados que os atores dessas instituições têm atribuído a essa política de avaliação. Já os relatos dos representantes do CEE/MG foram analisados no intuito de compreender as condições históricas em que se deu a atuação do SEE/MG em IES privadas de MG. Houve também a análise dos PDI's das IES eleitas, com o intuito de compreender os significados atribuídos ao Sinaes pelos documentos institucionais.

A tese defendida neste estudo foi a de que os efeitos do Sinaes são influenciados pelos significados que os atores da esfera local atribuem a essa política pública de avaliação, nas condições dadas pelo SFE. Essa tese parte da compreensão de que o Sinaes se constitui em um campo de embates e tensões entre atores, que, por vezes, expressam interesses distintos. Portanto, os atores locais, ao atuarem na efetivação da política de avaliação do Sinaes, nas condições e funções que lhes são dadas, atribuem a essa política significados, podendo, inclusive, alterar as finalidades do discurso e do texto da política, idealizados pela esfera central.

Mediante a tese levantada, este estudo procurou compreender os efeitos do Sinaes nas IES mineiras, a partir de ações empreendidas pelos atores locais, sobre essa política de avaliação, em três direções: (i) formativa, com vistas a induzir qualidade nos processos acadêmicos; (ii) regulação/controle de insumos, com vistas à obtenção de índices e de conceitos favoráveis; (iii) perspectiva integradora, em que o atendimento às exigências postas pela política de avaliação do SFE induz, conseqüentemente, a qualidade nos processos das IES e dos cursos.

Diante da complexidade do tema, recorreu-se ao método materialista histórico-dialético que permitiu apreender os movimentos de contradição e mediação que perpassaram os efeitos do Sinaes nas IES mineiras e os significados atribuídos a essa política de avaliação pelos atores locais. Assim, foram empreendidos esforços para compreender o objeto de estudo a partir de uma abordagem qualitativa e dialética que vê o Sinaes como uma política pública de avaliação constituída por uma unidade de contrários, cujos efeitos estão condicionados às atuações, relações, modificações e a outros movimentos empreendidos constantemente pelos atores das diferentes esferas.

Além disso, o materialismo histórico dialético permitiu apreender os embates e as tensões entre as esferas macro (SFE) e micro (SEE/MG), bem como as condições em que, dialeticamente, o Sinaes produziu os seus efeitos e, também, foi produzido, uma vez que a essa política de avaliação foram atribuídos outros significados, pelos atores locais.

Tendo em vista que as políticas públicas de avaliação da educação superior fazem parte de um programa de gestão adotado pelo Estado, em consonância com os interesses do modelo de produção econômica, os capítulos desta tese foram produzidos considerando essa totalidade macro e de maior complexidade, constituída por outras totalidades de menor complexidade, mas não menos simples.

No capítulo 1 foram discutidas as relações intrínsecas e complexas entre Estado, sociedade, educação e políticas públicas, enfatizando que, no decorrer do processo histórico, o Estado tem o seu papel reconfigurado em conformidade com os interesses do modelo de produção econômica de cada época, o que, também, altera a sua forma de atuar em relação aos serviços sociais e às políticas públicas. Destacou-se, ainda, neste capítulo, que as demandas contemporâneas do capitalismo têm sido atendidas pelo modelo de gestão pós-burocrático adotado pelo Estado, norteado pelos princípios da flexibilidade, da eficiência, da concorrência, da descentralização de serviços públicos e da competição entre agentes. Nessa conjuntura, o Estado tem se desresponsabilizado pela prestação de serviços públicos e se fortalecido como agente regulador/fiscalizador/avaliador, propiciando as condições favoráveis para a atuação do mercado. Discutiu-se ainda que, nesse cenário, os serviços sociais passam a ser fonte de lucro e alvo de investimentos, as instituições passam a ser conduzidas pela lógica da competitividade que as leva a empreender ações com vistas a alcançarem as performances estabelecidas e os cidadãos, por sua vez, assumem o papel de consumidores pagantes pela prestação de serviços sociais. Observou, por ocasião do estudo empírico, que essa forma de atuação do Estado tem levado os atores das IES a reduzirem as suas ações na efetivação da dimensão formativa da política do Sinaes, muitas vezes limitando-as ao controle de insumos que lhes garantam resultados favoráveis para atuarem no mercado. Foi verificado também que, nesse mesmo cenário, vem se instalando na educação superior brasileira um movimento em direção à oligopolização, em que esse setor educacional tem sido monopolizado por grupos do empresariado nacional e internacional e a educação superior tem sido tratada como mercadoria nas transações financeiras de aquisições e de fusões de IES. Destacou-se, ainda, que esse movimento tende a se espalhar no setor da educação superior privada do país, representando, portanto, novos desafios para a política do Sinaes, a qual compete atuar no sentido de garantir que a oferta da educação superior se dê dentro dos padrões de qualidade,

como bem público, cumprindo a sua função social de formação e transformação das condições dadas.

O capítulo 2 objetivou apreender os movimentos de constituição, consolidação e expansão da educação superior de MG, uma vez que nessa realidade situam-se a problemática que desencadeou esta tese, as IES *locus* do estudo empírico e os interlocutores ouvidos. Numa perspectiva dialética, procurou-se estabelecer relações entre o processo histórico de materialização da educação superior na esfera macro (Brasil) com aquelas ações desenvolvidas na esfera micro (MG). Assim, observou-se que o processo de composição, consolidação e expansão da rede de educação superior em MG foi influenciado, no geral, pelo que ocorria no restante do país. Em MG, ainda na época do Brasil colônia, foram instalados os primeiros cursos de filosofia e teologia, importados da corte portuguesa e considerados, por alguns teóricos, o germe do que mais tarde seria a educação superior no país. No império, MG também cumpre o papel que lhe fora dado pelo então poder central e cria as suas primeiras escolas superiores com o objetivo de formar os cargos requeridos pela corte portuguesa que aqui se alojou. No início da república, MG cria as suas primeiras universidades por meio da aglutinação de IES isoladas, seguindo, mais uma vez, a direção apontada pelo governo central. No decorrer da discussão desenvolvida no capítulo 2, ficou evidente, ainda, que, além de MG exercer o seu protagonismo no processo histórico de constituição da educação superior no país, essa unidade da federação também soube tirar proveito dos ordenamentos neoliberais baseados nos princípios de flexibilização e de descentralização, consolidando, assim, a sua rede de IES privadas. Foi nesse contexto que houve a aprovação da Constituição Estadual de 1989, inclusive com a inscrição de artigos, determinando que IES privadas passassem para a esfera do SEE/MG. Isso concorreu para que a expansão da educação superior privada ocorresse à revelia da política de avaliação do SFE, por quase duas décadas. Os estudos realizados neste capítulo evidenciaram que o estado de MG concentra uma educação superior predominantemente privada e que a sua expansão entre os anos de 1991 e 2010 se deu, geralmente, acima da média da região sudeste e do país.

No capítulo 3 foram discutidas as condições históricas e sociais em que as políticas de avaliação da educação superior se desenvolveram. Nessa discussão, levou-se em conta que as políticas de avaliação de cada contexto histórico são condicionadas pelas contradições e tensões que perpassam o modelo de gestão adotado pelo Estado, geralmente a serviço do sistema econômico. Tendo em vista que o objetivo central desta tese consistiu em verificar os efeitos da política de avaliação do SFE em IES de MG, buscou-se compreender as políticas de avaliação desenvolvidas em períodos anteriores e as suas contribuições e

influências para a institucionalização do Sinaes. O estudo permitiu identificar a assimilação pelo Sinaes de concepções e elementos presentes em políticas ou programas de avaliação anteriores, a exemplo da autoavaliação institucional proposta pelo Paiub e dos índices criados pelo ENC/“provão”. Essa discussão possibilitou compreender, ainda, que a política de avaliação não é estática e nem neutra, e que, portanto, idealizada e produzida nas instâncias centrais do Estado, ela carrega interesses políticos e ideológicos. Assim, a instituição do Sinaes, por meio da Lei nº 10.861/2004, se deu num cenário de pós-reforma, em que o Estado se fortaleceu como avaliador e regulador e, por meio da sua política de avaliação para a educação superior, se propõe a avaliar e a controlar os desempenhos de IES, cursos e estudantes. Embora o Sinaes tenha sido instituído com vistas a garantir uma avaliação global e integrada e, também, com a função de zelar pela melhoria da educação superior, bem como orientar para que a sua expansão e a sua oferta se deem com qualidade, verificou-se, por meio dos estudos teórico e empírico, que essa política de avaliação tem se distanciado de sua proposta inicial, de forma especial a partir da criação dos índices. Observou-se, ainda, que, a partir do momento em que o Estado passa a utilizar os índices CPC e IGC para exercer a regulação de cursos e IES, os atores locais tendem a valorizar os resultados do Enade e os insumos utilizados no cálculo dos índices, colocando em risco a globalidade e a totalidade do Sinaes e atribuindo a essa política de avaliação outros significados. Com o intuito de construir os fundamentos teórico-conceituais que favorecessem a apreensão dos efeitos dos Sinaes no contexto das IES mineiras, bem como dos significados atribuídos a essa política de avaliação, recorreu-se aos estudos de Ball (2009) e Bakhtin (1997, 2002), autores que problematizam a discussão sobre contextos e significados. Dessa forma, essa discussão ofereceu suporte ao estudo empírico, permitindo compreender as ações empreendidas pelas IES e seus atores diante da política de avaliação do Sinaes, se na direção da indução e/ou da regulação da qualidade.

Com o objetivo de ampliar a discussão sobre os significados atribuídos ao Sinaes, o capítulo 4 discutiu os modelos de regulação e suas implicações para as políticas de avaliação. Inicialmente considerou-se que avaliação e regulação são dois movimentos possíveis ao Sinaes, que, embora distintos, se complementam. Para que, de fato, isso se efetive de forma integrada, é necessário que a avaliação produza os dados e as informações que vão subsidiar a regulação. No entanto, verificou-se que a regulação tem preponderado no Sinaes, e, dessa forma, a avaliação tem perdido a sua dimensão formativa, ficando subordinada à regulação. A exemplo do que o marxismo denomina de subsunção do trabalho pelo capital, com vistas ao acúmulo e à produção capitalista, ocorre, também, a subsunção da

avaliação pela regulação, com vistas a garantir a ação centralizadora e controladora do Estado. Verificou-se ainda que, na gestão pública pós-burocrática, em que o Estado descentraliza e flexibiliza a oferta da educação superior, modos de regulação têm sido implantados, envolvendo a participação de diversos atores das diferentes esferas. Dessa forma, a regulação tem se tornado uma arena de embates e tensões, dissensos e acordos, conformação e resistência, desencadeando, também, implicações para a política de avaliação da educação superior. Constatou que, decorrentes do modelo de regulação pós-burocrática, também denominada de híbrida, que combina, ao mesmo tempo, o controle do Estado com as estratégias de autonomia e autorregulação das IES, ganham espaços as formas de regulação pelo quase mercado e pelo Estado-avaliador. A preponderância desses modelos de regulação tem influenciado os modos de atuação das IES e de seus atores, que gastam as suas melhores energias no controle de fatores e de insumos com vistas à obtenção de índices favoráveis que os eximem das avaliações *in loco*. Disso resulta o enfraquecimento da dimensão formativa da política de avaliação, ficando os efeitos do Sinaes condicionados aos significados que os atores locais atribuem a essa política de avaliação, nas condições dadas pelo SFE, podendo ser na direção da regulação de índices e/ou da indução de qualidade nos processos acadêmicos.

No intuito de compreender como a política de avaliação do Sinaes tem produzido os seus efeitos na IES mineiras eleitas para este estudo, e também com o objetivo de apreender os significados atribuídos a essa política de avaliação pelos atores locais, nos capítulos 5 e 6 foram discutidos os dados obtidos juntos aos interlocutores por meio de entrevistas semiestruturadas e, também, foram analisados os documentos (PDIs) das IES.

No capítulo 5 foram analisadas as implicações decorrentes do processo de migração das IES para o SFE e os efeitos produzidos pelos Sinaes nas instituições, considerando as percepções dos atores locais. Foi possível perceber que, por ocasião da migração, as IES encontravam-se desalinhadas da política de avaliação do SFE, embora alguns interlocutores tenham indicado que já conheciam e aplicavam as orientações do Sinaes, quando ainda pertenciam ao SEE/MG. A incompreensão e o desconhecimento dos interlocutores sobre essa política de avaliação ficam evidentes, de forma especial, nas instituições B e C, que explicitaram que foi necessária a assessoria de serviços de consultoria para empreenderem a transição do SEE/MG para o SFE. Foi possível verificar, ainda, que logo após o julgamento da ADI 2501, em fins de 2008, as IES e os seus atores realizaram o primeiro movimento de adequação, que consistiu na conformação dos documentos e da estrutura organizacional ao SFE. Foi possível perceber, por meio dos depoimentos dos interlocutores, que houve uma convergência de ações dos diferentes atores, com vistas à

efetivação de ajustamentos à política de avaliação do SFE, nas especificidades de suas funções e, ao que tudo indica, orientados pelos serviços de consultoria. Assim, os gestores fizeram adequações no regimento e no PDI e alteraram, também, a estrutura organizacional para atender aos dispositivos legais do SFE, como por exemplo, a instituição das CPAs, dos NDEs e dos PIs. Aos coordenadores de cursos coube a conformação dos PPCs e das matrizes curriculares às DCNs do respectivo curso e aos indicadores do instrumento de avaliação de cursos do Inep. As CPAs, que, antes da migração, na maioria das IES, eram denominadas de núcleos de avaliação institucional, foram orientadas a abandonarem práticas avaliativas já consolidadas e a elaborarem os seus programas de autoavaliação institucional em conformidade com as dez dimensões, com vistas a levantarem informações para produzirem os relatórios a serem enviados ao MEC, anualmente. A função de PI foi instituída às pressas, pois, a partir da migração, a interlocução das IES com os órgãos do SFE passou a ser exclusivamente por meio desse profissional.

Desse primeiro movimento de conformação das IES ao SFE ocorreram, também, as primeiras aprendizagens sobre a lógica de funcionamento do Estado-avaliador e as suas formas de atuação, condição necessária para que o controle estatal se consolidasse em consonância com os princípios do modelo de regulação pós-burocrática. Portanto, a partir dos depoimentos dos interlocutores, é possível inferir que a assimilação da política de avaliação pelos atores das IES mineiras se deu de forma fragmentada, desarticulada, pragmática e limitada à dimensão reguladora, isso em grande parte, em função da atuação das consultorias, também especializadas nos modos de funcionamento do Estado-avaliador e nas lógicas do mercado.

Por outro lado, foram as condições dadas pela conformação que mediaram e possibilitaram que a política de avaliação dos Sinaes produzisse os seus efeitos nas IES mineiras, por meio da atuação dos atores locais e para além dos ajustamentos iniciais. Os depoimentos dos interlocutores permitiram entender, ainda, que os coordenadores de cursos e os presidentes de CPAs são os atores que explicitam, com mais frequência, a adoção de práticas e ações após a migração, evidenciando, assim, que o Sinaes tem produzido os seus efeitos nas IES mineiras. Os coordenadores têm empreendido ações intensas no intuito de garantir o bom desempenho do aluno no Enade, que vão desde a inclusão de componentes curriculares no curso até o desenvolvimento de atividades de nivelamento para o exame. Assim, esse exame tem ocupado espaço central na gestão dos cursos e, inclusive, induzido à valorização da dimensão reguladora do Sinaes em detrimento da avaliação. No entanto, é difícil afirmar que essas mudanças, ainda que com vistas ao controle de insumos e à obtenção

de índices favoráveis, não tenham agregado qualidade às IES e aos cursos e nem contribuído para a maior eficácia da formação acadêmica dos estudantes.

Os presidentes das CPAs evidenciaram as ações empreendidas no sentido de adequar a avaliação institucional interna às dez dimensões do Sinaes, uma vez que na maioria das IES prevalecia a avaliação do desempenho docente. A partir dos depoimentos dos interlocutores das CPAs, infere-se que essa avaliação norteada pelas dez dimensões, tem perdido a sua função diagnóstica e formativa, sendo realizada mais com a finalidade de levantar informações para a produção do relatório a ser postado no sistema e-MEC, cumprindo, assim, a exigência legal. Por outro lado, para aquelas IES em que avaliação institucional interna se limitava à avaliação do desempenho docente, a autoavaliação institucional, proposta pelo Sinaes, representou a oportunidade para implantarem uma prática avaliativa mais ampla.

Os depoimentos dos gestores permitem inferir que eles empreenderam ações mais intensas, por ocasião da migração, no movimento de conformação das IES ao SFE. As ações dos gestores, após a migração, têm sido muito mais no sentido de mobilizar os demais atores pela busca por resultados positivos, do que propriamente com a efetivação da política do Sinaes na totalidade da IES. Ao evidenciarem, por meio de seus depoimentos, as medidas tomadas diante dos resultados das avaliações externas, observou-se que elas são mais no sentido de pressionar alunos, professores, NDE, e, principalmente, coordenadores de cursos por resultados. Os depoimentos dos gestores permitiram inferir, também, que eles tendem a transferir para as coordenações de cursos responsabilidades pelo controle de fatores e de insumos que vão impactar nos resultados das avaliações externas, de forma especial nos índices. Isso parece ocorrer pelo fato de que o índice da instituição (IGC) depende exclusivamente da soma dos índices dos cursos (CPC), o que leva os gestores a certa alienação em relação à política do Sinaes.

Assim, os depoimentos dos interlocutores permitiram inferir que o processo de migração das IES mineiras para o SFE implicou em dois movimentos fundamentais e complementares. O primeiro na direção da conformação dos documentos e da estrutura organizacional das IES aos dispositivos legais do SFE. O segundo, na interpretação e na efetivação da política de avaliação do SFE na prática, alterando hábitos e culturas assimiladas dos anos de afiliação ao CEE/MG.

Desse modo, paulatinamente, o Sinaes vai produzindo os seus efeitos nas IES mineiras, condicionado pelas contradições de um contexto em que essa política de avaliação já começava a se distanciar da sua proposta inicial, com a criação dos índices. E disso,

também, parece decorrer que os seus efeitos nas IES mineiras têm sido mais na direção da regulação do que propriamente rumo a uma dimensão avaliativa processual e formativa. No entanto, é temeroso julgar que, ao atuarem no controle dos indicadores de avaliação e dos insumos dos índices, os atores não estejam, também, induzindo qualidade nos processos.

A discussão desenvolvida no capítulo 6, sobre os significados atribuídos ao Sinaes pelos atores e, também, pelos documentos (PDIs) das IES mineiras eleitas para este estudo, permitiu corroborar a tese levantada no início deste estudo, de que os efeitos do Sinaes são influenciados pelos significados que os atores da esfera local atribuem a essa política pública de avaliação, podendo ser na direção da regulação e/ou da indução de qualidade, condições essas dadas pela política de avaliação do SFE.

A análise dos PDIs permitiu inferir que, além desses documentos terem sido ajustados aos dispositivos legais do SFE, isso se deu de forma pragmática, geralmente com a reprodução de prescrições normativas da política do Sinaes. Disso decorre uma certa uniformidade entre os PDIs das três IES, não evidenciando o protagonismo da comunidade acadêmica na proposição de um plano de avaliação em consonância com a missão institucional de cada instituição. Essa forma normativa de dispor a política do Sinaes no PDI parece contribuir para que, na sua efetivação, prevaleçam, também, os elementos da regulação.

Verificou-se que os interlocutores atribuem significados ao Sinaes condicionados às funções que eles exercem, de forma fragmentada e desarticulada, indicando uma compreensão pouco clara sobre essa política de avaliação. Em seus depoimentos, por vezes, eles deixavam transparecer não compreenderem o Sinaes na sua totalidade, constituído por uma tríade igualmente importante e nem reconhecerem a articulação entre avaliação e regulação, proposta por essa política de avaliação.

Assim, os gestores tendem a evidenciar as avaliações externas e a moverem ações na direção da regulação, pressionando os atores locais na busca por resultados. Os coordenadores de cursos centram as suas ações no Enade, de forma especial com vistas ao bom desempenho do aluno no exame. As CPAs buscam garantir que a avaliação institucional interna se dê na perspectiva das dez dimensões, coletando as informações necessárias para produzirem o relatório exigido pelo Sinaes. Os PIs se portam como verdadeiros representantes do Estado-avaliador, limitando as suas atuações à informação de dados e ao acompanhamento dos processos regulatórios junto ao SFE.

Observou-se, ainda, que o Enade, que deveria ser apenas um dos tripés do Sinaes, tem ocupado a centralidade da política de avaliação e os seus resultados têm direcionado os

cursos e as IES, de forma especial os coordenadores, a empreenderem esforços com vistas à elevação de seus CPC e IGC. Por ocasião da realização das entrevistas, observou-se que a maioria dos interlocutores, quando indagados sobre a política de avaliação do Sinaes, tendiam a se referir ao Enade, inclusive os representantes do CEE/MG, que não utilizam esse exame nas suas políticas de avaliação.

Os depoimentos pertiriram inferir, também, que a autoavaliação institucional tem perdido a sua função diagnóstica e formativa nos processos acadêmicos, sendo realizada mais com o intuito de produzir os relatórios exigidos anualmente pelo Sinaes, como fonte de informações para as comissões externas de avaliação e pouco eficazes para as tomadas de decisões internas.

Desse modo, a busca de qualidade tem sido empreendida pelas IES de fora para dentro e *a posteriori*, ou seja, a partir dos indicadores das avaliações externas, dos insumos considerados no cálculo dos índices e dos resultados alcançados, as IES e os cursos vão atribuindo significados ao Sinaes e se adequando às regras dessa política de avaliação, de forma especial à sua dimensão regulatória.

Observou-se, ainda, que a utilização dos resultados do Sinaes pelas IES mineiras tem-se dado na perspectiva da microrregulação, envolvendo adequações e ajustes de práticas às exigências dessa política de avaliação. Assim, o Sinaes tem oportunizado a reestruturação de ações nessas instituições, que, por um lado, têm sido perpassadas pelos sentidos da regulação, com o controle de indicadores e de insumos; por outro, percebe-se a implantação de ações que podem contribuir com a qualidade dos processos acadêmicos. Ademais, isso tem levado as IES a refletirem sobre suas práticas e tem mobilizado ações dos seus atores, rompendo com certo conforto proporcionado pelos anos de afiliação às políticas de avaliação do CEE/MG.

Assim, dialeticamente, as IES mineiras, ao adotarem ações com vistas a atenderem a exigências do Sinaes, também agregam qualidade aos seus processos acadêmicos, pois ampliam carga horária, acrescentam componentes curriculares, criam órgãos colegiados que podem ser instâncias de discussões e de tomada de decisões tanto nas questões acadêmicas quanto na reformulação de documentos institucionais como PDI e PPCs, entre outros.

Destaca-se que, nas entrevistas realizadas com os diferentes interlocutores, não se conseguiu determinar uma única fala que negasse valor ao Sinaes como política pública de avaliação. No entanto, por ocasião do estudo empírico, observou-se que as IES e seus atores têm valorizado mais o Enade em detrimento das outras avaliações do Sinaes. Isso parece ser

decorrente da influência desse exame na composição dos índices CPC e IGC, que, se alcançados dentro dos padrões de qualidade estipulados pelo MEC, eximem as instituições e os cursos da avaliação *in loco*.

Observou-se também a pouca influência dos resultados da autoavaliação institucional nos planejamentos e nas tomadas de decisões das IES e dos cursos. Essa avaliação interna continua sendo realizada, inclusive contemplando as dez dimensões do Sinaes, mas parece que mais para cumprir a exigência legal. Ao se referirem à autoavaliação institucional, os interlocutores evidenciam mais os discursos valorativos dessa avaliação do que propriamente as ações decorrentes do diagnóstico produzido por ela.

Percebeu-se ainda que, ao se referirem à utilização de resultados das avaliações do Sinaes com vistas a empreenderem ações de melhorias nas IES e nos cursos, os interlocutores tendem a enfatizar o uso dos resultados das avaliações externas, tais como o Enade, os insumos utilizados no cálculo dos índices, os relatórios das comissões externas entre outros.

Por fim, a tese levantada inicialmente de que os efeitos do Sinaes são influenciados pelos significados que os atores da esfera local atribuem a essa política pública de avaliação nas condições dadas pelo SFE foi confirmada por meio da pesquisa empírica realizada junto às IES eleitas para este estudo. Observou-se que nas três IES têm preponderado movimentos na direção da regulação pontual de insumos, de forma especial a partir da instituição dos índices pelo Sinaes, em detrimento da avaliação contínua dos processos. Por outro lado, a política do Sinaes tem sido assimilada de forma distinta pelas IES, de acordo com a sua respectiva natureza acadêmica. A universidade, IES detentora de maior autonomia legalmente estabelecida, atuou com maior protagonismo no processo de migração para o SFE e de implantação da política do Sinaes. Já o centro universitário e a faculdade contaram com a atuação de agentes externos, ou seja, das consultorias especializadas, o que de certa forma contribuiu para a compreensão limitada e fragmentada da política de avaliação por parte da comunidade acadêmica. Os efeitos do Sinaes, na perspectiva dos gestores, ficaram mais evidentes no movimento inicial de conformação dos documentos e da estrutura organizacional das IES às exigências do SFE. Sobre os coordenadores de cursos, indistintivamente, tem preponderado os efeitos mais intensos da política do Sinaes, pois são aqueles que empreendem ações veementes e contínuas com vistas a bons resultados no Enade, que por sua vez, vão impactar nos índices dos cursos e das IES. Os efeitos da autoavaliação institucional têm sido mais efetivos na universidade que já possuía uma cultura de avaliação construída ainda na época do Paiub, favorecendo, inclusive, que os resultados produzidos sejam utilizados para o aperfeiçoamento da IES e dos seus processos. Já o centro universitário

e a faculdade tendem a limitar a autoavaliação ao levantamento de informações necessárias para a produção do relatório exigido pelo SFE. Ostrês PIs, indistintamente, assumem a função interlocutora que lhes fora atribuída pelo SFE, garantindo a conformação das IES às exigências postas pela regulação.

Tendo em vista as fragilidades apreendidas no percurso da pesquisa, são apresentadas as seguintes recomendações: (i) diante da compreensão fragmentada e desarticulada evidenciada pelos interlocutores sobre o Sinaes, recomenda-se que as IES proporcionem e incentivem estudos e pesquisas sobre essa política de avaliação na sua totalidade; (ii) considerando que a rede de educação superior no país é constituída por diferentes modelos de IES, sugere-se que a política de avaliação também leve em conta esse princípio da diversidade; (iii) diante das queixas dos interlocutores sobre as deficiências na comunicação com o MEC, sobre a complexidade dos dispositivos legais do SFE e sobre as inconsistências dos sistemas eletrônicos, tem-se que uma maior integração da esfera central com as IES oferecerá contribuições para que, de fato, o Sinaes cumpra a sua função de zelar pela qualidade da oferta e da expansão da educação superior no país; (iv) por fim, propõe-se, como desafio para o SFE, a retomada e a efetivação da política de avaliação na sua inteireza, condição para que atores das IES também atribuam significados a essa política de avaliação numa perspectiva mais formativa, transformadora e emancipatória.

Este estudo se destaca num campo escasso de pesquisas sobre os impactos e os efeitos das políticas públicas. Assim, ele oferece contribuições para que outras pesquisas possam ser desenvolvidas estabelecendo relação entre a aplicação da política do Sinaes e as mudanças observadas em IES, cursos e estudantes.

Esta tese oferece, ainda, contribuições para futuros estudos sobre a educação superior em MG, uma vez que dispõe de dados sobre a história da educação superior nessa unidade da federação, discute a situação de um grupo de IES mineiras na conjuntura da ADI 2501/2008, e, também, analisa os efeitos produzidos pela política do Sinaes após a migração dessas instituições para o SFE.

Ainda que o estudo empírico, realizado em três IES de diferentes regiões geográficas de MG, tenha evidenciado importantes resultados, observa-se que esta investigação pode ser ampliada com o intuito de investigar os efeitos da política do Sinaes na perspectiva de outros interlocutores e em outros elementos do processo acadêmico. Dentre estes, destacam-se currículo dos cursos de graduação, formação dos estudantes, dimensão pedagógica e infraestrutura.

Esta pesquisa evidenciou que o processo de efetivação da política do Sinaes nas IES mineiras ocorre de forma dialética, nas condições dadas pelo SFE e, também, influenciado pelas escolhas e pelas decisões dos atores locais, que podem utilizar a avaliação para regular ou para induzir a qualidade. Ainda podem, ao mesmo tempo, garantir os quesitos de qualidade requeridos pela regulação do Sinaes, induzindo melhorias e aperfeiçoamento nos processos das instituições e dos cursos.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 39, n. 2, p. 401-20, mar./abr., 2005.
- AFEESMIG, Associação das Fundações Educacionais de Ensino Superior do Estado de Minas Gerais. **Carta da AFEESMIG à comunidade**. 22 set. 2008. Disponível em <<http://www.famevaco.br/uploads/bd6b31d0-4547-c54e.pdf>> Acesso em: 20 out. 2012.
- AFONSO, Almerindo Janela. Avaliação Educacional. In.: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Cancelli; VIEIRA, Livia Fraga. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG, 2010. Disponível em: <<http://www.gestrado.org/index.php?pg=dicionario-verbetes&id=167>>. Acesso em: 08 mai.2013.
- _____. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2009.
- _____. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXII, n. 75, p. 15-29, ago.2001.
- _____. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XX, n. 69, p. 139-164, dez. 1999.
- ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. **Avaliação da gestão pública: a administração Pós Burocrática**. Portugal: Universidade do Minho, 2007.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1980.
- AUGUSTO, Rosana; BALZAN Newton Cesar. A vez e a voz dos coordenadores das CPAs das IES de Campinas que integram o Sinaes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 12, n. 4, p. 597- 622, dez. 2007.
- AZEVEDO, Janete Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.
- BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. Trad. Maria E. Galvão Pereira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- _____. **Marxismo e filosofia da linguagem**. Trad. Michel Lahud. 10. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- BALL, Stephen. Um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional (entrevista de Jefferson Mainardes e Maria Inês Marcondes com Stephen Ball). **Educação & Sociedade**, Campinas v. 30, n.106, p.303-318, jan./abr.2009.
- _____. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação & sociedade**, Campinas v. 25, n.89, p.1105-1126, set./dez.2004.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Percurso da avaliação da educação superior nos dois governos Lula. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v.40, n.1, p. 61-76, jan./mar. 2014.

_____; _____. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do sistema nacional de avaliação da educação superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.27, n. 96, p. 955-977, Especial, out.2006.

_____. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

_____; _____. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “Provão II” ou a reedição de velhas práticas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 114, p. 21-38, jan./mar. 2011.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.26, n.92, p. 725-751, out. 2005.

_____ (org.). **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 189-217.

_____; GASKELL, George; ALLUM Nicholas C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. In: BAUER Martins; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 17-36.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Capitalismo, liberalismo e origens da política social. In: _____. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006, p. 47-81.

BELLONI, Isaura; BELLONI, José Ângelo. Questões e propostas para uma avaliação institucional formativa. In: FREITAS, Luiz Carlos de; BELLONI, Isaura; SOARES, José Francisco. **Avaliação de escolas e universidades**. Campinas: Komedi, 2003, p. 9-57.

_____. Avaliação institucional de escolas e universidades: o debate. In: FREITAS, Luiz Carlos de; BELLONI, Isaura; SOARES, José Francisco (Orgs.). **Avaliação de escolas e universidades**. Campinas: Komedi, 2003, p. 93-101.

_____. A função social da avaliação institucional. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo (Orgs.). **Universidade desconstruída**: avaliação institucional e resistência. Florianópolis: Insular, 2000, p. 37-58.

_____; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2000.

BENTO, Leonardo Valles. Desenvolvimento e crise do Estado de bem-estar social. In: _____. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri, São Paulo: Manole, 2003, p. 1-79.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí, RS: Unijuí, 2007.

BRANDALISE, Mary Ângela Teixeira. Avaliação institucional da escola: conceitos, contextos e práticas. **Olhar de professor**, Ponta Grossa, v.13, n.2, p. 315-330, maio 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 1961.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, institui o Conselho Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 1995.

_____. 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.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. 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**, Brasília, DF, 15 abr. 2004a.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

_____. Decreto-Lei nº 842, de 9 de setembro de 1969. Altera a redação do artigo 47 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968 e dá outra providência. Brasília, DF: **Senado Federal**, 1969.

_____. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta a natureza jurídica de entidades mantenedoras de instituições de ensino superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 ago. 1997.

_____. Decreto nº 5.773 de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 maio 2006.

_____. Decreto nº 5.786 de 24 de maio de 2006. Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 maio 2006.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jul. 2004b.

_____._____. Portaria nº 46, de 10 de janeiro de 2005. Dispõe sobre o Censo da Educação Superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan. 2005.

_____._____. 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**, Brasília, DF, 7 ago. 2008.

_____._____. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, consolidada em 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**, Brasília, 29 dez. 2010.

_____. _____. 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, recondução e transformação de organização acadêmica, modalidade presencial, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 fev.2014.

_____. _____. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 237 de 16 de fevereiro de 2000. Recomenda ação de inconstitucionalidade em relação ao disposto no Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado de Minas Gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 fev. 2000.

_____._____. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 346 de 29 de novembro de 2002. Responde solicitação do Ministério Público Federal em Minas Gerais quanto à delegação de competência aos Estados e ao Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 dez.2002.

_____._____. Comissão Nacional de Avaliação. Documento Básico – **Avaliação das universidades brasileiras**: uma proposta nacional. Brasília, 26 de novembro de 1993.

_____. Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior** – da concepção à regulamentação. 4ª ed. ampliada. Brasília: INEP, 2007.

_____. _____. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES. **Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Ensino Superior**. Brasília, 26 de agosto de 2004c.

_____._____._____. Diretoria de Avaliação da Educação Superior. Nota Técnica nº 65, de 09 de outubro de 2014. Roteiro para relatório de Autoavaliação Institucional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 fev. 2014.

_____._____. Diretoria de Avaliação da Educação Superior. Nota Técnica n. 029, de 15 de outubro de 2012. Cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC) referente ao ano de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 out. 2012.

_____. _____. **Censo da Educação Superior** – 2010. Brasília: Inep, 2011.

_____. _____. **Censo da Educação Superior** – 2011. Brasília: Inep, 2012.

_____. _____. **Sinopse estatística da educação superior** - Censos 1980-2010. Brasília: Inep, 2011.

_____. Ministério da Educação. **Edital nº. 1**. Brasília, 22 de janeiro de 2009. Regulamenta os procedimentos do "regime de migração de sistemas", necessário ao cumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 2501/DF, definindo a forma com que as instituições e cursos privados que se achavam sob o poder regulatório do sistema estadual de ensino de Minas Gerais serão submetidos ao regramento federal, observando-se as disposições do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jan. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 81 e 82 do adct da Constituição do Estado de Minas Gerais. Instituições de ensino superior criadas pelo estado e mantidas pela iniciativa privada. Supervisão Pedagógica do Conselho Estadual de Educação. Alcance. Ofensa ao artigo 22, XXIV da Constituição Federal. Inconstitucionalidade formal. Emenda Constitucional Estadual 70/2005. Alteração substancial. Não caracterização. Modulação dos efeitos. Acórdão com ação direta julgada procedente n. ADI 2501-DF. Procurador Geral da República e Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. DJe n.241, 04 de set. 2008. **Diário da Justiça**, p.74-137.

_____. **Censo demográfico** – 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz. Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília: DF, ano 47, n.1, p. 1-28, jan/abr. 1996.

_____. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: MARE, 1997.

_____. ; SPINK, Peter. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

CARDIM, Paulo. **Sinaes: o que pode ser aprimorado**. Disponível em: <<http://www.belasartes.br/diretodareitoria/artigos/sinaes-o-que-pode-ser-aprimorado>>. Acesso em: 14 out. 2014.

CARNEIRO, David Antonio da Silva. **Educação, universidade e história da primeira universidade do Brasil**. [s.l.]: Universidade Federal do Paraná, 1972.

CARVALHO, José Murilo de. **A escola de Minas de Ouro Preto**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das IES lucrativas. 35ª Reunião Anual da ANPEd, Porto de Galinhas, PE, **Anais...** . Porto de Galinhas, PE: ANPEd, 2012.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

COSTA, Márcio da. A educação em tempos de conservadorismo. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 41-72.

CUNHA, Débora Alfaia da. **Avaliação da educação superior: condições, processos e efeitos da autoavaliação nos cursos de graduação da UFPA**. 2010. 356f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, 2010.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

_____. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 101, p. 20 – 49, jul. 1997.

_____. Ensino superior e universidade no Brasil. In: FARIA FILHO, Luciano Mendes; LOPES, Eliane Marta Teixeira; VEIGA, Cyntia Greive (Orgs.). **500 anos de Educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 151-204.

_____. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.28, n.100, p. 809-829, out. 2007.

_____. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 39-70.

_____. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **RBP/ Anpae**, Rio Grande do Sul, v.25, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2009.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.29, n.105, p.1187-1209, set./dez./ 2008.

_____. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007.

_____. O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara. Regina M; SILVA, Tânia

Mara T. da. **O público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e prática educativas. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 3-28.

_____. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n. 80, p. 168-200, set.2002.

_____. **A educação na Constituição Federal de 1988 e nas Constituições Estaduais de 89/90**. Belo Horizonte, FaE/UFMG e CNPq, 1994.

_____. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez, 1992.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao Sinaes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010a.

_____. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, out.-dez. 2010b.

_____. Qualidade, avaliação: do Sinaes a índices. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, SP, v.13, n.3, p. 817-825, nov. 2008.

_____. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação & Sociedade**, Campinas, v.25, n. 88, p. 703-725, Especial, out.2004.

_____. **Avaliação** – políticas educacionais e reformas da educação Superior. São Paulo: Cortez, 2003a.

_____. Avaliação da educação superior: regulação e emancipação. **Raies**, Campinas, v.8, n.2, p. 31-47, jun. 2003b.

_____. **Universidade e avaliação**: entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002.

_____. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2000.

DIEBOLT, C. **Education, Système et Régulation**. In: Journées D'Etudes La Regulation Du Systeme Educatif, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2001. Disponível em: <www.u-bourgogne.fr/IREDU> Acesso em: 20 abr. 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reorganização dos sistemas público e privado da educação superior no Brasil. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 103-117, jan/jun. 2005.

ESTEBAN, Maria Paz Sandin. **Pesquisa qualitativa em educação**: fundamentos e tradições. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade do Brasil**: das origens à construção. Rio de Janeiro: UFRJ; INEP, 2000.

_____. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n.28, p. 17-36, 2006.

FERNANDES, Florestan. (Org.) **K. Marx, F. Engels. História**. 2 ed. São Paulo: Ática, 1984.

FLORENZANO, Modesto. Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no ocidente. **Lua Nova**, São Paulo, v. 71, p. 11-39, 2007.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago.2009.

FRANCO, Maria Laura P. Barbosa. **Análise de conteúdo**. Brasília: Liber Livro, 2008.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 73-102.

_____. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 2002, p.69-90.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologias**. Chapecó, SC: Argos, 2012.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 64 – 89.

GIL, Carlos Antônio. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GREEN, Andy. Estado e Educação. In: ZANTEN, Agnès Van (Coord.). **Dicionário de Educação**. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 364 – 369.

GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce; SANTOS, Aline Veiga dos. A governança contemporânea na educação superior brasileira: atores, disputas e desafios. In: GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce (org.). **Política e governança educacional: contradições e desafios na promoção da cidadania**. Brasília: Liber Livro; Editora Universa, 2012, p. 101-128.

GRIBOSKI, Claudia Maffini. **Regular e/ou Induzir Qualidade?** Os Cursos de Pedagogia nos Ciclos Avaliativos do Sinaes. 2014. 480f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, 2014.

HAYEK, Friedrich August Von. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1997.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov.2001.

KOHAN, Néstor. **Dicionário básico de categorias marxistas**. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/0000022712aba675f762d>>. Acesso em 20 ago. 2015.

KONDER, L. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos, 23).

KOPNIN, P. V. **A dialética como lógica e teoria do conhecimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

KUENZER, A. Z. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio. (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 55-75.

LEITE, Denise. Ameaças pós-rankings: sobrevivência das CPAs e da auto-avaliação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 833-840, nov. 2008.

LESSARD, Claude. Regulação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Cancelli; VIEIRA, Lívia Fraga. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG, 2010. Disponível em: <http://www.gestrado.org/index.php?pg=dicionario-verbetes&id=167>

LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves; CATANI, Afrânio Mendes. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n.1, p. 7-36, mar.2008.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos** – ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis: Vozes, 1994.

LODI, Ivana Guimarães. **Um olhar sobre os formadores de formadores do Uniaraxá** – identidades e práticas. 2005. 179 p. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2005.

LOMBARDI, José Claudinei. Público e privado como categorias de análise da educação? Uma reflexão desde o marxismo. In: JACOMELI, Mara Regina M; LOMBARDI, José Claudinei; SILVA, Tânia Mara T. da. **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e prática educativas**. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 59-96.

_____; SAVIANI, Dermeval (orgs.). **Marxismo e Educação: debates contemporâneos**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

MACCARI, Emerson Antonio; LIMA, Manolita Correia; RICCIO, Edson Luiz. Uso do Sistema de Avaliação da CAPES por Programas de Pós-Graduação em Administração no Brasil. **Revista de Ciências da Administração**, Santa Catarina, v. 11, n. 25, p. 68-96, set./dez. 2009.

MAINARDES, Jeferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol.27, n.94, p. 47-69, jan./abr.2006.

MAROY, Christian. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (orgs.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011a, p. 19-46.

_____. Regulação dos sistemas educacionais. In: ZANTEN, Agnès Van (Coord.). **Dicionário de Educação**. Petrópolis: Vozes, 2011b, p. 688 – 693.

MARTINS, Carlos Benedito. O ensino superior brasileiro nos anos 90. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.14, n.1, p. 41-60, jan./mar. 2000.

MARX. **Manuscritos econômicos e filosóficos**. Trad. José Carlos Bruni. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

_____. **O 18 Brumário e cartas a Kugelmann**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/brumario.html>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____. **O Capital**. Crítica da economia política. Volume I. Tomo 1. Trad. Regis Barbosa e Flávio Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Trad. José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____; _____. **A ideologia alemã**. 3. ed. Trad. Luis Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____; _____. **A Sagrada Família**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____; _____. **Obras escolhidas em três volumes**. V. 3. Rio de Janeiro: Vitória, 1963.

_____. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Trad. Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Miséria da Filosofia**. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2008.

MASETTO, Marcos Tarcísio (Org). **Docência na universidade**. Campinas: Papyrus, 1998.

MASSON, Gisele. Materialismo histórico e dialético: uma discussão sobre as categorias centrais. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 2, n. 2, p. 105-114, jul./dez. 2007.

MENDES, Valdelaine da Rosa. Reflexões sobre o conceito de homem, de liberdade e de Estado em Marx e as políticas educacionais. In: PARO, Vitor Henrique. (Org.). **A teoria do valor em Marx e a Educação**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 157-178.

MENEGHEL, Stela M; ROBL, Fabiane; SILVA, Tattiana T. Freitas da. A relação entre avaliação e regulação na educação superior: elementos para o debate. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 89-106, 2006.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. "Anped" (verbetes). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2002. Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=258>>. Acesso em: 08 mai.2013.

_____; _____. "Capes" (verbetes). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2002. Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=251>>. Acesso em: 08 mai.2013.

MÉSZÁROS, István. **A Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 1989.

_____. Lei n. 11.539, de 22 jul. 1994. Dispõe sobre a Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG e dá outras providências. **Informativo MAI de Ensino**, Belo Horizonte, Lâncer, n. 224, ago. 1994, p. 18-32.

_____. Lei nº. 20.807, de 26 de julho de 2013. Dispõe sobre a absorção das fundações educacionais de ensino superior associadas à Universidade do Estado de Minas Gerais – Uemg –, de que trata o inciso I do § 2º do art. 129 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado e dá outras providências. **Minas Gerais**, Caderno 1, Diário Executivo, 27 de Julho de 2013.

_____. Decreto n. 39.115, de 02 out. 1997. Autoriza o funcionamento da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG. **Minas Gerais**. Belo Horizonte, 03 out.1997.

_____. Conselho Estadual de Educação. Parecer n. 622, de 12 set. 1990. Registra as opções declaradas pelas Fundações educacionais criadas ou instituídas pelo Poder Público Estadual. **Informativo MAI de Ensino**. Belo Horizonte, Lâncer, n. 178, out. 1990, p.42-3.

MIOTELLO, Valdemir. Ideologia. In: BRAIT, Beth. **Bakhtin: conceitos-chave**. São Paulo: Contexto, 2013, p. 167 - 176.

MIRANDA, Alexandre Borges. **A criação da Universidade do Estado de Minas Gerais pela IV Assembléia Constituinte Mineira de 1988/89**. 1998. 439 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1998.

_____. O processo de implementação da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). 24ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu, MG, **Anais...** . Caxambu, MG: ANPED, 2001.

MONTAÑO, Carlos. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político-ideológico do “terceiro setor”. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera

(orgs.). **Público e Privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008, p. 27-48.

NEAVE, Guy. **Educación superior**: historia y política. Estudios comparativos sobre La universidad contemporânea. Barcelona: Editorial Gedisa, 2001.

OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa (Coord.). **Educação Superior no Brasil**. Brasília: Capes, 2002, p. 31- 42.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.26, n. 92, p. 753-775, Especial, out.2005.

_____. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.32, n.115, p. 323-337, abr./jun.2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.30, n. 108, p. 739-760, out.2009.

OLIVEIRA, Terezinha; RUBIM, Sandra Regina Franchi. Reflexões sobre a influência de Maquiavel na educação e na formação do Estado Moderno. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 28, n.1, p. 131-156, mar.2012.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

Plano de Desenvolvimento institucional: 2009-2013 [IES A]. s.l, 2009.

Plano de Desenvolvimento Institucional: 2009 – 2013 [IES B]. s.l, 2009.

Plano de Desenvolvimento Institucional: 2009 – 2013 [IES C]. s.l, 2009.

PERONI, Vera. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs.). **Público e Privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008, p. 111- 127.

_____. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. UFMG: projeto intelectual e político de universidade. In: MOROSINI, Marília (org.). **A Universidade no Brasil**: concepções e modelos. Brasília: Inep, 2006, p. 125-143.

_____; BRAGA, Mauro Mendes; AGUIAR, Raphael Augusto Teixeira de. Educação Superior em Minas Gerais – 1991 – 2004. In: RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime (Orgs.). **Educação Superior Brasileira 1991-2004** – Minas Gerais. Brasília: Inep, 2006, p. 22 – 66.

PIOVESAN, Armando; TEMPORINI, Edméa Rita. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. **Saúde Pública**, São Paulo, v. 29, n. 4, p. 318-25, 1995.

POLIDORI, Marlis Morosini. Qualidade e avaliação institucional. In: FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa (Orgs.). **Qualidade da educação superior**: dimensões e indicadores. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011, p. 561-667. (Série Qualidade da Educação Superior - Observatório da Educação CAPES/INEP v. 4).

_____. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e... outros índices. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 439-452, jul. 2009.

Regimento Geral [IES A]. s.l, 2010.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social** – ensaio sobre a origem das línguas. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1997. Coleção Os pensadores.

ROTHEN, José Carlos. Os bastidores da Reforma Universitária de 1968. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.29, n. 103, p. 453-475, mai./ago.2008.

SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior**, Campinas, n.4, out. 2011.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

_____. O público e o privado na história da educação brasileira. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara. Regina M; SILVA, Tânia Mara T. da. **O público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e prática educativas. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 167 - 176.

SEIXAS, Ana Maria. Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In: STOER, Stephen R.; CORTESÃO, Luíza; CORREIA, José A. (orgs.). **A transnacionalização da educação**: da crise da educação à educação da crise, Porto: Afrontamento, 2001, p. 211-239. .

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade brasileira no século XXI**: desafios do presente. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.29, n.105, p. 991-1022, set./dez. 2008.

_____. (Org.). **Avaliação universitária em questão**: reformas do estado e da educação superior. Campinas: Autores Associados, 1997.

SOBRAL, Adail. Ato/atividade e evento. In: BRAIT, Beth. **Bakhtin**: conceitos-chave. São Paulo: Contexto, 2013, p. 11-36.

SOUSA, José Vieira de. **O ensino superior privado no Distrito Federal: uma análise de sua recente expansão: 1995-2001**. 2003. 293 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2003.

_____. Qualidade na educação superior: lugar e sentido na relação público-privado. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n.78, p.242-256, maio/ago.2009.

_____. Educação superior no Brasil: expansão, avaliação e tendências na formação de professor. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da. (Org.). **Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas: Autores Associados, 2011, p. 193-240.

_____. Avaliação e regulação na educação superior brasileira: concepção, natureza e finalidades. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da. (Org.). **Universidade e educação básica: políticas e articulações necessárias**. Brasília: Liber Livro, 2012, p. 147-170.

_____; QUEIROZ, Kelli Consuêlo A. de Lima; MENEZES, Ângela Maria de. Gestão acadêmica de cursos: usos dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). In: _____. (Org.) **Políticas de educação no Distrito Federal: evolução e perspectivas**. Brasília: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília; Liber Livro, 2012, p. 97-127.

_____. **Educação superior no Distrito Federal: consensos, conflitos e transformações na configuração de um campo**. Brasília: Liber Livro, 2013.

SOUZA, Lanara Guimarães de. Avaliação de políticas educacionais: contextos e conceitos em busca da avaliação pública. In: LORDÉLO, José Albertino Carvalho; DAZZANI, Maria Virgínia (Orgs.). **Avaliação educacional: desatando e reatando nós**. Salvador: EDUFBA, 2009, p. 17-29.

TRÓPIA, Patrícia Vieira. A política para o ensino superior do Governo Lula: uma análise crítica. **Cadernos da Pedagogia**, São Carlos (UFSCar), ano I, v. 2, p.1-19, ago.dez. 2007.

ZANTEN, Agnès Van. Políticas educativas. In: ZANTEN, Agnès Van (Co.). **Dicionário de Educação**. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 640 – 645.

WEBER, Max. **O político e o cientista**. Lisboa: Editorial Presença, 1973.

YANNOULAS, Silvia Cristina; OLIVEIRA, Talita Santos de. Avatares de Prometeu: duas décadas de avaliação e regulação das políticas educacionais. **Linhas Críticas**, v.19, n.38, p.71-88, Brasília jan./abr.2013.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com representantes do Conselho Estadual de Educação de Minas (CEE/MG)

Identificação

- a) Formação acadêmica
- b) Trajetória profissional
- c) Trajetória acadêmica na educação superior
- d) Tempo de atuação no CEE/MG
- e) Tempo de serviço desempenhado no cargo

Bloco 1: Atuação do CEE/MG

- 1.1 Quando iniciou a atuação do CEE no estado de Minas Gerais?
- 1.2 Quando foi que o CEE/MG começou a atuar na avaliação e na regulação da educação superior no estado de MG?
- 1.3 Como era a atuação do CEE/MG em relação à avaliação e regulação de IES privadas nesse estado, antes do julgamento da ADI 2501/2008?
- 1.4 A atuação do CEE/MG se dava em todas as IES privadas de MG?

Bloco 2: A ADI 2501/2008 e a migração para o SFE

- 2.1 Em seu ponto de vista, o que motivou a instalação da ADI 2501/2008?
- 2.2 No seu entendimento, quais foram as consequências da migração para as IES alvo da ADI 2501/2008?

Bloco 3: Políticas de avaliação do CEE/MG e do SFE (Sinaes)

- 3.1 Em uma perspectiva comparativa faça uma apreciação das políticas de avaliação do CEE/MG com as do CFE/Sinaes.
- 3.2 Por que essas IES mineiras não aderiram ao Sinaes no período de 2004 á 2008?
- 3.3 Você julga que houve prejuízos para as IES mineiras decorrentes da não adesão delas à política de avaliação do SFE (Sinaes)?
- 3.4 Em sua opinião, qual a importância da avaliação realizada por parte do Estado para educação superior?

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista com gestores das IES

Identificação

- a) Formação acadêmica
- b) Trajetória profissional
- c) Trajetória acadêmica na educação superior
- d) Tempo de atuação na IES
- e) Tempo de serviço desempenhado no cargo

BLOCO 1 – Migração para o Sistema Federal de Ensino (SFE)

- 1.1 Que mudanças foram realizadas nesta IES, após o julgamento da ADI 2501-STF/2008, com vistas a atender à política de avaliação do SFE?
- 1.2 Numa perspectiva comparativa faça uma apreciação das políticas de avaliação da educação superior do SEE/MG e do SFE.
- 1.3 Como tem sido a relação entre esta IES e as comissões avaliadoras do SFE?
- 1.4 Que dificuldades a gestão desta IES tem encontrado na relação com o SFE?

Bloco 2: A política do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)

- 2.1 Que funções o (a) senhor (a) atribui à política do Sinaes?
- 2.2 Que contribuições a política do Sinaes têm proporcionado à educação superior brasileira?
- 2.3 Em sua opinião, que razões justificam a regulação da educação superior do país, especialmente no que tange ao reconhecimento/renovação de reconhecimento de cursos e credenciamento e recredenciamento de IES?
- 2.4 Em sua percepção, que fatores contribuíram para que esta instituição não aderisse à política do Sinaes entre os anos de 2004 e 2008?
- 2.5 Que consequências decorreram da não adesão da IES à política de avaliação do Sistema Federal de Ensino (SFE)?

Bloco 3: Os efeitos da política do Sinaes

- 3.1 Como os indicadores e as dimensões da avaliação institucional do Sinaes têm influenciado as políticas e as práticas desta instituição?
- 3.2 Que alterações foram realizadas no funcionamento dos cursos de graduação desta IES com o objetivo de atender aos indicadores de Avaliação do Sinaes?
- 3.3 Que adequações foram realizadas nas práticas dos cursos desta IES com vistas a atender à política do Enade, como componente do Sinaes?
- 3.4 Como os resultados das avaliações do Sinaes (Institucional, de Cursos e de Estudantes) têm sido utilizados nesta IES?
- 3.5. O (a) senhor (a) acha que a política do Sinaes contribui para a qualidade da educação superior brasileira? Como?

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista com coordenadores de cursos

Identificação

- a) Formação acadêmica
- b) Trajetória profissional
- c) Trajetória acadêmica na educação superior
- d) Tempo de atuação na IES
- e) Tempo de serviço desempenhado no cargo

BLOCO 1 – Migração para o Sistema Federal de Ensino (SFE)

- 1.1 Que mudanças foram realizadas no funcionamento deste curso, após o julgamento da ADI 2501-STF/2008, com vistas a atender à política de avaliação do SFE?
- 1.2 Como tem sido a relação entre essa coordenação de curso e a comissão de verificação *in loco* do SFE?
- 1.3 Que dificuldades o (a) senhor (a) tem encontrado, como coordenador de curso, em relação à política de avaliação do SFE?
- 1.4 Que ajustes têm sido realizados pela coordenação desse curso com vistas a atender às políticas do SFE?

Bloco 2: A política do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)

- 2.1 Que funções o (a) senhor (a) atribui à política do Sinaes?
- 2.2 Que contribuições a política do Sinaes têm proporcionado para a educação superior brasileira?
- 2.3 Em sua opinião, que razões justificam a regulação da educação superior do país, especialmente no que tange ao reconhecimento/renovação de reconhecimento de cursos e credenciamento e credenciamento de IES?
- 2.4 Em sua percepção, que fatores contribuíram para que esta instituição não aderisse à política do Sinaes entre os anos de 2004 e 2008?
- 2.5 Que consequências decorreram da não adesão da IES à política de avaliação do Sistema Federal de Ensino (SFE)?

Bloco 3: Os efeitos das políticas do Sinaes

- 3.1 Que adequações foram realizadas nas práticas de funcionamento deste curso com vistas a atender aos indicadores e às dimensões da avaliação de cursos realizada pelo Sinaes?
- 3.2 Que práticas foram adotadas por este curso com o objetivo de se adequar à política do Enade, como componente do Sinaes?
- 3.3 De que maneira os resultados das avaliações de cursos e do Enade têm sido utilizados para o aperfeiçoamento deste curso?
- 3.4 Que ações foram implantadas nesse curso, decorrentes dos resultados da avaliação do curso *in loco* e do Enade?
- 3.5. O (a) senhor (a) acha que a política do Sinaes contribui para a qualidade da educação superior brasileira? Como?

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista com presidentes da Comissão Própria de Avaliação - CPA

Identificação

- a) Formação acadêmica
- b) Trajetória profissional
- c) Trajetória acadêmica na educação superior
- d) Tempo de atuação na IES
- e) Tempo de serviço desempenhado no cargo

BLOCO 1 – Migração para o Sistema Federal de Ensino (SFE)

- 1.1 Como foi desenvolvida a autoavaliação institucional no período de 2004-2008?
- 1.2 Em que medida foram realizadas adequações no programa de autoavaliação institucional da IES, após o julgamento da ADI 2501-STF/2008, com vistas a atender à política de avaliação do SFE?
- 1.3. Como tem sido a relação da CPA com as comissões avaliadoras do SFE?
- 1.4 Que dificuldades o (a) senhor (a) tem encontrado, como presidente de CPA, em relação à política de avaliação do SFE?

Bloco 2: A política do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)

- 2.1 Que funções o (a) senhor (a) atribui à política do Sinaes?
- 2.2 Que contribuições a política do Sinaes têm proporcionado à educação superior brasileira?
- 2.3 Em sua opinião, que razões justificam a regulação da educação superior do país, especialmente no que tange ao reconhecimento/renovação de reconhecimento de cursos e credenciamento e credenciamento de IES?
- 2.4 Em sua percepção, que fatores contribuíram para que esta instituição não aderisse à política do Sinaes entre os anos de 2004 e 2008?
- 2.5 Que consequências decorreram da não adesão da IES à política de avaliação do Sistema Federal de Ensino (SFE)?

Bloco 3: Os efeitos da política de avaliação do Sinaes

- 3.1 Que alterações foram realizadas nas políticas e nas práticas desta instituição, com vistas a atender aos indicadores e às dimensões da avaliação institucional do Sinaes?
- 3.2 De que maneira os dados da autoavaliação institucional, promovida pela CPA, têm sido utilizados para o aperfeiçoamento desta IES e dos seus cursos?
- 3.3 Que ações foram implantadas na IES decorrentes das informações produzidas pela autoavaliação institucional?
- 3.4. Que avaliação o (a) senhor (a) faz da política do Sinaes?
- 3.5. O (a) senhor (a) acha que a política do Sinaes contribui para a qualidade da educação superior brasileira? Como?

APÊNDICE E - Roteiro de entrevista com Procuradores Institucionais - PIs

Identificação

- a) Formação acadêmica
- b) Trajetória profissional
- c) Trajetória acadêmica na educação superior
- d) Tempo de atuação na IES
- e) Tempo de serviço desempenhado no cargo

BLOCO 1 - Migração para o Sistema Federal de Ensino (SFE)

- 1.1 Como a função de Procurador Institucional tem contribuído para a efetivação da política de avaliação do SFE nesta instituição?
- 1.2 Em sua percepção, que contribuições/vantagens o sistema eletrônico e-MEC oferece nos processos de avaliação e regulação da educação superior no SFE?
- 1.3 Quais as limitações do sistema e-MEC, que na sua percepção impactam nos processos de avaliação e regulação de IES e cursos?
- 1.4 Quais as principais dificuldades, que o (a) senhor (a) tem encontrado, como PI, em relação às exigências das políticas do SFE?



Bloco 2: A política do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)

- 2.1 Que funções o (a) senhor (a) atribui à política do Sinaes?
- 2.2 Que contribuições a política do Sinaes têm proporcionado à educação superior brasileira?
- 2.3 Em sua opinião, que razões justificam a regulação da educação superior do país, especialmente no que tange ao reconhecimento/renovação de reconhecimento de cursos e credenciamento e credenciamento de IES?
- 2.4 Em sua percepção, que fatores contribuíram para que esta instituição não aderisse à política do Sinaes entre os anos de 2004 e 2008?
- 2.5 Que consequências decorreram da não adesão da IES à política de avaliação do Sistema Federal de Ensino (SFE)?

Bloco 3: Os efeitos da política do Sinaes

- 3.1. Em sua percepção, em que medida a forma como o PI cadastra informações, documentos e dados da IES no sistema e-MEC influencia nos processos de avaliação e regulação do Sinaes?
- 3.2 Como a política de avaliação do Sinaes tem induzido alterações nas práticas de funcionamento desta IES?
- 3.3 De que forma as exigências da política do Sinaes mobilizam ações de melhoria na IES e nos cursos?
- 3.4. Que avaliação o (a) senhor (a) faz da política do Sinaes?
- 3.5. O (a) senhor (a) acha que a política do Sinaes contribui para a qualidade da educação superior brasileira? Como?

APÊNDICE G – Termo de consentimento livre e esclarecido

	UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	 Programa de Pós-Graduação em Educação
---	---	---

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Responsável pelo projeto: Maria Marta do Couto Pereira Rodrigues - Matrícula xxxxxxxx

Estudante da PPGE/UnB (Doutorado em Educação)

Eu, _____, abaixo assinado (a), declaro que fui informado (a), de forma clara e objetiva, acerca da pesquisa de doutorado que tem por objetivo *investigar os efeitos das políticas de avaliação do Sinaes nas Instituições de Educação Superior de Minas Gerais que migraram para o Sistema Federal de Ensino, em decorrência do julgamento da ADI 2501/DF pelo Supremo Tribunal Federal, em 04 de setembro de 2008*. Afirmo que tenho pleno conhecimento de que, nessa pesquisa, serão realizadas entrevistas semiestruturadas e análises de documentos diversos. Estou ciente de que não é obrigatória a minha participação nesse estudo, caso me sinta constrangido(a), antes ou durante a realização do trabalho, e de que os materiais utilizados para a coleta das informações serão destruídos após o registro dos dados. Declaro que tenho ciência de que a pesquisadora manterá em caráter confidencial todas as respostas que comprometam a minha privacidade e que tenho conhecimento de que, caso solicite, receberei informações atualizadas durante o estudo, ainda que isto possa afetar a minha vontade de continuar dele participando.



Declaro, ainda que me foi esclarecido que essas informações poderão ser obtidas por intermédio de Maria Marta do Couto Pereira Rodrigues telefone (34) 38219770 ou e-mail martacr@yahoo.com.br e que o resultado da pesquisa somente será divulgado com objetivo científico-acadêmico, mantendo-se em sigilo a minha identidade e, se for o caso, meu vínculo institucional. Por fim, afirmo estar ciente de que a minha participação nesse estudo é voluntária e poderei desistir a qualquer momento, não havendo previsão de gastos ou remuneração. E por estar de pleno acordo com os termos ajustados e mencionados neste documento, assinamos o presente instrumento em duas vias de igual teor e forma, para um só efeito.

Brasília-DF, xx de xxxx de xxxx.

Interlocutor(a) da pesquisa

Maria Marta do Couto Pereira Rodrigues
Responsável pela pesquisa

APÊNDICE H – Termo de consentimento livre e esclarecido para a gravação de entrevista

	<p>UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR</p>	 <p>Programa de Pós-Graduação em Educação</p>
---	---	--

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA A GRAVAÇÃO DE ENTREVISTA

Eu, _____,

declaro, para os devidos fins, que aceitei participar da pesquisa de doutorado que tem por objetivo *investigar os efeitos das políticas de avaliação do Sinaes nas Instituições de Educação Superior de Minas Gerais que migraram para o Sistema Federal de Ensino, em decorrência do julgamento da ADI 2501/DF pelo Supremo Tribunal Federal, em 04 de setembro de 2008*. Também declaro que autorizo a gravação da entrevista e sua utilização para a pesquisa, desde que minha identidade permaneça resguardada e não seja utilizada em prejuízo da(s) pessoa(s) envolvida(s) e/ou da instituição. Por fim, informo que estou ciente de que a minha participação neste estudo é voluntária e poderei desistir a qualquer momento, não havendo previsão de gastos ou remuneração. Por ser verdade, firmo o presente instrumento em duas vias de igual teor e forma, para um só efeito.

Brasília-DF, xxx de xxxx de xxxx.

Interlocutor(a) da pesquisa

Maria Marta do Couto Pereira Rodrigues
Responsável pela pesquisa

APÊNDICE I – Roteiro de análise documental

1 – Nível Central – Brasil

- 1.1 Orientações e ordenamentos emanados dos dispositivos legais da União para os entes federados, sobre a educação superior brasileira.
- 1.2 Concepções de avaliação, regulação e supervisão do SFE.
- 1.3 Inter-relações entre o prescrito e o desenvolvido.
- 1.4 Conteúdos explicitados sobre o processo de avaliação de IES e de cursos.

2 Nível Intermediário – Minas Gerais

- 2.1 Verificação de conflitos ou superposição de ações entre o SEE/MG e o SFE, em relação à educação superior.
- 2.2 Concepções de avaliação, regulação e supervisão do SEE/MG
- 2.3 As inter-relações entre o prescrito e o desenvolvido;
- 2.4 Os conteúdos explicitados sobre o processo de avaliação de IES e de cursos.

3 Nível Local – IES

- 3.1 Nível de coerência dos documentos institucionais com os ordenamentos legais e as orientações do SFE/Sinaes.
- 3.2 As inter-relações entre o prescrito nos documentos institucionais e o desenvolvido nas práticas das IES.
- 3.3 As continuidades e as rupturas, explícitas e ocultas nos documentos das IES investigadas.