



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA**  
**EDUCAÇÃO**

**IVANILDO RAMOS FERNANDES**

**AUTOAVALIAÇÃO NO SINAES: PRÁTICA VIGENTE E PERSPECTIVAS**  
**PARA UMA AGENDA FUTURA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, vinculada à Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação do Professor Dr. José Vieira de Sousa.

**BRASÍLIA/DF**

**JULHO DE 2017**

**AUTOAVALIAÇÃO NO SINAES: PRÁTICA VIGENTE E PERSPECTIVAS  
PARA UMA AGENDA FUTURA**

**COMISSÃO EXAMINADORA**

Professor Dr. José Vieira de Sousa  
Orientador – Faculdade de Educação/Universidade de Brasília

Professora Dra. Cláudia Maffini Griboski  
Examinadora Externa – Faculdade de Ciências da Saúde/Universidade de Brasília

Professora Dra. Marília Fonseca  
Examinadora Interna – Faculdade de Educação/Universidade de Brasília

Professora Dra. Maria Abádia da Silva  
Examinadora Interna – Faculdade de Educação/Universidade de Brasília  
(Suplente)

BRASÍLIA/DF

JULHO DE 2017

## RESUMO

Trata-se de meta-avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), aprovado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, tendo por objetivo geral a análise da autoavaliação, entre 2004 e 2015, em uma amostra de onze instituições de educação superior (IES) pertencentes ao Sistema Federal de Ensino (SFE) e a ressonância desse processo no Estado avaliador e no Estado regulador. Definimos a autoavaliação como o fio condutor da investigação e os objetivos específicos alinham-se às ações ou omissões de cada um desses atores em relação à autoavaliação, assim como seu caráter público. As categorias totalidade, contradição e mediação, do materialismo histórico dialético, subsidiaram a análise, envolvendo cinco categorias de estudo: educação superior, avaliação, regulação, transparência e idade institucional. Na introdução, além da problematização do objeto de estudo, resgatam-se as vozes dos que já se manifestaram sobre a temática e justifica-se a abordagem qualitativa-quantitativa da pesquisa, que é do tipo descritiva e explicativa, onde também se caracteriza a amostra, que garantiu a representatividade das cinco regiões do país, categoria acadêmica e dependência administrativa do SFE. O estudo, amparado na análise de conteúdo (AC) na perspectiva Mikhail Bakhtin, se debruçou sobre os relatórios de autoavaliação das IES e outros documentos dos órgãos estatais envolvidos. A estrutura da dissertação comporta, além da introdução e considerações finais, três capítulos. No primeiro analisam-se os (des)encontros entre autoavaliação, avaliação externa e regulação na expansão da educação superior brasileira, com dois enfoques, (i) a qualidade dessa expansão no SFE e o lugar da autoavaliação e (ii) a taxonomia estatal e as singularidades do SFE. No segundo, contextualizamos as categorias de estudo avaliação e regulação com a categoria transparência, focalizando os critérios da eficiência e *accountability*, além de analisar o caráter bifronte do Estado avaliador e do Estado regulador. No terceiro, que se dedica à análise dos dados, desvelam-se as posições e oposições dos atores do Sinaes em relação à autoavaliação, iniciando com a seção 3.1 que traz as perspectivas de análise e interpretação dos dados à luz da AC, destacando-se a relevância dos códigos do produtor e receptor dos enunciados, assim como desvelar se as IES são meras receptores de conhecimentos formatados por terceiros ou produtoras de um saber inaugural. Além desta seção inicial, a estrutura do capítulo dialoga com os objetivos específicos: a seção 3.2 analisa a autoavaliação nas IES da amostra, onde se investiga como ocorreu esta atividade nas IES, no período indicado, seus usos e desusos pelos diversos segmentos, assim como a representatividade dos docentes, discentes, técnico-administrativos e sociedade civil nas Comissões Próprias de Autoavaliação (CPA), as potencialidades e fragilidades identificadas nos relatórios de autoavaliação e suas implicações nos diferentes ciclos avaliativos; a seção 3.3 aborda como se deu a atuação do Estado avaliador em relação à autoavaliação, seguindo-se de outra subseção com a análise da autoavaliação no âmbito do Estado regulador. As considerações finais sumarizam os achados de pesquisa, a concluir que existe cultura de autoavaliação na maioria das IES investigadas, independentemente do uso de seus resultados por outras instâncias e atores; que o Estado avaliador se manteve alinhado aos princípios e às finalidades do Sinaes; que os dados não permitem concluir que o Estado regulador desconsidere a autoavaliação em seu bojo decisório, ainda que a morosidade processual na fase de instrução, a cargo das secretarias do Ministério da Educação, seja prejudicial à autoavaliação e à política do Sinaes.

Palavras-chave: autoavaliação, avaliação externa, regulação, transparência.

## ABSTRACT

This study analyzes the self-evaluation instituted by the National Evaluation System of Higher Education - Sinaes, created by the Law 10.861 of 14 April 2004, in eleven higher education institutions (HEI), having as objective to understand the uses of this process between 2004-2015. It analyses, also, the actions and omissions of the Regulatory State and the Evaluative State regarding this process. Methodologically, the research was characterized as descriptive and explanatory, analyzing the data in a qualitative and quantitative perspective. The categories totality, contradiction and mediation of dialectical historical materialism subsidized the investigation, involving five categories of study: higher education, evaluation, regulation, transparency and the age of HEIs. The first chapter describe the implications of self-evaluation, external evaluation and regulation in the expansion of brazilian higher education, with two approaches: (i) the quality of this expansion in the Federal Education System (SFE) and the place of the self-assessment; and (ii) the official taxonomy and SFE singularities. In the second, we contextualise the categories of study evaluation and regulation with the transparency category, focusing on the criteria of efficiency and accountability, as well as analyzing the bifronte character of the Evaluative State and the Regulatory State. In the third, which is dedicated to the analysis of the data, the positions and oppositions of the actors of the Sinaes in relation to the self-evaluation are investigated, from the perspective of the Content Analysis method, as a technique for qualitative analysis of documents, highlighting the relevance of the codes of the producer and receiver of the statements. In the same section, we try to verify if the HEIs are mere receivers of knowledge formatted by third parties or producers of an inaugural knowledge. In addition to this initial section, the structure of the chapter discusses the specific objectives: in section 3.2 we analyze the self-evaluation in the eleven HEIs of the sampling, where we investigate how this activity occurred in the HEIs, in the indicated period, its uses and desusos by the several segments, as well as The representation of teachers, students, technical-administrative and civil society in the Self-Evaluation Committees (CPA) - that work in each HEI - the potentialities and weaknesses identified in the reports of self-evaluation and their implications in the different evaluative cycles. In section 3.3 we analyze the acts of the Evaluative State in relation to the self-evaluation, followed by another subsection with the analysis of this process in the scope of the Regulatory State. The research concluded that there is a culture of self-evaluation in most HEIs investigated, regardless of the use of their results by other instances and actors; it concluded, also, that the Evaluative State was in line with the principles and purposes of Sinaes, and that there is evidence of the use of the results of self-evaluation in the decisions of the Regulatory State, but with little emphasis. Regrettably, it was also concluded that the procedural slowness at the instruction stage, by the secretariats of the Ministry of Education, is prejudicial to Sinaes policy, which may lead to the disuse of the self-evaluation.

Keywords: self-evaluation, external evaluation, regulation, transparency.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Avaliação das Condições de Ensino
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Avalies	Avaliação Institucional Externa das Instituições de Educação Superior
ACG	Avaliação dos Cursos de Graduação
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC-PARES	Conselho Consultivo do Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior
CEA	Comissão Especial de Avaliação
CF/88	Constituição Federal do Brasil de 1988
CFE	Conselho Federal de Educação
CGU	Controladoria Geral da União
CI	Conceito Institucional decorrente da Avalies
CNE	Conselho Nacional de Educação
Conaes	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
Conjur/MEC	Consultoria Jurídica do Ministério da Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Cursos
CTAA	Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação
DAES	Diretoria de Avaliação da Educação Superior
DEAES	Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DOU	Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
e-MEC	Sistema de Fluxo dos Processos de Regulação e Avaliação da Educação Superior
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FORPLAD	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDD	Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado
IES	Instituições de Educação Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
Matriz OCC	Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital
MEC	Ministério da Educação

MPV	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Paideia	Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PL	Projeto de Lei
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa da [Organização das] Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
Prouni	Programa Universidade para Todos
Proies	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RANA	Rede de Agências Nacionais de Acreditação
RI	Relato Institucional
ROAMEF	Rationale, objectives, appraisal, monitoring, implementation, evaluation and feedback
Seres	Secretaria de Regulação da Educação Superior
SESu	Secretaria de Educação Superior
Setec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Seed	Secretaria de Educação a Distância
SFE	Sistema Federal de Ensino
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sinapes	Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior
TCU	Tribunal de Contas da União
UnB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Composição das CPA das IES da amostra, segundo a representação recomendada no art. 11 da Lei nº 10.861/2004	122
Gráfico 2 – Percentual de representatividade dos órgãos que compuseram a Conaes: 2004 e 2015	128
Gráfico 3 – Frequência dos indicadores referentes à autoavaliação, nos instrumentos de ACG e de Avalies, entre 2006 e 2015	142
Gráfico 4 – Valores de R <sup>2</sup> (entre 0 e 1) na regressão sobre os resultados da Avalies	148

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Especificações das IES da amostra	61
Quadro 2 – Atores e documentação considerados na análise de conteúdo	109
Quadro 3 – Especificações sobre a Avalies das IES da amostra, sobre processos de credenciamento ou credenciamento	149

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Levantamento das IES que mantêm programas <i>stricto sensu</i> em Educação e que têm ou não linhas de pesquisa em avaliação da educação superior	49
Tabela 2 – Resumo dos processos de credenciamento protocolados no eMec, com deliberação concluída em agosto de 2015	58
Tabela 3 – Evolução do número de IES no Brasil, entre 1980 e 2015 (anos selecionados)	67
Tabela 4 – Matrículas nos cursos de graduação, no SFE – Brasil, 2000-2015 (anos selecionados)	78
Tabela 5 – Classificação dos relatórios e dados da autoavaliação postados nos sítios eletrônicos das CPA, das IES da amostra	118
Tabela 6 – Temas deliberados na Conaes entre 2011 e 2016	129
Tabela 7 – Distribuição por categoria acadêmica, das IES que participaram dos seminários regionais de coordenadores de CPA, em 2009	138
Tabela 8 – Intervenções nos debates das reuniões da CTAA, por órgão representado, exclusive os docentes representantes de áreas	141
Tabela 9 – Distribuição, absoluta e percentual dos conceitos atribuídos em cada uma das dez dimensões de 1207 Avalies - resultados compilados entre jan. 2006 e ago. 2015	147
Tabela 10 – Situação dos processos protocolados no sistema e-MEC entre 2007 e agosto de 2017, das IES do Sistema Federal de Ensino	157
Tabela 11 – Total de ACG recebidas pelas IES da amostra: jan. 2004 a dez. 2016	158

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	09
Dando ênfase às problematizações em relação ao objeto de estudo	31
O suporte metodológico	41
O estado do conhecimento sobre a autoavaliação na educação superior	45
O que revelam algumas pesquisas sobre autoavaliação?	50
Ainda o método: abordagem, tipo de pesquisa e amostragem	56
<b>CAPÍTULO 1 – DES)ENCONTROS ENTRE AUTOAVALIAÇÃO, AVALIES E REGULAÇÃO NA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA</b>	63
1.1 – A qualidade da expansão da educação superior no Sistema Federal de Ensino e o lugar da autoavaliação	64
1.2 – A taxonomia estatal e as singularidades do sistema	75
<b>CAPÍTULO 2 – AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: ENTRE A TRANSPARÊNCIA E A OPACIDADE</b>	84
2.1 – Avaliação, eficiência, accountability e a tirania da transparência	85
2.2 – O Estado avaliador e o Estado regulador: duas faces da mesma moeda?	97
<b>CAPÍTULO 3 – POSIÇÃO E OPOSIÇÃO DOS ATORES DO SINAES EM RELAÇÃO À AUTOAVALIAÇÃO</b>	106
3.1 – Perspectivas de análise e interpretação dos dados	106
3.2 – A cultura de autoavaliação nas IES da amostra	113
3.2.1 – Potencialidades e fragilidades	124
3.3 – O Estado avaliador e a autoavaliação	127
3.3.1 – A Conaes e a autoavaliação	127
3.3.2 – A Daes/Inep e a autoavaliação	135
3.4 – O Estado regulador e a autoavaliação	144
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	160
<b>REFERÊNCIAS</b>	169
<b>APÊNDICE</b>	186
<b>ANEXO</b>	187



## INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado foi produzida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (FE/UnB). Do ponto de vista temático, vincula-se à Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE) e, de maneira mais específica, ao eixo de interesse “Avaliação institucional e suas implicações na gestão da educação superior”. O recorte escolhido foi a autoavaliação no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), aprovado pela Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004a), a partir do que ocorreu em onze instituições de educação superior (IES) do Sistema Federal de Ensino (SFE)<sup>1</sup>. A investigação teve por base os princípios éticos<sup>2</sup> que mobilizaram a proposta do Sinaes, conforme documento elaborado pela Comissão Especial de Avaliação (CEA), em setembro de 2003 (BRASIL, 2003c), no qual a autoavaliação é o ponto de partida de todos os procedimentos do referido sistema.

Três conceitos fundamentais norteiam a análise contida neste documento:

- a) a educação superior como bem público e como serviço público, com boa qualidade e ampla transparência das ações dos atores envolvidos (GUADILLA, 2005; NUNES; FERNANDES, VOGEL; BARROSO, 2012);
- b) a avaliação referenciada em valores éticos, como a conduta que requer articulação entre a comunidade acadêmica, a sociedade e o Estado. Assume-se uma noção de *avaliação em movimento*, como a ação que antes de requerer a mera adequação dos sujeitos avaliados a critérios definidos externamente – aos quais não cabem questionamentos – indica, pelo seu caráter formativo e emancipador, postura crítica e possibilidades de potencializar as ações acadêmicas (BELLONI, 1999; DIAS SOBRINHO, 2003; DIAS SOBRINHO; RISTOFF, 2003; BRASIL, 2003c);
- c) a regulação, segundo a lógica neoliberal e do paradigma da comunicação, orientada pela racionalidade econômica e da administração pública, onde os meios de produção são flexibilizados, os resultados e fins são submetidos a rígido controle, com planificação e ordenação dos atores (DIMAGGIO E POWELL, 1983; FONSECA,

---

<sup>1</sup> O SFE compreende as IES mantidas pela União e pela iniciativa privada, conforme disciplina o art. 16 da Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDBEN (BRASIL, 1996).

2001; DIAS SOBRINHO, 2003; BARROSO, 2005; AFONSO, 2010; ARAGÃO, 2002; DUARTE; TAVARES, 2012; BUCCI, 2013; NUNES, 1997).

Dialogamos, ainda, com o entendimento de Fonseca e Fonseca (2016, p. 162), na perspectiva de que a educação superior está referenciada por um “sentido emancipador de fazer o indivíduo senhor de seu próprio entendimento sobre o mundo e, portanto, senhor de si mesmo no âmago do mercado competitivo”. A lógica que rege essa perspectiva de educação não é a da eficiência institucional, *per se*, na sua busca pela boa qualidade, ou da sua relação com o mercado e com os meios de produção, mas a do empoderamento e emancipação do indivíduo, com reflexo nos valores éticos que mobilizam a coletividade (SOUSA; FERNANDES, 2016b). Essa noção de educação dialoga com a ética mobilizadora da avaliação e que visa à emancipação e ao empoderamento do indivíduo ou das instituições, ante aos mecanismos de autoridade e coerção (WELZEL, 2013).

Nesta moldura, a educação e a avaliação, em movimento, tendem a ser conflitantes com a ética<sup>3</sup> que mobiliza a regulação e a administração pública. Isto faz com que a própria expressão “Estado avaliador” seja questionável, dada a contradição teleológica entre os dois conceitos, na qual o primeiro se sustenta na força e coerção e o segundo na autonomia e emancipação.

A perspectiva metodológica adotada nesta pesquisa é o materialismo histórico dialético que, segundo Plekhânov (1978),

[...] é toda uma concepção do mundo; é o materialismo contemporâneo que representa o mais alto grau daquela concepção do mundo, cujas bases foram lançadas na velha Hélade, por Demócrito, assim como pelos pensadores jônios, seus precursores. [...] os aspectos histórico e econômico dessa concepção do mundo, a qual se designa comumente por materialismo histórico, assim como o conjunto, a ele ligado, das concepções sobre os problemas, o método e as categorias da economia política, sobre o desenvolvimento econômico da sociedade e, muito particularmente da sociedade capitalista, são quase que exclusivamente a obra de Marx e Engels. A contribuição de seus predecessores, neste domínio, deve ser considerada como um trabalho preparatório (p. 9).

---

<sup>3</sup> Neste documento, o conceito de ética está referenciado em Comparato (2016), assim como nos dicionários de Filosofia de Abbagnano (2007) e de Mora (2001a, 2001b, 2001c). Por sua vez, o conceito de cultura está referenciado também nestes dois últimos autores, mas sobretudo em Lima (1965) e igualmente em Sorokin (1965). Não obstante, sempre que formos recorrer a conceitos filosóficos visitaremos os dicionaristas citados.

A razão de já nos anteciparmos com estes esclarecimentos sobre o método é que essa concepção do materialismo histórico dialético - devidamente associada à sua ascendência e descendência teóricas - orientou nossa investigação. Tal concepção de mundo constitui a lente segundo a qual analisamos a *práxis* em torno da autoavaliação e o lugar que os diferentes sujeitos ocupam na política do Sinaes, suas relações de posição e oposição diante das aspirações sobre a educação superior.

Podemos mencionar que o fio condutor de nossa investigação é a análise da autoavaliação na política do Sinaes segundo o código ético estabelecido pela CEA em 2003, que deveria mobilizar a conduta tanto das IES, na sua avaliação interna, quanto do Estado avaliador e do Estado regulador, nas suas respectivas ações. Há, portanto, um padrão ético a ser observado, que está na lei, mas também no documento que lhe inspirou, o relatório da CEA.

A noção de princípio ora adotada está referenciada em Abbagnano (2007, p. 792), como o “ponto de partida e fundamento de um processo qualquer [...] ‘ponto de partida’ e ‘fundamento’ ou ‘causa’ [...] termo que foi introduzido em filosofia por Anaximandro [610-547 a.C.] e a ele recorria Platão [428-347 a.C.] com frequência no sentido de causa do movimento”. O mesmo autor define ética como sendo “a ciência do móvel da conduta humana e [que] procura determinar tal móvel com vistas a dirigir ou disciplinar essa conduta” (p. 380). Denominada de *ética do móvel* a corrente teórica que trata dos motivos e das causas mobilizadoras da conduta humana, em constante movimento, mostra-se diferente da corrente entendida como *ética do fim*, que tem a moral rígida como mobilizadora da ação e negligencia os efeitos das mediações.

Um código de ética é uma convenção que estabeleça princípios, que vêm a ser o “móvel da conduta” entre os homens, conduta que, segundo Kant (2007), é pautada não mais nos aspectos da subjetividade ou da moral [Ética do fim], mas na razão, que recomenda “agir segundo princípios que os outros podem adotar” (ABBAGNANO, 2007, p. 385). Em resumo, este *móvel do homem*, consubstanciado no código de Ética de determinada coletividade, é aquilo que mobiliza suas ações para atingir determinados fins. É o *pôr teleológico*, a que se refere Lukács (2010), que é a ação direcionada por finalidades. Cada corrente filosófica entende que este “*móvel*”, na Ética, pode assumir diferentes contornos:

[...] em primeiro lugar, os que consideram que [o *móvel* do homem] é o bem, ou seja, estabelecem uma hierarquia de bens específicos aos quais

o homem aspira e segundo [...] os quais é medida a moralidade de suas ações. Em segundo lugar, os que consideram [que o *móvel* do homem] é a busca da paz de espírito, que para alguns (os estóicos) é impossível, mas, de acordo com outros (os cínicos), [este *móvel*] é o desprezo pelas convenções; segundo outros (o epicurista) é o prazer moderado ou melhor, no equilíbrio racional entre paixão e satisfação (MORA, 2001a, p. 595-596).

A depender da corrente, este *móvel* da conduta humana – concebido como aquilo que mobiliza a ação humana – também entendida como a *Ética do móvel*, pode ser: (i) o desejo de autoconservação postulado por Thomas Hobbes (1588-1679); (ii) a tranquilidade (os estóicos); (iii) o desprezo às convenções (os cínicos); (iv) o bem, que exige ao homem reconhecer a importância do outro como a sua mesma, perspectiva que pode ser observada com nuances singulares em Aristóteles (384 a.C. – 322 a. C.) e também na obra de Immanuel Kant (1724-1804). Por fim, na percepção de Baruch Espinoza (1632-1677), de que tal *móvel* é a “tendência à autoconservação e, em geral, à consecução de tudo o que é útil” (ABBAGNANO, 2007, p. 384). Por quaisquer dessas correntes, será ético aquele código que se mantiver aberto às novas condutas, significa dizer, receptivo ao próprio movimento e instabilidade dos sujeitos.

No âmbito do Sinaes esse *móvel* - o que mobiliza a ação das IES, do Estado avaliador e do Estado regulador - é a busca por um bem assumido coletivamente e ao qual denominamos resumidamente de qualidade da educação superior. Em suma, é a satisfação das finalidades desse nível educacional pelos atores envolvidos – conforme definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDBEN nº 9.394/1996:

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando

os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares (BRASIL, 1996).

Podemos então assumir que o relatório da CEA e a lei do Sinaes consubstanciam um código de ética para nortear os atores do Sistema Federal de Ensino (SFE), no que se refere à busca pela mencionada qualidade. Singularmente, e em virtude de seu caráter plurívoco, podemos assumir nesta pesquisa que qualidade é atuar em consonância com as diretrizes elencadas nos incisos do mencionado art. 43 da referida lei, que constituem um *codex*, idealizado coletivamente desde os encontros nacionais de educadores, a partir de 1996, até a aprovação do Plano Nacional de Educação 2001-2010 (CONED, 1997; BRASIL, 1998). Para realizar suas finalidades, este padrão ético incorporou novos meios, dentre os quais ganhou especial relevo a autoavaliação, que tem como ponto de partida o desenvolvimento do plano de desenvolvimento institucional (PDI) de cada IES, produzindo análises e indicadores que nortearão a avaliação externa e a regulação. Nesta moldura teórico-legal, teria lugar uma avaliação formativa e emancipatória, assumindo a relação entre as IES e o Estado uma dimensão colaborativa, resiliente e nunca focalizada na mera regulação, supervisão, controle ou no poder de polícia do Estado.

Diante disso, analisamos neste estudo se o móvel da conduta das IES, do Estado avaliador e do Estado regulador tem por base os princípios definidos na lei do Sinaes e no documento da CEA. Paralelamente, investigamos se novos padrões éticos se estabeleceram em relação a cada um desses três atores e qual a natureza desses padrões. Retomando Abbagnano (2007, p. 792), significa dizer que buscamos analisar “as causas do movimento” da busca pela qualidade, os movimentos provocados pela contradição e pela mediação em torno das finalidades que mobilizam os atores citados.

E tendo em vista que um código ético se sustenta no movimento dos sujeitos, movimento este que também é a pedra angular do materialismo histórico dialético, este método nos permite analisar e compreender o percurso da política do Sinaes a partir da

mediação entre as partes envolvidas. O que analisamos é a instabilidade da política-matéria, do ser (*esse*) e da coisa (*res*), considerando que na dialética social, a mediação é o movimento entre as diferentes posturas, ideias, percepções, interesses, disputas. Neste sentido, segundo Kuenzer (2011, p. 65), “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”. Diante disto, não é recomendável contemplar nada no mundo como objeto ou fato petrificados, já que tudo se movimenta, desde a política, em si, às políticas públicas e os sujeitos. Tomando por base a concepção bakhtiniana das mediações sociais, podemos entender que enunciadores, enunciados e enunciatários estão “*sendo*”<sup>4</sup>, em movimento sucessivo e constante, portanto histórico, o que torna o materialismo histórico dialético o método mais aplicável para descrever esse movimentar-se de forma sucessiva no espaço-tempo. (BAKHTIN, 1990)

A ideia de movimento assumida neste trabalho é histórica em virtude da sucessão que tanto interliga quanto estabelece fronteira, temporal e espacial, entre os fenômenos. À luz deste referencial metodológico, pareceu-nos mais razoável trabalhar com categorias *a posteriori*, na perspectiva apontada por Franco (2008), considerando que todo objeto é dinâmico e a cada vez que o pesquisador a ele retorna o encontra reconfigurado, revelando novas facetas e possibilidades de interpretação. Todavia, isto não impediu que em nossa condição de pesquisador também partíssemos para sua análise, mapeando determinadas categorias apriorísticas, mesmo ciente de que elas poderiam ser revistas.

Nossa perspectiva investigativa se alinha ao pensamento de Marx (1985) no sentido de que a posição, oposição e composição do objeto (sujeito-coisa), no tempo e espaço, geram o movimento de afirmação, negação e negação da negação. Eis aí o movimento dialético no qual a categoria se opõe a si mesma, desdobra-se em dois polos contraditórios, o positivo e o negativo; o sim e o não. Nesta moldura, as categorias metodológicas adotadas em nosso estudo foram a **totalidade**, a **contradição** e a

---

<sup>4</sup> Segundo Aquino (1990a, 1990b) e Marcellio (1635), o *ser (esse)* não é consubstanciado pelo ato existencial (*acto existente*), o que significa dizer que a consecução das etapas de um processo que lhes permite *vir ao mundo* não tem início no estado essencial. Isto porque enquanto essência, o *ser/coisa* está apenas em *potência de ser*, de se tornar algo concreto no mundo. E mesmo quando ocupam lugar no mundo, o *ser* ou a *coisa* se mantêm em permanente gerúndio: “*sendo*”. A ideia de estar *sendo* reclama permanente instabilidade e transformação.

**mediação**, consideradas na *práxis*<sup>5</sup>. Ao adotá-las, tomamos como ponto de partida a tese de que o objeto mostra sua configuração em uma realidade complexa e plurívoca, cuja construção ocorre a partir de determinações múltiplas.

Por sua vez, as categorias de análise ou de estudo – definidas *a priori* – foram: (i) **educação superior**, (ii) **avaliação** e (iii) **regulação**. Observando como as IES se relacionam com a segunda e a terceira categorias, surgiram outras categorias desta natureza, *a posteriori* – **transparência** e **idade institucional**. Elevada, na Reforma Gerencial do Estado brasileiro, na década de 1990, à condição e princípio da administração pública, e a partir de então, figurando como alicerce da nova administração pública, a transparência assume um viés bifronte, gerando questões positivas e negativas (PEIXOTO, TAVARES, FERNANDES, ROBL, 2016). Autores como Afonso (2015) e Han (2013) chegam mesmo a falar de transparência opaca e tirania da transparência, conceitos retomados ao longo deste trabalho.

Na perspectiva de manter coerência com o método adotado, nem as categorias metodológicas nem as de análise esgotam-se nas que indicamos, pois isto significaria que já teríamos traçado o caminho a ser percorrido. Porém, ao analisarmos nossas categorias *a priori*, à luz da abordagem metodológica adotada, procuramos nos manter atentos às oposições que se apresentaram, negando as ideias inicialmente postas, assim como atentos ao surgimento de novas idéias, considerando que, segundo Marx (1985), estas já surgem inoculadas de suas próprias contradições. Levando em conta, também, o que assevera Franco (2008), ainda que seja admissível trabalhar com categorias *a priori*, é razoável que o investigador se mantenha receptivo à possibilidade de incluir categorias *a posteriori*, que poderão até mesmo impor revisão daquelas já formuladas.

Adotando apenas seu código moral como ferramenta de análise, o Sr. Proudhon<sup>6</sup> - destinatário das críticas de Marx (1985) no livro *A Miséria da Filosofia* – constrói assertivas monocausais e faz conclusões dissociadas das demais categorias que influenciavam o objeto de sua análise (o valor de troca do trabalho). Sem desconsiderar seu viés político, na crítica de Marx (1985) ressaltam-se questões metodológicas, ainda que adentre nas questões de mérito e de conceito sobre a categoria trabalho e seu valor,

<sup>5</sup> Segundo Abbagnano (2007, p. 797) o marxismo designa como *práxis* “o conjunto de relações de produção e trabalho, que constituem a estrutura social, e a ação transformadora que a revolução deve exercer sobre tais relações”. E que: o materialismo histórico é um *cânon interpretativo*, que considera que os fatores econômicos (técnicas de trabalho e de produção, relações de trabalho e de produção), têm peso preponderante na determinação dos acontecimentos históricos.

<sup>6</sup> A obra de Pierre Joseph Proudhon (1809-1865), *Sistema das Contradições Econômicas ou Filosofia da Miséria*, foi escrita em 1846 e dela se ocupou Marx (1985), em *A Miséria da Filosofia*, de 1847.

alertando que o investigador deve considerar o imbricamento de uma categoria sobre as outras, a questão da unicidade e da totalidade. Na argumentação, mostra as posturas contraditórias e antagônicas entre as classes, o movimento que conduz à tese, antítese e síntese, bem como teoriza sobre o fazer e o refazer contínuos, enfim, a dialética.

Na perspectiva de ampliarmos a compreensão sobre o tema, invocamos aqui Adorno (2008, p. 242-243) para quem

[...] a dialética teve a sua origem na sofística como um procedimento da discussão para abalar as afirmações dogmáticas e, à maneira dos advogados [...] fazer da palavra mais modesta a mais poderosa. Ulteriormente, frente à *philosophia perennis*, constituiu-se como método perene de crítica, como asilo de todos os pensamentos dos oprimidos, inclusive do nunca por eles pensado. Como meio de obter a razão, foi também, desde o início, um meio de dominação, técnica formal da apologia indiferente ao conteúdo, para servir os que podiam pagar: o princípio de inverter sempre, e com êxito, a situação. Por isso, a sua verdade ou falsidade não reside no método em si, mas na sua intenção dentro do processo histórico.

Não há dialética neutra, sendo ela influenciada pelo lugar do sujeito e por suas intenções. Todas as categorias de análise estão conjugadas e contribuem para o exame do objeto em pauta. Compreendemos que isto só seria garantido se as categorias de análise pudessem ser apreciadas pelo ângulo das categorias marxistas contradição, mediação e totalidade – antes citadas –, mas conscientes de que é preciso desvelar as intenções que mobilizam a dialética entre os atores que militam em torno do objeto analisado.

Retomemos a crítica às posições do Sr. Proudhon. Este autor se propunha a “explicar [...] a dupla natureza do valor, a distinção no valor, o movimento que torna o valor de utilidade em valor de troca [da força de trabalho]” (MARX, 1985, p. 39). Na sua análise as categorias abordadas foram: o valor constituído, valor de troca, valor venal e valor de venda dos produtos, decorrentes da força de trabalho. Para Marx (1985), o equívoco do Sr. Proudhon foi entender que “o valor relativo dos produtos é determinado pelo tempo de trabalho necessário para a sua produção [logo] o *valor constituído* de um produto é, pura e simplesmente, o valor que se constitui pelo tempo de trabalho nele incorporado” (p. 49). Porém, o Sr. Proudhon deixou de considerar a *mais valia*, pois na concepção marxista, a força de trabalho, colocada à venda como mercadoria, gera mais valor do que efetivamente custa, cujo excedente é expropriado sob a forma de lucro. A fragilidade metodológica na obra criticada se deu no momento em que o autor não



perseguir o movimento histórico das relações da produção, o que lhe permitiria incorporar outras categorias à sua análise.

Em nossa investigação, a intenção foi exatamente a de perseguir o movimento histórico em torno da autoavaliação, e não apenas os resultados divulgados pelo Ministério da Educação (MEC), por meio de conceito obtidos nas avaliações oficiais, para tanto extrapolamos os próprios relatórios de autoavaliação elaborados anualmente pelas IES e recorreremos a outras evidências. Afinal, se considerássemos apenas o conceito final decorrente da avaliação externa cairíamos na mesma monocausalidade do Sr. Proudhon. Nesses termos, mantendo coerência com a metodologia explicitada, o objetivo geral do presente estudo foi desvelar como e em que circunstâncias ocorreram a autoavaliação e o uso dos seus resultados no Sistema Federal de Ensino, por três atores: as IES da amostra – caracterizada no final desta introdução – o Estado avaliador e o Estado regulador, no período entre 2004 e 2015.

Esse objetivo geral foi perseguido na perspectiva de compreender que lugar cada um dos atores assumiu em relação ao objeto de estudo. Para tanto, buscamos na interpretação dos dados coletados, construída a partir de análise documental, as visões latentes e silenciadas dos três atores sobre a autoavaliação, quais usos de seus resultados e como estes foram sistematicamente relacionados às demais avaliações do Sinaes, na perspectiva da totalidade desta política.

De maneira articulada ao objetivo geral apresentado, os objetivos específicos do estudo foram:

- a) analisar a execução e uso da autoavaliação pelas IES da amostra e os ajustes efetivados em função das avaliações externas e da regulação, considerando os seus relatórios e outros dados produzidos nos ciclos avaliativos;
- b) examinar o espaço ocupado pela autoavaliação no âmbito do Estado avaliador, destacando as proposições de ajustes no Sinaes, a formulação de diretrizes para atuação das IES e a presença do tema nas pautas deliberativas de órgãos colegiados;
- c) desvelar o alcance da autoavaliação nas deliberações do Estado regulador, com destaque para a formulação de diretrizes, a proposição de políticas, eventuais protocolos de compromisso e como isto fomenta atitudes resilientes nas IES;
- d) analisar como foi garantido o caráter público da autoavaliação, como componente do Sinaes, tendo em vista o disposto no art. 2º da Lei nº 10.861/2004.

Os três primeiros objetivos específicos foram definidos com o propósito de podermos observar o fluxo da autoavaliação entre os três atores antes mencionados. Por

sua vez, o quarto objetivo permitirá analisar o caráter público do fluxo cíclico da avaliação, o que garantirá um nível de exposição da IES e das instâncias governamentais à sociedade, como ressaltaram Belloni (1989a, 1989b, 1999), Guadilla (2005) e Dias Sobrinho (2002). Sendo a sociedade a principal destinatária da política de garantia da qualidade é preciso que se configure o caráter público dos procedimentos, pois nem a avaliação nem a regulação existem, apenas, para o convencimento dos agentes públicos.

Norteados por esses objetivos, o estudo perseguiu a perspectiva de uma meta-avaliação da política do Sinaes, tendo como recorte a autoavaliação, sendo esta a inovação apresentada em relação aos trabalhos já realizados sobre o tema, conforme mostrado mais adiante, quando tratarmos do estado do conhecimento sobre o tema. Para Scriven (1999, p. 3) “meta-avaliação também pode ser aplicada em toda a prática de avaliação ou a uma subdivisão dela [ou que] a meta-avaliação é uma demonstração de que (pelo menos alguns) avaliadores praticam o que pregam”. Este autor defende que a meta-avaliação tem por finalidade demonstrar os méritos ou deméritos do sistema de avaliação. Para ele, o que justifica a meta-avaliação é a pergunta “quem avalia o avaliador?”, uma vez que não basta justificar a avaliação argumentando que o avaliado se beneficia daquela atividade. Ainda conforme o autor, a meta-avaliação insere-se como prática relacionada à transparência, para observar se os avaliadores praticam o que pregam.

Ainda neste sentido, Stufflebeam (2001, p. 195) contribui ao esclarecer que é possível definir que a meta-avaliação

[...] é o processo de delinear, obter e aplicar informação descritiva e de julgamento — sobre a utilidade, a viabilidade, adequação e precisão de uma avaliação e sua natureza sistemática, competente conduta, integridade/honestidade, respeitabilidade e responsabilidade social — para orientar a avaliação e divulgar publicamente seus pontos fortes e fracos (STUFFLEBEAM, 2001, p. 195).

A revisão da literatura, em especial das dissertações e teses sobre autoavaliação, mostrou-nos que os estudos produzidos buscaram analisar a autoavaliação aplicada a casos singulares, em determinadas IES e em alguns *campi*. Em regra, esses estudos se voltaram para as implicações da autoavaliação no ambiente interno da IES, sem, todavia, buscar evidências de como a administração pública lida com os resultados, no seu bojo decisório e na reavaliação da política pública de garantia da qualidade. É neste aspecto que justificamos nosso estudo, nos caminhos trilhados pela autoavaliação entre a IES, o Estado avaliador e o Estado regulador, e vice-versa, como apontado nos objetivos do

estudo. Em alguns casos, diante da ausência de elementos que evidenciem os usos dos resultados por instâncias superiores das IES investigadas, os pesquisadores concluíram pela inexistência ou precariedade da própria autoavaliação, a confundir a existência do objeto em si com seu uso ou conhecimento por terceiros.

O uso do termo meta-avaliação quer indicar que além de adotarmos esta perspectiva mais abrangente de análise da autoavaliação, contextualizada às demais práticas avaliativas e regulatórias, tivemos a intenção de verificar como as práticas de autoavaliação se projetam nos princípios do Sinaes e além deles. Isto porque, quando aprovado, o Sinaes já encontrou práticas de autoavaliação consolidadas por iniciativas anteriores, tanto do meio acadêmico, quanto endossadas pelo poder público. Neste sentido, é possível afirmar que a autoavaliação praticada no Sinaes inspirou-se tanto no Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), que vigorou entre 1983 e 1986, quando no Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), que teve existência entre 1993 e 1996, cujos princípios davam ampla liberdade às IES para que construíssem seu modelo de autoavaliação. Surgiu daí uma promessa da avaliação que visa ao empoderamento e à emancipação o sujeito avaliado, podendo fazer, inclusive, com que ele busque outros referenciais de qualidade, além daqueles oferecidos pelo Estado<sup>7</sup>. Essa amplitude de questões inter-relacionadas justifica nossa opção pela categoria totalidade do materialismo histórico dialético, pois o que ocorre no interior de cada IES tem reflexos no Sinaes como um todo, sendo igualmente admitida a reciprocidade de tais reflexos. Assim, quando a autoavaliação se volta para a totalidade de sua respectiva instituição, ela deve produzir resultados que a modifique, mas que também são modificados pela totalidade do sistema.

Dialeticamente, não se deve entender que a totalidade se dá pela mera soma das diversas partes ou pela harmonia entre elas. Para Jasinowski (1967) cada unidade é uma síntese histórica da dialética à qual foi submetida, das oposições em síntese. Na verdade, a própria categoria totalidade está inoculada da categoria historicidade, pois as unidades, em oposição, não podem eliminar a sua própria história, seu processo dialético. As bases da categoria totalidade não estão assentadas na unidade de contrários, que se opõem

---

<sup>7</sup> Tanto o Estado é produtor de códigos e signos que interferem na concepção de qualidade, quanto a sociedade em si, as famílias dos alunos, o mercado, corporações de ofício, os próprios mantenedores das IES e organismos internacionais.

dialeticamente, mas em elementos contrários que constituem um corpo *uno*: “the no balance is the fundament of all stability”<sup>8</sup> (PRIGOGINE, 1997, p. 55).

São imponderáveis as contribuições de Ilya Prigogine (Prêmio Nobel de Química em 1977) para compreender melhor como se situa a categoria totalidade, em um contexto histórico. Em uma de suas obras marcantes (*O nascimento do tempo*) ele defende que o mundo é o resultado “de uma instabilidade sucedida a uma situação que lhe precedeu; em conclusão, [...] seria o resultado de uma transição de mera fase à grande escala” (PRIGOGINE, 1988, p. 46). Logo, o ser dialético é histórico, haja vista ser constituído de uma instabilidade sucessiva que lhe precede; da sucessão de “tempos”. De acordo com Kuenzer (2002, p. 310), “conhecer a totalidade não é dominar todos os fatos, mas as relações entre eles, sempre reconstruídas no movimento da história”. Partindo desta noção e apoiando-se no materialismo histórico dialético, almejamos desvelar o movimento que se configurou no fluxo da política pública de garantia da qualidade no SFE, o ir e o vir das IES às instâncias públicas e destas às primeiras.

No presente estudo e considerando seu recorte temático, entendemos por Estado avaliador a atuação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), prevista no art. 6º da Lei nº 10.861/2004, como órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes (BRASIL, 2004a); do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)<sup>9</sup>, notadamente por meio da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes) e pela Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA). Por sua vez, o Estado regulador, para os fins deste estudo, é aqui compreendido como as iniciativas do Conselho Nacional de Educação (CNE) como órgão decisor e da Secretaria de Regulação da Educação Superior (Seres) do Ministério da Educação (MEC), como órgão de instrução nos atos regulatórios de credenciamento institucional, os quais envolvem a autoavaliação aqui considerada. Por ser um dos responsáveis pela formulação de políticas públicas para educação superior, incluindo avaliação e regulação, o CNE pode estar localizado na fronteira entre o Estado regulador e o Estado avaliador (BRASIL, 1995, 2001b).

A mencionada lei do Sinaes foi elaborada tendo por base epistemológica e doutrinária os apontamentos da Comissão Especial de Avaliação (CEA), que se inspirou

---

<sup>8</sup> Tradução do autor: “o não equilíbrio é o fundamento de toda a estabilidade”.

<sup>9</sup> As atribuições do Inep em matéria de avaliação estão disciplinadas no Decreto nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007, que aprova sua estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas (BRASIL, 2007b)

em práticas já consolidadas pelo PARU, Paiub e outros modelos de avaliação experimentados no SFE, desde a década de 1980, mas também buscando referências em modelos internacionais de avaliação, como o “holandês-francês, que combina dimensões quantitativas e qualitativas com ênfase na avaliação institucional e análise (BRASIL, 2003c, p. 12). A CEA foi criada pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC, conforme Portarias da Sesu/MEC, nº 11, de 28 de abril de 2003 e nº 19, de 17 de maio de 2003. A representação de sua composição foi a seguinte: (i) IES estadual: José Dias Sobrinho (presidente); (ii) IES municipal: Stela Maria Meneghel; (iii) IES federal: Maria Amélia Sabbag Zainko, Dilvo Ristoff, Hélgio Trindade, Isaura Belloni, José Ederaldo Queiroz Telles, Maria José Jackson, Nelson Cardoso Amaral, Ricardo Martins, Silke Weber e Maria Beatriz Luce; (iv) IES privada confessional: Maria Izabel Cunha; (v) IES privada comunitária: Júlio Cesar Godoy Bertolin; (vi) IES privada sem fins lucrativos: Edson de Oliveira Nunes; (vii) Órgãos vinculados ao MEC: Isaac Roitman, José Geraldo de Sousa Júnior, José Marcelino de Rezende Pinto, Mário Portugal Pederneiras, Raimundo Luiz Silva Araújo, Daniel de Aquino Ximenes e Adalberto Carvalho; (viii) Conselho Estadual de Educação do Paraná: Teófilo Bacha Filho; (ix) União Nacional dos Estudantes (UNE): Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira<sup>10</sup> (BRASIL, 2003a, 2003b, 2003c).

Conforme o disposto na Portaria SESu nº 11/2003, a CEA teve por finalidade “analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação do ensino superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados” (BRASIL, 2003c). A importância dessa Comissão para o Sinaes se dá no contexto da trajetória acadêmico-profissional dos seus membros, que foram convidados pelo notório saber em avaliação, regulação e políticas públicas para educação superior.

Quanto ao alicerce jurídico, a elaboração do Sinaes teve por base o art. 9º da LDBEN/1996, ao instituir que compete à União “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino” (BRASIL, 1996). Por sua vez, o Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010, aprovado nos termos da Lei nº

---

<sup>10</sup> Os integrantes Adalberto Carvalho, Teófilo Bacha Filho, Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira não compuseram a CEA na qualidade de membros designados pelas Portarias Sesu nº 11/2003 e nº 19/2003. Todavia, seus nomes constam do relatório da CEA publicado pelo MEC, embora não figurassem da versão entregue pela comissão. (BRASIL, 2003a, 2003b, 2003c).

10.172/2001, definiu como uma das metas do governo federal a criação do sistema de avaliação para garantia da qualidade na educação superior e para orientar sua expansão.

Em virtude do PNE, com vigência entre 2014 e 2024, aprovado em 2014 pela Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014a), é razoável supor que suas metas mantêm relação direta com nosso objeto de estudo, cuja série temporal se estende entre 2004 e 2015. A autoavaliação mereceu destaque nessa nova política, tanto em relação à educação básica quanto à superior. As metas 7 e 13 almejam, respectivamente, fomentar e elevar a qualidade de ambos os níveis educacionais. Vale a pena resgatar as seguintes estratégias para execução dessas duas metas:

7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática  
[...]

13.3) induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente (BRASIL, 2014).

Somos levados a aplaudir o fato de a autoavaliação compor o novo PNE, o que parece dar a ideia de que ela logrou maior legitimidade nestes doze anos de Sinaes e sua presença no novo PNE (2014-2024) dá indícios de que as bases do sistema de avaliação foram consolidadas e que seria preciso avançar na reafirmação de seu binômio fundamental: autoavaliação ↔ avaliação externa. Isto se reforça quando atentamos melhor para o enunciado da estratégia 13.3, pois, decorrido esse período pós-publicação da lei nº 10.861/2004, outra lei reitera o destaque à autoavaliação, conforme estava previsto na primeira. Ao analisar a trajetória do Sinaes, o Congresso Nacional, informado pelas discussões havidas em audiências públicas<sup>11</sup>, com participação da Conaes,

---

<sup>11</sup> Convertido na Lei nº 13.005, de 25/06/2014, que aprovou o PNE (2014-2014), o Projeto de Lei (PL) nº 8035/2010 iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados em 20/12/2010. Os anais da tramitação nada informam sobre o processo que culminou nas duas estratégias transcritas. Outro documento, datado de 2010 e por nós consultado em 12 mar. 2017, denominado “Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de lei nº 8.035, de 2010 – Plano Nacional de Educação”, indica a existência de várias audiências públicas, seminários nacionais e regionais, palestras etc. Nele, há evidências de que os temas avaliação e autoavaliação foram amplamente debatidos. O referido parecer pode ser acessado em <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=947081](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=947081)>

Daes/Inep e do CNE, foi convencido de que seria preciso fortalecer a participação da Comissão Própria de Avaliação (CPA), no âmbito de cada IES, ou de aplicar os instrumentos citados ou, também, focalizar na questão da titulação e dedicação docente. Estas questões fortalecem a justificativa de nossa investigação e nos instigam, mais ainda, para desvelar o *modus operandi* da autoavaliação tanto das IES quanto no aparato estatal.

Para além do referencial teórico que nos deu suporte, nossa pesquisa orientou-nos, do ponto de vista jus-educacional, pelas metas previstas no PNE 2001-2010, conjugadas às finalidades da lei do Sinaes e do PNE definido para o período 2014-2024. Não obstante, para os fins da pesquisa realizada, especial enfoque foi dado a dois documentos: (i) o relatório da CEA, de setembro de 2003; (ii) a própria lei do Sinaes, nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004a). Buscamos apoio, ainda, no conjunto de orientações à autoavaliação emanadas pela Conaes, DAES/Inep e CTAA/Inep<sup>12</sup>.

Aqui já podemos dar início às problematizações de nosso objeto de estudo, sem prejuízo de serem aprofundadas na seção seguinte, isto porque merece registro o fato de a Conaes ter sido desenhada para assumir papel central no Sinaes, todavia, na política de fato ou da política em uso, conforme Ball (1990) e Ball, Bowe e Gold (1992), essa comissão foi cedendo lugar para que outros órgãos também pudessem contribuir no aperfeiçoamento da política avaliativa. Nessa conjuntura, a DAES e a CTAA passaram por realinhamento e adquiriram notável importância para a execução da política de garantia da qualidade e no contribuir para fortalecer o papel da Conaes.

No caso da DAES/INEP, podemos dizer que a etapa de formulação dos instrumentos de avaliação, a partir de 2006, despertou a atenção de poderosos atores da arena política da educação superior, que desejavam imprimir suas perspectivas de qualidade. Neste contexto, desde já compartilhamos a tese de que a educação superior

[...] pode ser considerado tanto como uma arena política, quanto como um setor econômico. Uma arena se caracteriza, entre outros aspectos, por ser um “palco” de relações políticas, as quais são, por sua vez, fortemente influenciadas pelas expectativas dos atores relevantes (elites) quanto aos resultados das políticas públicas. Uma arena de políticas públicas tem os seguintes atributos: estrutura político-institucional, processos e relações políticas, grupos de elites e relações entre grupos [...]. Supõe-se, ademais, que o efeito agregado das

---

<sup>12</sup> A CTAA ingressou na estrutura do Sinaes mediante a Portaria MEC nº 1027/2006 (BRASIL/MEC, 2006), ali tendo suas atribuições disciplinadas e em 2008 teve seu primeiro regimento aprovado pela Portaria MEC nº 658/2008 (BRASIL, 2008a). Oito anos depois, em maio de 2016, por meio da Portaria MEC nº 388, teve seu segundo regimento aprovado, além de realinhamentos na sua estrutura e funções<sup>12</sup>. (BRASIL, 2016a).

interações dos atores relevantes altera o próprio ambiente político institucional da arena, reorientando as disputas de interesses e as disputas ideológicas dos atores (NUNES; CARVALHO; ALBRECHT, 2009, p. 57).

A concepção expressa na citação anterior, que tem por base, dentre outros, os estudos de Lowi (1969), também foi adotada por Nunes, Martignoni e Ribeiro (2004). Esses últimos analisaram a relação entre economia política e regulação da educação superior no Brasil, produzindo um estudo que passou a fazer parte de uma série de produções do Observatório Universitário, no Rio de Janeiro, que teve início com *Teias de relações ambíguas: regulação e ensino superior*, de 2002, publicado pelo Inep, destacando-se também o Documento de Trabalho n° 20, de agosto de 2003, intitulado “Regulação no Sistema de Educação Superior” (NUNES; NOGUEIRA; MORAES; RIBEIRO; CARVALHO; SANTOS, 2002; NUNES et al, 2003). A argumentação contida nesses documentos subsidiou o capítulo da regulação no relatório da CEA/2003.

Talvez decorrente do espírito da Constituição Cidadã (BRASIL, 1988), a formulação e a reformulação diretrizes e dos instrumentos de avaliação ao longo desses treze anos do Sinaes são pontos que definem a natureza democrática como o processo foi conduzido<sup>13</sup>. Tal natureza revelou-se a partir da ampla participação dos segmentos de representação da comunidade acadêmica e sociedade civil, incorporando como critério aquilo que dialogava com os princípios da lei do Sinaes e excluindo propostas que visavam apenas a satisfação de demandas que privilegiavam determinados grupos.

Consultando as atas das reuniões da Conaes podemos enfatizar a presença constante da DAES/INEP nas deliberações sobre diretrizes para avaliação e no diálogo com órgãos da regulação, com o intuito de reaproximar iniciativas meramente regulatórias às bases epistemológicas do Sinaes, resgatando o caráter formativo e emancipatório do sistema. Em nosso estudo, buscamos analisar o quanto a autoavaliação esteve presente na agenda daquela diretoria de avaliação, da CTAA e da Conaes e – se esteve – como isso refletiu nas IES e no sistema como um todo.

Podemos citar ainda a possibilidade de recursos dos resultados da avaliação à CTAA/Inep, tendo por base os pressupostos da Lei Geral do Processo Administrativo no

---

<sup>13</sup> Importante marco na reformulação dos instrumentos de avaliação se deu com a criação da Comissão de Revisão dos Instrumentos de Avaliação, coordenada pela DAES, mediante solicitação da Conaes. Segundo Nota Técnica da DAES/INEP, de 01/06/2011 (INEP/DAES, 2011), a comissão foi oficializada por meio da Portaria Inep n° 386, de 27 de setembro de 2010. (INEP, 2010). Essa portaria marca importante fase no empoderamento da DAES, que se dará após a republicação da Portaria Normativa n° 40/2007, em dezembro de 2010.



âmbito da Administração Pública Federal – Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), que se mostrou uma iniciativa muito acertada, dando oportunidade para que o próprio Estado avaliador adotasse posturas resilientes diante dos casos que reclamavam sua atenção.

Etapa importante de nossa investigação consistiu na consulta aos pareceres burocráticos e doutrinários do Conselho Nacional de Educação (CNE), permitindo observar se os resultados da autoavaliação se movimentaram para além das fronteiras da IES e do próprio Sinaes ou se suscitaram apreciações do Estado regulador e, ainda, se este adotou alguma conduta a partir daqueles resultados. Portanto, nessa etapa, tivemos a oportunidade de ver se ocorreu a ideia de um caminho trilhado pela autoavaliação, em sua própria órbita e no âmbito de outros atores do Sinaes. Lembramos que, como ressalta Belloni (1999), a avaliação – e conseqüentemente a autoavaliação – geram a expectativa de transformação e também de exposição da IES perante outros atores da sociedade.

Outra problematização que pode ser adiantada diz respeito ao temor que as IES têm de expor suas rotinas, como se referiu a autora, o que pode prejudicar a necessária interação com seus julgadores, internos e externos, no Estado e na sociedade. Este é um importante elemento de reflexão para sabermos até que ponto uma autoavaliação que não se submeta ao *nutum* de terceiros estaria alinhada com o Sinaes, em especial com “o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos” (BRASIL, 2004a). Nessa reflexão, cabe uma crítica à forma como os relatórios de autoavaliação são postados no Sistema de Fluxo dos Processos de Regulação e Avaliação da Educação Superior (e-MEC<sup>14</sup>) e a total falta de visibilidade desses relatórios pela sociedade, como acontece de forma positiva em sistemas de avaliação como o do Reino Unido<sup>15</sup>, onde qualquer cidadão acessa, *on line*, o relatório de avaliação externa ou de auditoria de qualquer IES. E aqui compartilhamos da fala de Dias Sobrinho e Ristoff (2003, p. 32-33) no sentido de que a avaliação educacional pode ser entendida como o estudo “conduzido para ajudar o público a julgar e a aperfeiçoar o valor de algum objeto educacional [ou] para determinar se uma dada instituição e seus atores estão aptos a desempenhar as funções sociais para as quais foram designados”. Como o grande público

---

<sup>14</sup> O e-MEC foi instituído pela Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007 como “sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação” (BRASIL, 2007d). Mas o sistema vai além disto, pois consolida um cadastro público de IES, seus cursos e respectiva base de dados com seus indicadores de qualidade, abrigando também o banco de avaliadores (Basis).

<sup>15</sup> Citamos a agência independente e sem fins lucrativos “*The Quality Assurance Agency for Higher Education*” (QAA), ou “Agência de Garantia de Qualidade para a Educação Superior”, acreditada oficialmente para avaliar as IES que integram os países membros do Reino Unido. Todos os relatórios estão disponíveis, por ciclo e IES e podem ser acessados em <<http://www.qaa.ac.uk/reviews-and-reports>>

poderá fazer isto se não tem acesso aos resultados da avaliação? Parece então que a recomendação da lei do Sinaes para que seja garantido o caráter público dos procedimentos e resultados das avaliações ainda busca materializar-se.

Em consequência do exposto, a presença de um terceiro na ação avaliativa, com um olhar externo, parece ser condição necessária ao bom êxito do processo e ao adequado julgamento das ações. Não significa dizer que os enunciados da autoavaliação se projetem a terceiros, mas que estejam abertos ao julgamento externo. De inspiração hobbesiana, esta assertiva deriva da ciência política e das teorias do Estado, pois segundo Hobbes (1889), no discurso I do livro de Behemoth<sup>16</sup>, ao tratar dos perigos do autoconceito, diz que ele pode inclinar-se à hipocrisia, reservando certo grau de insensatez e iniquidade, portanto, de mau julgamento: “as ações dos homens são produzidas por suas barragens de hipocrisia e autopresunção [autoconceito], sendo aquela dupla iniquidade e esta última, dupla insensatez” (p. 1). Logo, a defesa de que o próprio julgamento pode estar carregado de hipocrisia – carecendo de fiel correspondência com a realidade – é o que justifica submetermos nossas ações ao olhar de terceiros.

Ainda no mesmo sentido, Guadilla (2005) e Dias Sobrinho (2002) sustentam que a avaliação se justifica diante de uma sociedade que deseja saber o que ocorre nas IES. De tal modo, a autoavaliação assume esse caráter endógeno e exógeno, pois sua finalidade é avaliar para gerar transformações internas, mas também externas, em todo o sistema. Neste aspecto, as categorias metodológicas totalidade e mediação mostraram-se fundamentais à compreensão do objeto, haja vista ser necessário entender a autoavaliação como unidade perante um todo (uno) que lhe confere sentido.

De iniciativa do poder executivo, a lei do Sinaes prevê quatro tipos de avaliação: (i) para as instituições de educação superior (IES), denominada Avaliação Institucional Externa das Instituições de Educação Superior (Avalies); (ii) para os cursos de graduação, chamada Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG); (iii) para os alunos, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade); (iv) a autoavaliação, considerando-a o ponto de partida das avaliações externas (BRASIL, 2004a). Nestes termos, o Sinaes destina-se ao SFE, que compreende as instituições privadas de educação superior e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), conforme art. 19 da LDBEN nº 9.394/96

---

<sup>16</sup> Tanto Leviatã quanto Behemoth são seres mitológicos citados no Livro de Jó.

(BRASIL, 1996)<sup>17</sup>. As duas primeiras avaliações (Avalies e ACG) foram previstas para propiciar a garantia da qualidade, chancelada pelo poder público na lavratura dos correspondentes atos regulatórios.

Nesta linha de raciocínio, no caso da educação superior no SFE, a regulação é uma atitude administrativa que pode corresponder à qualidade do curso ou IES. Para Bucci (2013, p. 713), “regular é ordenar, é disciplinar juridicamente, tornando previsíveis as relações jurídicas em determinado campo de atividade”. Para esta jurista, a reinvenção do marco regulatório no SFE impôs dialogar mais de perto com o paradigma da comunicação e do processo administrativo eletrônico, redefinindo o aparato normativo para tirar o foco das avaliações presenciais e da autoavaliação, colocando o Enade como ponto de partida. Além disso, ainda conforme a mesma autora, era necessário vencer o “cipoal normativo” vigente (p. 708) com o qual o Sinaes se deparava. Com isto, buscava-se dar nova interpretação à indicação da lei do Sinaes de que os resultados das avaliações constituem referencial básico da regulação.

Em verdade, a partir do Decreto nº 5.773/2006, as IES passaram a ter mera expectativa de que o conceito positivo na avaliação presencial correspondesse a atos regulatórios positivos. Neste quesito, convém ressaltar que em parecer de 2008 o CNE se manifestou no sentido de que

[...] os atos regulatórios são fundamentados nos processos avaliativos, que se constituem no seu “referencial básico”, mas estes não determinam os primeiros, isto é, não deve haver relação de automatismo entre avaliação e regulação. Portanto, avaliações que não revelem apropriadamente deficiências não implicam necessariamente em decisões positivas do poder público acerca de um ato regulatório e vice-versa. São muito freqüentes situações concretas que ilustram a possibilidade de decisão de caráter regulatório que difere do que aponta a avaliação. Evidentemente, tais decisões devem ser amparadas em motivação bem definida e objetiva. As mencionadas discrepâncias ocorrem, entre outros fatores, (i) pela natureza das decisões do poder público, que devem levar em consideração, por exemplo, fatores que contextualizam cada caso em questão em relação ao conjunto das IES em cada momento histórico e em sua situação geográfica, (ii) por eventuais lacunas nos instrumentos de avaliação, que não captem determinados aspectos relativos ao objeto avaliado ou em função da curta experiência histórica de seu uso, ainda insuficiente para estabelecer ciclos de realimentação corretivos, e (iii) de sua aplicação, dependente do perfil dos avaliadores e de sua experiência na área. Em suma, a expressão do caráter decisório do poder público, na esfera de

---

<sup>17</sup> Quanto à cooperação com os sistemas estaduais de educação, verificamos em outubro de 2015, no sistema e-MEC, que apenas uma IES estadual e três municipais submeteram-se à avaliação externa. Esta cooperação tem sido mais frutífera com o Enade.

sua competência própria, requer que a decisão acerca dos atos regulatórios na Educação Superior seja tomada a partir de uma série de elementos que incluam como componente primordial a avaliação prévia, mas não se limitam a esta (BRASIL, 2008d, p. 2).

Daí que surge um dilema para o Sinaes, que é tratar a avaliação como uma etapa instrumental do processo regulatório. Neste ponto, o Brasil reinventou as figuras do Estado avaliador e do Estado regulador da educação superior. Essas figuras estatais, originalmente cunhadas por Neave (1998), foram internalizadas com personalidades ainda mais leviatânicas que as descritas nas escrituras hobbesianas. Afinal, enquanto no contexto inglês o aparato avaliativo corresponde ao aparato legal, aqui o primeiro tornou-se etapa processual do segundo, inclusive com possibilidades de ser dispensado.

Esta é uma questão de suma importância e simplesmente não existe debate em torno dela, uma vez que se tem como natural a fusão entre ambos os processos, no que se convencionou chamar de avaliação regulatória ou avaliação de regulação (FERNANDES, 2010). Disto resulta que, ou a avaliação é dispensada em virtude das limitações de caráter técnico-intelectual que o MEC apresenta (RONCA; NUNES, 2006), ou é desvirtuada para ajustar-se a esta engrenagem deficitária (SOUSA; FERNANDES, 2016a) ou, ainda, para ajustar-se ao paradigma da comunicação e do governo eletrônico (BUCCI, 2013).

Na pior das hipóteses, a avaliação é simplesmente dispensada sob o argumento de que meia dúzia de indicadores de alta probabilidade correlacional, associados a dois índices<sup>18</sup> preliminares desenvolvidos pelo INEP – Conceito Preliminar de Cursos - CPC e Índice Geral de Cursos - IGC<sup>19</sup>, refletem satisfatoriamente o estado do fenômeno educacional e suas tendências, com dados de uma comunidade que envolve mais de vinte milhões de indivíduos, em termos de graduação, pós-graduação *lato* e *stricto sensu*, além

---

<sup>18</sup> A sutil diferença conceitual entre índices e indicadores tem que ver com uma questão teleológica. Mitchell (1996) sustenta que todos os indicadores são criados para direcionar ações, decisões, e que em seu desenho há objetivos mais gerais e mais específicos. Este autor menciona que os indicadores devem se ajustar aos grupos de usuários, público em geral, tomadores de decisões políticas e acadêmicos especialistas. Há uma pirâmide hierárquica definida pela simplicidade e clareza do indicador (ao grande público) que vai tomando complexidade a depender do volume de dados usados, até chegar ao nível mais complexo do indicador, que são os utilizados por especialistas. Os indicadores devem ser “(i) relevantes para as questões de interesse e cientificamente defensáveis; (ii) sensíveis à mudança no espaço e entre os grupos sociais; (iii) sensíveis à mudança ao longo do tempo; (iv) apoiado por dados consistentes; (v) compreensível e, se necessário, ressonante; (vi) mensuráveis; e (vii) expressa de forma que faça sentido, como porcentagem, taxa, per capita, valor absoluto.” (p. 9).

<sup>19</sup> O IGC é uma média ponderada dos conceitos do CPC e dos conceitos dos programas de pós-graduação *stricto sensu* atribuídos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). A ponderação é feita pelo número de alunos em ambos os níveis educacionais. Como a escala da Capes vai de 1 a 7, as notas 6 e 7 são convertidas em notas 5, para que haja termo de comparação com a escala do Sinaes (INEP/DAES, 2015b).

da extensão (NUNES et al, 2012). No Sinaes optou-se por definir níveis de qualidade, na escala que vai de 1 até 5, aos quais correspondem níveis de sanções ou bonificações regulatórias e de autonomia acadêmica. Nas avaliações, os conceitos 1 e 2 são considerados de qualidade insatisfatória, enquanto os de 3 a 5 correspondem a qualidade satisfatória. Dentre estes últimos, os conceitos 4 e 5 expressam cursos ou IES de alta qualidade/excelência. De toda forma, os conceitos de 3 a 5 podem conduzir indistintamente aos mesmos atos regulatórios, embora possam existir bônus regulatórios distintos para cada um desses conceitos. São exemplos extraídos das portarias normativas do MEC:

- i) a possibilidade de prorrogação dos credenciamentos e de renovações de reconhecimento, ou a dispensa de avaliação nestas últimas, em virtude do Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e do índice Geral de Cursos (IGC), conforme previsto no art 35A da Portaria Normativa nº 40/2004, republicada em 2010, assim como na Portaria Normativa 4/2008 (BRASIL, 2007d, 2008b, 2008c, 2010);
- ii) a possibilidade de adotar nos processos de reconhecimento, para fins regulatórios, o resultado da última avaliação disponível no Sinaes, o que também configura uma dispensa de avaliação nestes processos, conforme previsto na Portaria Normativa nº 24/2013 ao alterar o art 30A da Portaria Normativa 40/2007 (BRASIL, 2013c);
- iii) a adoção dos conceitos de avaliação presencial, além de CPC e IGC, nos padrões decisórios para cursos de Direito e Medicina, assim como o aumento de vagas nestes cursos (BRASIL, 2013b, 2013c, 2014a);
- iv) a definição de prazos para credenciamento e credenciamento de acordo com o conceito obtido (BRASIL, 2016b);

Corroborando com estes exemplos, Griboski (2014) enfatiza a exigência de conceitos positivos como condição à adesão das IES a diversos programas educacionais, conforme menciona. Para a autora, os bônus regulatórios têm sido mais associados ao Enade, CPC e IGC que às outras duas avaliações do Sinaes, que são presenciais, a Avalies e a ACG, já comentadas. A assertiva está perfeitamente ajustada ao novo marco regulatório a que se referiu Bucci (2013), que tomou o Enade como ponto de partida de todas as decisões regulatórias, a partir da edição do Decreto 5.773/2006 e da profusão de microrregulamentos que culminou na criação dos índices em 2008. Isto tem patrocinado alguns equívocos em estudos que analisam a política da lei nº 10.861/2004, no sentido de afirmar que existe protagonismo do Enade, CPC e IGC no sistema de avaliação da educação superior vigente no Brasil. Todavia, carece de fundamento esta corrente, considerando que o eventual protagonismo ocorre no âmbito do sistema de regulação e não no sistema de avaliação.

De acordo com o documento-base do Sinaes os resultados do Enade deveriam ser usados de forma sistêmica, integrados às demais avaliações para acompanhar o desempenho dos discentes, mas, sobretudo, o desempenho da própria área do curso, sem efeitos classificatórios e/ou regulatórios (BRASIL, 2003c). Após 2008, passou a ter efeitos regulatórios, na medida em que o conceito Enade, assim como o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), representam 55% da nota do CPC, tendo relação decisiva no cálculo do IGC (INEP/DAES, 2015a).

À luz do que foi até aqui exposto, podemos indicar que foi do diálogo entre a autoavaliação, avaliação externa e regulação, com vistas à garantia da qualidade, que resolvemos nos ocupar na investigação realizada, com toda a amplitude semântica que o termo qualidade comporta. Trata-se da efetiva interação entre IES, Estado avaliador e Estado regulador, à luz das finalidades inscritas no art. 1º da Lei nº 10.861/2004. A saber:

[...] 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, 2004a).

Na tentativa de compreender melhor o alcance de nossas indagações, ao tomar contato com a literatura da área surgiram algumas respostas, porém, outras dúvidas foram se adicionando à investigação. Da literatura consultada, endossamos e tomamos emprestados os seguintes questionamentos:

[...] (i) quais os efeitos da avaliação institucional sobre a gestão e o desenvolvimento institucional das IES? (ii) Quais as consequências dos exames na reorganização dos currículos dos cursos superiores? (iii) Quais os efeitos da avaliação na prática pedagógica dos professores? (iv) Quais as representações dos estudantes sobre a importância e os efeitos da avaliação no seu processo formativo? (v) Quais são os vínculos entre avaliação e financiamento nos projetos institucionais? (vi) Que implicações essa vinculação pode trazer para as instituições? (vii) Que concepções, princípios, objetivos, metodologias, usos e resultados apresentam os projetos de auto-avaliação das IES? (viii) Quais os instrumentos e as formas de avaliação que estão sendo adotadas nas IES e em âmbito governamental? (ix) Quais os usos da avaliação institucional em termos da regulação estatal? (FONSECA; OLIVEIRA; AMARAL, 2006, p. 85 – itemização nossa).

De todas as pertinentes indagações feitas pelos referidos autores, buscaremos articular a pergunta fundante da pesquisa, que realizamos, às três últimas formuladas por eles, em virtude do recorte feito no estudo. Concretamente, mesmo que os questionamentos apresentados tenham sido feitos em 2006, sua pertinência se mantém devido, sobretudo, ao campo no qual se situam: o da avaliação da educação superior.

Para não nos distanciarmos de nosso foco analítico, cabe destacar a pergunta fundante do presente estudo: há mesmo sistematicidade entre autoavaliação, avaliação externa e regulação ou trata-se de etapas dissociadas sem a configuração de ciclo avaliativo? A proposta de analisar os usos dos resultados da autoavaliação pelos distintos atores do Sinaes tem que ver com esta sistematicidade, com o movimentar-se da autoavaliação em relação aos demais processos e entre diferentes atores. É a presença do ir e vir (autoavaliação ↔ avaliação externa ↔ regulação) que caracteriza o referido ciclo. Daí que parece pouco lógico, do ponto de vista processual e jurídico, que haja produção sistemática de relatórios de autoavaliação<sup>20</sup> sem que haja uma crítica aos mesmos.

### **Dando ênfase às problematizações em relação ao objeto de estudo**

Com a aprovação do Sinaes, em 2004, foi estabelecida uma disputa entre CNE, SESu, Conaes e Inep pelas funções de coordenação, supervisão, execução e regulamentação do sistema avaliativo (FERNANDES, 2010; NUNES et al, 2012). Nesta conjuntura, falar em qualidade é o mesmo que falar de quem dará o aval decisivo sobre o funcionamento do sistema e a atuação das IES, concentrando grande fluxo de poder nas mãos do decisor. Estudo realizado por Peixoto, Tavares, Robl e Fernandes (2016) trouxe indícios de que a execução da política do Sinaes tem enfrentado uma disputa em torno das concepções de qualidade e de regulação, mas também entre os diferentes atores pelo lugar de destaque na arena da educação superior. Para a análise dessas disputas, tomaremos por base, entre outras, as teorias desenvolvidas por Lowi (1969) e Oszlak (1982) em torno das arenas de poder. Interessamos refletir mais cuidadosamente sobre a

---

<sup>20</sup> A Portaria MEC n° 821, de 24 de agosto de 2009 (BRASIL, 2009), determinou que as IES postassem, no sistema e-MEC, seus relatórios de autoavaliação até o dia 31 de março de cada ano.

questão da arena burocrática<sup>21</sup> e do insulamento burocrático<sup>22</sup> dos órgãos da administração pública federal, a exemplo do INEP, da Conaes e do CNE. O poder que a burocracia tem de executar com sucesso uma política ou remodelar a política e submetê-la ao fisiologismo pode mascarar outras práticas. Cochrane (2015) explica que a pueril fronteira entre regulados e reguladores serve a interesses de poderosos grupos, que criam teias de relações com sindicatos, entidades de classe e partidos políticos que indicam os burocratas e autoridades reguladoras para assumirem posições de destaque no Governo.

No documento-base que subsidiou o projeto da lei nº 10.861/2004, formulado pela CEA, em 2003, previa-se que as avaliações do sistema ocorreriam em ciclos, cujo processo se iniciava internamente em cada IES, por meio da autoavaliação, executada pela CPA (BRASIL, 2004a; BRASIL, 2003c). E por se estruturar sobre esta ideia de ciclo – o da IES conjugado ao ciclo da política pública – o Sinaes não foi proposto e aprovado com o intuito de regular casos singulares de IES, cursos e alunos, nem para subsidiar atos de supervisão, mas com o objetivo mais amplo de melhorar a qualidade do sistema de educação superior como um todo, induzindo atitudes da comunidade acadêmica e da própria burocracia estatal.

Alinhado a esta aspiração do sistema, o conceito de qualidade revela-se polissêmico e em aberto, conforme sustentam Peixoto, Tavares, Robl e Fernandes (2016). Porém, como marco referencial, para efeitos dos compromissos assumidos pela IES, assume-se que qualidade deve ser entendida como a execução da missão da IES, seus objetivos e finalidades, com a devida observância dos fins atribuídos à educação superior na atual LDBEN, relacionados no seu art. 43, já transcrito na parte inicial desta introdução. Quando analisamos a questão sob o ponto de vista da regulação e das políticas regulatórias, na perspectiva de Lowi (1969), não devemos olhar para o cenário da política pública como se existisse um fluxo bem definido de diretrizes e de comando, da administração rumo aos administrados; da regulação rumo aos regulados. Não raro, esse

---

<sup>21</sup> Segundo Nunes, Martignoni e Ribeiro (2004, p. 26) “soma-se à relevância econômica da educação superior a sua importância e o seu dinamismo político, constituindo-se o setor em uma verdadeira arena política. Esta se caracteriza, entre outros aspectos, por ser um palco de interação estratégica de atores Interessados”.

<sup>22</sup> O insulamento burocrático é um termo que passou a ter destaque durante a gestão do Presidente Getúlio Vargas (1930-1945) e que retoma sua relevância na Reforma Gerencial do Estado brasileiro, na década de 1990, pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Conceitualmente, o insulamento burocrático “é a estratégia por excelência das elites para driblar a arena controlada pelos partidos políticos. [Mediante o insulamento burocrático] os tecnoburocratas estatais se protegem da influência política em agências de governo...” (NUNES, 1997, p. 26).



fluxo se inverte, com os regulados influenciando a agenda dos reguladores, ou capturando os reguladores, para usar o termo do teórico estadunidense.

Pela classificação das políticas públicas atribuída por Lowi (1969)<sup>23</sup>, podemos inferir que o Sinaes se classifica como política regulatória<sup>24</sup> que atua sobre diferentes segmentos e atores, gerando tipos de demandas e relações conflitantes, a disputar espaço nos fóruns de formulação das políticas e regulamentos, criando diferentes arenas de poder ou arenas políticas. Neste aspecto, importa esclarecer que

[..] uma arena de políticas públicas tem os seguintes atributos: estrutura político-institucional, processos e relações políticas, grupos de elites e relações entre grupos. Supõe-se, ademais que o efeito agregado das interações de atores relevantes altera o próprio ambiente político-institucional da arena, reorientando as disputas de interesses e as disputas ideológicas dos atores. Ressalte-se, ainda, as diversas formas que as disputas na arena política podem assumir: atuação de grupos de interesse, quando recursos concentrados são apropriados para gerar benefícios concentrados; política clientelista, quando recursos difusos são apropriados para gerar benefícios concentrados; política de tipo empresarial, que se apropria de recursos concentrados para gerar benefícios difusos; e política majoritária que se apropria de recursos difusos para gerar benefícios também difusos. Isso não é diferente na política educacional, o que reforça a necessidade de atenção sobre as políticas e planos para o setor (NUNES; MARTIGNONI; RIBEIRO, 2004, p. 26-27).

Grande parte das disputas pelo objeto da política concentra-se no que Lowi (1969) chama de arena burocrática, que cuida de executar as leis, e que, segundo Oszlak (1982), é errática, sinuosa e contraditória. Para este último autor, a atuação da burocracia pode ser entendida como “um conjunto de normas [que] reflete melhor o propósito de compatibilizar os interesses de suas clientelas e os seus próprios, com aqueles sustentados em seus projetos políticos” (p. 28). Importante registrar que o conceito de arena burocrática atinge dois níveis: (i) a alta burocracia estatal e (ii) os burocratas ao nível da rua, estes que são “servidores das escolas públicas, hospitais etc, tais como docentes,

<sup>23</sup> Segundo Lowi (1969), são quatro os tipos de políticas: (i) as distributivas que alocam bens e serviços a determinada fração da sociedade, categorias de pessoas, localidades, regiões etc; (ii) as redistributivas, que distribuem bens e serviços a segmentos particularizados da população por meio de recursos provenientes de outros segmentos da sociedade, que o suportam financeiramente; (iii), as regulatórias, que buscam ajustar condutas de determinados setores da sociedade ou atividades econômicas e sociais, estabelece imperativos, obrigações *erga omnes*; (iv) as constitutivas, que consolidam as regras do jogo político, a exemplo dos códigos trabalhistas, penais, tributários, código florestal etc.

<sup>24</sup> Com muita propriedade poderia o leitor indagar a razão de não se classificar o Sinaes como política avaliativa e embora faça todo o sentido, as classificações de políticas ainda não contemplam essa taxonomia. A avaliação, assim como a fiscalização e supervisão, vem sendo inserida dentro de políticas públicas em sentido lato e, em políticas regulatórias, em sentido mais estrito.

médicos e técnicos, constituindo-se as unidades de gestão onde atuam esses servidores em arenas políticas” (PEIXOTO; TAVARES; FERNANDES; ROBL, 2016).

No que se refere às políticas regulatórias, o art. 174 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) ressalta que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá [...] as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (BRASIL, 1988). Em virtude deste preceito maior, entendemos que a política do Sinaes se configura de forma diferente para as IFES, com obrigações e determinações que se vinculam ao regime de controle interno dos órgãos da administração pública e de prestação de contas. Para as IES privadas as regras são indicativas, como alerta o texto constitucional, em virtude da possibilidade de revogação unilateral das licenças para atuação. Ainda assim, se permanecem como atores da arena política, as regras se tornam imperativas.

Nesta conjuntura, a autoavaliação é, por assim dizer, o espaço nobre do Sinaes, pois é por meio dela que a IES pode emitir indicativos de que sua comunidade cumpre com sua missão e de que o acordo com a sociedade está sendo executado em consonância com o disposto no art. 205<sup>25</sup> da CF/88 e art. 43 da LDBEN. Seríamos categóricos se entedêssemos que a simples atuação conforme a lista de finalidades inscritas nesse último artigo bastasse como expoente de qualidade. Porém, a polissemia da concepção de qualidade nos dá alguma segurança para assumir que hábitos acadêmicos alinhados às referidas finalidades também podem ser expoentes de qualidade, que se dá pela conjugação de muitas outras coisas, desde a mediação das IES com o mercado, que também é produtor de códigos simbólicos de qualidade na educação superior, assim como corporações profissionais e organismos internacionais.

Em tal moldura, os compromissos da IES não são com a entidade chamada Estado, ou com as estruturas de governo, mas com a sociedade, notadamente, com sua comunidade interna e com as famílias envolvidas. A autoavaliação é o *germem* do empoderamento da comunidade acadêmica e traz as possibilidades e emancipação, pois

---

<sup>25</sup> O art 205 da CF/88 prevê que “a educação [...] será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. A seu turno, o legislador ordinário, no art 43 da LDBEN, atribuiu à educação superior um disciplinamento mais abrangente que o do texto constitucional, associando este nível educacional ao estímulo, criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; à aptidão profissional do diplomado; incentivo à pesquisa e à investigação científica; que suscite o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e que estimule o conhecimento dos problemas do mundo; que a IES se abra à população, para que conheça as conquistas e benefícios resultantes de sua ação, bem assim que atue em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica (BRASIL, 1988, 1996).

garante à IES o autoconhecimento e atitudes resilitivas que lhe dão maior capacidade de lidar com a estrutura regulatória, ainda que seja por meio de uma avaliação defensiva.

Queiramos ou não, a autoavaliação pode ser compreendida pelo foco da *teoria da evolução da emancipação*, a defender que “atitudes emancipatórias são latentes do ser humano e se manifestam inconscientemente, independente do Estado ou, até, em oposição a ele” (SOUSA; FERNANDES, 2016b, p. 595). Para Welzel (2013), esta teoria associa-se à capacidade crítica, ao poder de escolha e de oposição às formas de autoridade. A ideia de autonomia (pessoal ou institucional) tem o propósito de retirar ou sujeito/instituição do seu estado de tutelado, de assistido, de minoridade.

A autoavaliação seria, então, uma lente privilegiada por meio da qual a IES pode se colocar como objeto de estudo de si mesma, avaliar suas condutas positivas e negativas, suas fragilidades e forças e, de forma resiliente, ajustar rumos. Nem a avaliação externa nem a regulação têm este potencial, e suas intervenções se resumem (ou deveriam) em colocar luz sobre este trabalho interno e indicar à própria IES e à sociedade-franqueadora como anda aquele compromisso assumido. Como salientam Dias Sobrinho e Ristoff (2003, p. 32) a avaliação “tem por função alterar e iluminar a busca de objetivos programáticos”, posição política e teórica compartilhada pelo nosso estudo.

O modo como avaliamos nossa educação superior é consequência das opções regulatórias que a comunidade acadêmica endossa no âmbito político. Mas, ao mesmo tempo, a noção de que consequências regulatórias são um “efeito” da avaliação ou da autoavaliação, merece cautela. E como podemos trazer isso para nosso âmbito de análise? A ideia de que uma coisa tem efeito sobre outra parece ir contra todas as premissas do materialismo histórico dialético, como influência da superestrutura sobre a infraestrutura. A ideia de efeito dá a entender que o sujeito não é o produtor de suas próprias condições terrenas, mas vítima delas. Nisto é que uma autoavaliação não realizada segundo as premissas do Sinaes – resguardada a margem de criatividade positiva da IES, para inovação – poderá ser entendida pela avaliação externa e pela regulação com ressalvas. É ato-reflexo e não efeito, uma vez que os avaliadores externos nada inventam, apenas descrevem o que já aconteceu. Assim, a regulação é apenas o fenômeno do que ocorreu no âmbito da IES; a regulação é a aparência de um fenômeno que já se materializou, que já teve seu ato existente em momento pretérito à avaliação e à própria regulação.

Da mesma forma, as consequências da avaliação externa e da regulação podem estar diretamente encadeadas com a maneira como nos autoavaliemos, ou com a eventual ausência dessa tomada de consciência interna. Isto pode resultar na ausência de

mecanismos de empoderamento institucional que conduzam a maior autonomia. Os indicadores levados a público não são produzidos unilateralmente pelo governo, mas fruto da ação ou omissão institucionais, de maneira que uma autoavaliação eficaz pode se antecipar e produzir transformações positivas na IES. Destaca-se aí a importância dos relatórios de autoavaliação elaborados anualmente, e que, segundo Dias Sobrinho (2002, p. 116), não devem “ser apenas um documento que retrata a realidade, mas como um referencial analítico das fragilidades e potencialidades da instituição”.

Observadas as bases epistemológicas da avaliação, outra resposta não poderia ser dada a estas questões senão que a indução de qualidade também passa pelo reconhecimento da importância do processo de autoavaliação. Fortalecendo as práticas de autoavaliação poderia o Estado (avaliador e regulador) induzir qualidade, haja vista que qualidade é um conceito não afeto a taxonomias, categorizações e, portanto, pouco sujeito ao controle. Por ser um conceito polissêmico e em aberto, é razoável supor que o melhor tratamento analítico para indicadores de qualidade seja mesmo a análise qualitativa, mesmo quando realizada com suporte estatístico ou matemático.

Em um de seus escritos, Lima (1965, p. 3) ressaltou que “o método tomista recomenda investigar, primeiramente, o que uma coisa não é antes de procurar saber o que ela é”. Noutra ocasião, o mesmo autor reiterou que “para conhecermos o que uma coisa é, devemos começar por esclarecer o que ela não é” (LIMA, 1980, p. 7). No nosso caso, sabemos que qualidade não é conceituável, que não é controlável desde as torres de comando da regulação ou da supervisão, além de ter sentidos plurívocos. Esta percepção de qualidade, no caso da educação superior, exige que o regulador e o avaliador se atenham aos propósitos institucionais, à sua missão e aos objetivos para, daí, extrair sua percepção de qualidade. Por certo, “**qualidade não é**” o que extrapola os limites dos compromissos assumidos pela IES e segundo os quais mereceu a licença para atuar, nos termos do retromenciado art. 43 da LDBEN/1996. A seu turno, “**qualidade oficial**” pode ser entendida como a atuação segundo o missal avaliativo e regulatório do MEC, pouco ou nada comportando experiências inovadoras. Reitere-se aqui, todavia, a amplitude de atores sociais que interferem nas concepções de qualidade, como já assinalamos.

Como já frisado, o PNE 2001-2010, aprovado por meio da Lei nº 10.172/2001, idealizou a criação de um sistema com a finalidade de “possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino da educação superior” (BRASIL, 2001a). Para tanto, a política

trabalhou com a ideia de **ciclos avaliativos** e **ciclos regulatórios**<sup>26</sup>, de maneira que fosse possível observar, ciclicamente, a execução destes objetivos, a dinâmica das IES e dos cursos, bem como o desempenho das áreas dos cursos de graduação, com um exame aplicado ao corpo discente. Logo, o Sinaes volta-se à totalidade dos sujeitos vinculados ao SFE, ainda que estabeleça parcerias com os sistemas estaduais de educação<sup>27</sup>.

A proposta original do Sinaes, segundo a arquitetura prevista pela CEA, não previa avaliação dos cursos, mas apenas a avaliação externa das IES e a avaliação de desempenho dos estudantes, contexto no qual a Avalies, referenciada na autoavaliação, levaria em conta toda a produção da CPA e os resultados do exame dos alunos. Nesta perspectiva, a autoavaliação e a Avalies não deveriam ter consequências regulatórias punitivas e nem fomentar classificações entre as IES. Neste ponto do debate cabe reiterar o fato de que o modelo adotado pelo Sinaes é o da avaliação formativa-emancipatória

[...] que privilegia não apenas os aspectos técnicos, mas principalmente os relacionados às condições de uma formação cidadã, em que os conteúdos enfatizam os valores éticos e civis que devem nortear a vida de uma sociedade mais justa e democrática, indicam que os procedimentos atuais são insuficientes para promover, nos cursos e nas instituições, uma avaliação no sentido da emancipação (BRASIL, 2003c, p. 41).

No que se refere à autoavaliação, o relatório da CEA teceu críticas ao modelo anterior, da Avaliação das Condições de Ensino (ACE), que vigorou no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em seus dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002). Isto porque, em relação à existência de um sistema de autoavaliação, a ACE considerava “apenas a existência, a regularidade e o uso dos resultados, ignorando a participação dos sujeitos (avaliação democrática) e as relações entre os objetos avaliados (globalidade)” (BRASIL, 2003c, p. 41-42). A proposta de autoavaliação no Sinaes deveria romper com essas limitações e levar em conta a atuação dos sujeitos, a representatividade dos segmentos da IES, além do caráter sistêmico e global das diferentes dimensões de avaliação e dos diferentes objetos avaliados.

---

<sup>26</sup> Segundo Bucci (2013, p. 712) “o primeiro ciclo avaliativo do Sinaes foi instituído pela Portaria Normativa nº 1, de 2007, de definiu o funcionamento do sistema”.

<sup>27</sup> A impossibilidade da União e das Unidades da Federação para o estabelecimento de parceria no âmbito da regulação e avaliação é tema dos mais relevantes e que mereceria maior investigação. Sabe-se que a DAES/INEP tentou alicerçar as bases para parcerias com algumas Unidades da Federação, obtendo êxito parcial de alguns e o silêncio administrativo de outros.

Assim, no contexto do Sinaes, a autoavaliação passa a ter papel central, uma bússola indicadora do caminho a ser trilhado pelas demais etapas, mas também integrador, propiciando uma atuação resiliente das IES, à luz dos diagnósticos produzidos e das recomendações advindas da Conaes. Este movimento cíclico da autoavaliação e da avaliação externa, uma em relação à outra, uma apoiando a outra, deveria, segundo a CEA, levar à metavaliação: retroalimentação do sistema, no qual

[...] os processos de avaliação interna e os da externa devem ser constantemente avaliados, tanto pelas próprias IES quanto pelo MEC. As análises dos processos de avaliação e as recomendações específicas daí derivadas devem fazer parte dos respectivos relatórios. De modo especial, **cada novo ciclo avaliativo deve levar em conta os acertos e eventuais equívocos do processo anterior**. Por sua vez, a CONAES fará suas recomendações para o contínuo aperfeiçoamento dos processos de avaliação, buscando verificar questões como a sua adequação à complexidade institucional e à diversidade do sistema, a utilidade das recomendações para o aperfeiçoamento das instituições e a melhoria da qualidade acadêmica, a viabilidade dos métodos e instrumentos utilizados, a justeza e a confiabilidade dos resultados, entre outros (BRASIL, 2003c, p. 81-82, grifos nossos).

A percepção da CEA dialoga com a noção de que a própria política pública deve ser acompanhada de seu ciclo maior, que envolva todo o conjunto. É uma questão elementar, que encontra respaldo na teoria do ciclo de políticas (LASSWELL, 1951; BALL, 1990; BALL; BOWE; GOLD, 1992; HALLSWORTH, PARKER, RUTTER, 2011). Por outro lado, a morosidade processual do CNE em relação aos recredenciamentos, que tem por base a Avalies pautada no trabalho das CPA, poderá transmitir um sinal negativo à IES de que essa comissão tem pouca relevância na política de garantia da qualidade. Agindo dessa forma, a opção do Estado regulador de concentrar suas energias na produção de indicadores e de regular a partir deles pode provocar o desuso (*desuetude*) da Lei nº 10.861/2004, nos termos já analisados por Sousa e Fernandes (2016a). Segundo os autores, a *dessuetude* vem a ser o descaso oficial pela norma escrita, efeito que também pode ocorrer pelo lado dos administrados.

Nesta direção, não negamos a importância dos indicadores, pelo contrário, quando mais indicadores melhor. Porém, construídos dentro da hierarquia teleológica a que se refere Mitchell (1996): (i) indicadores de clareza e simplicidade que respondam às indagações mais emergenciais da sociedade, sem o uso de fórmulas indecifráveis; (ii) indicadores de alta complexidade e ampla gama de dados, estatisticamente defensáveis e que subsidiem acadêmicos, pesquisadores e especialistas; (iii) indicadores complexos,

com robustas bases de dados que respondam às necessidades dos tomadores de decisões políticas. É um erro grave achar que um indicador sirva a estes três grupos de usuários.

A ideia do fechamento do ciclo da política pública não diverge de teorias como as de Ball (1990), segundo a qual a política proposta é distinta da política de fato e esta da política em uso. Também não diverge da teoria de Hallsworth, Parker, Rutter (2011), com a qual trabalhamos neste estudo, no sentido de que nas diferentes fases a política se reconfigura e assume novas finalidades ou abarca novos atores, criando relações que não existiam ao tempo da proposta. Os últimos autores mencionados trabalham com a perspectiva do ciclo ROAMEF (Rationale, objectives, appraisal, monitoring, implementation, evaluation and feedback<sup>28</sup>). Ao fazerem isto, rompem com o tradicional ciclo de políticas de Lasswell (1951), que compreendia a política pública em fases lógicas encadeadas, uma na sequência da outra, como se as relações e demandas fossem congeladas, sem atritos, com mediações estáveis.

A seu turno, Ball (1994a, 1994b) entende que a política é texto e discurso inacabados, é codificação complexa, comportando mediações e contradições, variadas leituras e interpretações, a depender do *locus* onde é lida e interpretada. Uma terceira dimensão de análise, segundo este teórico, é a da política como processos e consequências. O ciclo de políticas defendido por ele compreende três fases (i) o contexto de influência; (ii) o contexto de produção de textos; (iii) o contexto da prática. O mesmo autor tem reconstruído sua perspectiva de análise do ciclo da política pública, mas enfatizando que a interpretação que os sujeitos fazem do discurso cria o que chama de encenação política. Dele incorporamos a defesa de que a política pública é algo em constante movimento, reconfiguração que se dá pela mediação dos atores.

Mediante a abordagem de Hallsworth, Parker, Rutter (2011), no que chamaram de “fazendo política no mundo real”, as teses anteriores sobre o ciclo de políticas públicas demonstravam limitações, pois entendiam que as políticas se modificavam ao tempo em que superavam as diversas fases (elaboração ou proposta, edição do marco legal ou regulamentação, execução etc). Para esses autores, a política não tem uma fase específica de formulação, isto ocorre ao longo de toda a sua existência, sendo feita e refeita, interpretada e reinterpretada, e ao mesmo tempo em que é regulamentada ou executada ela é refeita, tomando novas feições, agregando novos interesses e relações.

---

<sup>28</sup> O ciclo ROAMEF compreende as seguintes fases: análise racional, objetivos, avaliação, monitoramento, implementação, avaliação e retroalimentação ou retroação. Contudo, não acontecem de forma isolada, mas sobrepostas.

Trazendo essa teoria para o plano do Sinaes, sabemos que suas bases epistemológicas, consubstanciadas no relatório da CEA não constituíram uma peça sinfônica e sequer havia em seu conteúdo final o endosso de todos os membros. Modificações substanciais ocorreram entre o relatório, a MPV nº 147, de 15/12/2003, do Ministro Cristovam Buarque (01/01/2003 - 27/01/2004), criando o “Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior” (Sinapes) e o texto da Lei nº 10.861/2004.

Segundo depoimento de Nunes (2014), muito do sentido original do sistema de avaliação já tinha se perdido ali naquele percurso, ao deixar o edifício do MEC, situado no Bloco L da Esplanada dos Ministérios e atravessar a Praça dos Três Poderes rumo ao Gabinete Presidencial. A minuta da MPV levada à mesa do Presidente da República, para colher sua assinatura, não representava o relatório da CEA. Foi apenas no Congresso que alguns membros da CEA conseguiram emendar e remendar o texto da lei para reaproximá-lo de sua epistemologia original. Mesmo assim, o texto final da lei, segundo o referido autor, também ex-membro da CEA, reflete pouco do sistema originalmente idealizado. Portanto, no ato de sua elaboração a política já passava por mudanças substanciais, que foram sendo acentuadas na sua regulamentação e execução.

Nosso objeto de estudo repousa sobre esta ideia de um ciclo amplo e instável da política pública, em sua totalidade, ainda que em nossa metodologia caiba a análise de casos singulares, dos ciclos de um conjunto de IES, conforme nossa amostra, especificada no último subitem desta introdução. Logo, trabalhamos com a totalidade dos ciclos avaliativo e regulatório tanto de cada IES que fizeram parte da amostra da pesquisa quanto do Sinaes. Entretanto, como nosso recorte é a autoavaliação no âmbito da Avalies, quando falamos em totalidade do sistema, estamos nos referindo a essa avaliação associada aos processos de credenciamento da IES, deliberados entre o segundo semestre de 2007 e 10 de dezembro de 2015, data da última reunião deliberativa do CNE, naquele ano.

Cabe aqui o registro de que a Avalies e o credenciamento compreendem todo o sistema e levam em conta todas as demais avaliações e atos regulatórios. Ao considerarmos as bases epistemológicas do Sinaes parece não fazer sentido tratar de um ciclo de autoavaliação sem associá-lo ao ciclo de credenciamento da IES e do sistema como um todo. Há um calendário de avaliações com previsão de conclusão dos processos estipulado pela Portaria Normativa nº 1/2007<sup>29</sup>, do MEC, o que nos permite observar o

---

<sup>29</sup> Este foi o único calendário de protocolo para renovação de atos regulatórios feito pelo MEC, a Conaes também fez uma resolução em 2005, mas não prosperou (CONAES, 2005a). Após 2013, a Seres/MEC passou a editar portarias normativas com calendários para abertura de processo no sistema e-MEC.



estado do conhecimento da autoavaliação perante o conjunto de Avalies e de credenciamentos já realizados (BRASIL, 2007c). Esse calendário também permite que tenhamos a devida noção do conjunto de IES que não teve seus credenciamentos deliberados e que impossibilitam a percepção sistêmica do fechamento desse ciclo avaliativo e regulatório, de forma mais ampla.

### **O suporte metodológico**

Em decorrência de nossa opção metodológica pelo materialismo histórico dialético partimos da tese que as relações constituem um todo *uno*, “como as fases sociais se engendram umas às outras, resultam umas das outras, assim como a antítese resulta da tese” (MARX, 1985, p. 107). Inicialmente cumpre esclarecer que o método marxista se diz materialista em oposição ao idealismo que predominou até início do século XIX, influenciado pelas obras de Immanuel Kant (1724-1804), Goerg Hegel (1770-1831), e Ludwig Feuerbach (1804-1872), entre outros. O marxismo inverte com este modelo que compreendia a realidade como a dialética que desce do céu à terra, defendendo que a realidade se concretiza na terra e só depois sobe aos céus (dialética da terra ao céu). Ao fenômeno o marxismo chama da influência da infraestrutura sobre a superestrutura.

O método em questão assume a dimensão histórica, à medida que considera que os fenômenos sociais, que além de materialistas, ocorrem em sucessão, tempo-espaço, encadeadas e em condições encontradas pelo homem, cuja mediação (dialética) resulta na *práxis* revolucionária (MARX, 1982). Diz-se dialético por razões metafísicas, que é o elo mais direto com os estudos doutorais de Karl Marx. Segundo Mora (2001a), o termo dialética não designa nada preciso, pois, ao longo da história “se têm chamado de dialéticos a quaisquer princípios: oposições, reações, negações de negações”. Para o autor<sup>30</sup>, o termo dialética remete à arte do diálogo nos gregos, portanto ocorrendo em mediação sob de diferentes pontos de vista,

[...] como em um diálogo ocorre, pelo menos, dois *logos* que se contrapõem entre si, na dialética há também dois *logos*, duas "razões" ou "posições" entre as quais se estabelece um diálogo, ou seja, um confronto em que há uma espécie de acordo no discordar – sem o qual não seria diálogo -, mas também sucessivas mudanças de posições

---

<sup>30</sup> Mora (2001a), sobre o conceito de arte dialética, invoca os estudos de Raymond Ruyer (1902-1987) filósofo francês que desenvolveu a teoria da consciência de toda matéria viva.

induzidas por cada uma das posições contrárias (MORA, 2001a, p. 444, tradução nossa).

Diante disso, compreendemos não ser possível analisar os usos da autoavaliação, ou de quaisquer das engrenagens do Sinaes, sem que haja a consideração desse encadeamento, dialético, nas diversas fases que lhe são constitutivas e das que lhe antecedem, que imprimiram um *habitus* na burocracia estatal que o executa, mas também nas próprias IES. Significa dizer que a análise dos usos da autoavaliação deve ser feita à luz da totalidade do Sinaes, das posições, oposições e composições advindas da relação que a CPA tem com as demais avaliações, mas também com os outros atores, regulatórios e sociais. A ideia de que a autoavaliação dê uma guinada na forma como se configura no interior de cada IES e fomenta qualidade parece vazia, sem que haja terreno sobre o qual possa pôr-se, nem objeto ao qual possa opor-se.

Neste aspecto, Netto (2011, p. 337) entende que diferente da dialética na natureza, a dialética social possui teleologia, “a ação dirigida segundo fins, o movimento que tende a uma finalidade que é pressuposta no seu início”. Essa teleologia é o que garante que não caminhemos segundo o acaso e é ela que autoriza Aquino (1990a) a nos dizer que a causa final (*telos*) é o que mobiliza os primeiros passos rumo à ação. Quanto ao objeto de estudo desta dissertação, o movimento dialético impõe desconstituir o edifício do Sinaes, desvelando não apenas as várias camadas, mas entendendo suas fases, etapas, processos, sujeitos. Não só o que já está posto (a lei, os decretos, as portarias etc) mas, sobretudo, o regime histórico que operou sobre cada categoria.

Ainda que consideremos o trabalho como o “pôr teleológico<sup>31</sup>”, segundo fins determinados, como assinala Lukács (2010), no caso de uma política pública aprovada por meio de lei, finalidade teleológica pode significar o mesmo que bases epistemológicas petrificadas. Há um dilema analítico que se apresenta: até quando se executa uma política conforme o traçado original? Como entendemos que o efetivo trabalho [re]determina sua finalidade teleológica, é impensável a ideia de finalidade petrificada, segundo a vontade do legislador, como se os destinatários da norma fossem seres inanimados.

Nesta moldura, um bom modelo teórico para analisar a execução de uma política pública, e que mais se ajuste à perspectiva de Lukács (2010), é aquele defendido por

---

<sup>31</sup> Segundo Lukács (2010, p. 51), a transformação da atividade natural em atividade posta configura o pôr teleológico, E será esta “finalidade, a partir dos próprios nexos causais da natureza [que] impõe novos direcionamentos [ao trabalho], desdobrando-os em novas formas inusitadas em relação aos processos naturais”.

Foucault (1979), conjugado à de Hallsworth, Parker e Rutter (2011). Enquanto o sociólogo francês recomendou analisar as relações sociais a partir de uma metodologia ascendente, considerando que as determinações partem da sociedade ao Estado, os autores do Reino Unido entendem que não só a execução da política é cíclica, mas que as fases não são sequenciadas, mas imbricadas umas nas outras, num ir e vir constante, o que interfere nos pressupostos da política, constantemente ressignificados.

Nessa abordagem metodológica, a categoria totalidade compreende a realidade como “um todo em processo dinâmico de estruturação e de autocriação, onde os fatos podem ser racionalmente compreendidos a partir do lugar que ocupam na totalidade do próprio real e das relações que estabelecem com os outros fatos, onde a unidade se relaciona com o todo” (KUENZER, 2011, p. 64). Como já assinalamos, a totalidade não é apenas a soma das partes, mas a conjugação delas, seus efeitos e interações.

Deste ponto de vista, a presente pesquisa trata da avaliação de uma política pública e não dos seus reflexos sobre casos singulares. É sobre o ciclo da política, e não de cada IES ou curso. A opção pela delimitação da amostra, de onze IES, justifica-se em primeiro lugar por uma razão de natureza humana – por não podemos abarcar todo o sistema (BECKER, 2007). Em segundo lugar, há um motivo de natureza epistemológica: o fato de que a proposta é cotejar as finalidades originalmente atribuídas à autoavaliação com seu propósito teleológico, que é um processo formativo capaz de informar o processo de avaliação externa da IES e a renovação de seu ato regulatório, para fins de sua permanência no sistema de ensino (BRASIL, 2003c).

Também é necessário explicitar o que nos despertou para estudar a autoavaliação, a justificativa da escolha e qual a relevância do estudo para a política pública. Do ponto de vista pessoal, o despertar para o tema se deu durante nossa atuação de assessoria à presidência da Câmara de Educação Superior (CES) do CNE e à própria presidência do colegiado, entre 2002 e 2010. E, também, desde 2001, como membro do Núcleo de Pesquisas Observatório Universitário, no Rio de Janeiro, que há vinte anos se dedica ao estudo da avaliação, regulação e políticas para educação superior.

Porém, foi na assessoria às atividades do CNE, com a lida diária com os processos regulatórios de IES e cursos, entre outros, que tivemos a oportunidade de acompanhar os trabalhos iniciais da CEA, até a aprovação da lei e seus regulamentos. Além disso, tal experiência propiciou contato direto com os resultados das avaliações externas. No referido período foi possível tabular os resultados de 1.207 (um mil duzentos

e sete) relatórios de avaliações para fins de credenciamento (Avalies), divulgados no sítio eletrônico do CNE, nos pareceres.

Na tabulação feita, das dez dimensões de avaliação da Avalies<sup>32</sup>, a dimensão 8, referente à autoavaliação, acumulava significativa quantidade de conceitos negativos (1 e 2) no conjunto das avaliações analisadas. Refletimos, então, que em virtude do papel central que a autoavaliação possui no Sinaes, como seria possível termos processos internos de avaliação tão desqualificados e qual a posição da Conaes e do CNE diante desses resultados? Surgiu o desejo de quantificar nas Avalies realizadas quantas autoavaliações tinham recebido conceitos negativos e levantar elementos que concorressem para explicar o fenômeno.

A segunda razão que nos despertou o interesse foi o levantamento, feito inicialmente em 2013, para elaboração de artigo acadêmico, sobre a morosidade dos processos regulatórios no âmbito do Sinaes. Na ocasião, compilamos todos os processos em tramitação no Sistema e-MEC (cerca de 60 mil processos de 2.196 do SFE) e verificamos que menos de 30% dos processos de credenciamento tinham deliberação final do CNE (FERNANDES, 2013). Reproduzindo o mesmo levantamento, em agosto de 2015, na mesma fonte, vimos que não mais que 767 dos mesmos processos tinham sido deliberados (ou 34% do total). Daí, surgiram outras reflexões: (i) passados, à época, onze anos de aprovação da política do Sinaes, e não se fechando o ciclo de avaliações externas das IES, que respostas teríamos para dar à sociedade sobre a qualidade no SFE? (ii) quais as razões da morosidade e que mensagem ela passa às IES e às CPAs?

Tendo em vista que o ciclo completo (autoavaliação ↔ avaliação externa ↔ regulação) não se fechou tempestivamente, a sociedade só saberá, com maior riqueza de detalhes, dos resultados das avaliações externas e internas após a deliberação do CNE, ainda que a lei do Sinaes enfatize o caráter público dos procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos<sup>33</sup>. (BRASIL, 2004a).

---

<sup>32</sup> As dez dimensões da Avalies, contidas no art 3º da Lei nº 10.861/2004 são: (1) a missão e o plano de desenvolvimento institucional (PDI); (2) a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão; (3) a responsabilidade social da IES; (4) a comunicação com a sociedade; (5) as políticas de pessoal; (6) organização e gestão da IES; (7) infraestrutura física da IES; (8) auto-avaliação institucional; (9) políticas de atendimento aos estudantes; (10) sustentabilidade financeira.

<sup>33</sup> Mesmo que os conceitos institucionais (CI) sejam lançados no sistema e-MEC logo após a realização da avaliação, ao pesquisador não é possível saber a que ato regulatório ele se refere, salvo se forem realizadas consultas mais complexas ao sistema, mesmo assim só poderá fazer suposições.

## O estado do conhecimento sobre a autoavaliação na educação superior

Importante registrar que a pesquisa foi proposta no âmbito do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Educação que mais tem investigado a política do Sinaes, conforme levantamento de Teixeira Junior (2015), fato que trouxe relevantes subsídios para a construção desta parte da dissertação. Informa o autor que a “Universidade de Brasília (UnB) e Universidade Federal do Ceará (UFC) são as instituições com o maior número de produções sobre o Sinaes” (TEIXEIRA JUNIOR, 2015, p. 86). Pelo levantamento dele, de teses e dissertações produzidas e defendidas no país, entre 2004 e 2014, orientadas por nove professores de sete IES, dois professores do quadro do PPGE da FE-UnB destacaram-se entre os que mais orientaram trabalhos sobre o Sinaes. Segundo o pesquisador,

[...] na UFC todos os trabalhos são de mestrado e Wagner Bandeira Andriola é o único professor dessa IES com mais de dois trabalhos sob sua orientação. Na UnB, tanto há trabalhos de mestrado como de doutorado, e além de José Vieira de Souza [Souza], há também um outro professor que orientou mais de dois trabalhos: Marília Fonseca (TEIXEIRA JUNIOR, 2015, p. 87).

É notória a trajetória da UnB em matéria de avaliação. Neste aspecto, convém invocar Queiroz (2008, p. 32), ao indicar que a proposição e implementação do extinto Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub)<sup>34</sup>, que vigorou entre 1993 e 1996, “emanaram do bom emprego das experiências exitosas de autoavaliação desempenhadas pelas universidades brasileiras, como, por exemplo, da Universidade de Campinas – UNICAMP e Universidade de Brasília – UnB”.

Na mesma perspectiva é o registro de Gonçalves (2016a, p. 109), no sentido de que “as experiências isoladas e exitosas de autoavaliação – a exemplo das realizadas na UnB e na Unicamp iniciadas em 1986 e 1991, respectivamente, subsidiaram, no mesmo ano, a criação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileira

---

<sup>34</sup> Muitos dos princípios de avaliação do Paiub, como a autoavaliação, inspiraram o Sinaes. Nunes (2014) sugere que a CEA foi uma comissão de resgate do Paiub. Defende Cunha (2010, p. 328) que o relacionamento entre as práticas de avaliação e de autoavaliação geraram valores que “foram amadurecidos no Paiub e ressurgiram no Sinaes, evidenciando que as estratégias contemporâneas de refração do Estado Avaliador no Brasil passam pela defesa das propostas originalmente inseridas no Sinaes”.

(Paiub)”. Não é demais lembrar que dentre os doze membros da Comissão Nacional de Avaliação que organizou o Paiub dois eram da UnB – Isaura Belloni e Jacques Velloso<sup>35</sup>.

Evidentemente, não devemos perder de vista as lições sobre avaliação deixadas pela Professora Isaura Belloni, que teve expressiva atuação na UnB, como professora e pesquisadora da avaliação institucional, dentre as quais a de que “não é porque a crítica está sendo feita que vamos buscar mais eficiência, porque, sendo um serviço público, a Universidade tem que ser eficiente”. (BELLONI, 1989a, p. 95). É neste cenário, da UnB como referência em matéria de avaliação institucional, que se insere nossa pesquisa.

Todo texto é produto coletivo, manifestações provenientes de um coral com diferentes vozes que já trataram daquele tema, no qual harmonicamente convivem contraltos e baixos, e com as quais nos pomos em concordância ou nos opomos. Logo, é etapa indispensável resgatar a fala daqueles que já se posicionaram sobre o tema, pois, ainda que os homens façam sua própria história, é inegável a influência que o outro<sup>36</sup> ou os antepassados exercem sobre nossa existência e pensamento. Porém,

[...] nas circunstâncias imediatamente encontradas, dadas e transmitidas. A tradição de todas as gerações mortas pesa sobre o cérebro dos vivos como um pesadelo. E quando estes parecem ocupados a revolucionar-se, a si e às coisas [...] a criar algo ainda não existente, é precisamente nestas épocas de crise revolucionária que esconjuram temerosamente em seu auxílio os espíritos do passado, tomam emprestados os seus nomes, as suas palavras de ordem de combate, a sua roupagem, para, com este disfarce de velhice venerável e esta linguagem emprestada, representar a nova cena (MARX, 1982, p. 5).

A assertiva marxista está em sintonia com a advertência de Prigogine (1988), no sentido de que o ser é dialético porque é necessariamente histórico, em decorrência da instabilidade sucessiva e pretérita que lhe constitui. Levar em conta a ascendência teórica e realizar levantamentos bibliográficos com vistas ao estado do conhecimento do objeto

---

<sup>35</sup> Outros membros: Dilvo Ristoff e Victo Meyer (Universidade Federal de Santa Catarina) Eda Machado de Sousa (MEC), Fernando Menezes Campello (Univers. Federal de Pernambuco), Heloisa Helena Santanna (Univers. Estadual de Londrina), Jesus Renato G. Brunet (Univers. Federal de Santa Maria), Dias Sobrinho (Univers. Estadual de Campinas), José Vicente T. Santos (Univers. Federal do Rio Grande do Sul), Lina C. Nunes (Univers. Estácio de Sá) e Marlene Grilo (Pontifícia Univers. Católica do Rio Grande do Sul), Maria Amélia Zainko (Fórum dos Pró-Reitores de Graduação), Helgio Trindade (Associação Nacional das Instituições Federais de Ensino Superior); dois membros do MEC, seis de outras entidades de representação das IES estaduais e municipais, particulares, pró-reitores de pesquisa e de extensão, planejamento e administração.

<sup>36</sup> A análise dos conceitos de identidade, do “eu” e do “outro” remetem a David Hume (1711-1776).

de estudo são etapas necessárias a toda investigação. Todavia, Becker (2007) alerta para que tomemos cuidado com esta etapa da pesquisa, o preparo da pesquisa, a fim de evitar que ele possa nos conduzir tão somente sob o mesmo receituário e o mesmo lugar onde os outros já foram, impedindo que trilhemos nosso próprio percurso investigativo ou que adicionemos nosso próprio tempero, a partir do lugar em que estamos. Mesmo que caiba atentar às ressalvas dos autores antes mencionados, importa considerar também que a arquitetura social da realidade ocorre pela transmissão da memória escrita e oral, mas sobretudo pelo regime de historicidade que tem força decisiva sobre o que realizamos ou sobre o que pensamos. Quando propomos estudar a autoavaliação estamos cientes de que, compulsoriamente, este não é um trabalho ensimesmado, haja vista que a própria instigação à pesquisa se deu pelo coro de vozes dos que já se ocuparam do assunto.

Nossa investigação também partiu da memória sedimentada, das circunstâncias encontradas, dadas e transmitidas. De antemão e no curso do presente estudo, procedemos à busca nos bancos de teses e dissertações da Plataforma Sucupira da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e no banco de artigos da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). Paralelamente, realizamos levantamento sobre os programas de pós-graduação *stricto sensu* em Educação, com o intuito de verificar quais deles mantinham concentração em avaliação da educação superior e/ou linhas de pesquisa com esta temática. Restringimos a busca às dissertações e teses produzidas no âmbito dos 172 (cento e setenta e dois) programas, recomendados pela Capes e ofertados por 127 IES. Pelo levantamento feito na Plataforma Sucupira<sup>37</sup>, esses programas ofertam 246 cursos, sendo 128 Mestrados Acadêmicos, 74 Doutorados e 44 Mestrados Profissionais.

O objetivo do levantamento em questão foi identificar de onde ressoam as vozes sobre avaliação da educação superior e, em especial sobre autoavaliação desse nível educacional, no Sinaes. Ainda que seja uma obviedade, haja vista que as universidades têm a obrigação constitucional de oferecer pesquisa, não deixa de surpreender que 95,1% dos programas em educação estejam nesta categoria acadêmica. Este achado ganha relevância maior quando sabemos que as universidades são responsáveis por apenas 40,2% dos cursos de Pedagogia, enquanto as faculdades são responsáveis por 48,3%, conforme censo da educação superior divulgado pelo INEP (INEP/DEED, 2016a, 2016b).

---

<sup>37</sup> O levantamento dos programas em educação foi feito em 16 de outubro de 2016, no endereço <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa>.

Ainda de acordo com a Plataforma Sucupira, a Região Sudeste concentra 41,4% dos programas em Educação, seguida da região Sul com 25,6% e do Nordeste com 17,9%. Foi possível observar que 43,9% dos programas são oferecidos por IES federais, 22% por estaduais e 1,2% por municipais. Assim, as IES públicas totalizam 67,1% dos programas de Educação. Observamos que 3,7% dos programas são ofertados por IES privadas com fins lucrativos, ainda que a iniciativa privada seja responsável por 32,9% do total de programas em Educação. Deste montante, 15% dos programas são ofertados por IES confessionais e 14,2% por outras IES sem fins lucrativos.

Devidamente identificado o *locus* de pesquisa em Educação, refinamos a busca para os documentos que trataram da autoavaliação a partir de 2004, porém, como prática de metavaliação da política do Sinaes e que assumissem a opção de realizar uma avaliação da política pública em si, com suporte dos modelos de ciclo de políticas. Em virtude desse filtro, fomos dispensando os documentos que trataram da autoavaliação em escala regional, associada a estudos de casos em algumas IES ou em determinados indicadores da Avalies, da ACG ou quando referenciada ao Enade, como, por exemplo, “a autoavaliação das IES do Estado do Ceará”, a “autoavaliação das IES privadas”, “a autoavaliação de um Instituto Federal de Educação”, a “autoavaliação de uma Instituição Pública Federal” etc. Isto não significa que estes trabalhos não nos deram nenhum suporte, pelo contrário, pois ao investigarem os casos singulares, nos mostraram importantes elementos para o alcance da totalidade do sistema.

Ainda que a hipótese de início do levantamento fosse de que os estudos ocorressem em programas de Educação, a premissa revelou-se falsa, pois conforme os resultados obtidos, referentes ao período entre abril de 2004 e o primeiro semestre de 2016, apenas 57,9% dos trabalhos acadêmicos eram vinculados aos Programas de Pós-Graduação em Educação (PPGE), seguido daqueles da área de Administração, com 14,6% e de Engenharia de Produção, com 6,3%. Na tabulação mais adiante podemos perceber que os trabalhos sobre autoavaliação no âmbito do Sinaes representam apenas 8,3% do total, sendo 1,6% em Doutorado (DO), 5,9% em Mestrados Acadêmicos (ME) e 0,8% em Mestrado Profissional (MF).

A informação sobre estes percentuais nos pareceu relevante, pois é a partir do levantamento das distintas vozes, de diferentes áreas do conhecimento, que poderemos compreender com maior clareza que a avaliação é conceito plurívoco, a comportar distintos olhares e, portanto, variadas percepções de qualidade. Ainda no intuito de entender de onde ecoam as vozes sobre ambos os temas, procedemos ao levantamento de



todos os programas *stricto sensu* em Educação que mantinham **linhas de pesquisa em avaliação da educação superior**. Podemos ver na tabela 1 que das 127 IES com programas de pós-graduação em Educação, 7,9% têm linhas de pesquisa nessa temática.

Tabela 1. Levantamento das IES que mantêm programas *stricto sensu* em Educação e que têm ou não linhas de pesquisa em avaliação da educação superior.

Natureza jurídica da IES	há linha de pesquisa em avaliação da educação superior?		Total
	não	sim	
Estaduais	27	1	28
Federais	46	6	52
Municipais	3	-	3
Privada com fins lucrativos	5	-	5
Privada confessional	16	2	18
Privada sem fins lucrativos, não confessionais	20	1	21
Total N	117	10	127
Total %	92,1	7,9	100,0

Fonte: Plataforma Sucupira-Capes, consulta realizada em 18 out. 2016 dados disponíveis em [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/informacoes\\_programa/informacoesPrograma.jsf](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/informacoes_programa/informacoesPrograma.jsf)

Inferese que o tema avaliação não é sedutor o suficiente para constituir linhas de pesquisa em todos os programas *stricto sensu* em Educação, o que talvez também justifique a quantidade de teses e dissertações sobre o tema em outras áreas, algumas até inusitadas, como Biologia Celular e Estrutural, além de Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Este parece ser um achado da pesquisa bem relevante, haja vista que, não sendo exclusividade do campo da Educação, fica evidente que um conjunto amplo de áreas despertou o interesse na avaliação e autoavaliação da educação superior.

E qual o hiato nessas pesquisas justifica investigar a autoavaliação? É a associação entre resultados internos e externos, de uma IES e do conjunto delas. Portanto, uma análise que envolva o interno e o externo em movimento cíclico e sucessivo, no qual um interfere no outro, em que a execução (ou a não execução) de um pode influenciar o outro e vice-versa<sup>38</sup>. Entretanto, a análise mais cuidadosa, pela leitura dos resumos ou,

<sup>38</sup> Em adição à categoria totalidade, interessante aporte encontramos em Marcellio (1635) sobre a natureza da unidade: “a unidade do indivíduo é numérica, segundo se diz, numérica e única, [é a percepção] pela qual a coisa é singular e una; sua indivisibilidade está em sua natureza singular” (MARCELLIO, 1635, p. 46). Para ele, só existe a ideia de unidade diante de um conjunto maior que a justifique, como algo uno e indivisível. Porém, ao mesmo tempo em que a unidade reclama sua indivisibilidade, esta requer que o todo (*totum*) se sujeite à divisão. O ser ou a coisa são singulares, porém diante de um corpo maior, que é uno [*singularis est una*], como a Igreja (una), o Estado (uno), a Sociedade (una).

em alguns casos, dos textos integrais, mostrou que, dos poucos, porém excelentes trabalhos sobre autoavaliação, nenhum aborda a autoavaliação em perspectiva macro, relacionada à meta-avaliação do Sinaes como um todo. Em geral, os estudos analisados revelam como ocorre o trabalho de autoavaliação, referenciado ou não na política do Sinaes, e quais suas limitações, fragilidades e forças. Mesmo assim, os trabalhos analisados não aplicaram um olhar esticado para a autoavaliação na conjuntura do Sinaes, buscando examinar de que maneira seus resultados estão localizados na conjuntura do sistema e à luz dos resultados de todas as avaliações e à luz da regulação. Sendo este o foco de nossa investigação, entendemos que aqui se situa o hiato nas pesquisas já realizadas e que justifica nossa contribuição para a investigação do tema eleito.

### **O que revelam algumas pesquisas sobre autoavaliação?**

Ao analisar a autoavaliação de um dos *campi* de uma universidade estadual que aderiu ao Sinaes, Queiroz (2008, p. 157) observou que embora a IES investigada anunciasse “a auto-avaliação com a finalidade de autoconhecimento e tomada de decisão, a preocupação com os procedimentos regulatórios [...] é bastante acentuada”. Para a pesquisadora, esta prática representava uma ameaça que poderia restringir a autoavaliação como mero instrumento burocratizante e que instiga aos processos de controle e regulação do Estado; que a autoavaliação tardiamente passou a fazer parte da rotina da IES e classificou como ponto crítico a aplicação do instrumento de avaliação por ocasião do preenchimento de um questionário *on line*, quando suscitou “posições dos sujeitos que preencheram o questionário, afirmando assim o sentido político e ético da avaliação” (p. 159). A autora ressalta o fato de que os membros entrevistados não se sentiam protagonistas da autoavaliação, além de verificar uma participação passiva e pontual dos mesmos naquele processo. Por fim, chamou atenção para “o baixo grau de envolvimento e a ausência de expressividade da comunidade acadêmica na ação avaliativa, desde a adesão ao Sinaes até a divulgação dos resultados” (p. 159).

Cabe aqui refletir se a importância que se dá internamente, em cada IES, à autoavaliação não é apenas reflexo da falta de importância que o poder público deu a este processo, que após a edição do Decreto nº 5.773/2006 passou a ser visto como entrave à regulação, conforme sustentou Bucci (2013).

Já a pesquisa de Cunha (2010) analisou os efeitos da autoavaliação nos cursos de graduação em Biologia, Pedagogia, Direito e Engenharia da Computação, da Universidade Federal do Pará, após 2004. A pesquisadora revelou práticas de autoavaliação em duas direções: (i) de um lado, a ausência de globalidade e de integração, que limitam o processo, além de iniciativas setorizadas no âmbito dos cursos, sem integração com a dinâmica institucional; (ii) de outro lado, um movimento positivo no âmbito dos cursos analisados, como a “necessidade de acompanhar e/ou participar dos diferentes processos avaliativos que afetam a graduação, estimulada pela confluência de políticas curriculares, avaliativas e de expansão” (p. 9). Para a autora, as diferenças no desenvolvimento da autoavaliação dependem das condições locais de cada unidade acadêmica (no caso investigado por ela) e do envolvimento de sua comunidade, e que esse tipo de avaliação mobiliza, em maior ou menor grau, o *habitus* acadêmico de forma positiva. Enfatiza também que a autoavaliação tem potencialidades formativas e que suas dinâmicas merecem reflexão da comunidade acadêmica, com vistas à sua consolidação; que “a autoavaliação é um processo que gera aprendizado, e, portanto, viver a avaliação traz efeitos, às vezes até inesperados” (p. 325). Destaca, ainda, a importância de não padronizar os mecanismos e instrumentos de avaliação, respeitando a dinâmica e peculiaridades de cada área-faculdade, assim como o entendimento de que a autoavaliação configura-se como um discurso forte, na perspectiva bourdieuniana, sendo um valor inquestionável porque “supostamente, expressa um consenso de toda a sociedade” (p. 326). Acrescenta a autora que, quando implementada com sua carga formativa, a autoavaliação gera uma reflexão capaz de mobilizar as forças da IES. Por fim, concluiu que a autoavaliação, no contexto investigado

[...] é caracterizada tanto pela parcialidade e desarticulação quanto pela absorção do desejo e do interesse por se autoavaliar, incorporando assim, nos termos de Bourdieu, uma *illusio avaliativa*. Com essa visão, a autoavaliação é parcial, porque não consegue ainda estruturar um modelo avaliativo amplo que consiga efetivamente dar conta de todas as dimensões institucionais. A desarticulação se expressa pela difícil integração dos processos avaliativos já existentes na instituição com os mecanismos oficiais de avaliação institucional, em especial a CPA. Contudo, apesar desses obstáculos, o interesse pelas práticas avaliativas vem aumentando nos cursos de graduação, em virtude da confluência de políticas curriculares, avaliativas e de expansão, como o Sinaes, as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) e o Reuni. A pesquisa destacou, ainda, a existência de contradições e divergências no processo autoavaliativo. A contradição se refere à coexistência de ações movidas pelo paradigma da avaliação formativa com as pautadas na perspectiva

tecnoburocrática. As divergências versam sobre os objetivos, o formato da avaliação e o uso desses resultados (CUNHA, 2010, p. 328-329).

Em pesquisa sobre o tema, Ferreira (2012) investigou a metavaliação da autoavaliação de uma tradicional universidade privada sediada no município do Rio de Janeiro, concluindo que a autoavaliação naquela IES estava coerente com a política do Sinaes e que a CPA funcionava adequadamente. Identificou, também, “efetiva participação da comunidade interna e externa nos processos de autoavaliação institucional, divulgação das análises e dos resultados das avaliações, estando as informações correspondentes acessíveis” (p. 49). Essa pesquisa pontuou que a IES implementava adequadamente ações acadêmico-administrativas baseadas nos resultados da autoavaliação e das avaliações externas. Para concluir, enfatizou que a “autoavaliação institucional [...] alcançou resultados muito bons em todos os quesitos, revelando um planejamento e realização adequados, além de alinhados com o preceituado pelo Sinaes” (p. 50). Importa registrar que a IES investigada pela autora foi sumariamente descredenciada pelo MEC em 2014<sup>39</sup>, em virtude do não atendimento de uma série de requisitos de avaliação e de regulação.

Outra perspectiva de abordagem da autoavaliação é apresentada por Botelho (2016), que investigou os efeitos da autoavaliação em uma universidade estadual, estendendo sua análise a onze *campi* da IES, distribuídos por mais de quarenta municípios do estado, todos visitados pela pesquisadora. As principais conclusões da autora apontam para a falta de compromisso dos gestores com o processo avaliativo e com o uso dos resultados e para o fato de que, embora aderindo ao Sinaes, a atenção daquela IES estadual se volta para cumprir os aspectos regulatórios em detrimento do caráter formativo da avaliação, bem como a inoperância dos gestores no processo de autoconhecimento institucional. Outras conclusões foram: (i) os fins da política do Sinaes não foram percebidos no contexto investigado, permeado por momentos de contradição e de tensões; (ii) evidente esforço por parte da CPA na condução da autoavaliação que tem lhe

---

<sup>39</sup> O descredenciamento da IES ocorreu conforme os despachos da Seres/MEC n° 2, n° 3 e n° 4, todos de 13 de janeiro de 2014, publicados no Diário Oficial da União de 14 de janeiro de 2014, seção 1, p. 20-21. O Parecer CNE/CES n° 156, de 2014, relata a tramitação do descredenciamento dessa IES, no qual se verificam, entre outros problemas, (i) transferência arbitrária de alunos de um *campus* para outro, (ii) inadimplemento de direitos trabalhistas do corpo docente e demissão de forma irregular, (iii) não solicitação do credenciamento nos termos da lei, (iv), infraestrutura incompatível com as atividades acadêmicas, (v) insustentabilidade financeira etc. O parecer pode ser consultado em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16018-pces156-14-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16018-pces156-14-pdf&Itemid=30192)>.

agregado certa solidez com potencial para consolidar uma cultura avaliativa; (iii) impossibilidade de conscientizar os gestores para uma avaliação formativa e do uso dos resultados; (iv) aos poucos há adesão dos diferentes *campi* à autoavaliação e que se há resistências elas não foram percebidas. Contraditoriamente, a pesquisa indica que embora o Conselho Estadual de Educação local incentive a IES a aderir às recomendações do Sinaes, não há por parte desse colegiado reconhecimento da autoavaliação, cujos resultados não embasam a regulação da universidade investigada.

A seu turno, Gonçalves (2016a) analisou a autoavaliação na Universidade de Brasília - UnB, do proposto como política ao praticado na IES, reconhecida como “precursora da avaliação institucional no país” (p. 8). A pesquisa enfatizou que a autoavaliação ainda tem espaços para avançar, haja vista que nem mesmo o histórico da UnB em matéria de avaliação impediu que o processo fosse preterido na IES. Identificou ainda esforços dos membros da CPA e a existência de um processo de sensibilização, mas que essa comissão local não se impunha como real coordenadora do processo avaliativo. A pesquisadora ressaltou também que: (i) assim como em outras IES, é evidente a necessidade de fomentar uma cultura de avaliação formativa naquela universidade; (ii) não obstante o destaque do Enade no âmbito do Sinaes, vinculado a práticas controladoras, o sistema experimenta um estágio em que os índices, CPC e IGC<sup>40</sup>, convivem com maior valorização da autoavaliação; (iii) embora a autoavaliação tenha sido prevista como processo nuclear da política do Sinaes, “foi mais plausível crer que a autoavaliação não lograria exercer seu papel formativo intencional; e, infelizmente, na realidade analisada nesta pesquisa – a da UnB –, isso veio a ser comprovado” (p. 207).

Ao consultarmos o sistema e-MEC, em 04 de junho de 2017, constatamos que essa universidade ainda não havia solicitado seu recredenciamento presencial, conforme recomenda a Lei do Sinaes e a Portaria Normativa nº 1/2007 (BRASIL, 2004a, 2007a). Ao conjugarmos esta informação com as conclusões de Gonçalves (2016a), no que se refere à autoavaliação na UnB, tornar-se-ia possível argumentar que essa prestigiada universidade não teria aderido ao Sinaes em sua globalidade. Concluir desta forma poderia contrariar nosso próprio argumento, o de que é necessário analisar o Sinaes e a cultura de avaliação nas IES à luz da categoria totalidade e, conseqüentemente, da sistematicidade e interação entre os diferentes componentes desse sistema. Em razão

---

<sup>40</sup> Ambos os índices foram criados em 2008 pela Sesu/MEC tendo por base os resultados do Enade e de um conjunto de insumos que são extraídos do Censo da Educação Superior do Inep e do questionário que o aluno preenche ao tempo da realização do Enade (BRASIL, 2008b, 2008c).

desta auto-advertência, fomos ao sistema e-MEC e constatamos que a IES solicitou seu credenciamento na modalidade EaD em 2008, processo nº 200810049.

Vale citar que o instrumento de avaliação para a modalidade a distância não só considera as mesmas dez dimensões do art. 3º da Lei do Sinaes, como demonstra maior complexidade em virtude das especificidades dessa modalidade<sup>41</sup>. Analisando o Parecer CES/CNE nº 189/2016<sup>42</sup>, que deliberou sobre o credenciamento a distância da UnB, constatamos que nele foi feita densa análise da vida da IES, de todas as suas atividades, inclusive presenciais e pesquisa, listando todos os cursos, situação regulatória e indicadores de qualidade. Dos três polos avaliados presencialmente, além da sede, um obteve CI 3 (nesta avaliação a dimensão 1 e a 8 tiveram conceitos negativos) e outros dois polos obtiveram CI 4 e todas as dimensões com notas positivas. O relator indicou que a autoavaliação institucional não inclui “em sentido macro, os diversos atores do processo, o corpo técnico-administrativo não é consultado no processo avaliativo [e que] o relatório da CPA é burocrático e detalhado, mas não há articulação com as metas estabelecidas e análise dos dados” (processo e-MEC 200810049, Parecer CNE/CES nº 189/2016, p. 14).

Veremos mais adiante, na tabela 11 - na seção 3.4, que são muitas as oportunidades em que o Estado avaliador analisa a qualidade de uma IES. De qualquer modo, analisar a qualidade da educação superior não é monopólio da avaliação, o que restará evidente ao longo desta dissertação, na medida em que órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) também desenvolvem seus indicadores de qualidade das IES.

Em perspectiva diversa dos estudos anteriormente comentados, Griboski (2014) analisou a política do Sinaes a partir da seguinte indagação: “regular e/ou induzir qualidade?” e definiu como recorte os cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. Nessa pesquisa identificamos a ocorrência de trinta e três (33) argumentos associados à autoavaliação, 2.221 relacionados ao termo avaliação, 576 alusivos ao termo regulação, além de 475 ocorrências relativas ao termo Enade. Em virtude do que assevera Franco (2008), de que as reiteradas ocorrências de determinados conteúdos também

---

<sup>41</sup> Acrescente-se que o recente Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 (D.O.U. de 26/05/2017, p. 3) que disciplina a oferta, regulação e avaliação da educação a distância, e que passou a considerar equivalentes os atos de credenciamento presencial e a distância, para as IES federais (art. 12), assim como dispensar credenciamento específico para graduação, naquelas já credenciadas para *lato sensu* (art. 22). Por analogia, em sentido contrário, é razoável aceitar que em virtude de seu credenciamento a distância a UnB satisfaça às exigências da mencionada Portaria Normativa nº 1/2007.

<sup>42</sup> A consulta foi realizada em 14 jul. 2017 e o parecer do CNE pode ser consultado no seguinte endereço: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35591&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=35591&Itemid=866)>

podem manifestar, de forma latente ou manifesta, a relevância do mesmo para o produtor do texto, podemos concluir que a autoavaliação mereceu destaque na pesquisa de Griboski (2014), razão pela qual resolvemos incorporar suas conclusões acerca do tema. Esta autora partiu do pressuposto de que “não seria suficiente realizar uma análise isolada dos elementos [constitutivos do] Sinaes (autoavaliação, avaliação externa de IES, de cursos e do Enade), sobretudo porque desconstituiria sua finalidade” (p. 36). Sua justificativa para uma análise conjuntural dos diversos componentes do Sinaes se deu pelo fato de os estudos sobre essa política ocorrerem de forma desarticulada, revelando análises isoladas dos resultados da avaliação.

Segundo a autora, para construir uma cultura de avaliação há que se valorizar a avaliação institucional que precisa ser praticada por meio da autoavaliação. No estudo em questão identificamos que embora um notável conjunto de políticas educacionais considere o Sinaes como critério para adesão das IES, a política regulatória tem privilegiado os resultados do Enade, CPC e IGC. Este quadro tem se configurado ainda que a Lei nº 10.861/2004, o Decreto nº 5.773/2006 e a Portaria Normativa nº 40/2007 apontem “para o uso dos resultados do Sinaes, com primazia para a autoavaliação, como subsídio à regulação da educação superior” (p. 197).

Griboski (2014) entende, ainda, que a implementação do Sinaes pode ser entendida como ponto de partida, mas que, contraditoriamente, aponta uma dualidade, o controle e a melhoria da qualidade, pois ao mesmo tempo em que pode induzir a uma gestão autoritária e controladora das IES e do próprio Estado (avaliador e regulador) estimulando a profissionalização do instrumental avaliativo ou a homogeneidade avaliativa a que se refere Neave (2014). A pesquisa indica que a relação entre avaliação e regulação está situada em um terreno com fronteiras difíceis de transpor e que aspectos políticos e burocráticos atuam como “inibidores do papel estratégico da autoavaliação das IES e da avaliação externa” (p. 306). Vale, por fim, resgatar o entendimento da referida pesquisadora, em trecho que, a nosso ver, sumariza as inquietações de quem investiga o Sinaes, em sua amplitude:

[...] a avaliação tem como finalidade identificar o percurso da IES para alcançar a qualidade da gestão acadêmica e desenvolver um processo de pesquisa e extensão. Esse diagnóstico da qualidade da educação superior pretende sensibilizar a comunidade acadêmica a respeito da importância de refletir sobre a institucionalização do processo avaliativo. Essa é uma questão fundamental que diz respeito ao objetivo do Sinaes no desafio a ser enfrentado pelo Estado, dada a estreita

relação que tem esse processo com a política econômica e social do país. Questiona-se, portanto: como consolidar a cultura da avaliação da educação superior e buscar seus fundamentos nos processos de autoavaliação de responsabilidade da IES? (p. 176).

Independentemente das conclusões a que chegaram os estudos comentados até aqui, parece incontestável que a avaliação é fato irrevogável e irrenunciável, como salientam Griboski e Fernandes (2012), sendo uma conquista da sociedade brasileira, ainda que, por vezes, possa ser erroneamente reduzida como elemento de regulação e de controle. Ademais, tem existido certa tendência em confundir Estado avaliador com a própria avaliação, mas também com o Estado regulador. Diante disso, nunca é demais ressaltar que enquanto avaliação é um movimento exógeno ao Estado, embora por ele incorporado, a regulação, mesmo sendo criada do Estado e atrelada ao campo da administração pública e do direito administrativo, conforme Aragão (2002), seus critérios são robustamente decididos fora do aparelho estatal, prevalecendo aqui a tese da captura, para invocar Lowi (1969). Esse autor resalta que as entidades que atuam em segmentos regulados entendem muito mais do objeto em questão do que o próprio Estado regulador, instância na qual este se torna capturado<sup>43</sup> pelos regulados. Em decorrência deste movimento, passa a editar normas que atendam aos interesses dos grupos poderosos da arena política em questão.

### **Ainda o método: abordagem, tipo de pesquisa e amostragem**

A pesquisa que realizamos conjugou uma **abordagem qualitativa-quantitativa**. Os autores que embasaram a análise dos dados concordam que a pesquisa qualitativa não se restringe à representatividade numérica, devendo o pesquisador privilegiar um adensamento analítico dos sujeitos estudados, reduzindo ao máximo os prejuízos a partir de preconceitos formulados. Neste rumo, Fonseca (2002, p. 20) frisa que na pesquisa quantitativa os resultados podem ser quantificados, recorrendo à “linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc. A utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente”.

---

<sup>43</sup> Convém atentar para o debate mais recente sobre as políticas regulatórias, a sustentar que a teoria da captura não dá conta de explicar as relações entre reguladores e regulados. O texto *The Rule of Law in the Regulatory State*, de Cochrane (2015), defende a prevalência do “capitalismo de camaradagem” (*crony capitalism*) face à tese da captura.



A seu turno, Minayo e Sanches (1993, p. 247) defendem que é possível a adoção de um método misto (quali-quantitativo), pois “a relação entre quantitativo e qualitativo [...] não se reduz a um *continuum*, ela não pode ser pensada como oposição contraditória [...] o estudo quantitativo pode gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente, e vice-versa”. Como nosso estudo focalizou na análise documental, relatórios de autoavaliação, conjugados a pareceres do CNE e à avaliação externa, pareceu-nos razoável assumir, também, um viés mais qualitativo. Todavia, foi impossível negar o expressivo banco de dados de resultados de avaliações do INEP, do qual compilamos as avaliações do Sinaes, o que já fazia parte da rotina de trabalho do pesquisador. A partir disso, adotamos também exercícios estatísticos com os dados, na tentativa de extrair deles algumas contribuições para alcançar nossos objetivos específicos.

Cumprido frisar que nossa amostra se caracteriza como aleatória estratificada, adotada quando existem traços distintivos nos subgrupos da população que pretendemos investigar. Aleatória porque admite a escolha com base na experiência e domínio do pesquisador na área a ser estudada; estratificada porque visa garantir a representatividade dos distintos grupos. Nesta moldura, definimos nossa pesquisa, **quanto ao tipo**, em descritiva e explicativa. Isto porque, além de descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade ela visou identificar os fatores que determinam ou que contribuem para explicar a ocorrência dos fenômenos. Sob este prisma, Gil (2008, p. 43) alerta que “uma pesquisa explicativa pode ser a continuação de outra descritiva, posto que a identificação de fatores que determinam um fenômeno exige que este esteja suficientemente descrito e detalhado”. Paralelamente, o estudo assume também um caráter documental, ainda que também adote recursos da pesquisa bibliográfica, haja vista que, segundo Fonseca (2002), elas não são excludentes, mas complementares.

No que tange à **amostra** utilizada na pesquisa, Pires (2008, p. 155) menciona que as “estratégias da amostragem são portadoras de uma parte razoavelmente grande de imprevisibilidade”. Para ele, na definição da amostra há que se levar em conta o involuntário da obra, que na pesquisa qualitativa, com formas muito diversificadas, torna impossível um inventário detalhado das diferentes adaptações da amostra aos diferentes objetos. De acordo com o referido autor, nas amostras não-probabilísticas (intencionais), sua definição é feita a partir da experiência do pesquisador no campo de pesquisa, numa empiria pautada em raciocínios instruídos por conhecimentos teóricos da relação entre o objeto de estudo e o *corpus* a ser estudado.

O critério de representatividade da amostra na pesquisa qualitativa não se utiliza de rigor numérico, como na quantitativa, uma vez que a qualitativa responde a questões muito particulares e se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Os autores consultados recomendam que na definição de uma amostra se proceda a algum tipo de saturação teórica, de refinamento dos dados e sujeitos a serem investigados, esgotando ao máximo a coleta de dados e constatando que há um nível aceitável de representação. À luz do referencial comentado, foram selecionadas 11 (onze) IES para nossa amostra, a partir de uma base de dados que compilamos com 60.842 processos protocolados no Sistema e-MEC até agosto de 2015, **primeira etapa** de composição da amostra. Essa base foi associada à outra com os pareceres do CNE, da qual compilamos os resultados de avaliações externas das IES que foram submetidas ao rito da Portaria Normativa nº 1/2007 (BRASIL, 2007c). Para compilar os processos que formaram a primeira base de dados, acessamos o perfil de cada IES no sistema e-MEC.

A **segunda etapa** correspondeu ao refinamento da amostra, quando compilamos<sup>44</sup> nos pareceres da CES/CNE, um total de 1.207<sup>45</sup> (mil, duzentos e sete) resultados de avaliações externas de IES (Avalies), tanto de credenciamento de IES, credenciamento presencial e a distância, como aquelas avaliações com vistas à mudança de categoria acadêmica. Desta maneira, tínhamos à disposição dados confiáveis em sua origem, para posterior seleção da amostra. Após a saturação teórica dos dados, restou claro que apenas um universo de 765 (setecentos e sessenta e cinco) IES seria elegível à amostra. Esta quantidade correspondia àquelas IES que se submeteram ao procedimento da Portaria Normativa nº 1/2007, já indicada, com deliberação concluída no CNE. Observemos a tabulação com o montante de processos deliberados por aquele colegiado e homologados pelo Ministro da Educação, de onde foi selecionada a nossa amostra.

Tabela 2. Resumo dos processos de credenciamento protocolados no eMEC, com deliberação concluída em agosto de 2015

Tipo de ato regulatório	Ano do protocolo										Total
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Recredenciamentos	N	431	115	88	54	73	2	2	0	0	765
	%	56,34	15,03	11,50	7,06	9,54	0,26	0,26	0,00	0,00	100

Fonte: CNE, consulta realizada em agosto de 2015.

<sup>44</sup> A compilação dos resultados foi feita em agosto de 2015, no site da CES/CNE, disponíveis em <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos>

<sup>45</sup> O total refere-se aos resultados de Avalies para fins de credenciamento e credenciamento de IES, credenciamento ou credenciamento na modalidade EaD, além de avaliação par fins de mudança de categoria acadêmica de faculdade para centro universitário ou deste para universidade.

A **terceira etapa** de composição da amostra consistiu em escolher 590 (quinhentos e noventa) IES, que, além da deliberação da CES/CNE, tiveram seus respectivos pareceres homologados<sup>46</sup> pelo Ministro da Educação e com publicação da respectiva portaria ministerial no Diário Oficial da União. Na **quarta e última etapa** selecionamos, dentre as 590 IES, a efetiva amostra, considerando a saturação teórica, na tentativa de garantir representatividade das seguintes categorias: (i) as cinco regiões do Brasil (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul); (ii) as organizações acadêmicas (faculdades, centros universitários e universidades<sup>47</sup>); (iii) as duas categorias administrativas do SFE (federais e privadas), conforme art. 16 da LDBEN/96. Dentre as 590, tivemos 25 (4,2%) federais e 565 (95,8%) privadas. Garantidos os três níveis de representatividade anteriormente indicados, foi possível selecionar 11 (onze) IES, conforme o quadro que segue.

Quadro 1 - Especificações das IES da amostra

<b>IES</b>	<b>Região</b>	<b>Categoria acadêmica</b>	<b>Categoria administrativa</b>
IES 1	CO	Universidade	Privada confessional, sem fins lucrativos
IES 2	CO	Universidade	Federal
IES 3	NE	Faculdade	Privada com fins lucrativos
IES 4	NE	Universidade	Privada com fins lucrativos
IES 5	NE	Centro Universitário	Privada com fins lucrativos
IES 6	NE	Universidade	Federal
IES 7	NO	Faculdade	Privada com fins lucrativos
IES 8	NO	Universidade	Federal
IES 9	NO	Instituto	Federal
IES 10	SE	Universidade	Federal
IES 11	S	Universidade	Federal

Glossário: CO (Centro-Oeste), NE (Nordeste), NO (Norte), SE (Sudeste), S (Sul).

Na tentativa de ampliar a percepção do leitor sobre as características das IES investigadas, o apêndice I traz um quadro de dados relativos às suas comunidades e às suas atividades. Superada a definição da amostra, contatamos a Coordenação-Geral de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Ensino Superior (CGACGIES), vinculada à DAES/INEP, para que nos fornecesse todos os relatórios de autoavaliação

<sup>46</sup> Para que tenham validade, as deliberações do CNE precisam ser homologadas nos termos do art. 2º da Lei nº 9.131/1995 (BRASIL, 1995).

<sup>47</sup> Na organização universidade inserimos os Institutos Federais de Tecnologia (IFET), pois o §1º do art. 2º da Lei nº 11.892/2008 estipulou que, para efeito da incidência das disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior, os Institutos Federais são equiparados às universidades federais.

das IES, demanda registrada sob os números de protocolo 23480000532201743 e 00700000071201771. O pedido foi negado pela coordenação e protocolamos recurso ao titular da DAES/INEP, sendo igualmente negado. O argumento às negativas pode ser lido no anexo I, no sentido de que os relatórios de avaliação são peças instrumentais à regulação e que a legislação garante seu sigilo para proteger as IES da concorrência desleal; que uma vez publicado o ato regulatório final, ao qual as avaliações estariam atreladas, os relatórios poderiam ser concedidos. A necessidade de concluir a pesquisa no tempo regimental impediu que recorrêssemos novamente para avisar as autoridades do INEP que todas as portarias de credenciamento das IES da amostra já tinham sido publicadas no Diário Oficial da União (DOU) na data do pedido. Os termos do pedido, as negativas, os recursos e suas respostas encontram-se no anexo I, a esta dissertação.

No que se refere à amostragem, Becker (2007) defende que é a arte de reconhecer que não se pode agarrar tudo<sup>48</sup>, que é necessário fazer escolhas e que “precisamos da amostra para convencer as pessoas de que sabemos alguma coisa sobre toda a classe” (p. 100). Para ele, como não podemos passar a eternidade investigando o objeto de estudo, é necessário tomar atalhos, que levam a “violações da maneira como a pesquisa deve ser feita” (p 106).

Ainda conforme o autor, as ciências sociais convivem com certo anseio de completude, de enganosa expectativa da descrição completa do objeto investigado, ilusão que foi reforçada pelas técnicas de manipulação de dados por sofisticados *softwares* computacionais, que lidam com bases de dados e microdados em grande escala. De qualquer modo, este experiente sociólogo adverte que jamais haverá descrição completa do objeto investigado, pois o que os estudiosos acham ser uma “uma descrição exata nem de longe é isso, mas sim uma espécie de sumário analítico do que viram, destinado a escapar da exigência de relatar a coisa toda em vez de dar amostras” (p. 107).

Deparamo-nos com a necessidade de estabelecer atalhos quando obtivemos a recusa da DAES/INEP para acesso aos relatórios de autoavaliação, recusa que em si já trazia indícios de que não foi garantido o caráter público dos dados avaliativos, referido na Lei do Sinaes. Decidimos, então, trabalhar com os relatórios publicados pelas próprias IES em seus sites, totalizando 68 (sessenta e oito) relatórios nos quatro ciclos avaliativos, contabilizados na Tabela 5, constante do item 3.2. Além desses documentos,

---

<sup>48</sup> Becker (2007, p. 96-97) sustenta que “a amostragem é um tipo de sinédoque, em que queremos que parte de uma população, organização ou sistema que estudamos seja considerada como representante, de maneira significativa, do todo de que foi extraída”.

consideramos dados veiculados pelas CPAs nos respectivos sites, como outros relatórios internos e, no caso das IFES, também os relatórios de gestão à CGU, elaborados segundo normas do TCU<sup>49</sup>. Nosso foco de atenção foram os relatórios da CPA e os outros documentos serviram apenas para ampliar nossa percepção sobre o caráter público dos procedimentos de autoavaliação, conforme determina o art. 2º da Lei nº 10.861/2004.

Considerando o exposto, a estrutura da presente dissertação divide-se, além desta introdução e das considerações finais, em três capítulos. No primeiro, intitulado “Expansão e (des)encontros entre autoavaliação, Avalies e regulação, no cenário mais amplo da educação superior”, discutimos as configurações da educação superior no Brasil e suas singularidades. A discussão proposta mostra que os desencontros ocorrem no plano do que é dito, em relação à política definida para o setor, pressupondo a articulação entre expansão e avaliação; no plano do que foi feito, a primeira tem preterido a execução da política de garantia da qualidade, nos moldes definidos pela CEA/2003. Na reflexão empreendida ganha destaque o fato de que autoavaliação, que seria o ponto de partida da avaliação e da regulação, configura-se como processo existente e em vários graus de consolidação, embora desarticulado do todo-Sinaes, como aborda a literatura da área, utilizada na dissertação.

No segundo capítulo, que tem como título “Avaliação e regulação da educação superior brasileira: entre a transparência e a opacidade” debatemos a natureza e o sentido de uma administração pública pautada no gerencialismo, no qual a avaliação passa a figurar como critério de *accountability* e instrumento de regulação, a comportar práticas de prestação de contas (ao Estado e à sociedade). Questionamos também, o sentido de práticas de transparência, que assumem propósitos difusos, relacionados aos fins do Estado, mas também aos propósitos mercantis. Neste cenário, exploramos as ideias de autores que tratam da tirania da transparência que, sob o pretexto de atender aos fins da administração pública e do Estado, ajusta-se às causas do mercado.

O terceiro capítulo – mais longo da dissertação e que tem como título “Posição e oposição dos atores do Sinaes em relação à autoavaliação” – é constituído pela análise e interpretação dos achados da pesquisa, pela conversa que temos com nosso suporte metodológico e com as bases teórico-conceituais que sustentam a investigação. No primeiro momento, além de explicitar os procedimentos para análise de conteúdo (AC),

---

<sup>49</sup> O controle externo das IES se dá por força do art. 70 da CF/1988, a requerer fiscalização da União e das entidades da administração direta e indireta, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

abordamos a autoavaliação no âmbito das IES, segundo a especificação dos documentos produzidos pelas CPAs.

Depois, discutimos como se desenvolve a cultura da avaliação nas IES, explorando teoricamente o conceito de cultura, além de analisarmos a composição das suas CPAs, segundo a representação recomendada pela Lei nº 10.861/2004, bem como as potencialidades e fragilidades da autoavaliação das IES. Na sequência, investigamos a atuação do Estado avaliador diante da autoavaliação, a atuação da DAES/INEP, Conaes e CTAA frente ao mesmo processo, inventariando questões como representatividade nestes dois colegiados, entre 2004 e 2015. Para fechar o capítulo, examinamos a atuação do Estado regulador diante da autoavaliação, delimitando quais órgãos podem ser considerados como Estado regulador, na condução dos processos regulatórios de IES, associados à Avalies.

Por fim, discutimos o papel do CNE em um cenário mais amplo diante dos resultados da Avalies de 1.207 IES, entre 2006-2015, e qual o espaço ocupado pela autoavaliação na agenda do colegiado.

## **CAPÍTULO 1 – (DES)ENCONTROS ENTRE AUTOAVALIAÇÃO, AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO NA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA**

Em sintonia com a abordagem metodológica do materialismo histórico dialético, a discussão feita neste capítulo corresponde ao imbricamento entre as três categorias de análise ou de estudo eleitas para a presente investigação: educação superior, avaliação e regulação. Becker (2007) adverte para a solução fácil de definirmos categorias consagradas pela convenção entre pesquisadores, em relação a determinado tema. Na interpretação do referido sociólogo, os cientistas costumam fazer um tipo de acordo quanto ao que investigar ignorando significativa parcela do que já está posto, fechando os olhos para os dados disponíveis. Entretanto, mesmo que seja “bom ter uma maneira convencional de fazer o nosso trabalho [...] é bom também fazer tudo que for preciso para sacudir essa convenção de vez em quando” (p. 117).

O autor adverte para que o pesquisador não se deixe levar pelas armadilhas que as categorias convencionais costumam preparar. Em nossa pesquisa, ao assumirmos a regulação como categoria de estudo tínhamos consciência de que se tratava de uma categoria convencional em quase todos os estudos da autoavaliação no Sinaes. Ao definirmos um aporte teórico para nos guiar na investigação costumamos fazer um *checklist* entre o que verificamos em campo e aquilo que o referencial teórico descreve em relação ao objeto. Isto acontece quando desenhamos a priori “nosso conceito sob medida para se ajustar a uma ocorrência particular” (BECKER, 2007, p. 162).

Para fugir dessas armadilhas, e ciente de como vem se desenvolvendo a autoavaliação nas IES, à luz do que outros investigadores já observaram, fomos instigados a desvelar como é que o Estado regulador tem tolerado tantas IES com resultados negativos na dimensão referente à autoavaliação, uma vez que ela seria o fio condutor do Sinaes, conforme estabelecido na própria lei. Os estudos que analisamos deram indícios de descaso dos reguladores para com a autoavaliação, denotando-se uma postura um tanto dúbia entre Estado regulador e Estado avaliador, pois enquanto o primeiro pouco valoriza a autoavaliação em suas decisões regulatórias, o segundo tem empenhado esforços para fortalecer aquela atividade nas IES. Foi assim que a categoria regulação, associada ao fenômeno da expansão da educação superior, assumiu importância neste estudo, pois a partir dela conseguimos compreender que tipo de autoavaliação vem sendo feita e com que finalidade.

É nesta conjuntura que a opção pelo materialismo histórico dialético, segundo Kuenzer (2011, p. 61), requer que o investigador se posicione desde o ponto de vista teórico-metodológico, o que demanda ser “necessário trabalhar adequadamente com as categorias de conteúdo e de método”. Para a autora, enquanto as categorias do método direcionam as relações entre o pesquisador e o objeto investigado, as categorias de conteúdo podem ser entendidas como “recortes particulares, sempre definidos a partir do objeto e da finalidade da investigação” (p. 66). Em decorrência disto, abordamos nesta parte da dissertação a relação entre a expansão da educação superior, as finalidades da Lei nº 10.861/2004 e as funções de regulação. Trata-se, portanto, de uma tríade analítica: expansão ↔ avaliação ↔ regulação. A discussão proposta pode ser compreendida como os (des)encontros entre o dito, o feito e o silenciado nas políticas de expansão e de garantia de qualidade, sendo ela parametrizada pelo ângulo da avaliação e autoavaliação.

### **1.1 A qualidade da expansão da educação superior no Sistema Federal de Ensino e o lugar da autoavaliação**

Como adiantamos nos parágrafos iniciais da introdução, a educação de qualidade é o *móvel* da conduta dos atores do SFE, que passaram a ter no relatório da CEA e na própria Lei nº 10.861/2004 uma espécie de código de ética com os princípios mobilizadores de suas ações, sempre almejando as finalidades de que trata o art. 43 da LDBEN, já transcritas. Neste sentido, para avançar na argumentação construída nesta primeira parte do capítulo tomamos como referência o seguinte trecho extraído do relatório da CEA, produzido em 2003, sobre as expectativas em relação à autoavaliação:

[...] os processos de avaliação interna e os da externa devem ser constantemente avaliados, tanto pelas próprias IES quanto pelo MEC. As análises dos processos de avaliação e as recomendações específicas daí derivadas devem fazer parte dos respectivos relatórios. De modo especial, cada novo ciclo avaliativo deve levar em conta os acertos e eventuais equívocos do processo anterior. Por sua vez, **a Conaes fará suas recomendações para o contínuo aperfeiçoamento dos processos de avaliação, buscando verificar questões como a sua adequação à complexidade institucional e à diversidade** (BRASIL, 2003c, p. 81, grifos nossos).

A CEA recomendou que a avaliação externa deveria ter “como ponto de partida a avaliação produzida internamente” (BRASIL, 2003c, p. 55). Efetivamente, o Congresso Nacional acatou a recomendação e a Lei nº 10.861/2004 determinou no art. 2º que os



resultados da avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes “constituirão referencial básico dos processos de regulação” (BRASIL, 2004a). Nossas análises partiram dessas referências, em especial da transcrição anteriormente destacada, daquilo que se almejou do Estado avaliador em relação ao Sinaes, dos deveres que lhe foram atribuídos; daquilo que se vislumbrava para além da avaliação, que está no plano do uso dos seus resultados pelo Estado regulador e que permitiria uma análise cíclica do trabalho da IES. Aqui entendida a regulação na sua aspiração de ordenar condutas, para que os regulados possam ser levados a desenvolver as melhores práticas (BUCCI, 2013). Neste caso, o *móvel da conduta* dos reguladores seria o fomento às boas práticas dos regulados, em permanente diálogo com o código ético do Sinaes, que não pode ser petrificado, mas maleável e aberto a novas realidades que reconfiguram a política.

O encadeamento lógico no Sinaes estabelece a autoavaliação como ponto de partida das avaliações externas, cujos resultados constituem referencial básico da regulação, não só com vistas a ordenar o funcionamento das IES e cursos existentes, mas de ordenar a expansão deste nível educacional, tomando por base estes diagnósticos da qualidade do sistema. Bastaria então que verificássemos se as IES realizam a determinação legal de autoavaliarem-se dentro do que a lei estipula, e que o Estado regulador considerasse os resultados das avaliações em seu bojo decisório, de maneira que a expansão ocorresse com atendimento dos pressupostos necessários. Entretanto, esta percepção da lei e de sua *vis coactiva*<sup>50</sup> (AQUINO, 1990a, 1990b) ascendeu à condição de imperativo categórico, a partir das teorias sobre o conceito de lei em Marsílio de Pádua<sup>51</sup> (1275-1342). Este fenômeno ocorre, sobretudo, em sociedades constitucionalistas e da cultura de obediência à lei, ao contrato social (HOBBS, 1929).

Todavia, encarar a lei como imperativo categórico, na acepção de Kant (2007), que coage a vontade do homem e é posta como vontade universal e exigência incondicional, conduz à aspiração de uma ordem perfeita e de obediência. Nesta moldura teórica, não deveríamos encontrar “constitucionais que conspiram declaradamente contra a Constituição” (MARX, 1982, p. 20) ou, no presente caso, um ministério de governo conspirando contra seus próprios regulamentos, na medida em que procura dar destaque ao Enade em detrimento das outras duas avaliações. A centralidade da política regulatória

---

<sup>50</sup> A lei, segundo Tomás de Aquino, classifica-se teleologicamente ou quanto à sua finalidade, na (i) *vis directiva*, mas também quanto à sua eficácia ou o poder de se fazer executável, na (ii) *vis coactiva*, ou o que comumente se chama “a força da lei”, seu poder de coerção (AQUINO, 1990a, 1990b).

<sup>51</sup> Atribui-se a Marsílio, teólogo, jurista e conselheiro político de Luís IV, Imperador do Sacro Império Romano-Germânico (1314-1347) a separação entre Teologia e Direito, na obra *Defensor pacis*, de 1324.

no referido exame denota em verdade um “poder executivo que encontra na sua própria debilidade a sua força”, para invocar novamente (MARX, 1982, p. 20).

Para estudar políticas públicas devemos desconstruir esta percepção da lei como imperativo categórico e admitir que condutas possam andar desalinhadas dos seus ditames, tanto pelo poder público quanto pelos administrados. A este comportamento desviante Hans Kelsen (1881-1973) chamou *dessuetude*, que é o descaso oficial à norma escrita pelos oficiais do Governo e também por parte dos cidadãos (SOUSA, FERNANDES, 2016a). Sabemos que, após 2008, o Sinaes, direcionou seu foco de atenção ao Enade, CPC e IGC, ainda que a Lei nº 10.861/2004 privilegie, em sua letra e espírito, os resultados das avaliações presenciais e da autoavaliação. É nesta conjuntura que se configura o desencontro entre o dito e o feito, entre a autoavaliação, a avaliação externa, a as atitudes regulatórias do MEC e do CNE.

Foi neste cenário que nosso estudo tratou do lugar da autoavaliação no âmbito do Estado avaliador e do Estado regulador, responsáveis pela execução da política. A análise voltou-se à Conaes, com o inventário das atas dessa Comissão produzidas entre 2011 e 2015 e o lugar que nelas ocupa a autoavaliação, mas também ao INEP, examinando-se o protagonismo da DAES/INEP e CTAA, admitindo-se que possam ter encontrado seu espaço diante do silenciamento da Conaes; admitindo-se a vinculação do mesmo comportamento à SESu e à Seres/MEC ou até mesmo ao CNE. Analisar a educação superior é, sobretudo, fazer exercícios de comparação – grande dilema das Ciências Sociais –, comparar casos singulares a outros casos singulares e obter alguma semelhança que permita taxonomias e a definição de categorias. No caso desse nível educacional, o foco na diversificação institucional, nas categorias acadêmicas e administrativas, além da variedade de projetos e de missões pode fazer que com os estudos deixem de abordar um conjunto notável de características. A propósito da opção pelo levantamento de situações específicas ou por dados mais amplos

[...] pode haver longos períodos durante os quais o investigador se sente perdido num matagal de fatos habitados por especialistas ocupados em selváticas disputas sobre se a vegetação é um pinhal ou uma floresta tropical. (...) E se desenhar um mapa da zona que visitou, é muito possível que um dos nativos o acuse de omitir a sua casa e o seu jardim, o qual é de lamentar se o investigador lá tiver obtido algum sustento. A reclamação será tanto mais violenta se, no fim da viagem, o explorador tentar descrever de forma muito sucinta, para os vindouros, as coisas notáveis que viu (MOORE JR., 1983, p. 530).

Para o nosso estudo, a razão de ser da categoria de análise educação superior é que, de fato e de direito, no Brasil, esse nível educacional possui uma estrutura singular que modela o aparato regulatório, sobretudo, pela sua heterogeneidade e também em virtude das aspirações e demandas diversificadas. (NUNES; FERNANDES; VOGEL; BARROSO, 2012; ARAGÃO, 2002). Este movimento que produz mediações e contradições no interior do sistema, os quais podemos perceber à luz do materialismo histórico dialético, provoca a reconfiguração do campo da educação superior, diferentes arranjos institucionais, diversificação de IES e tipos de cursos etc.

A análise com base na categoria marxista da totalidade impõe compreender o SFE inserido em um contexto macro, que se relaciona com outros segmentos e interesses. Outros segmentos, como o da macroeconomia global, do mercado especulativo em sentido estrito, do agronegócio, das tecnologias, dos transportes etc, influenciam e reconfiguram o campo da educação superior. Isto recomenda uma análise sistêmica em que a educação superior seja entendida como uma totalidade em si, mas também como uma unidade inserida em um contexto amplo e instável, modelado pelas mediações, os efeitos, as interações entre sujeitos. Nas séries históricas publicadas pelo censo da educação superior do INEP indica-se que no ano de 1980 já tínhamos 882 IES, sendo 56 federais, 53 estaduais, 91 municipais e 682 privadas. Quanto à organização acadêmica, essas instituições distribuíam-se em 65 universidades, 20 faculdades integradas e 795 estabelecimentos isolados. Entre o final da década e 1980 e o ano de 2005, o aumento de IES no Brasil foi de 128,2%, porém quando se ampliou o intervalo temporal para 1980-2015, o crescimento chegou a 168%. A tabela 3 apresenta esta variação.

Tabela 3 - Evolução do número de IES no Brasil, entre 1980 e 2015 (anos selecionados)

Ano	Total	Universidades				Outras IES			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	882	34	9	2	20	22	44	89	662
2000	1.160	39	30	2	85	22	31	52	899
2015	2.364	63	38	6	88	44	82	62	1.981
Δ	168,0%	85,3%	322,2%	200,0%	340,0%	100,0%	86,4%	-30,3%	199,2%

Fonte: INEP/DEED, sinopses do censo da educação superior entre 1980 e 2016, disponíveis em <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 15 de dez. 2016.

A variação percentual no número de universidades federais foi de 55,8% entre 1980 e 2005, enquanto, até 2015, essa variação chegou a 85,3%; nas universidades privadas a mesma variação chegou a 330%; a variação de setor público no intervalo 1980-

2015 foi de 47,5%, enquanto a do setor privado, no mesmo intervalo, ficou em 203,3%. Ainda que o Brasil tenha quase dobrado o número de universidades federais no intervalo indicado, a variação se mostra discreta se comparada à evolução das demais categorias administrativas. Se voltarmos nosso olhar para o montante de matrículas, poderemos observar que no intervalo 2005-2015 o segmento público federal teve variação de 95,5% no volume de matrículas (de 579.587, em 2005, para 1.133.172, em 2015). No caso do segmento privado, essa variação foi de 47,5% (de 3.260.967, em 2005, para 4.809.793, em 2015). Se, em termos absolutos, a expansão do setor privado não dá margem para argumentos, também é verdade que o setor federal teve expansão significativa.

Importante impulso nas matrículas da rede federal ocorreu com o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096/2007 (BRASIL, 2007a), de modo a executar meta de ampliação das matrículas, conforme previsto no PNE 2001-2010. É inegável o sucesso da política do Reuni, neste aspecto das matrículas, em que pesem as críticas quanto ao sucateamento das IFES e à precarização do trabalho docente, de modo a dar conta da ampliação pretendida, sobretudo com a redução de verbas destinadas às IES federais nos últimos anos. Não obstante, a expansão permanece um desafio gigantesco, pois ainda temos uma taxa líquida de matrículas entre os jovens de 18 a 24 anos na casa dos 18,1%, ao passo em que apenas 14% da população adulta brasileira tem diploma superior, abaixo da média de 35% dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>52</sup>.

Os dados apresentados sobre o *quantum* da educação superior brasileira e sua diversidade, no contexto da expansão, ilustram o desafio do governante para regular o segmento, o que lhe impõe desafios igualmente monumentais e, por vezes, contraditórios com a ordem legal vigente. Portanto, avaliar a execução de uma política pública como a do Sinaes nos coloca diante de um caso absolutamente ímpar, cujas características no futuro são imprevisíveis.

A política do Sinaes foi pensada ao mesmo tempo em que ocorria uma expressiva abertura do segmento da educação superior para o segmento mercantil, a partir de 1995, logo quando se iniciaram os encontros nacionais e locais de movimentos sociais para

---

<sup>52</sup> A taxa líquida foi obtida no Observatório do PNE (<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/12-ensino-superior>), enquanto a taxa de diplomados foi extraída da publicação anual *Education at a Glance - 2016*, da OCDE (<http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>).

propor os delineamentos do PNE 2001-2010<sup>53</sup>. Os dados da tabela 3 – apresentados anteriormente – nos permitiram constatar a variação percentual no número de IES, porém, consultando as sinopses do censo da educação superior do INEP, observamos que a variação no número de cursos de graduação entre 2004 e 2010 foi igualmente expressiva, de 52,28% (de 18.644 para 28.577), chegando a 71,79% em 2015, quando o referido órgão apontou para 32.028 cursos. Já a variação de matrículas nesses cursos entre 2004 e 2010 foi de 30.87% (de 4.163.733 para 5.449.120), chegando a uma variação de 59,32% em 2015, quando foi atingido o total de 6.633.545 matrículas (INEP, 2005, 2011, 2016a).

Como se percebe, no interregno entre a idealização da política do Sinaes e o ano seguinte de sua aprovação ocorreram mudanças expressivas na quantidade do sistema, fato que permite levantar a hipótese de que também tenham acontecido também mudanças em sua qualidade. O desafio numérico logo interferiu na execução da lei nos moldes originalmente previstos, com os reguladores mostrando pouca disposição de confiar nos conceitos finais das avaliações presenciais e, com base neles, editar seus atos regulatórios. Adicionemos a isto um quadro reduzido de pessoal na SESu/MEC e depois na Seres/MEC, o que poderá estar entre as razões para o Ministério optar por regular a partir de índices (NUNES; FERNANDES; VOGEL; BARROSO, 2012).

Em entrevista com um ex-integrante da CEA, ao comentar a mudança de rumo do Sinaes e o foco no Enade, CPC e IGC, ele nos oferece uma pista do que ocorreu à época da idealização da lei do Sinaes:

[...] nós [da CEA] não medimos mesmo direito, [o tamanho do sistema, então] vamos arrumar uma desculpa para agilizar o sistema. O sistema está grande demais para nós, temos que arranjar desculpas que façam sentido juridicamente. Arranjar uma defesa para fazer isto. Eu hoje já lamento que ela [Maria Paula Dallari Bucci, ex-secretária da Sesu/MEC] não tenha ficado lá mais tempo. Porque eu acho que ela iria agilizar. Dispensa de avaliação, simplificação dos procedimentos, eu vejo com bons olhos. Eu acho que não dá conta mais [de regular] os 30 mil [cursos de graduação]. (...) Eu acho que é uma confissão do seguinte: isto fracassou e eu tenho que arranjar uma desculpa que me deixe bem aos olhos da sociedade. E tem que ser uma desculpa que tenha um formalismo jurídico completamente defensável (NUNES, 2014, p. 18).

---

<sup>53</sup> Importa frisar que a idealização do sistema de avaliação da educação superior com foco na autoavaliação se deu pelo Projeto de Lei n° 4155/1998, com vistas à aprovação do PNE (2001-2010), de autoria de Deputado Ivan Valente (PT/SP), que apresentava como justificativa inicial do projeto o fato de o governo neoliberal de FHC levar adiante uma “política de desobrigação do Estado com a educação pública, gratuita e de qualidade” (BRASIL, 1998).

O Sinaes foi projetado sobre um modelo inspirado no Paiub e no sistema holandês/francês, que requeriam análises qualitativas de suas avaliações. Significa falar da avaliação externa de 2.364 IES segundo o INEP/DEED (2016a) ou de 2.763 IES, conforme o sistema e-MEC<sup>54</sup> indicava em janeiro de 2017. Ou, ainda, de 32.028 cursos de graduação segundo o INEP e 46.293<sup>55</sup> segundo contabilidade do e-MEC na mesma data. Mas, segundo Nunes et al (2012), a estrutura da Seres/MEC não passava de 84 (oitenta e quatro) servidores em outubro de 2012, sendo impossível que ela pudesse oferecer à sociedade análises qualitativas sobre os resultados das avaliações, para motivar os atos regulatórios. Por outro lado, não é razoável esperar automaticidade entre o conceito final da avaliação e a decisão regulatória.

O fato é que o MEC tem demonstrado apreço por formas mais simplificadas para reunir os elementos de convicção que subsidiem sua tomada de decisão. A opção pelos resultados do Enade, aliado ao CPC e IGC, ajusta-se, de um lado, ao princípio da discricionariedade<sup>56</sup> da administração pública, vinculando a dois outros princípios, o da conveniência e o da oportunidade. Estes, por sua vez, têm respaldo no princípio da eficiência de que trata o art. 37 da CF/88. Ocorre que nem todos os atos da administração dão ao agente público a liberdade de decidir de acordo com a oportunidade e a conveniência, à luz de sua liberdade discricionária, escolhendo entre diferentes motivações para atender aos fins da lei. Em termos jurídicos, subjaz o entendimento de que enquanto o cidadão está autorizado a fazer tudo o que a lei não proíba, o agente público só pode fazer o que a lei expressamente autoriza.

E há aqui um complicador adicional, pois, de acordo com o art. 42 da Lei n° 9.784/1999, quando a autoridade precisa ouvir órgãos consultivos, como no caso das comissões de especialistas do INEP, o parecer final pode ser determinante à decisão do regulador (*parecer obrigatório e vinculante*) ou poderá ser dispensável (*parecer obrigatório e não vinculante*). Estabeleceu-se, então, um duplo salto retórico em torno dos relatórios das comissões do Inep: uma corrente de estudiosos entende os resultados das avaliações como obrigatórios e vinculantes à decisão do MEC; outra, como não

---

<sup>54</sup> Consulta realizada em 29 jan. 2017 em <http://emec.mec.gov.br/>.

<sup>55</sup> A contabilidade dos cursos no sistema e-MEC considera os diferentes locais de oferta de um mesmo curso, que para efeitos de regulação constituem diferentes cursos.

<sup>56</sup> Este princípio é um dos mais controversos na Administração Pública e entre doutrinadores da área, pois ao mesmo tempo em que ele garante ampla liberdade ao agente público para agir eticamente e de acordo com o caso concreto, sem paralisar a máquina pública, alguns autores sustentam que tal liberdade está circunscrita aos limites da lei. De qualquer modo, assumimos aqui que é a liberdade de escolha do agente público, informado não pela letra da lei, mas por seu espírito, pela ética pública e pelos princípios jurídicos universais, fazendo com que, muitas vezes, possa ir de encontro a determinada lei, decreto, portaria etc.

obrigatórios e não vinculantes, logo dispensáveis. O fato é que as dispensas das avaliações previstas na lei do Sinaes não alteram apenas o princípio da motivação dos atos administrativos, mas também a natureza dos pareceres de órgãos consultivos, pois cria a figura do “parecer não obrigatório e não vinculante”, não prevista na lei de 1999.

Em alguns casos, quando a lei específica, não cabe ao agente público recorrer a outros meios para motivar sua decisão, sendo inadmissível que o administrador público recorra aos princípios da conveniência e da oportunidade para edição do ato administrativo, apresentando motivação diversa daquela que a lei recomenda. Com efeito, não é isto o que vem ocorrendo em relação ao Sinaes, bastaria que citássemos o caso do pedido de autorização de um curso de Medicina por um Centro Universitário do Paraná, analisado pelo CNE nos termos do parecer CNE/CES nº 114/2010. Avaliado presencialmente três vezes e recebendo notas máximas pelas diversas comissões do INEP, obteve recusa da SESu/MEC em todas as ocasiões (BRASIL, 2010c).

Dentre outros casos semelhantes, o referido caso instigou o argumento de que os resultados das avaliações seriam apenas referenciais básicos da regulação e, nesta condição, não poderiam ser determinantes à decisão do regulador (BRASIL, 2008d). Todo este recurso de retórica reforça a discricionariedade sobre os processos, dispensando as avaliações presenciais ou colocando as mesmas em segundo plano. No centro do debate está a opção dos Estados modernos pela regulação remota, com base no paradigma da comunicação e dos meios eletrônicos que orientam a nova gestão pública (BUCCI, 2013; PEIXOTO; TAVARES; ROBL; FERNANDES, 2016).

Até aqui estamos tratando do plano dos usos dos resultados das avaliações, no contexto da expansão da educação superior, a partir da segunda metade da década de 1990. Tanto a CF/88 quanto o PNE (2001-2010) e a Lei do Sinaes deram a entender que as avaliações presenciais deveriam fazer diagnósticos sobre a qualidade para orientar a expansão da educação superior. Entretanto, a lei do Sinaes impõe obrigações para três atores: as IES, o Estado avaliador e o Estado regulador, os quais constituem foco do presente estudo. E ainda que a autoavaliação se situe no âmbito do primeiro ator, seu uso ou desuso pelos demais atores não desobriga as IES de realizarem suas avaliações internas nos diferentes ciclos. Porém, a forma como a autoavaliação é recepcionada pelo Estado ou a ausência de estímulo por parte deste ente pode inspirar nas IES um movimento de ressignificação do processo, que passa a ser executado ao gosto dos interessados.

O desencontro entre o que é feito em cada IES e o que é considerado nas decisões regulatórias explica-se pelo modelo de Estado vigente, no qual tem pouco espaço para

análises qualitativas, fato que se explica por razões variadas, com destaque para a racionalidade dos gastos públicos que leva à escassez de servidores capacitados. Neste aspecto, partilhamos da compreensão de Bourdieu (2014, p. 37-38), no sentido de que “uma das funções mais gerais do Estado é a canonização das classificações sociais”. Para este sociólogo, é a característica de classificador que “permite aos que governam conhecer os governados [de modo que] somos quantificados, codificados pelo Estado, temos uma identidade de Estado” (p. 38). A percepção contábil permite regular em larga escala, mas exige anular diferenças entre os regulados.

A percepção matemática e classificadora do Estado é endossada por Senra (1998), para quem o surgimento da Aritmética Política, no século XVII na Inglaterra, foi uma dentre as ciências que mais contribuíram para sedimentar a entidade Estado, na concepção moderna e pós-iluminista. O autor registra a passagem de uma estatística “narrada” ou “relatada” à estatística “contada”, essencialmente numérica, o que permite uma aproximação entre a avaliação e os números – uma avaliação focada no “quantitativo” ao invés do “qualitativo”. Esta natureza quantofrênica<sup>57</sup> está, portanto, na essência do Estado, que é

[...] é uma ilusão bem fundamentada, esse lugar que existe essencialmente porque se acredita que ele existe. Essa realidade ilusória, mas coletivamente validada pelo consenso, é o lugar para o qual somos remetidos quando regredimos a partir de certo número de fenômenos, diplomas escolares, títulos profissionais ou calendários. De regressão em regressão chegamos a um lugar que é fundador de tudo isto. Essa realidade misteriosa existe por seus efeitos e pela crença coletiva em sua existência, que é o princípio desses efeitos. É alguma coisa que não se pode tocar com o dedo. (BOURDIEU, 2014, p. 38).

De certa maneira, a face do Estado classificador/codificador contribui para explicar o distanciamento entre avaliação e regulação. A primeira visa refletir a realidade de forma “narrada” e é qualitativa por gênese; a segunda, como atividade típica do Estado, tem dificuldade de lidar com narrativas e diagnósticos qualitativos, pois cuida de grandes casos, de quantidades, de escalas; é quantofrênica na gênese. Há algumas evidências disto, como o fato de o Estado regulador demonstrar pouco interesse para dar seguimento aos processos de credenciamento. O grande desafio (ou seria dilema?) é conjugar estas

---

<sup>57</sup> Segundo Fernandes (2013b p. 4), o russo “Pitirim Sorokin (1889-1968) cunhou o termo *quantofrenia*, como sendo a tendência dos cientistas sociais de analisarem o mundo por meio dos números e das estatísticas”.



duas formas de abordar a educação superior, aproveitando os benefícios que os vieses qualitativo e quantitativo podem dar à melhoria da educação superior.

O impacto desta opção quantofrênica por índices, no caso do MEC, pode ter reflexos da autoavaliação institucional, sendo razoável cogitar-se que regular por meio do CPC e IGC produza réguas de qualidade suficientes aos olhos do regulador. Devidamente saciado com os índices, o Estado regulador coloca a escanteio tanto a Avalies quanto a autoavaliação, uma vez que ambas se relacionam. Mas é razoável supor, ademais, que teríamos enfatizado uma cultura de avaliação nas IES que fosse estabelecida em patamares diferentes da simples lógica de render obediência à regulação, cuja adesão das IES pode ocorrer “sob temor de uma coerção possível” (DEUTSCH, 1983, p. 3). Mas também podemos chamar novamente à reflexão Hobbes (1929), pois ele defendeu uma relação entre o medo e o resultado, a sujeição. Para o filósofo inglês, é provável que todos os atos que os homens realizem por temor à lei tenham liberdade para deixar de fazê-los. Outras correntes, como a que segue o pensamento de Antonio Gramsci (1891-1937), falam ainda que a obediência ao regime posto se dá sob binômio consenso/coerção, que faz “um jogo, em que um elemento aumenta à custa do outro, em certas conjunturas, mas, em nenhum momento, qualquer dos dois desaparece” (GORENGER, 1988, p. 56).

Para o referido estudioso do pensamento gramsciano, Karl Marx e Friedrich Engels apreenderam o Estado como instrumento de coerção legítima, porém como “um regulador que age de maneira a preservar a ordem existente e o modo de produção em vigência, assim como a formação social que confere supremacia à classe dominante” (GORENGER, 1988, p. 58). Há, todavia, na obra fracionada de Antonio Gramsci uma amplitude das situações que comportam cada um desses fenômenos: o diretivo, o dominante, o hegemônico, o consensual e o coercitivo, o que, segundo Gorenger (1988), permite aos intérpretes de sua obra divergirem sobre o encadeamento entre tais fatores. Ora, admitir que a “conquista da hegemonia prepara a ruptura revolucionária, que é necessariamente violenta e não dispensa a coerção” (p. 58) significa dizer que nem mesmo os funcionários do consenso<sup>58</sup>, os dirigentes, os que dominam ou os que coagem impedem a ruptura revolucionária.

Sob este ângulo, nem a *vis coactiva* da lei ou os mecanismos de dominação e de coerção, conforme menciona Gorenger (1988), são obstáculos à ruptura revolucionária.

---

<sup>58</sup> Funcionários do consenso – diz Gorenger (1988, p. 58) - seriam os homens vinculados “à Igreja, [assim] como dirigentes de sindicatos, de partidos políticos, como jornalistas, produtores da alta cultura, produtores de arte”, além dos próprios intelectuais etc.

Na verdade, nesses termos, podemos entender que a via coercitiva fomenta a revolução, o que se associa ao entendimento de Marx (1985), no sentido de que até mesmo os pensamentos carregam consigo o germe da sua própria contradição e que o preço a pagar pelos movimentos das classes é que eles já fomentam sua própria subversão. Como explicita Marx (1985, p. 117), no trecho a seguir:

[...] à medida em que a burguesia se desenvolve, desenvolve-se no seu interior um novo proletariado, um proletariado moderno: desenvolve-se uma luta entre a classe proletária e a classe burguesa, luta que antes de ser confessada e proclamada abertamente, manifesta-se previamente apenas por conflitos parciais e momentâneos, por episódios subversivos. Por outro lado, se os membros da burguesia moderna têm o mesmo interesse, enquanto formam uma classe frente a outra, eles têm interesses opostos, antagônicos, enquanto se defrontam entre si.

O que expusemos até aqui nos traz um enorme desafio, o de identificar o nascedouro da subversão no interior da política do Sinaes, pois um sistema de avaliação pautado na autoavaliação foi uma vitória hegemônica dos movimentos sociais e não imposição coercitiva do Estado, conforme relata o projeto de lei que se converteu no PNE 2001-2010, desde o I e II Congresso Nacional de Educação (CONED) entre 1996 e 1997. No documento do II CONED, que teve como lema os que “lutam e lutaram pela educação pública, gratuita, de qualidade, para todos”, foi proposto que

[...] as instituições de ensino superior implementarão mecanismos democráticos, legítimos e transparentes de avaliação interna e externa de suas atividades, tendo em conta os princípios de democracia e qualidade social da educação expressos neste PNE. A avaliação interna tem por objetivo o aperfeiçoamento das atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão da instituição, será realizada no seu próprio âmbito, devendo ter caráter público, democrático e pluralista no que tange a idéias e concepções e ser referenciada nas condições concretas em que é exercido, considerando-se verbas, salários, insumos materiais, instalações e condições sociais, econômicas e políticas (CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - II CONED, 1997, p. 31).

Tem-se, então, um sistema de avaliação que é fruto do consenso entre os movimentos sociais, que deram significativo crédito à autoavaliação, cuja referência não é outra, senão a própria realidade da IES. Logo, o desejo de solidificar uma cultura de autoavaliação não é imposição estatal, o que conduziu o presente estudo para entender como se dá essa cultura e que ressonância ela tem no âmbito do Estado.

## 1.2 - A taxonomia estatal e as singularidades do sistema

Na perspectiva de buscar integração entre as diferentes categorias de análises e, ao mesmo tempo, denotar quais contradições e mediações apresentam entre si, esta parte do texto busca focalizar mais de perto as características da educação superior no SFE e quais implicações para o campo da avaliação e o da regulação. Nesta conjuntura, o que analisamos diz respeito ao fato de que as políticas para educação superior, incluindo o Sinaes, podem ser remodeladas em função da incapacidade operacional que o MEC demonstra de não lidar com a diversidade das IES, podendo conduzir a isomorfismo institucional<sup>59</sup> e ao uso da técnica (do instrumental avaliativo e regulatório) como fim em si mesma. Queremos nos referir aqui ao fato de que o MEC, Inep e CNE não acompanham a realidade diversa das IES “regulando e avaliando-as a partir de um mesmo marco regulatório padronizado e insuficiente” (NUNES; FERNANDES; VOGEL, 2013, p. 33).

Não sustentamos com isto que o sistema se reconfigure apenas em função do que o Estado faz ou deixa de fazer, pois a ação dialética requer a interação de múltiplos atores. Entretanto, os estímulos emitidos e omitidos pelo órgão executor da política têm o potencial de fomentar novas práticas nas IES. Ao demonstrar seu apetite por formas de regular que subutilizam os resultados das avaliações presenciais e da autoavaliação, as IES entendem a mensagem e passam a gastar energia naquilo que for do agrado oficial. Entretanto, cabe a ressalva se que o instrumental do Sinaes trabalha com a proposta de indicadores, seja nos instrumentos de avaliação presenciais, seja nos índices transitórios. Mitchell (1996, p. 2) pondera que os “os formuladores de políticas devem tentar dar sentido aos dados para tomar as melhores decisões possíveis. [Porém] há um mar de dados cada vez maior, mas, em comparação, um deserto de informações”. O autor sugere que uma das formas de superar isto é produzir indicadores, de diferentes formas e para distintos públicos. Para ele

[...] nenhum indicador é perfeito e o preço a pagar pela extração de informações a partir dos dados disponíveis é uma provável distorção dos dados. Isto é particularmente relevante para indicadores sociais, onde os dados preferidos podem não estar disponíveis e, portanto, devem ser usadas medidas de substituição. É claro que, se indicadores sociais devem ser um instrumento útil na promoção do desenvolvimento sustentável, devem ser projetados com cuidado para

---

<sup>59</sup> Chama-se isomorfismo ou mimetismo institucional a capacidade que algumas instituições/organizações desenvolvem para copiar umas as outras, ou ainda a imposição, pelo mercado ou pelo Estado regulador, para que instituições/organizações copiem outras que eles entendam como de alta qualidade.

minimizar a distorção da informação e serem mais capazes de responder às perguntas que os formuladores de políticas e o público buscam responder (MITCHELL, 1996, p. 2, tradução nossa).

Portanto, não cabe a diversidade da educação superior nos indicadores do Sinaes, e nem pode ser esta a intenção do legislador. A dinâmica do segmento educacional não permite desenhar um sistema de avaliação que satisfaça a todas as aspirações e o mais provável é, como ressalta Mitchell (1996), que haja distorção entre a avaliação e a realidade do objeto avaliado. No tocante a esta diversidade, a totalidade das IES brasileiras em 2015, conforme INEP/DEED (2016a), é oficialmente classificada segundo três tipos (universidades<sup>60</sup>, centros universitários e faculdades), ainda que, dentro de cada tipo, caiba uma variedade de tipologias não enxergadas oficialmente. Para ilustrar a necessidade de uma melhor compreensão da diversidade presente no interior de cada uma dessas tipologias de IES, o estudo de Nunes, Fernandes e Vogel (2013) com discussões em torno das universidades brasileiras, aplicou a classificação da *Carnegie Foundation*<sup>61</sup> às que tinham cursos de mestrado e doutorado avaliados pela Capes em 2007 (triênio 2004-2006) e reconhecidos em 2008. Tendo isto como ponto de partida, os autores chegaram à seguinte classificação: (i) universidade de pesquisa, (ii) Universidade Doutoral I, (iii) Universidade Doutoral II, (iv) Universidade de Mestrado I, (v) Universidade de Mestrado II, (vi) outras (faculdades, institutos etc).

À luz da taxonomia aplicada, atendendo ao conceito constitucional de universidade, os autores concluíram que apenas 16,4% das universidades poderiam ser consideradas “universidade de pesquisa”. Entretanto, quando analisadas sob o ponto de vista dos conceitos da Capes, notas “5”, “6” e “7”, nossas universidades com pesquisa institucionalizada se caracterizavam de duas formas: (i) 3,3% com pelo menos 40 cursos de doutorado com conceito 5, 6 ou 7; (ii) 2,7% que ofertavam de 19 até 39 cursos de doutorado com conceito 5, 6 ou 7. Em suma, apenas 6% de nossas universidades atenderiam ao texto constitucional. As demais foram classificadas em “universidades em processo de institucionalização de pesquisa” (53,6%) e “universidades sem pesquisa institucionalizada” (40,4%). Paralelamente à classificação oficial (de direito), quando o conjunto das IES brasileiras foi analisado segundo a taxonomia de Steiner (2005), os autores chegaram aos seguintes resultados: 45 universidades de pesquisa e doutorado, 73

---

<sup>60</sup> Como já salientamos, os institutos federais são equiparados às universidades, conforme art 2º da Lei nº 11.892/2008 (BRASIL, 2008).

<sup>61</sup> As universidades foram submetidas à classificação de Steiner (2007) e segundo as notas da Capes.

de mestrado e 1.554 instituições de graduação (NUNES; FERNANDES; VOGEL, 2013). O caso das universidades apenas serve de ilustração, pois embora os instrumentos de avaliação tentem diferenciar os critérios cabíveis a cada tipo, não alcançam ou pretendem alcançar a diversidade que, de fato, ocorre.

Cabe aqui ressaltar que mesmo que a DAES/INEP tenha conseguido realizar todas as avaliações demandadas pela regulação, nos termos do art. 46 da LDBEN e da Lei do Sinaes, é necessário indagar se a atual estrutura dessa diretoria teria conseguido este feito se os ciclos avaliativos tivessem ocorrido conforme desenho original da Conaes? O capítulo 3 deste documento focalizará, entre outros, na morosidade processual dos recredenciamentos, que levam em média entre 4 e 5 anos do início à avaliação do Inep e desta à decisão final do CNE. Parece que somente nesse cenário foi possível à DAES/INEP dar fluidez às avaliações de forma tempestiva. Dificilmente o faria se tivesse que executá-las dentro de um ciclo trienal, como previsto originalmente, acumulando ao mesmo tempo avaliações para ingresso e permanência de IES no SFE nas modalidades presencial e a distância, para ingresso e permanência de cursos, avaliações para mudança de categoria acadêmica, avaliações de credenciamento de polos para educação a distância e avaliações para supervisão de protocolos de compromisso. No contexto de uma expansão que se intensificará nas próximas décadas é urgente que se repense a estrutura regimental da DAES/INEP para dar conta de sua nobre função, potencializando sua autonomia, sua colaboração com a Conaes e ampliando sua estrutura.

Na hipótese de a avaliação externa inclinar-se ao isomorfismo – isto é, a copiar as características de outras instituições, a autoavaliação tem o potencial de minimizar este efeito, ressaltando o que considera importante dar destaque em sua IES, à luz de seus projetos políticos. Desse ponto de vista, pareceu-nos muito bem-vinda a aprovação do novo instrumento de avaliação externa pela Portaria MEC nº 92/2014 (BRASIL, 2014b) que, segundo informação contida na Nota Técnica nº 14/2014, da DAES, busca privilegiar a elaboração de um Relato Institucional que destaca “os principais elementos do seu processo avaliativo (interno e externo) em relação ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), incluindo os relatórios emanados pela CPA” (INEP, 2014a, p. 3).

Em um sistema de educação superior tão grande quanto o brasileiro torna-se inevitável, também, a padronização do instrumental de avaliação e de regulação, ainda que isto produza sérias influências sobre a avaliação externa e a autoavaliação. Isto porque as CPAs, ainda que suas IES efetivamente sejam numericamente diversas em missão, projetos etc, precisam ser avaliadas e encaixadas segundo o fixado pela

LDBEN/1996. O disposto nessa lei não pretende diferenciar uma faculdade que se empenha em pesquisa, e que não quer ser universidade, da faculdade cuja missão é ofertar graduação e que o faz com excelência. Mas é aqui que entra o elemento emancipador da IES, pois a obediência ao marco regulatório não a impede de conduzir sua autoavaliação no sentido de dar destaque às características que considera mais essenciais. Deste modo, a IES tem a opção de realizar uma avaliação defensiva ou meramente regulatória, dentro daquilo que a regulação espera que ela faça, mas não há nenhuma força coercitiva que a impeça de potencializar sua avaliação interna, sensibilizando sua comunidade.

Os diferentes arranjos no interior das IES e de suas mantenedoras, após a abertura da educação superior ao segmento mercantil em 1999, ilustram que as taxonomias oficiais do MEC não dão conta de mapear a realidade e que as próprias IES não se sentem contempladas nas classificações definidas legalmente. As sinopses estatísticas divulgadas pelo INEP costumam indicar apenas o número de IES, cursos, matrículas, vagas, concluintes e ingressantes, docentes e técnicos administrativos, por organização acadêmica e dependência administrativa (federal, estadual, municipal e privada). A divisão no interior deste último segmento é tão variada quanto os números de sua expansão. Nesta moldura, “o setor privado segmenta-se em cinco grupos: (i) comunitárias; (ii) confessionais; (iii) filantrópicas; (iv) privadas em sentido estrito, de natureza não lucrativa; (v) privadas em sentido estrito de caráter mercantil” (PEIXOTO; TAVARES; ROBL; FERNANDES, 2016, p. 10). Entre as IES privadas há mantenedoras com capital aberto nas bolsas de valores e os grandes conglomerados, que detêm cerca de 40% das matrículas da rede privada; que o setor público e o privado configuram diferentes arranjos no interior da arena política, com interesses singulares e disputando concepções diferentes da educação superior, partilhando distintas noções de qualidade.

À luz dessas características, a abertura da educação superior ao segmento mercantil, pela Lei nº 9.780/1999 (BRASIL, 1999) permitiu que em catorze anos (1999-2013) esse segmento tomasse a dianteira do setor. Vejamos os dados apresentados na tabela 4, que devem ser analisados em complemento àqueles apresentados na tabela 3.

Tabela 4 - Matrículas nos cursos de graduação, no SFE - Brasil, 2000-2015 (anos selecionados)

<b>Ano</b>	<b>Públicas</b>	<b>Com fins lucrativos</b>	<b>Sem fins lucrativos</b>	<b>Sem informação</b>	<b>Especial</b>	<b>Total privadas</b>	<b>Total de matrículas</b>
2000	887.026	324.578	1.433.058	49.583	-	1.757.636	2.694.245
2008	1.300.611	1.396.862	2.382.583	-	-	3.779.445	5.080.056

2015	1.823.752	2.596.982	2.212.811	-	-	4.809.793	6.633.545
$\Delta$	105,60%	700,11%	54,41%	-	-	173,65%	146,21%

Fonte: Nunes, Fernandes, Vogel e Barroso (2016), a partir dos microdados do censo da educação superior, disponíveis em <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar.>>. Tabela atualizada com dados do censo de 2014 (INEP/DEED/2015).

Como podemos observar, entre 2000 e 2015, a variação percentual no segmento com fins lucrativos foi de 700,11%, enquanto a do segmento sem fins lucrativos foi de apenas 54,41% no mesmo período. Outra evidência dos dados é que, segundo os microdados do censo da educação superior do INEP/DEED (2014), ano base 2013, pela primeira vez as IES com finalidade lucrativa superaram as não lucrativas em cerca de 464.401 matrículas. Tanto a tabela 3 quanto a tabela 4 revelam o avanço de um segmento sobre o outro. Em 2012, por volta de 40% das matrículas no segmento lucrativo concentravam-se em IES vinculadas a grupos com ações na bolsa de valores. É deste quadro complexo da educação superior brasileira que cuida nossa investigação, em especial dos desafios à autoavaliação para que se atenham às prioridades de cada IES, tendo ou não seu trabalho apreciado pelo Estado avaliador ou pelo Estado regulador. A busca da eficiência deve ser o fio condutor de projetos políticos tão diversos, como diversas são as IES, e o principal destinatário deste trabalho é a própria comunidade acadêmica e não os reguladores. Nesta conjuntura,

[...] a avaliação cumpre, quase sempre, papel estratégico na disseminação de valores e finalidades de mercado que consubstanciam processos de gestão de natureza contábil e/ou de economização da educação. (...) nessa visão pragmática, as IES devem desempenhar o papel de agências prestadoras de serviços e de prestação de mão-de-obra para o mercado de trabalho. Essa compreensão implica em uma lógica de eficiência e eficácia institucional que é, em geral, acentuada por um modelo de avaliação centrado em instrumentos de regulação e controle que buscam a padronização e a mensuração da produção. Ou seja, modelos de avaliação estandardizada que enfatizam os resultados e os produtos, favorecendo a perspectiva do Estado avaliador e controlador (FONSECA; OLIVEIRA; AMARAL, 2006, p. 78)

A questão vai além deste papel estratégico das IES perante o mercado, fornecendo mão de obra, pois agora as IES constituem um poderoso segmento do mercado: uma arena em sentido estrito. E, nesta condição, os grupos mais poderosos do segmento podem interferir na agenda regulatória ou mesmo defini-la - a depender da corrente teórica - e fazer valer suas demandas. Pode ser então que existam duas agendas antagônicas em execução do MEC: (i) a da avaliação de qualidade, que foi uma vitória

da comunidade acadêmica, conforme já extraímos das justificativas do projeto de lei do PNE 2001-2010 e do documento da II CONED (BRASIL, 1998; CONED, 1997); (ii) a da regulação e avaliação por índices, que tende a fragilizar os pareceres das comissões de pares e os procedimentos daí decorrentes, como os recursos à CTAA e ao próprio CNE, concentrando as decisões nas mãos da Seres, com ampla margem de liberdade que os princípios da discricionariedade, conveniência e oportunidade lhe conferem.

Como vimos antes, seja na abordagem de Senra (1998), seja de Bourdieu (2014) o Estado conta, classifica, categoriza e nos confere identidades, configurando um cenário em que aspectos quantitativos se sobressaem aos qualitativos. A atividade da administração pública requer, de início, classificar os administrados e exercícios taxonométricos, desconsiderando casos particulares, de modo a obter categorizações mais gerais. Com efeito, as descrições sempre deixarão de fora certas particularidades e detalhes que dizem respeito a interesses não albergados, como assevera Moore Jr. (1983).

A arte de governar requer eliminar diferenças entre os regulados, planificar, fazer classificações, exercícios de generalização, nos quais o individual assume importância relativizada. Não há exatamente má vontade do governo ao desconsiderar as diferenças, mas incapacidade técnica para fazê-lo, pois, como salientam Ronca e Nunes (2006, p. 5), “não existe competência técnica suficiente na ação do MEC, nem da maioria dos ministérios, porque o setor público técnico brasileiro vem sendo paulatinamente dizimado desde o começo dos anos noventa”. É verdade que ao tempo da análise desses autores as estruturas das secretarias do MEC e do próprio INEP eram mais deficitárias em termos de pessoal técnico, verbas etc. Todavia, estudo de Nunes, Fernandes e Vogel (2012), quando analisa a tentativa de criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes), mostra que a estrutura desses órgãos não avançou em escalas compatíveis com as taxas de expansão das IES, cursos e matrículas.

No caso da educação superior, tem prevalecido a lógica das classificações, em que ganham destaque critérios de eficiência e de eficácia institucional, conforme ressaltam Fonseca, Oliveira e Amaral (2006). Nesta moldura, é recomendável um comportamento da IES segundo as diretrizes do governo, onde experiências inovadoras, experimentais, não costumam ser bem-vindas, posto que não há equidade ou competência técnica da administração pública para analisar os casos inovadores e desviantes. Não havendo recursos humanos e como os órgãos técnicos do MEC não se configuraram como ilhas de excelência, conforme disserta Nunes (1997), há que se planificar os regulados, aparar diferenças. Em um cenário como este, no qual a qualidade na educação superior



se relaciona com os conceitos de eficácia e eficiência, é grande o risco de a avaliação ser usada apenas para reunir dados para subsidiar a atividade classificatória do governante, sem um retorno em termos de qualificação da atividade dos próprios administrados. Neste cenário, ser regulado significa que foram aparadas as arestas do sujeito ou da entidade para que se encaixem na moldura regulatória. Nela, não cabem singularidades, diferenças, inovações e experimentos, como enfatizado anteriormente. Este isomorfismo institucional conforma-se à teoria da *iron cage* (gaiola de ferro) abordada por Dimaggio e Powell (1983). Tal fenômeno foi analisado pela sociologia das organizações, ao observar a resposta das organizações às pressões do seu meio ambiente, que podem derivar do governo, instigando as empresas à homogeneidade e ao isomorfismo. Este comportamento é provocado por forças ambientais

[...] sejam elas culturais, políticas, sociais e, até mesmo simbólicas são condicionantes mais robustos para o entendimento do comportamento organizacional. A Teoria Institucional, portanto, contrapõe-se à ideia de que as estruturas se baseiam no espírito racionalista burocrático, segundo o qual as organizações estruturam-se exclusivamente para a competição e a eficiência. As organizações sujeitas a pressões do ambiente no qual estão inseridas buscam reduzir a incerteza, sendo a racionalidade econômica substituída por elementos simbólicos amplamente aceitos. Em outras palavras, as organizações atuam, muitas vezes, de acordo com a maneira mais aceitável socialmente a fim de legitimar suas ações, mesmo que não seja o modo mais eficiente (DUARTE; TAVARES, 2012, p. 2).

A autoavaliação pode estar rendida a esta lógica, na medida em que busca cumprir os requisitos da regulação, elaborar e postar todo ano seus relatórios. Nesta linha de raciocínio, é razoável supor que as CPAs podem estar sendo incentivadas a reproduzir a lógica da *iron cage*, colocando as IES nas “caixinhas” da regulação. Evidentemente isto não nos autoriza a concluir que a autoavaliação que se rende à lógica regulatória não produza efeitos positivos nas IES. De qualquer forma, Dimaggio e Powell (1983) entendem que o isomorfismo mimético também ocorre quando tecnologias organizacionais, oferecidas pelo aparato governamental, são precárias, com “objetivos ambíguos e diante de situações em que o ambiente cria incertezas simbólicas, levando as organizações a modelarem-se em outras” (p. 151). Em consequência, as instituições são incentivadas a executarem processos semelhantes àqueles que ocorrem em outras instituições que gozam de prestígio perante o governo, o que pode favorecer sua atuação com base em normas socialmente aceitas e oficialmente legitimadas.

Inseridas nesta mecânica, as IES e suas CPAs são incentivadas, ou seduzidas pela promessa de avaliação emancipatória, a produzir cada vez mais dados, torná-los públicos e realimentar os cadastros oficiais. Sem concordar, estão expondo-se. No caso do Sinaes, e desde o ponto de vista do Estado regulador, a autoavaliação ocorre se as IES elaborarem seus relatórios anuais e submetê-los no sistema e-MEC. Devidamente inserido e cumprido o requisito legal-formal, os avaliadores externos costumam adjetivar o trabalho das CPAs, sem que isto tenha causado impacto no resultado final da avaliação, muito menos na decisão regulatória. E a avaliação após avaliação, a *illusio avaliativa* se reproduz (CUNHA, 2010). A diversidade institucional pode ser um dilema para os reguladores, que não possuem condições materiais para oferecer análises qualitativas sobre o conjunto das IES, mas, por outro lado, se a autoavaliação for incrementada e fortalecida, as CPAs podem oferecer à sociedade e ao governo uma gama preciosa de informações sobre esta diversidade, unindo forças com a avaliação e a regulação.

Podemos concluir este primeiro capítulo da dissertação dando relevo à questão central no debate, relacionada às preferências dos reguladores pelo paradigma da comunicação e dos meios eletrônicos (BUCCI, 2013), e que pode ser entendida como um dos fatores que provocam o desencontro anunciado no título deste capítulo. Além da opção pela regulação remota, que melhor dialoga com os meios eletrônicos e com dados quantitativos, é preciso dar relevo também à precária condição estrutural da Seres e do CNE<sup>62</sup>, com poucos servidores e pouca perspectiva de alteração neste quesito.

Entra em cena o INEP com sua expertise para construir indicadores a partir das avaliações, apoiando-se, quando for o caso, em especialistas externos ou consultorias, para que a autoavaliação assuma lugar de destaque entre as variáveis preditoras. O Estado regulador não tem condições operacionais de extrair da autoavaliação análises qualitativas, e isto não se dá pela quantofrenia de que tratou Sorokin (1965), mas pela carência de servidores e inexistência de um insulamento burocrático.

No Capítulo 2, a seguir, aprofundaremos, sobre outra ótica, a discussão das categorias de análise avaliação e regulação da educação superior brasileira, que a publicidade de dados e o princípio da transparência podem prestar-se a várias funções – informar à sociedade sobre o que ocorre no interior das IES. Esta é uma das atribuições

---

<sup>62</sup> Os 24 conselheiros do CNE (12 na educação básica e 12 na superior) recebem jetons para deslocamento e hospedagem em Brasília, mas não possuem estrutura de apoio para analisar os processos, pois a estrutura técnica do CNE não os auxilia, salvo alguns encaminhamentos. Até mesmo as diligências às IES e aos órgãos como Inep e MEC são feitas, encaminhadas e acompanhadas pelos conselheiros, que muitas vezes analisam e relatam vários processos ao mesmo tempo, sem suporte.

da avaliação externa e da autoavaliação, que também podem favorecer ao mercado especulativo, não confundido aqui com educação privada. Os indicadores da avaliação são usados como “ativos” das mantenedoras que “indicam” aos especuladores o quanto suas IES são eficazes e capazes de manter e atrair novos alunos, novos capitais.

Em sua aspiração formativo-emancipatória a avaliação se coloca a serviço do Estado avaliador e do Estado regulador, favorecendo o trabalho dos tecnocratas e os exercícios taxonômicos; pode ser lida pelas lentes da Estatística, mas é facultada à IES a opção de adotá-la em suas potencialidades de transformação, no sentido da movimentação positiva no saber fazer educacional. É possível que ocorra a “illusio avaliativa” conforme Cunha (2010, p. 328); a avaliação cênica, como propomos aqui; a avaliação com o intuito de defesa e autoproteção ou que haja uma “avaliação regulatória”, conforme Sousa e Fernandes (2016); a inversão da lógica do “saber para governar”, a que se referem Griboski e Fernandes (2012, p. 122), quando analisam a quantofrenia.

Mas as IES poderiam se comportar de forma diversa? Como adiantamos na introdução, a polissemia conceitual da qualidade e os diversos atores que militam na arena da educação superior colocam as IES diante de dilemas. Qual concepção de qualidade seguir? Parece inegável que as IES estão situadas entre o Estado, seus mantenedores (públicos ou privadas), a sociedade e o mercado. As IES privadas, em especial, também precisam se orientar pela concepção de qualidade emanada pelo mercado e corporações de ofício. Públicas e privadas estão submetidas às injunções da internacionalização, com destaque aos ranqueamentos tão em moda, além daqueles elaborados por organismos como OCDE, entre outros, sem descuidar das “lições” do Banco Mundial.

Nesse contexto, uma produção robusta de dados confiáveis pela autoavaliação tem um potencial positivo tanto para os governados quanto para os governantes.

## **CAPÍTULO 2 – AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: ENTRE A TRANSPARÊNCIA E A OPACIDADE**

Iniciaremos invocando Kant (2008, p. 36), pois este filósofo adverte que “o respeito devido ao governo consiste precisamente em que ele não permite aos súbditos a liberdade de julgar sobre o justo e o injusto, segundo os seus conceitos próprios, mas de acordo com a prescrição do poder legislativo”. O mesmo filósofo destaca que os códigos mundanos se sujeitam à inevitável lei da mudança, conforme a experiência fornece mais ou melhores ideias. Para ele, denomina-se razão o poder de julgar com autonomia. Disto resulta o equilíbrio da Academia, onde tudo o que é imposto nos estatutos do governo e de corporações deve estar submetido ao julgamento segundo as leis da razão. A tese apresentada leva a entender que no caso de uma política que envolve a atuação de IES - organizações complexas se adotarmos, *mutatis mutandis*, o entendimento Perrow (1979), Wilensky (1967), Prigogine e Stengers (1993) - não se deve esperar que recebam determinações governamentais sem discutir criticamente sua pertinência.

Daremos sequência ao argumento deste segundo capítulo tendo por base a recomendação da CEA, em seu relatório de setembro de 2003. Essa comissão recomendou que a função regulatória do MEC deveria ser caracterizada por plena “transparência e superlativa obediência à obrigação de prover à sociedade de toda informação sobre as demandas recebidas e as decisões do aparato governamental. A responsabilidade primeira é com a sociedade e com a plena informação dos cidadãos” (BRASIL, 2003c). Somente quando colocados à luz os procedimentos poderiam ser burilados e obter legitimidade no meio acadêmico. O contrário disto é o que Neave (2014) denomina *legislative fiat*: “cumpra-se o decretado”, sem questionar sua pertinência.

Neste capítulo trataremos da associação entre as categorias analíticas avaliação, regulação e transparência, encaradas como elementos caracterizadores da *accountability*, segundo a análise adotada por Barroso (2005) e Afonso (2010). Nesta moldura, a prestação de contas, a transparência dos dados, os processos e procedimentos assumem lugar de destaque. A associação dessas três categorias analíticas encontra respaldo em Kuenzer (2011), por entender que elas embasam a relação que o pesquisador estabelece com eventuais recortes dentro de seu objeto de estudo. É esta a razão de definirmos a transparência, neste Capítulo 2, e a idade institucional, no Capítulo 3, como recortes que nos ajudam a explicar o fenômeno da autoavaliação. Desde o ponto de vista conceitual, não só a qualidade é polissêmica, como sua definição pertence à própria Filosofia.

## 2.1. Avaliação, eficiência, *accountability* e a tirania da transparência

Segundo Mora (2001c, p. 2.422-2.426), Aristóteles teria defendido em seus estudos que “qualidade é aquilo em virtude do que alguém tem algo”. As qualidades (no plural) podem ser assumidas como formas acidentais e como tal podem ser descritas segundo seu estado e nível, graus de qualidade: *qualitates primae*, *qualitates secundae*, *qualitates secundariae*. Para o filósofo grego, as qualidades primárias (*qualitates primae*) respondiam por quadro diferenças: qualidades fundamentais e irredutíveis, qualidades secundárias, qualidades acidentais e redutíveis. Com efeito, a complexidade conceitual em torno do termo qualidade é encarada com certo reducionismo quando associada aos fins do Estado avaliador e do Estado regulador. No campo educacional, Dias Sobrinho e Ristoff (2003) resgataram mais de três dezenas de conceitos atribuídos à avaliação de qualidade, dos mais consagrados especialistas mundo afora, prevalecendo a ideia de reunião de dados para motivar um julgamento e a tomada de decisão. No que se refere à regulação, Barroso (2005) defende que seu conceito, aplicado à educação, vincula-se

[...] em geral, ao objectivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas das referências que são feitas ao “novo” papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de “modernização” da administração pública das práticas tradicionais de controlo burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal. Neste sentido, a “regulação” (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da “regulamentação”, centrada na definição e controlo a priori dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados (p. 727).

O autor entende que políticas neoliberais se constituíram em marcos referenciais para os programas de desenvolvimento recomendados por organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial<sup>63</sup> e a OCDE, “cuja principais receitas passavam por disciplina orçamentária e reforma fiscal, eliminação das barreiras às trocas internacionais, privatização e desregulamentação, com o conseqüente apagamento da intervenção do Estado” (BARROSO, 2005, p. 741).

---

<sup>63</sup> Dentre as recomendações do Banco Mundial absorvidas como critérios de regulação e avaliação podemos destacar uma das proposições para “*garantir a relação custo-eficácia, autonomia e responsabilidade em todas as instituições que recebem financiamento público*”. (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 38).

No mesmo sentido, Fonseca, Oliveira e Amaral (2006, p. 75) entendem que projetos nacionais de avaliação de vários países foram inspirados em diretrizes formuladas por organizações internacionais como a OCDE e a Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe (OREALC/Unesco). A seu turno, Fonseca (2001, p. 85) defende que o Banco Mundial se empenhou em fomentar novos métodos de organização e gestão em bases gerencialistas, atuando sobre “nova reorganização institucional e suas consequências para a nova concepção de qualidade [...] medida pela sua produtividade”. No Brasil, com a aprovação da CF/88 a educação ganhou capítulo próprio e passou a ser condicionada a uma série de princípios, dentre eles a avaliação para garantia da qualidade, são exemplos os enunciados dos artigos 206 (trata da garantia de padrão de qualidade), 209 (condiciona a atuação da iniciativa privada à autorização e avaliação de qualidade) e o art. 214 (recomenda que o PNE estipule metas para melhoria da qualidade do ensino) (BRASIL, 1988).

Doravante, trataremos da avaliação como ferramenta vinculada à eficiência, que tem origem na área da Administração, sendo elevada à condição de princípio pela administração pública e imposta como elemento revelador da qualidade da educação superior. Os meios de prestação de contas e a noção de transparência das atividades de instituições públicas e privadas passaram a ser embasados, em grande parte, nos resultados das avaliações. Já tendo visto que a transparência de procedimentos e os resultados das avaliações e das funções regulatórias deveriam ter importância na política do Sinaes, passamos a analisar este assunto correlacionando aos mecanismos de prestação de contas, que é um dos elementos essenciais da *accountability*. Neste prisma, o princípio da publicidade eleva-se como elemento essencial e legitimador dos atos da Administração, garantindo o olhar múltiplo da sociedade sobre as condutas dos agentes públicos. No caso do Sistema Federal de Ensino, tanto as IES públicas quanto as IES privadas estão obrigadas a prestar contas de suas ações, uma vez que exercem atividade de relevante interesse público, em virtude da autorização que recebem do poder público.

Como entes da administração pública indireta, as IES públicas submetem-se a um rígido instrumental de supervisão hierarquizada, geralmente exercido pelo TCU e pela CGU, mas não só, já que órgãos como o CNE e o próprio MEC, também as supervisionam, além do Ministério Público<sup>64</sup>. Este último órgão também exerce

---

<sup>64</sup> Segundo os artigos 127 e 129 da CF/88, ao Ministério Público cabe “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (...) “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública” (BRASIL, 1988).

supervisão sobre as IES privadas, no caso de denúncia feita por particulares, mas o controle direto deste segmento é feito pela Seres/MEC e CNE<sup>65</sup>, por meio de “regras de entrada, regras de permanência e regras de saída em um sistema” (BRASIL, 2003c, p. 93). No caso das IFES, tanto a SESu/MEC quanto a Seres/MEC exercem supervisão, a primeira em matéria de políticas, orçamento e programas educacionais, a segunda em matéria de regulação. A sociedade é, em primeira instância, o órgão de supervisão das IES e do próprio governo, que só poderá ser exercida quando for assegurada a ampla publicidade dos procedimentos, conforme art. 5º, XXXIII da CF/88, a saber:

[..] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988).

Além destas, o art. 37 e o 216 da CF/88 reiteram a garantia de acesso à informação, ressalvados os casos de sigilo, tema que foi regulamentado pela Lei do Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, tendo como destinatários de suas obrigações não só os órgãos públicos, mas também as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam subsídios públicos. Essa lei estabeleceu a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção. Sua regulamentação se deu pelo Decreto nº 7.724/2012, que traz o conceito de transparência ativa, que vem a ser o “dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (BRASIL, 2012). Os casos de sigilo definidos no referido decreto, em seu art. 25, dizem respeito às informações que possam pôr em risco: (i) a defesa, a soberania e a economia do País e suas relações internacionais com outros Estados ou organismos internacionais, assim como a segurança das instituições, autoridades e seus familiares (incisos I, II, III, V, VI e VIII); (ii) a vida da população, prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico ou que comprometam atividades de inteligência, de investigação ou de fiscalização em andamento (incisos IV, VII e IX).

Em virtude desta argumentação inicial, daremos sequência à discussão tratando do caso das instituições federais de ensino superior (IFES). Como órgãos da

---

<sup>65</sup> A função de supervisão do CNE, na estrutura educacional, é garantida pelo art 9º, §1º da LDBEN/1996, ao registrar que “na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”.

administração pública indireta, a avaliação de qualidade compromete-se com algumas condicionalidades à sua atuação. Especificamente, ela assume compromisso com o princípio da eficiência de que trata o art. 37 da CF/88 e com a execução de “metas de desempenho” a que se refere o § 8º do mesmo artigo, requisito à ampliação da “autonomia gerencial, orçamentária e financeira” (BRASIL, 1988). Sabemos, por exemplo, que os resultados das avaliações estão entre os critérios adotados pelo MEC na Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital – Matriz OCC,<sup>66</sup> das IFES. Trata-se de um modelo matemático para alocação de recursos às IES federais segundo dois blocos de critérios: sendo 80% referentes a aluno equivalente, incluindo graduação, mestrado, doutorado e residência médica e 20% referentes a índices de qualidade e produtividade, sendo 50% referentes ao resultado de aluno equivalente e os outros 50% ao número de mestrados, doutorados e residência, (b) número de diplomados e (c) soma dos conceitos Capes. Em suma, a distribuição orçamentária deriva de um *ranking* de produtividade entre as IES federais. O art. 4º do Decreto nº 7.233/2010 - que trata de procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária - prevê nove parâmetros que devem ser levados em conta na distribuição dos recursos, dentre os quais os “resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes (BRASIL, 2010a).

Além do decreto nº 7.233, a Matriz OCC foi regulamentada pela Portaria MEC nº nº 651, de 24 de julho de 2013, com a participação da Comissão de Modelos do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior (FORPLAD). O anexo à referida Portaria MEC nº 651 prevê que, para calcular o parâmetro referente à qualidade dos cursos presenciais de graduação de determinada IFES deve ser calculado, para cada curso, a razão entre o conceito do Sinaes e a média do mesmo conceito no conjunto de todas as IFES.

[...] por esta razão, dentre os indicadores que medem a qualidade dos cursos presenciais de graduação das IFES calculados por Instituições oficiais, os conceitos obtidos através do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) e/ou o Conceito de Curso (CC), ambos publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), foram considerados os mais representativos, sendo cada IFE contemplada com o maior conceito. Foi mantido o critério da Nota Técnica nº 01/2013 de que, pelo menos, 80% das IFES deveriam apresentar um percentual maior que 50% dos cursos

---

<sup>66</sup> Art. 74 da CF/88 determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno (BRASIL, 1988).



avaliadas através do ENADE ou Conceito de Curso (CC) (FORPLAD, 2014, p. 2).

Pela documentação consultada, não há clareza quanto ao conceito que seria adotado, se o CC, decorrente da ACG, o conceito Enade ou mesmo o CPC. Podemos reforçar nossa percepção de que as avaliações presenciais ou os índices têm seus resultados adotados não apenas para regular, no sentido de conceder e renovar as licenças para atuação das IES no SFE, mas para um conjunto variado de ações, incluindo, no caso das IFES, o controle a que se refere o art. 74 da CF/88, em relação ao orçamento.

Registre-se, ainda, que para o cálculo dos indicadores de desempenho das IFES, o TCU desenvolveu seu próprio modelo de indicadores de qualidade da educação superior, que considera: (i) Custo Corrente-Aluno Equivalente, (ii) Aluno Tempo Integral-Professor, (iii) Aluno Tempo Integral-Funcionário e Professor, (iv) Participação Estudantil (GPE), (v) Envolvimento com Pós-Graduação, (vi) Conceito CAPES/MEC, (vii) Índice de Qualificação do Corpo Docente e (viii) Taxa de Sucesso na Graduação. O modelo de avaliação de qualidade do TCU tem um grau de associação relativamente alto com os indicadores usados pelos órgãos de avaliação e de regulação. Em documento elaborado originalmente em 2002 pelo TCU e ajustado ao Sinaes em 2004, o órgão objetivou recomendar às IFES que considerassem em seus relatórios de gestão, endereçados àquele tribunal de contas, seções específicas sobre os indicadores de qualidade, consubstanciando uma série histórica. Segundo o TCU,

[...] desse acompanhamento deverão servir de subsídio para selecionar áreas a serem estudadas com maior profundidade pelos Controles Interno e Externo. Essa seleção orientará trabalhos como a análise das Contas do Governo e auditorias de natureza operacional, direcionadas à identificação de boas práticas e de oportunidades de melhoria na gestão. No mesmo sentido, esses dados poderão ser utilizados pelo Ministério da Educação, no monitoramento já realizado das ações e resultados das IFES. Espera-se também que o acompanhamento da evolução desses indicadores possa ser útil como ferramenta de apoio à necessária auto-avaliação institucional (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU, 2004, p. 2).

Importa registrar nos requisitos acima a presença de uma concepção de qualidade que se expressa pela mensuração da produtividade da IES, o que reforça a tese de Fonseca, Oliveira e Amaral (2006), já comentada no item 2.1. Conforme demonstram Dias Sobrinho e Ristoff (2003), a característica mais genuína da avaliação é reunir dados para

fazer um julgamento da qualidade da educação superior, destacando-se o forte elo com os meios de prestação de contas, ou com a *accountability* de um modo geral. Adicionemos outras funções, como a de subsidiar a formulação de políticas públicas e a supervisão, mas também, reorientando as funções e a estrutura da própria burocracia e de toda a administração pública, conforme salienta Bucci (2013).

Nesta moldura, a categoria totalidade do materialismo histórico dialético se apresenta com toda força, pois temos os indicadores de qualidade associados não apenas à regulação, mas à supervisão exercida pelo TCU e CGU. Tal fato demonstra que o Sinaes como totalidade de seu conjunto de avaliações é, ele mesmo, inserido em uma totalidade muito maior que extrapola a própria arena da educação superior e se insere na manutenção de ampla ordem institucional. Vale, neste ponto, insistir na necessidade de afastar a percepção de que a totalidade se traduz como mero conjunto de partes, sujeitos ou coisas. Não basta entender esta categoria marxista como o conjunto das partes, sem que consideremos nessa conta os efeitos e interações entre as partes. Trazendo isto para o plano do Sinaes, há que se considerar os diversos procedimentos avaliativos, seus efeitos e suas interações entre si, mas também com a regulação, supervisão e fiscalização. E mais: considerar o Sinaes como parte de um conjunto de políticas para educação superior, seus efeitos e interações com outras políticas.

Uma terceira via de análise é a que impõe à avaliação um elo com os mecanismos de *accountability*. Ainda que, aparentemente, todo este aparato defina obrigações para as IES privadas, com grande apelo midiático, a verdade é que as IFES parecem muito mais submetidas a todo esse aparato de controle; não se trata de questionar o uso da avaliação pelos meios de controle ou como mecanismo de regulação, mas sim que tipo de avaliação está sendo adotada. Além disso, indaga-se qual sua teleologia, qual o bem a ela relacionado, se é a oferta da educação superior segundo os princípios éticos estabelecidos ou se é certo fisiologismo institucional que usa o discurso da avaliação de qualidade apenas para justificar sua existência. Neste cenário, não é razoável um posicionamento contrário ao Enade, CPC e IGC sem que o crítico aponte as suas razões. O fato é que a opção do MEC de embasar toda a política para educação superior, no âmbito da graduação, em dois ou três indicadores não é defensável sob nenhum ponto de vista.

A partir de sua afinidade com a área da Administração, uma corrente sustenta que a avaliação adotada no Sinaes se vincula à OCDE, outra defende que seu vínculo se inclina mais fortemente ao Banco Mundial (1991), a denotar, de um lado, a europeização da avaliação e, do outro, sua americanização. Neste último caso, a crítica é que, embora

não direcione suas lições à avaliação, ao longo de década de 1990 esse banco elaborou documentos para acompanhamento das IES e políticas educacionais. Identifica-se, ainda, uma terceira corrente, a defender um viés bifronte, onde o Banco Mundial teria inspirando políticas europeias, como a do Pacto de Bolonha, assinado em 1999 por ministros da educação de 29 países europeus<sup>67</sup>. O pacto foi desenhado com o fito de criar mecanismos de *accountability*, que compreende “diferentes e contraditórios modelos de prestação de contas e de responsabilização em educação [...] formas de avaliação privilegiadas [que] facilitam a comparação e o controlo de resultados” (AFONSO, 2010, p. 21).

Partindo da fala de Afonso (2010) podemos inferir que para os segmentos privado e público, seja como meio de garantir qualidade ou de prestação de contas, a avaliação assume diferentes contornos e significados. No caso do Brasil, para as IES públicas a avaliação se insere como mecanismo burocrático e hierarquizado de *accountability*, vinculada aos fins do art. 37 da CF/88, combinado com oito princípios inscritos no art. 206 e com as metas do art. 214, dentre as quais a “melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1988).

Griboski (2014) mostra que a avaliação tem sido adotada não só como meio de subsidiar atos regulatórios das IES, mas para acesso a políticas, como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), entre outros. Areladas a esta percepção de uma avaliação irmanada à eficiência, controles de qualidade total das empresas e indústrias, estão a prestação de contas e a regulação (chancelada pelo Estado e pelo mercado). Nesta lógica, ocorre o que Han (2013) chama de tirania da transparência, em que tudo deve ser exposto e o que não é visível se torna suspeito. Há, ainda, quem interprete esta tendência como

[...] um regime de visibilidade panóptica que a actual ordem cibernética exalta e alimenta [...] os mercados financeiros que exigem a transparência, sem a qual não funcionam de maneira eficaz. Uma característica do poder financeiro é a sua pretensão de tornar transparentes todas as organizações e de tornar visíveis — e, portanto, mensuráveis — as relações e os comportamentos dos agentes de qualquer instituição. De maneira concomitante, temos a “tirania da luz”

---

<sup>67</sup> O documento do Banco Mundial, “*Education sector strategy: investment opportunities in private education in developing countries*”, de 1999, pode ser considerado como um dos principais referenciais do Pacto de Bolonha para sugerir reformas no sistema de educação superior europeu, em princípio, mas que inspirou reformas em sistemas educacionais mundo afora. Seus termos podem ser consultados em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/681611468739789466/text/multi0page.txt>>.

da sociedade de informação. Elevada a técnica governamental, ela acaba por extinguir a política. Trata-se de um conjunto de práticas de controlo, de verificação e de “monitorização”, como se diz hoje, posto ao serviço de uma arte de governar. Não há hoje nada que oponha resistência à vontade de luz da “razão cínica” ou, mais precisamente, da falsa consciência iluminada (GUERREIRO, 2015, *on line*).

Não se questionam as virtudes relacionadas às ações transparentes, dentro e fora da administração pública, mas devemos entender as falas de Han (2013) e Guerreiro (2015) como alerta para não sermos induzidos a achar que a transparência em si é um valor. Tem existido, no caso do MEC, uma tendência de considerar o simples ato de publicação de certas informações como forma de induzir qualidade pela exposição da IES e de sua realidade académica frente a seus concorrentes ou à própria sociedade. Na prática, este procedimento dialoga muito de perto com a lógica neoliberal que enfatiza a regulação pelo mercado<sup>68</sup>, fazendo uso dos critérios de transparência e publicidade.

Convém dar destaque à fala do filósofo Barros Filho (2004, 2010), no sentido de que o conceito filosófico de transparência é uma alegoria importada do universo da Ótica<sup>69</sup> e que o contrário desse conceito é cinismo-niilista<sup>70</sup>, que conduz à opacidade e ao desalinhamento, à desconstrução das convenções estabelecidas como aceitáveis no meio social. Segundo este autor, tudo que se apregoa como transparente estaria, desde o ponto de vista ético e moral, dentro dos padrões desejados da sociedade. Entendemos então que a transparência parece encerrar um fim em si mesmo, um bem, de modo que fica subjacente a isto tudo a idéia de que a publicação dos dados, por si só, poderia trazer legitimidade às ações estatais. Em virtude destes apontamentos, compreende-se que

[...] uma proposta de avaliação não pode encerrar suas atividades com a divulgação dos resultados que, per se, não geram as transformações em direção a uma melhoria da qualidade das atividades educacionais. Uma proposta coerente deve levar à construção de uma cultura avaliativa de caráter permanente e formativo, capaz de oferecer

---

<sup>68</sup> Reitere-se aqui a teoria da captura da regulação pelos regulados, por poderosos *players* ou pelo mercado, conforme defende Lowi (1969) e a teoria do capitalismo de camaradagem (*crony capitalism*), a defender que a regulação e o mercado estão irmanados, em compadrio, como defende Cochrane (2015).

<sup>69</sup> A ótica é o ramo da Física que investiga a luz e seus mecanismos de propagação.

<sup>70</sup> Segundo Mora (2001a), os propósitos da escola cínica incluíam o favorecimento à educação, “a igualdade social o retorno à natureza, destacar a autonomia do homem e a filantropia, desenvolver a literatura e os discursos em grupo, a vida mendicante e, sobretudo - desprezar as convenções” (MORA, 2001a, p. 290, tradução nossa). Os cínicos eram caracterizados por homem indiferentes às convenções, sendo este o aspecto mais destacado dos membros da referida escola: o anticonvencionalismo. A seu turno, o Niilismo caracteriza-se por uma “prévia negação da possibilidade de existir algo permanente dentro da multiplicidade e das mudanças que caracterizam o mundo” (MORA, 2001b, p. 389, tradução nossa). O Niilismo adota um pessimismo radical ou aniquilacionista.

subsídios para a tomada de decisões na perspectiva da qualidade. Implica, portanto, a reflexão coletiva sobre o significado das informações colhidas pela avaliação, o que supera em importância os dados propriamente ditos. A questão que se coloca é, portanto, a de como implementar proposta de avaliação na perspectiva de dar relevo aos significados das informações? (FONSECA; OLIVEIRA; AMARAL, 2006, p. 74-75)

Retomando o diálogo com Dias Sobrinho e Ristoff (2003), podemos entender que o ato de avaliar requer expor os seus resultados, mesmo que, na lógica atual, isto se limite à exposição apenas do resultado final, o conceito final, situação na qual o processo em si perde sua importância e desaparece *a posteriori*. Situando o debate no campo da avaliação da educação superior e, conseqüentemente, no âmbito do objeto que investigamos, observamos que o que é levado à sociedade, ao grande público, aí incluídos os pesquisadores-acadêmicos, é apenas o conceito final da avaliação, que é divulgado nos cadastros do MEC ou nas planilhas do INEP. Devidamente publicizada, a avaliação se torna transparente, termo este que foi absorvido pela administração pública, elevando-o à condição de princípio. O princípio da transparência, quando aplicado aos atos dessa administração, pretende transmitir ao cidadão a mensagem de que, uma vez colocado à luz, aquele ato/ação está em conformidade com os pressupostos jus-sociais. É um princípio que fundamenta outro, o da publicidade tratado no art. 37 da CF/88, que não se materializa apenas com a publicidade dos atos administrativos, mas pela garantia da participação cidadã na formulação das políticas e no acompanhamento de sua execução.

Ainda no campo da Filosofia, a transparência

[...] é uma correspondência entre o que desejamos e o que manifestamos desejar, [um] alinhamento entre o que queremos e o que dizemos para os outros que queremos; uma espécie de identidade entre nossos desejos e o que revelamos desejar através dos discursos e manifestações, de tudo o que é visível pelos outros e que é objeto das reflexões morais (BARROS FILHO, 2010, *on line*, transcrição de videoconferência).

Na administração pública, transparência pretende revelar a eficiência do Estado e dos gestores públicos na execução da coisa pública e dos compromissos assumidos com os cidadãos. Por isso que pode ser antagônica a postura do agente público, que sob o argumento de estar regulamentando determinada política, tende a manter em sigilo dados que permitiriam aos cidadãos verificarem sua execução. Com efeito, diz-se que o princípio da transparência elenca funções materiais e instrumentais, que objetivam o

[...] aperfeiçoamento do caráter democrático do Estado (...), concretização da dignidade da pessoa humana, restauração da confiança na Administração Pública (pelas possibilidades de acesso e participação), parâmetro do controle da fidelidade do devido processo legal administrativo, garantia dos direitos dos administrados, recurso de obtenção de eficiência da ação administrativa mais próxima das demandas sociais e meio de maior adesão e consenso dos administrados às decisões administrativas (MARTINS JUNIOR, 2010. p. 47).

Convém lembrar, ainda, que para o filósofo Barros Filho (2010), o contrário da transparência é a refração ou a opacidade. Em sentido conexo, Afonso (2015, p. 1.318) ressalta que o que pode ocorrer, no âmbito da administração pública é uma transparência baixa (*opaque transparency*) que, “na prática [...] ainda está muito ligada à necessidade de cumprir as obrigações legais e não, necessariamente, procurar a satisfação das necessidades dos cidadãos”.

A aplicabilidade disto à autoavaliação ocorre na confluência com o art. 2º da Lei nº 10.861/2004, quanto ao “o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos” (BRASIL, 2004a). O objetivo dessa previsão legal, alinhada à Lei de Acesso à Informação, é garantir que o público possa verificar a qualidade da educação que, segundo a CF/88, é “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Os únicos dados de avaliação que melhor atendem aos requisitos da transparência são os do Enade, uma vez que na ACG apenas os conceitos finais são divulgados no sistema e-MEC e com um tipo de armazenamento que inviabiliza a realização de pesquisas, pois não se tem acesso aos relatórios do INEP. O mesmo argumento pode aplicar-se aos resultados da Avalies, embora neste caso seja possível o acesso aos resultados das dez dimensões nos pareceres do CNE, mas apenas quando há deliberação sobre o processo regulatório e apenas quando o relator decide colocá-los no parecer.

Salvo se as próprias IES publicarem em seus sites, o que aliás é uma realidade em significativa parcela delas, não há nenhuma fonte oficial que dê acesso aos relatórios e/ou resultados das autoavaliações das IES, tampouco aos conceitos atribuídos pelas comissões do INEP nos indicadores da autoavaliação, seja na ACG, seja na Avalies. Outra situação converge para o que acabamos de analisar: os pareceres do CNE. Em nossas leituras e pesquisas prévias à construção da presente dissertação, observamos que na publicação dos pareceres deliberados pelo referido colegiado até agosto de 2015 havia

considerável quantidade de conceitos negativos na autoavaliação (dimensão 8 da Avalies). Entretanto, ao que tudo indica nenhuma iniciativa por parte do governo foi adotada para propiciar uma reflexão sobre tais resultados, ainda que mereçam destaque as iniciativas da DAES/INEP para realizar estudos sobre a autoavaliação, incluindo seminários. Do lado dos reguladores ou dos executores da política não se identificou nenhuma postura de desconforto em relação aos resultados negativos na autoavaliação.

À luz do que foi até aqui dito, vimos que a avaliação, entre o PARU, o PAIUB e o Sinaes, vem sendo adotada no SFE como elemento de uma engrenagem que envolve a aspiração pela educação superior de qualidade, aí incluída uma percepção de eficácia e de eficiência, com ênfase na autoavaliação institucional. Posteriormente, com a edição da Portaria Normativa nº 40/2007, os resultados das avaliações assumiram ênfase na prestação de contas (ou *accountability*), quando a avaliação externa estreitou relações com a regulação e a supervisão das IES, ameaçando seu potencial formativo.

Podemos ser levados a entender que a autoavaliação seria uma etapa secundária, enquanto a avaliação externa corresponderia à etapa principal, seguida da regulação e transparência a sociedade e mercado de todo o processo. É uma falsa percepção, pois segundo as bases epistemológicas da avaliação, tanto a avaliação externa quanto a regulação deveriam ser orientadas pela autoavaliação, que melhor reflete a missão, objetivos e finalidades da IES. Quando a regulação decide assumir o protagonismo do processo ocorre o que Sousa e Fernandes (2016a, 2016b) chamam de “avaliação regulatória”. Desse ponto de vista, os modelos se situam não mais na “avaliação de qualidade”, mas no âmbito do cinismo-niilista, que é a negação-desconstrução da finalidade do Sinaes. É bem verdade que pela teoria do ciclo de políticas – e o próprio materialismo histórico dialético nos autorizar a entender assim – quando a política é colocada em campo outras finalidades surgem, outra política emerge.

Quando as IES participam do processo de autoavaliação ou de avaliação com vistas não mais à melhoria da sua qualidade, mas a render obediência à regulação, elas praticam o inverso da transparência. No caso de uma avaliação defensiva, a IES manifesta publicamente que deseja melhorar sua qualidade (razão de ser da avaliação), mas na verdade está desejando apenas se livrar da regulação. Retomando Barros Filho (2004, 2010) e Afonso (2015), entendemos que isto caracteriza a opacidade, logo, já não está no campo da transparência (das normas consensuais e moralmente aceitas), mas no do cinismo. Nessas circunstâncias, talvez pudéssemos denominá-la de avaliação cênica.

Em suma, podemos concluir esta seção enfatizando que embora o INEP dê ampla publicidade aos procedimentos e diretrizes da autoavaliação, há pouca transparência em relação aos resultados desse processo, e sequer se identifica alguma iniciativa que sinalize mudança. O fato de o referido órgão ser o produtor e guardião de robusta base de dados de avaliações só aumenta a expectativa de que – por sua natureza ser voltada à pesquisas e estudos educacionais – possa fortalecer sua identidade e oferecer à sociedade e ao Governo análises conjunturais e meta-avaliações sobre o sistema.

Propusemos nesta parte do trabalho trazer elementos para debater o foco que se tem dado à avaliação no universo do gerencialismo, sua associação aos mecanismos de eficiência e eficácia, bem como à *accountability* propriamente dita. A avaliação com vistas à instrução das decisões da administração pública, inclusive as regulatórias, pode assumir a condição de defesa, por parte da IES, aderindo ao cenário avaliativo e ao jogo regulatório. Porém, daí concluir que a avaliação, em si, perde seu potencial formativo e emancipatório é um erro metodológico e não temos elementos para concluir desta forma.

Seria mais adequado dizer que ela deixa de ser utilizada pelos tomadores de decisão em todo o seu potencial. De toda a forma, a ausência de transparência por parte do Estado regulador, das suas reais motivações dos atos regulatórios, impede que afirmemos se considera ou não os resultados das autoavaliações no seu bojo decisório. O fenômeno mais aparente admite inferir apenas que as decisões estão sendo mais embasadas nos resultados do Enade, CPC e IGC, mas mesmo nesta situação os resultados permanecem como referencial básico das decisões regulatórias, não havendo que se falar em automaticidade entre esses conceitos e a regulação.

É importante perceber que não estamos aqui a defender que pelo simples fato de as atitudes do Estado regulador carecerem de maior transparência elas sejam em inconformidade com os pressupostos do Sinaes. Isto porque, como já vimos, uma vez executada pelo Estado avaliador, a avaliação também está subsumida aos princípios que regem a administração pública federal. De qualquer forma, a simples indicação de que os resultados das avaliações constituirão referencial básico das ações de regulação e supervisão já é um dos desencontros entre a proposta do Sinaes e o texto legal aprovado pelo Congresso Nacional, conforme salientou Nunes (2014). Isto apenas reforça nossa opção pelo materialismo histórico dialético, sobretudo quando Marx (1985) alerta que cada nova ideia já nasce inoculada de sua contradição. As teorias do ciclo da política comentadas nesta dissertação também enfatizam que a política, desde a sua fase de



elaboração, já pode ser reformulada e, ao nascer, já se opõe às propostas originais, assim como é reformulada ao tempo da execução.

Em síntese, a política do Sinaes, que pode ser lida em diferentes momentos e com novos arranjos, admitiria apenas dizer que está em permanente movimento, mas ao qualificar ou adjetivar esse movimento o pesquisador corre o risco de fazê-lo com base em representações do passado, quando os próprios referenciais da mudança também estão em constante movimento. Com isto estamos defendendo que os diferentes Sinaes reclamaram diferentes lentes para sua análise, a depender da sucessão de tempos.

## **2.2 - O Estado avaliador e o Estado regulador: duas faces da mesma moeda?**

Neave (2014, p. 4), conhecido como um dos mais destacados teóricos que estudam o Estado avaliador, sustenta que “a homogeneidade legal e o Estado Avaliador são, hoje, dois lados da mesma moeda”. O conceito de homogeneidade legal, segundo esse teórico, vem a ser o do controle estatal por meio de políticas, traduzidas em normas legais e que, de forma homogênea, obrigam as IES a seguirem padrões estabelecidos pelo governo, com o controle minucioso da educação superior. A homogeneidade legal se afirmaria no âmbito do que, aqui no Brasil, chamamos de Estado regulador, ao passo em que a homogeneidade avaliativa está no âmbito do Estado avaliador. Reiteramos que nosso foco de estudo é a autoavaliação relacionada ao processo de credenciamento das IES. Sendo assim, esta seção do capítulo busca resgatar como se deu a consolidação do campo da avaliação no SFE e os termos em que é executado pelo Estado avaliador (Conaes e INEP) e pelo Estado regulador dos atos de credenciamento e credenciamento institucionais (Seres, como órgão de instrução e CNE como órgão decisor). A dificuldade de distinguir essas duas figuras do Estado tem sugerido, equivocadamente, que se confunda Estado avaliador com a avaliação propriamente dita. Entretanto, se retomarmos o espírito do relatório da CEA, de 2003, perceberemos claramente os limites que distinguem ambas as atividades e atores. A figura do Estado avaliador foi cunhada por Neave (1998), enquanto a do Estado regulador tem origem diversa, havendo quem mencione que isto tenha ocorrido na transição do século XVIII ao XIX, com o desenvolvimento do Direito Administrativo (ARAGÃO, 2002).

No Brasil, as estruturas orgânicas do Estado avaliador e do Estado regulador, se não são as mesmas, pelo menos são irmãos siameses e xifópagos<sup>71</sup>, vinculadas a um mesmo tronco, a uma mesma hierarquia, enfim, ao mesmo mandatário: o Ministro da Educação. No caso, órgãos como o INEP e o CNE, ainda que tenham relativa autonomia decisória, estão sujeitos à palavra final do MEC, ou, mais especificamente, da Seres/MEC, órgão de instrução dos processos a cargo do CNE. Em verdade, quem termina decidindo mesmo são os técnicos do MEC, pois os pareceres do colegiado são submetidos à via dolorosa no âmbito desse órgão, precisam ser legitimados pela consultoria jurídica (Conjur/MEC) ou pelas várias coordenações, em especial a Coordenação-Geral de Legislação e Normas de Regulação da Educação Superior (CGLNRS). Os pareceres do CNE só recebem o *nutum* do ministro quando o argumento, primeiramente, agrada ao corpo técnico, ao órgão de instrução. Sobre este trâmite, o próprio CNE já refletiu se a decisão em seus pareceres “vai ao ministro diretamente, merecendo dele a atenção devida a 11 educadores e estudiosos nomeados pelo Presidente da República, ou se vai a escalões outros para produção de parecer sobre o parecer” (NUNES; FERNANDES; BARROSO, 2008, p. 9).

Em texto mais recente, Neave (2014) alerta que ambas as personificações do Estado seriam duas faces da mesma moeda, dando a entender que Estado avaliador e Estado regulador são sinônimos. Esta perspectiva teórica tem difundido a equivocada percepção de que o ato de avaliar se confunde com o ato de regular, mesmo que as sustentações doutrinárias de ambas as atividades em nada se associem. No contexto brasileiro, o Estado que avalia é personificado pela DAES/INEP, pela Conaes e pela CTAA. O primeiro, como órgão que executa a avaliação, e os dois últimos como formuladores de diretrizes e instâncias recursais. Já o Estado que regula se personifica na SESu, na Seres/MEC e no CNE, a primeira encarregada de coordenar as políticas para as IES da rede federal, enquanto os dois últimos órgãos atuam em diferentes estágios nos processos de regulação da entrada, permanência a saída dos cursos e IES do SFE.

Já enfatizamos que treze anos após a aprovação da CF/88, o PNE 2001-2010, estipulou que a União instituiria “o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2001a). Para tanto, os trabalhos da CEA, também já mencionados, partiram das análises de vários sistemas de ensino e dos modelos de avaliação adotados

---

<sup>71</sup> Inspira-se na análise à relação entre regulados e reguladores, empreendida por Nunes et al (2002).

em diversos países. Os membros da comissão concluíram pela adoção do modelo holandês-francês, combinando dimensões quantitativas e qualitativas com ênfase na avaliação institucional. Ademais, a referida comissão salientou em seu relatório que a autoavaliação deveria se constituir como o “ponto de partida a avaliação produzida internamente, considerando dados quantitativos e qualitativos e, quando couber, a articulação entre o ensino de graduação e a pós-graduação” (BRASIL, 2003c, p. 55). Isto porque nos modelos estudados pela CEA a autoavaliação é a base dos processos avaliativos, não se caracterizando como etapa secundária, mas principal. Quanto à relação entre avaliação e regulação, que ganhou capítulo próprio no relatório da CEA, a comissão entendeu que, não obstante se separassem claramente ambas as funções, uma não poderia prescindir da outra, pois,

[...] sendo a missão das instituições de educação superior matéria de Estado - e não de governo, concebe-se a avaliação como um processo que procede sem desdobramentos de natureza controladora ou de fiscalização. Com transparência, no entanto, posto que ao Estado cabe garantir aos cidadãos a plena informação, por meio de variadas modalidades de aferição, sobre a qualidade, responsabilidade, dedicação acadêmica das instituições (BRASIL, 2003c, p. 92).

Ancorando-se neste referencial teórico, a pretensa polarização entre o que é de Estado e o que é de governo não dialoga com o materialismo histórico dialético, uma vez que, segundo Marx e Engels (2001, p. 68), o “poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda classe burguesa”. Por este ângulo, não parece haver uma agenda divergente entre Estado e governo. Quanto aos procedimentos do sistema de avaliação, a CEA entendeu que os órgãos encarregados deveriam atuar com “absoluta transparência e superlativa obediência à obrigação de prover à sociedade toda informação sobre as demandas recebidas e as decisões do aparato governamental” (BRASIL, 2003c, p. 92). Aqui nos sentimos autorizados para incorporar os obstáculos que tivemos junto ao INEP para conseguir os dados de autoavaliação das IES da amostra desta pesquisa, como evidência de que a transparência almejada pela CEA, prevista como princípio na CF/88, na Lei Geral do Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, nº 9.784/99 e na própria Lei do Sinaes, ainda está pendente de ser uma realidade.

Pela proposta da referida comissão, o sistema deveria focalizar as instituições “sem, no entanto, descuidar dos cursos” (p. 93). Já o modelo regulatório estaria assentado

nas “regras de entrada, regras de permanência e regras de saída em um sistema”. Na entrada, os prazos propostos seriam de três anos, a partir daí “o prazo para a primeira avaliação periódica, a contar do início do funcionamento, passa a ser de até oito anos, data a partir da qual obedecerá a ciclos temporais com posterior definição” (BRASIL, 2003c, p. 96). Também recomendou a CEA que cada IES realizaria

[...] uma auto-avaliação, que se completa a cada três anos, e que será o primeiro instrumento a ser incorporado ao conjunto de instrumentos constitutivos do processo global de regulação e avaliação [...] A avaliação em suas diversas dimensões é permanente, mas se realiza por ciclos, ou seja, apresenta periodicamente os seus resultados. O período estabelecido aqui para cada ciclo completo e para todas as instituições do sistema de educação superior é de, no máximo, três anos (BRASIL, 2003c, p. 76).

Tanto a Avalies quanto a ACG vinculam-se ao disposto no art. 46 da LDBEN nº 9.394/1996, determinando que a renovação dos atos regulatórios ocorrerá “periodicamente, após processo regular de avaliação”. Também se vinculam ao disposto no art 9º, inciso VII da mesma lei, ao instituir que é competência da União “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior”. Por sua vez, o Enade relaciona-se ao disposto no inciso VI do mesmo art. 9º dessa lei, quanto à competência da União para “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior” (BRASIL, 1996). Cumpre salientar que a CEA previu uma avaliação aos estudantes bem diferente da proposta do Enade, denominado de Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (Paideia), “integrado ao sistema de avaliação, sem qualquer finalidade de estabelecer classificações e tampouco de pretender ser a expressão exata da qualidade de um curso ou mensuração das aprendizagens estudantis” (BRASIL, 2003c, p. 83).

Temos então uma tríade avaliativa definida pela lei do Sinaes que se vincula a processos de entrada e de permanência das IES e de seus cursos no SFE, com prazos regulares para avaliação e renovação dos atos regulatórios. Segundo a lei e o relatório da CEA, o sistema sustenta-se em uma promessa de emancipação que, associando-se à regulação e à supervisão das IES, almejou, dentre outros, o aumento permanente da eficácia<sup>72</sup> das IES, sua efetividade acadêmica e social, o aprofundamento de seus

---

<sup>72</sup> O discurso da qualidade estava presente na Assembleia Nacional Constituinte de 1987. No centro do debate estava a questão da “famosa qualidade do sistema privado em contraposição à má qualidade do sistema público” (BRASIL, 1987, p. 126).

compromissos e responsabilidades sociais, por meio da valorização de sua missão pública, afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2003c, 2004a). Para tanto, os atos avaliativos e regulatórios do sistema são cíclicos, ainda que os prazos possam ser diferentes na proposta da CEA, nas leis, decretos e portarias. Em todo este arcabouço, legal e doutrinário, a autoavaliação teria papel preponderante, orientador, inclusive, dos rumos da avaliação externa e dos atos regulatórios.

Todavia, a ideia de ciclo avaliativo não tem sido muito cristalina nos regulamentos do Sinaes. A LDBEN atual diz apenas que os atos regulatórios se renovam periodicamente com base em processo regular de avaliação, enquanto a lei do Sinaes definiu prazo somente para o Enade, que é trienal. Por sua vez, a Lei da Taxa de Avaliação (Lei nº 10.870/2004) definiu prazos para os atos regulatórios entre 5 e 10 anos, a depender do tipo processual e da categoria acadêmica. Daí gerou-se a expectativa de que o ciclo avaliativo acompanharia esses prazos. Todavia, em 2007, o MEC editou a Portaria Normativa nº 1 com dois cronogramas: um de avaliações de cursos, para fins de renovação de reconhecimento atrelado ao Enade, e outro de avaliações para fins de credenciamento das IES (BRASIL, 2007c). Ressaltamos que as avaliações para fins de atos autorizativos ou de reconhecimento de cursos, assim como a avaliação para fins de credenciamento das IES não fazem parte do ciclo do Sinaes, por serem considerados atos de entrada no sistema de ensino. Assim, à exceção do ciclo do Enade, o que se chama de ciclo avaliativo e de ciclo regulatório diz respeito, apenas, aos atos de permanência no SFE: renovação de reconhecimento de cursos e credenciamento de IES.

Desde então, a avaliação dos cursos (ACG), para fins de permanência, ficou condicionada ao ciclo do Enade. Em dezembro de 2007, o art. 10, §7º do Decreto nº 5.773/2006 teve sua redação alterada para indicar que “os atos autorizativos são válidos até o ciclo avaliativo seguinte” (BRASIL, 2006). Já o ciclo avaliativo para credenciamento de IES obedece ao estipulado pela citada Lei nº 10.870/2004, sendo de até cinco anos para faculdades e centros universitários e de até dez anos para universidades (BRASIL, 2004b).

Por sua vez, a ideia de ciclo regulatório, ainda que sempre tenha existido, até mesmo pela periodicidade de que trata o art. 46 da LDBEN 9.394/96, só foi regulamentada em 2012, por meio da Nota Técnica nº 806/2012-DIREG/SERES/MEC, da Seres/MEC. Para Bucci (2013, p. 712), o 1º ciclo avaliativo “foi instituído pela Portaria Normativa nº 1, de 2007”. Em situações diversas a Seres/MEC argumenta que a entrada no ciclo regulatório, de periódicas renovações de reconhecimento, ocorre após o

reconhecimento do curso. O fato é que esta percepção de ciclo regulatório não abarca os atos institucionais de credenciamento, sua avaliação e regulação, que têm ciclo próprio nos termos da Lei nº 10.870/2004, fechando-se entre 5 e 10 anos. Conforme o relatório da CEA, a autoavaliação deve interagir tanto com a avaliação externa quanto com a avaliação dos estudantes, o Enade. Sobre o tema a CEA manifestou-se nestes termos:

A avaliação em suas diversas dimensões é permanente, mas se realiza por ciclos, ou seja, apresenta periodicamente os seus resultados. A autoavaliação articula vários instrumentos: a) um auto-estudo segundo o roteiro geral proposto em nível nacional, acrescido de indicadores específicos, projeto pedagógico, institucional, cadastro, censo e b) o novo instrumento PAIDEIA (BRASIL, 2003c, p. 76).

Observa-se que a proposta de uma autoavaliação, segundo roteiro geral proposto em nível nacional, reforça o compromisso que a execução e a avaliação da política não se voltem apenas para o plano interno de cada IES, mas que busquem um impacto mais abrangente no SFE. Não obstante, argumentou a CEA que o “foco principal dos processos avaliativos é a IES, exceto para os casos de instituições que só possuam um curso [e que] avaliação aqui priorizada é a institucional” (BRASIL, 2003c. p. 70). Enfatizou, ainda, que “uma vez realizado um significativo processo de auto-avaliação e consolidado um relatório consistente, detalhado e aprovado por suas instâncias superiores, a IES se submete a uma avaliação externa” (BRASIL, 2003c. p. 78). Temos, então, que o ciclo da autoavaliação deveria ser imediatamente acompanhado de consecutiva avaliação externa. Não é esta a realidade que se tem observado, pois muitas IES só foram credenciadas após o quarto ciclo de autoavaliação e a maioria delas ainda estava com estes processos tramitando, quando fizemos o levantamento para esta pesquisa em agosto de 2015.

Devemos registrar que não foram as bases doutrinária e epistemológica do Sinaes que previram a ideia de ciclo avaliativo ou de ciclo regulatório, posto que ambos decorrem da necessidade de renovação dos atos regulatórios e da periodicidade de processo regular de avaliação. É constitucional, é da LDBEN vigente no país e nisto o Sinaes não inova. As bases epistemológica e doutrinária sobre as quais se assenta a lei do Sinaes recomendam que os atos de permanência das IES e a correspondente avaliação externa devem “ser coerente[s] com os objetivos da avaliação interna” (p. 79). Sendo assim, podemos inferir que há um ciclo avaliativo e regulatório particular para cada IES e curso, e há um ciclo avaliativo e um ciclo regulatório em escala macroscópica, do próprio sistema, da política pública de garantia da qualidade. Nesses dois últimos casos, IES e

cursos precisam fechar seus ciclos nos termos previstos pelo art. 46 da LDBEN 9.394/96, e nos termos do tripé avaliativo previsto no Sinaes. A necessidade de fechamento desse ciclo macro repousa mesmo na necessidade de dar satisfação à sociedade sobre a garantia da qualidade e execução da política do Sinaes.

De tal forma, a avaliação se compromete com este modelo de educação em movimento, que gera o processo formativo e emancipatório do ser humano questionador do *status quo* e reflexivo de sua realidade mutável e inconstante. Igualmente é importante reiterar o que defendeu Belloni (1989a), ao associar a avaliação à expectativa de transformação. Para a autora, em decorrência dos diagnósticos feitos pela avaliação, “alguma coisa venha a acontecer [mas que] a instituição se expõe, [...] e é preciso saber porque nós queremos nos expor e a quem nós queremos nos expor (p. 86-87). Por tudo o que já foi registrado, foi possível constatar que ao tempo da CEA já havia contradição entre duas perspectivas de regulação da educação superior: (i) a que deveria legitimar os processos de avaliação interna e externa, pautando-se no desenvolvimento do PDI da instituição; (ii) aquela que já vinha sendo executada no âmbito do MEC e que submetia a avaliação à lógica dos *rankings* e o uso de seus resultados focalizavam apenas a motivação dos atos regulatórios. Retomando nosso referencial no materialismo histórico dialético, poderíamos nos indagar sobre qual momento da tríade “tese, antítese e síntese” estamos a presenciar no Sinaes.

Já sabemos que sequer o relatório da CEA ou mesmo o texto final da lei do Sinaes foi síntese convergente das propostas discutidas pela comissão, haja vista que entre o sistema proposto e o sistema aprovado muito se desconfigurou (NUNES, 2014). A principal desconfiguração foi anunciada logo no art. 2º da referida lei, no sentido de que os resultados das avaliações constituem referencial básico da regulação, tido como se fosse um princípio do sistema, algo muito positivo, um verdadeiro *móvel* do código de ética da avaliação. Em verdade esta pequena estrutura frasal – da avaliação como referencial básico da regulação – não prevista pela CEA, pode ter retirado o fundamento epistemológico da avaliação e impôs ao Sinaes caminhar segundo os princípios da administração pública. Neste caso, as categorias marxistas da contradição e mediação revelam que o novo pensamento que surgia já em 2003, com a CEA, inoculado de sua própria contradição e que, na lei, “se fundem em uma nova síntese”. (MARX, 1985, p. 105). Porém, longe de ser a convergência de duas perspectivas de uso dos resultados das avaliações, essa síntese é a própria chancela de modelos contraditórios e a prova de que a mediação entre os fundamentos da avaliação e os da regulação deu origem a um modelo

híbrido. Nesta dinâmica, a autoavaliação ainda tem pouco espaço, embora já se identifiquem iniciativas que possa reverter este quadro, como veremos no item 3.4.

Confirma-se no Brasil a tese de Neave (2014) de que o Estado avaliador e o Estado regulador são duas faces na mesma moeda, mas somente [e aqui é importante registrar a conjunção adversativa] no sentido de que o INEP e a Conaes estão subordinados ao MEC, embora seja inequívoco que a perspectiva que a Seres e o CNE têm da avaliação é distinta daquela que as primeiras instâncias manifestam. No caso brasileiro, cai por terra a tese desse autor de que seriam duas faces da mesma moeda, no sentido de comungarem de uma mesma percepção de qualidade, de educação superior, de avaliação e até de regulação. Podemos adiantar que, no capítulo seguinte, ao analisarmos a autoavaliação nas IES e a atuação dos órgãos da avaliação e os da regulação, restou evidente que os primeiros estão mais alinhados àquele código de ética do Sinaes.

À guisa de conclusão, nesta parte da dissertação abordamos os pontos que mais destacam o Estado avaliador e o Estado regulador, porém, com a devida ressalva de que o Estado avaliador e a avaliação não se confundem, ainda que possam convergir. Atenta à necessidade de evitar tal confusão, a CEA procurou pontuar claramente os limites do Estado em matéria de avaliação e de regulação, e quais as finalidades e potencialidades da avaliação em si. Sob este ângulo, podemos considerar que a lei do Sinaes deve ser lida e interpretada conjuntamente com o documento da referida comissão, e que a fusão destes dois documentos produz um código de ética a ser observado pelos atores do Sinaes, cujas premissas estão em constante mudança, abarcando novas condutas dos atores envolvidos.

Ainda à guisa de conclusão, frisamos que o Decreto nº 5.773/2006 teve por base o “paradigma da informação e controle social” (BUCCI, 2013, p. 704), em virtude da necessidade de disciplinar o funcionamento das IES e seus cursos. Isto evidencia que o *móvel da conduta* dos reguladores já não era a busca pela qualidade da educação superior a partir de uma avaliação formativo-emancipatória, mas a disciplina e o controle das IES. De algum modo, esta perspectiva nos remete novamente a Hobbes (1929) que associa a execução da lei ao medo e à sujeição, enquanto Deutsch (1893) associa sua execução aos mecanismos de coerção do Estado.

O foco da regulação passou a ser o Enade, pela sua regularidade anual e potencial, segundo a SESu/MEC e Seres/MEC, de dar um retorno imediato da qualidade dos cursos da IES. Para Bucci (2013, p. 708), a opção pelo exame superava um problema relacionado à avaliação institucional que, embasada na autoavaliação, “obscurecia a percepção da carência de mecanismos necessários para extrair efeitos públicos das



avaliações insatisfatórias”. A premissa de uma avaliação formativa demanda sucessão de tempos, ciclos, processos, avaliações e análises qualitativas e isto a regulação não pode suportar, já que as autoridades querem demonstrar resultados chanceladores de sua permanência no cargo. Para tanto, formular indicadores a partir dos resultados do Enade e publicá-los anualmente não só tem grande apelo midiático, como de algum modo justifica gastar energia nestas formas mais céleres de “medir” a qualidade, dispensando as formas mais acuradas, como as avaliações presenciais. No caso, avalia-se e regula-se no atacado, em bloco, o que faz com que as singularidades desapareçam, sejam planificadas. A qualidade em questão deixa de ser a educação superior – em modo, espécie e gênero – passa a ser a qualidade da entidade reguladora ser capaz de mostrar pulso firme face aos regulados.

Não obstante este foco no Enade, o próximo capítulo descreve como se deu o processo de autoavaliação nas IES da amostra e qual a ressonância no âmbito do Estado avaliador e do Estado regulador.

### **CAPÍTULO 3 – POSIÇÃO E OPOSIÇÃO DOS ATORES DO SINAES EM RELAÇÃO À AUTOAVALIAÇÃO**

O propósito mais amplo de capítulo é analisar e interpretar os achados da pesquisa, à luz do referencial teórico-metodológico explicitado anteriormente. Para tanto - e em sintonia com os objetivos específicos - ele está organizado em três grandes partes, que tratam dos usos da autoavaliação pelas IES, pelo Estado avaliador e pelo Estado regulador. Porém, esta análise é precedida de uma seção, na qual explicitamos o suporte teórico-metodológico de exame dos dados coletados, considerando a amostra detalhada na introdução da dissertação.

A análise desenvolvida nesta parte considera os códigos mobilizadores dos atores da avaliação e da regulação. No primeiro caso, valorizam-se avaliações formativas e emancipatórias, de caráter pedagógico, que requer sucessão de tempos e o encadeamento de ciclos, além, evidentemente, de um olhar sistêmico e qualitativo sobre processos e resultados. No segundo caso, valorizam-se os resultados em si e formas mais céleres de obtê-los, onde os processos buscam planificar os sujeitos e aparar diferenças para facilitar a ação regulatória em bloco, além de adotar como parte essencial do ato regulatório a exposição midiática dos regulados, em um tipo de transparência que almeja, em si, ser sinônimo de qualidade e eficiência (AFONSO, 2015; HAN, 2013).

Quanto à qualidade da educação superior aqui referenciada, ela tem como diretriz as finalidades explicitadas no art. 43 da LDBEN, passando a ser entendida como o resultado da mediação entre a ação avaliativa, a ação regulatória e a ação acadêmica, que não são neutras nem passivas em relação aos processos que lhes são impostos. Dialogando com nosso referencial teórico, a autoavaliação é analisada como: (i) atividade-processo cíclico que visa ao autoconhecimento e à reflexão sobre as prioridades da IES; (ii) ponto de partida da avaliação externa; (iii) critério essencial-formal na motivação dos atos regulatórios.

#### **3.1 - Perspectivas de análise e interpretação dos dados**

Antes de apontar as perspectivas de análise e interpretação dos dados, convém reiterar que a lei nº 10.861/2004 estipulou, em seu art 2º, o “caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos” (BRASIL, 2004a).

Partiremos, então, desta premissa, para analisar os procedimentos avaliativos que aspiram a qualidade à luz da visibilidade de seus usos pelos diferentes atores.

Para tanto, o estudo adotou a análise de conteúdo (AC), na perspectiva de Bakhtin (1990) e de Franco (2008). Dessa autora extraímos que há um tripé fundamental: (i) a língua falada, (ii) a palavra escrita; (iii) as intenções ocultas nas duas primeiras, não manifestas, porém latentes. Adotar a AC significa aplicar os códigos qualitativos de enunciadores e enunciatários aos conteúdos manifestos e latentes, decompostos em unidades de análise (de registo e de contexto). Associado aos autores mencionados, Gil (2008) resume a AC como sendo a técnica de pesquisa que faz uma descrição objetiva, sistemática e qualitativa do conteúdo manifesto daquele tripé ao qual nos referimos anteriormente. Esse autor informa três fases para a AC: (i) a organização e escolha do material, quando já se apresentam algumas hipóteses; (ii) a codificação, unidades de análise e categorias; (iii) o tratamento estatístico e resultados.

Franco (2008) ressalta que o investigador deve dar relevo às unidades de registo (palavra, frase, parágrafo, tema, personagem) e às unidades de contexto (referências mais abrangentes do enunciado, de onde é emitido, por quem e como). Para ela, a mensagem reflete algum tipo de inscrição política de quem a enuncia, as representações de si e do controle que tem dos processos discursivos. Também ressalta que a mensagem adquire característica bifronte: desde o ponto de vista do **produtor** e do seu **receptor**.

Definidas as unidades de análise, o pesquisador elege as categorias de análise, etapa na qual é necessário que se elabore um código particular para leitura do material. A seu turno, Bakhtin (2006) entende que um enunciado é sempre um acontecimento a exigir uma situação histórica, além de atores sociais identificados, mas também requer o compartilhar de uma mesma cultura e o estabelecer de um diálogo com um terceiro na relação. Para este teórico russo, a enunciação é “tudo aquilo que, tendo se formado [...] de alguma maneira no psiquismo do indivíduo, exterioriza-se objetivamente para outrem com a ajuda de algum código de signos exteriores” (p. 113). Esse dualismo – interior e exterior - reclama a existência de três elementos essenciais da relação: (i) o enunciado em si; (ii) um enunciador; (iii) um enunciatário ou receptor, aquele a quem dirigimos o discurso ou enunciado. Este último elemento pode ser denominado também de auditório social ou o terceiro da relação, pois

[...] a enunciação é o produto da interação de dois indivíduos socialmente organizados [...] A palavra dirige-se a um interlocutor: ela é função da

pessoa desse interlocutor: variará se se tratar de uma pessoa do mesmo grupo social ou não, se esta for inferior ou superior na hierarquia social, se estiver ligada ao locutor por laços sociais mais ou menos estreitos (pai, mãe, marido, etc.). Não pode haver interlocutor abstrato; não teríamos linguagem comum com tal interlocutor, nem no sentido próprio nem no figurado. Se algumas vezes temos a pretensão de pensar e de exprimir-nos *urbi et orbi*, na realidade é claro que vemos “a cidade e o mundo” através do prisma (BAKHTIN, 2006, p. 116).

Considerando o exposto, na análise dos relatórios de autoavaliação intencionamos identificar os terceiros da relação, bem como verificar se o código de quem emite seus enunciados (as IES) e o código de quem os recebe (Estado avaliador e Estado regulador) convergem para os princípios do Sinaes. Buscou-se, ainda, analisar a natureza da mediação provocada pela ressonância dos enunciados e códigos e o horizonte da mensagem – sua abrangência *urbi et orbi*. Na análise dos dados levamos em conta, também, o discurso competente explicitado por Chauí (2011) como sendo

[...] aquele que resulta do conhecimento institucionalizado, organizacional, que pertence ao cargo e não à pessoa. Ele ocorre no campo do “conhecimento” e não do “saber”, pois enquanto aquele é recebido e formatado pelo sujeito, dentro de uma moldura conceitual que não lhe cabe discutir, o saber é um trabalho. Por ser um trabalho, é uma negação reflexionante, isto é, uma negação que, por sua própria força interna, forma algo que lhe é externo, resistente e opaco. O saber é o trabalho para elevar à dimensão do conceito uma situação de não-saber, isto é, a experiência imediata cuja obscuridade pede o trabalho da clarificação (p. 16).

Segundo Bucci (2013), a reforma decorrente do Decreto nº 5.773/2006 foi pautada pela racionalidade administrativa no âmbito da regulação, a reconfigurar não só as estruturas burocráticas do MEC, mas também os fluxos processuais que passaram a ser orientados pelo paradigma da comunicação. Neste quesito, Chauí (2011) adverte que em nome da *ratio administrativa*, reflexões, questionamentos ou indagações sobre o “como fazer” e “para que fazer” são suprimidas. Com isto o poder é diluído, despersonalizado, tornando-se institucional e vinculado ao lugar e não à *persona*. Questões como esta foram consideradas na análise feita ao longo da pesquisa, tendo como referência os dados relativos à autoavaliação, no recorte eleito.

Foi feito um esforço de olhar para os relatórios de autoavaliação na tentativa de identificar se seu enunciado reflete o “conhecimento instituído” ou o “saber instituinte e inaugural”, assim como o horizonte da mensagem, conforme Bakhtin (2006). Nesta

perspectiva, o Quadro 2 aponta nas diferentes instâncias quais documentos foram considerados na AC realizada em nossa pesquisa.

Quadro 2 - Atores e documentação considerados na Análise de Conteúdo.

Atores do Sinaes		Tipos de documentos
IES	Comissão Própria de Avaliação (CPA)	Relatórios de autoavaliação, material veiculado nos sítios eletrônicos da IES, artigos publicados pelos membros da CPA em seminários de autoavaliação e outros meios.
	Instâncias superiores e colegiados	PDI, PPI, estatutos, regimentos, relatórios de gestão, balanços de atividades, relatórios de responsabilidade social.
Estado avaliador	Conaes	Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, documentos referenciais, notas técnicas, diretrizes à autoavaliação.
	DAES/INEP	Notas técnicas, participação na Conaes, elaboração dos instrumentos de avaliação e sua revisão, evidências de interações com setores da regulação, organização de seminários, encontros sobre autoavaliação.
	CTAA	Atas das reuniões.
Estado	Seres/MEC, órgão de instrução	Portarias normativas, instruções normativas, notas técnicas, protocolos de compromisso sobre resultados de avaliação.
	CNE, órgão decisor	Pareceres para alteração de categoria acadêmica, credenciamento institucional; diretrizes de avaliação e regulação, formas de interações com órgãos da avaliação.

Foram analisados 377 (trezentos e setenta e sete) documentos, dos quais 65 (sessenta e cinco) eram relatórios de autoavaliação, enquanto os demais se dividiam entre os outros documentos citados no quadro 2. Conforme lecionou o CNE no Parecer CNE/CES nº 66/2008, embora sendo o ponto de partida da avaliação externa, cujos resultados são referenciais básicos para os processos de regulação e supervisão, a autoavaliação nem vincula o resultado da avaliação externa, nem o desta vincula a decisão final regulatória (BRASIL, 2008d). Os três procedimentos caracterizam-se pela ampla liberdade dos atores envolvidos.

A polissemia do conceito de qualidade se manifesta a todo instante, a depender do tempo e espaço. Para as IES, há a opção de se orientarem apenas pelo referencial mínimo de qualidade, que conduz ao conceito 3, ou de ir além e muito além, almejando os conceitos de alta qualidade, 4 e 5. Não há, senão no extremismo discricionário da Seres/MEC, um desejo infundado para que as IES cumpram 100% dos critérios de qualidade, desejo este que reflete uma herança quase secular na regulação do SFE que,

desde a década de 1930<sup>73</sup>, passou a entender que a universidade deveria ser a aspiração de qualquer IES.

Com este modelo institucional em mente, seus elementos constitutivos e indissociáveis (pesquisa-ensino-extensão) passam a ser exigidos das demais IES. Tal preferência reside no imaginário do MEC e termina por desvirtuar a identidade e missão de outras categorias, prejudicando a diversidade institucional. Nesta moldura, os avaliadores tendem a considerar de qualidade as faculdades ou centros universitários que mostrem clara aspiração para mudar de categoria acadêmica. Avalia-se o que elas são, mas a boa nota virá se, nos documentos e na prática, derem sinais de que aspiram sair daquela condição. Assim, as faculdades, em especial, parecem ser algo indesejável para os reguladores, embora toleradas. Nunes e Fernandes (2016) afirmam que a prática remete à preferência pela universidade nos termos do Decreto nº 19.851/1931, retomada nas décadas de 60 e 70, conforme narrativa constante do Parecer CFE nº 47/93, do conselheiro Edson Machado, que analisou a expansão no período e sua relação com a norma de 1931. Entendeu ele que, no segundo momento, a criação de universidades *multicampi* era uma opção para barrar a expansão de estabelecimentos isolados.

Não obstante estas características da expansão, o que acontece no interior de conceituadas universidades é adotado como critério de qualidade para avaliar o resto das IES, o que, de algum modo, provoca o incentivo o mimetismo institucional mencionado nos estudos de Dimaggio e Powell (1983). Não obstante, a qualidade, embora requeira o embate com os mais variados atores externos, será definida mesmo é no âmbito interno da IES, no desafio de conciliar diferentes forças e interesses. Sendo a qualidade polissêmica e variando em níveis, a partir do mínimo exigido, a IES tem margem de manobra para atender a cada um dos muitos critérios de que trata a Lei nº 10.861/2004. A dosimetria que conduz ao conceito institucional (CI) é um misto entre a automaticidade do instrumento de avaliação, ponderado pelos diferentes pesos de cada dimensão e indicador, e o código ético do avaliador, enquanto produtor do enunciado contido no relatório do INEP, mas também do código ético da IES. Tais códigos são também temperados pelas representações e imagens do avaliador, seja em relação à sua IES de

---

<sup>73</sup> O Decreto nº 19.851, de 11/04/1931 aprovou o Estatuto das Universidades Brasileiras, instituindo que o ensino superior no Brasil passaria a obedecer, preferencialmente, ao sistema universitário, podendo ser ministrado em institutos isolados.

origem ou daquelas que tem como referencial de qualidade, assim como dos próprios avaliados (PEIXOTO, 2011; BAKHTIN, 1990).

Quando se trata de caracterizar a avaliação como peça de instrução dos processos regulatórios, será a CES/CNE quem de fato dirá<sup>74</sup>, conforme sua Resolução CNE/CES n° 3/2010 (BRASIL, 2010d), se a IES tem ou não qualidade, a ponto de merecer ingressar no SFE ou nele permanecer, ainda que sua decisão possa estar fortemente referenciada nas conclusões da Seres/MEC. Na regulação, a qualidade passa a ser dosada por um conjunto mais robusto de informações sobre a trajetória da IES, em um horizonte mais amplo, aos quais se somam a discricionariedade, a conveniência e a oportunidade de edição do ato administrativo. Não são raros os casos em que a IES ou o curso demonstram alta qualidade na avaliação externa e, mesmo assim, os reguladores não se mostram convencidos da conveniência e oportunidade de conceder o ato. A situação analisada no Parecer CNE/CES n° 114/2010, mencionado no item 1.1 é um bom exemplo.

Retomando o diálogo feito nas seções anteriores com o materialismo histórico dialético, convém reiterar que Marx (1982, p. 5) alerta para o fato de que mesmo quando os homens estão “ocupados a revolucionar-se, a si e às coisas [...] a criar algo ainda não existente, é precisamente nestas épocas [que tomam] em seu auxílio os espíritos do passado”. As descobertas de pesquisa precisam estar referenciadas no mundo e, por isso, nossa investigação considera seu próprio período histórico (2004-2015). Também considera que os atores que agiram na configuração da autoavaliação têm seus próprios elos históricos e suas próprias referências no mundo [e de mundo], suas teias de relações difusas. Por esta razão, a série histórica da pesquisa é dilatada para além do período indicado nesta pesquisa, pois seria um equívoco entender que as práticas de avaliação têm origem na Lei n° 10.861/2004. Na verdade, retroagem a um passado que é difícil precisar. O conjunto das IES da amostra é bastante heterogêneo, inclusive em termos de idade, onde se verifica aquelas com apenas 11 anos de vida – no momento da composição da amostra – àquelas com mais de 200 anos; desde pequenas IES com 646 matrículas, até aquelas com 166.423; uma com 44 docentes, até aquelas com 10.715 (vide apêndice I).

Alguns modelos que analisam as IES entendem que a consolidação de uma IES é fator determinante na qualidade de suas atividades. Seu amadurecimento institucional é considerado como variável explicativa de certos fenômenos acadêmicos em relação ao

---

<sup>74</sup> Embora caiba à CES/CNE a palavra final sobre o mérito do processo, o Ministro da Educação poderá, conforme Lei n° 9.131/1995, homologar ou não sua decisão, devolvendo o parecer para reanálise ou simplesmente não se manifestar sobre o parecer, que fica no limbo homologatório por meses ou anos.

seu prestígio, à pesquisa e inovação, prêmios ou honrarias. Então, para efeitos da pesquisa ora relatada, podemos inferir que o tempo de vida da IES tenha alguma correlação com os níveis de qualidade de suas atividades, dentre elas a autoavaliação. Ao examinar o material descrito no Quadro 2 pareceu mais lógico desenvolver este capítulo investigando o trabalho da IES, seguindo-se a análise do Estado avaliador (Conaes, DAES/INEP e CTAA) e do Estado Regulador (CNE e Seres/MEC). Conforme salientou a CEA, em seu relatório de 2003, a avaliação educativa “interliga duas ordens de ação. Uma é a de verificar, conhecer, organizar informações, constatar a realidade; outra é a de questionar, submeter a julgamento, buscar a compreensão de conjunto, interpretar causalidades e potencialidades” (BRASIL, 2003c, p. 65-66). Completou que cada IES tem sua história e constrói concretamente suas formas e conteúdos próprios que devem ser respeitados.

Em nossa análise, a definição das unidades de registro e de contexto foi inspirada nos autores já citados. Para compreendermos a dinâmica no interior de cada IES a análise desta seção consistiu, inicialmente, no inventário do material, segundo a tipologia descrita no quadro 2. Foi possível identificar uma variedade de documentos veiculados nos sites das IES, referentes à autoavaliação, consistindo em 25.295 páginas, sendo 8.406 páginas (ou 33,23%) de relatórios de autoavaliação; 9.395 páginas (ou 37,14%) de relatórios de gestão das IES federais à CGU/TCU; 3.916 (ou 15,48%) páginas de documentos institucionais, incluindo PDI; 871 (ou 3,44%) de relatório de ACG disponibilizados pelas IES em seus sites. As outras 1.790 páginas (ou 7,09%) referem-se a uma variedade de documentos disponibilizados pelas CPAs, em seus sites, e que se associam à autoavaliação na IES. A dinâmica na leitura desse material exige conhecer previamente as características marcantes das IES, da estrutura dos relatórios e recomendações da Conaes, DAES/INEP, teor e sentidos das dez dimensões do Sinaes.

De todo o material, nossa análise se concentrou nos relatórios de autoavaliação, enquanto os outros documentos foram considerados na análise do contexto ou configuração da autoavaliação e da própria IES, segundo o modelo analítico de Franco (2008). A finalidade dessa categorização é a de identificar a “causalidades dos problemas, as possibilidades e as potencialidades para melhorar e fortalecer a instituição (BRASIL, 2003c, p. 76). Para tanto, três temas direcionaram nossa análise: (i) **cultura de avaliação**, (ii) **potencialidades**, (iii) **fragilidades**. Esses temas se desdobraram nas seguintes unidades de registro: melhorias, aperfeiçoamento, compreensão, julgamento, questionamento, interpretação, causalidades, qualidade, controle, regulação e avaliação.



### 3.2. A cultura de autoavaliação nas IES da amostra

As IES da amostra representam, em medida muito inferior, a diversidade de modelos institucionais de nossa educação superior, tema que já foi objeto da Constituinte de 1988. Ex-presidente do Conselho Federal de Educação (CFE), Sousa (1994, p. 4) salienta que à época dos trabalhos da Comissão de Educação para subsidiar o texto constitucional era comum traduzir “este quadro de heterogeneidade por uma propalada queda de qualidade do ensino”. O autor registra, ainda, que na CF/88 foram incorporadas as ideias de avaliação e garantia da qualidade e que, desde então, o MEC, o CFE e instituições sociais passaram a se debruçar sobre a análise de experiências nacionais e estrangeiras de avaliação institucional de universidades. Na ocasião, pareceu muito próspera a “adoção de um mecanismo sistemático de avaliação [...] associado ao procedimento, já previsto em lei, de renovação periódica do reconhecimento dessas instituições” (p. 4). Temos aqui a referência precisa do momento em que a avaliação de qualidade da educação superior se associou à regulação, no SFE.

Importante reiterar que todas as experiências analisadas e incorporadas nas décadas de 1980 e 1990 tinham a categoria universidade como modelo. Isto não é por acaso, pois conforme salientam Nunes, Carvalho e Albrecht (2009), sequer o poder público estava preparado para lidar com a diversidade institucional e, muito menos, contemplá-la em suas políticas. Tendo a universidade como preferência, silenciar a questão da diversidade institucional era apenas uma tentativa frustrada de silenciar as “interações entre os diversos atores educacionais” (p. 57).

Todavia, a mentalidade da burocracia estatal, na educação superior, inclusive o Legislativo, é a da universidade humboldtiana<sup>75</sup>, que associa ensino e investigação. A diversidade de fato, e, mais ainda, a diversidade com poder de se fazer representar na arena política, é algo que tomou corpo os anos 1990. Mesmo assim, alerta Steiner (2005, p. 341), a “nomenclatura oficial não oferece formas objetivas e precisas de caracterização dessa diversidade. Pouco nos diz sobre a existência ou não de pós-graduação e pesquisa,

---

<sup>75</sup> Para Wilhelm von Humboldt (1767-1835), a indissociabilidade harmonizava as Faculdades Superiores e essencialmente de ensino dos ofícios, reprodutoras de conhecimento legitimado em estatutos aprovados pelo Governo (Teologia, Direito e Medicina), com a Faculdade Inferior (Filosofia) que não buscava responder às ordenações do governo, e sim à “legislação da razão” (KANT, 2008, p. 5). Ao elaborar os estatutos da Universidade de Berlim em 1810, Humboldt buscou associar o ensino profissional (faculdades superiores) com uma postura crítico-investigativa (faculdade inferior), inclusive em oposição aos estatutos legitimados pelo governo ou pelos doutores da Academia. Assim, a indissociabilidade em Humboldt diz respeito a esta associação: faculdades superiores e faculdade inferior.

ou sobre abrangência e tamanho”. O efeito visível disto é a correspondência biunívoca, o isomorfismo institucional, que se reflete na conduta dos reguladores e avaliadores, impondo ao Sinaes o desafio de superar a figura da universidade como paradigma.

A inexistência de uma classificação que reconheça a diversidade de fato pode produzir um tipo de cultura de espelhamento, que tende a reproduzir as características das IES tidas como de alta qualidade pelos padrões oficiais do governo, universidades, na maioria dos casos. Como o governo acha inadmissível IES voltadas exclusivamente ao ensino, passa a exigir dedicação exclusiva e produção intelectual de docentes de estabelecimentos de pequeno porte, que na maioria dos casos não passa de uma imitação imperfeita e rústica de pesquisa. Lendo a documentação disponibilizada pelas IES e por outros diferentes atores – Conaes, INEP, Seres e CNE – percebemos que há uma noção sobre cultura de avaliação que varia conforme o lugar de onde é emitida ou a biografia de seu emissor. E ela pode ser entendida como a simples obediência das IES ao aparato regulatório vigente e reprodução de prescrições externas, do conhecimento formatado a que se refere Chauí (2011). A prática reproduz um modelo de regulação que, segundo advertia Kant (2008, p. 38) exige, “em rigor, apenas respeito à polícia” do Estado.

Longe de entender que a cultura é o conjunto de atos harmônicos entre si, e harmonicamente sucessivos no tempo-espaço, Jasinowski (1967), leciona que a cultura pode ser a sucessão de atos desarmonicos, mas integrados historicamente em uma unidade dialética. Para o autor, práticas em oposição também podem constituir o que se entende por cultura. Aqui importa destacar, retomando a dialética criticada por Adorno (2008), a tendência em adotar uma técnica que privilegia a forma e sem compromisso com o conteúdo, pois não basta legitimar o resultado da mediação dialética, uma vez que, segundo esse teórico, verdade ou falsidade não residem no método, mas na sua intenção dentro do processo histórico. Também Lima (1965) e Sorokin (1965) são uníssonos de que a atuação segundo a técnica igualmente produz cultura, mas o recurso dialético pode desenvolver uma cultura que se limita ao primeiro estágio: a técnica, a mera formalidade, a instrumentalidade. Em nossa pesquisa identificamos a adoção deste recurso em algumas IES e até mesmo no âmbito dos órgãos oficiais. A manutenção da cultura à etapa da técnica pode ser fruto das intenções por trás da mediação proposta no âmbito regulatório.

Entretanto, Adorno (2008, p. 245) adverte que muitas vezes se recorre à totalidade para deter a “dialética mediante a referência ao insuportável peso dos fatos, [pois] a desgraça se dá no que se põe à prova”. Então - complementa o autor - a situação em tela retorna ao estágio pré-dialético. Disto deriva que não se pode endossar o senso comum

de que a aspiração à cultura de alguma atividade requer rotinas criteriosas e articuladas *in totum*, negando o potencial de ações eventuais e desarticuladas. Devidamente institucionalizada a rotina pode dar a falsa impressão de cultura, mas não passa da fase da técnica, ainda que haja ali uma cultura da instrumentalidade. A sistematicidade se torna inerente no sentido de que uma atividade apurada deve ser gerada por um movimento histórico, logo cíclico, alimentando-se de suas experiências remotas e recentes, com vistas à definição de trajetórias futuras, objetivos, metas etc. Recorrendo novamente aos estudos do químico russo Prigogine (1988, 1993, 1997), lembramos que o ser é histórico porque é a síntese de suas mediações dialéticas e, portanto, dos opostos com os quais interagiu ao longo de sua existência. Resulta daí que não se pode assumir uma noção de cultura apenas do que acontece de forma isolada, ainda que seja uma ação simétrica e em perfeita harmonia. Esta percepção não dialoga com o materialismo histórico dialético.

Vimos em Lima (1965) que cultura é a institucionalização de dado comportamento ou atitude, que envolva um *continuum*. Para tanto, há que se estabelecer um regime de historicidade que envolva as ações e as interligue no tempo e no espaço, que haja certo grau de socialização político-ideológica. Lima (1965) esclarece, ainda, que há dois tipos de cultura – a idealista e a sensorialista – respectivamente, aquela vivenciada na Europa e Grécia antes de Cristo e a última que compreende o *gênio da técnica* a substituir os fins pelos meios. Para ele, a cultura é um fim em si, que se dá pela integração da *persona*, assimilação à natureza dos conhecimentos adquiridos por meio da técnica.

Partimos, em primeiro lugar, de um olhar mais quantitativo do que vimos nas IES, para daí chegarmos aos aspectos qualitativos. Dos 377 documentos analisados, descritos no quadro 2, observamos que 285 (75,6%) faziam referência à questão da cultura avaliativa, sendo 8.742 ocorrências desta unidade de registro. Dentre essas citações, podemos destacar algumas estratégias das IES da amostra:

- [...] implantar uma cultura de avaliação orientada por um processo reflexivo, sistemático e contínuo sobre a realidade institucional. (IES 8: Relato Institucional de 2015, p. 13);
- [...] o planejamento como instrumento de desenvolvimento institucional recomenda a prática da cultura de avaliação do processo e busca por resultados sociais efetivos e eficazes. (IES 9: Relatório autoavaliação 2014, p. 15);
- [...] a avaliação deve ser um processo contínuo e permanente, para que seja possível criar uma cultura de avaliação educativa internalizada no cotidiano da Instituição. (IES 11: Relatório autoavaliação 2011, p. 9);
- [...] como parte de uma política de fortalecimento da cultura de avaliação, a CPA reuniu uma série de documentos e legislação sobre avaliação institucional, instrumentos utilizados pelo INEP e pela própria [IES], relatórios de avaliação externa, de autoavaliação e do ENADE, além de uma tabela com todos os

conceitos obtidos pelos cursos da [IES] no ENADE e CPC, para divulgar, informar e facilitar o acesso aos dados de avaliação da [IES] à comunidade acadêmica. (IES 6: Relatório autoavaliação 2013, p. 7);

- [...] promover o desenvolvimento de uma cultura de avaliação na [IES] (IES 2: Relatório autoavaliação 2014, p. 19).

Apenas a IES 11 apresentou um relato que se associa ao conceito de cultura. Em muitos dos casos a percepção de cultura é a da mera técnica como um fim em si mesma, com a descrição das práticas, instrumentos, público alvo, dados obtidos e quais encaminhamentos foram efetivados. Refinando a busca somente nos relatórios de autoavaliação, vimos que em 29 deles (ou 49,33%) desenvolveram-se argumentos sobre uma cultura de avaliação. Este é o caso da IES 1, que em seu relatório para o triênio 2010-2012 registrou que a “instituição de uma cultura de avaliação no interior das Universidades tem sido um dos pilares de sustentação das políticas de expansão e consolidação da Educação Superior no Brasil” (p. 131).

Outros relatórios examinados adotam o discurso da cultura de avaliação como a subsunção às práticas no âmbito da homogeneidade avaliativa e regulatória, nos termos descritos por Neave (2014). Neste último caso, paira o discurso no sentido de que a cultura seria entendida como sua adequação ao instrumental, avaliativo ou regulatório. Também, de um modo geral, quase 100% das IES assumiram uma perspectiva futura da implantação dessa cultura de avaliação, não havendo presentismo<sup>76</sup> no discurso, mas metas para um futuro que não se consegue precisar.

Ainda sobre essa negação do presente, podemos citar trecho de um relatório de autoavaliação de 2015, de uma IFES da Região Centro-Oeste, que na síntese das propostas para o biênio 2015-2016 almejou “planejar a divulgação da avaliação institucional e dos cursos com vistas à (*sic*) criar uma cultura de avaliação” (IES 2: Relatório-CPA setorial, do Centro de Ciências Humanas e Sociais-2012, p. 205). A mesma universidade federal nos trouxe perspectiva de cultura associada à ideia de dar satisfação aos atores externos, enfatizando que sua missão “consiste em desenvolver uma cultura de avaliação que legitime as ações da Universidade frente aos sujeitos beneficiados pelos cursos, projetos, programas e pelas ações de caráter comunitário desenvolvidas no âmbito da extensão” (IES 2: PDI 2010-2014, p. 10).

---

<sup>76</sup> Para aprofundar-se no conceito de presentismo, associado à história da cultura, recomenda-se o texto de François Hartog: *Régimes d'historicité: présentisme et expériences du temps*. Paris: Éd. du Seuil, 2003.

A percepção de avaliação como um ato de se expor frente ao seu público ou ao público externo parece compartilhar com a visão de Belloni (1999) sobre avaliação institucional. Para a autora, na avaliação a IES se expõe, não que este seja o fim da avaliação, como dá a entender a IES, uma vez que a exposição ou a publicidade de seus procedimentos é uma técnica da cultura de avaliação, mas tal exposição ocorre no âmbito dos processos e também dos resultados. A mera exposição de técnicas de avaliação interna como se isto consolidasse cultura avaliativa pode ser uma fragilidade da IES.

Analisando a documentação das IES da amostra percebemos que o auditório social das CPAs, ou o terceiro da relação, é o público externo em proporção muito maior, incluindo o próprio Estado avaliador e regulador. Ainda que a questão de frente dos enunciados seja a ideia de se autoconhecer, avaliar-se com vistas à promoção de melhorias, a questão de fundo dos enunciados revela um método de trabalho que busca dar conhecimento em proporção muito maior que o autoconhecimento. A percepção de que a autoavaliação é peça processual de uma engrenagem que envolve a avaliação externa e a regulação está presente e é bem acentuada nas IES da amostra. Esse tipo de conclusão só é possível se considerarmos as unidades de contexto, conforme recomenda Franco (2008). É o contexto da subsunção à regulação, onde a IES cumpre tarefas por dimensões, o que se afasta sobremaneira na ideia de uma avaliação que é totalidade em si mesma, mas que é também unidade de outro processo. Na maioria dos casos – e há exceções – não se vislumbra a autoavaliação como processo em si, mas como processo envolto em demandas externas, transparecendo que a tomada de consciência perde o foco diante das exigências da homogeneidade avaliativa.

Na documentação analisada, enquanto o termo avaliação ocorre 10.135 vezes e a autoavaliação menos da metade (4.775) vezes, a regulação ocorre apenas 97 vezes. Este é um forte indício de que a autoavaliação está referenciada na avaliação e no PDI, ainda que eventualmente possa ocorrer o fenômeno da avaliação regulatória, a que se referem Sousa e Fernandes (2016b). A propósito, registre-se que da base de dados que mencionamos na introdução, com 1.207 resultados da Avalies: (i) 27,27% tiveram conceitos entre 4 e 5 na dimensão 8, referente à autoavaliação; (ii) 36,8% tiveram conceito 2; (iii) 36,36% receberam conceito 3; (iv) enquanto o mesmo percentual obteve conceito 2. No caso de nossa amostra, ao associarmos esses conceitos aos tipos de relatórios postados nos sites das IES, vimos que não há uma relação necessária entre o conceito obtido e o tipo de relatório, classificados, na tabela a seguir, como: 1): que abordam as

dez dimensões de forma plena; 2) abordam de forma parcial; 3) : elaboram relatórios, mas não sistematizam as dimensões; 4): não postaram relatórios nos respectivos sites.

Tabela 5 - Classificação dos relatórios e dados da autoavaliação postados nos sítios eletrônicos das CPA, das IES da amostra.\*

IES	1º triênio			2º triênio			3º triênio			4º triênio			Conceito da autoavaliação e ano da Avalies	Total de relatórios, por IES
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
1	4	4	4	4	4	4	4	4	1	2	1	1	3 (2009)	4
2	4	4	4	4	4	4	4	4	1	1	1	1	2 (2009)	4
3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	1	4	4	3 (2011)	1
4	4	4	4	4	4	4	4	1	1	1	1	1	4 (2009)	5
5	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	4 (2009)	5
6	1	1	2	2	2	2	1	2	2	1	2	2	2 (2011)	12
7	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	2	2	5 (2012)	2
8	4	4	4	4	4	4	4	4	2	2	2	2	2 (2011)	4
9	4	4	4	4	4	2	2	2	2	2	1	1	2 (2012)	7
10	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	3 (2009)	12
11	1	1	1	4	4	2	2	2	2	2	1	4	3 (2009)	9

\* **Glossário:** **1:** abordou as dimensões do Sinaes no relatório, de forma plena; **2:** de forma parcial; **3:** elaborou relatório, mas não se ateve às dimensões; **4:** não postou relatório no sítio eletrônico da CPA no ano indicado.

Ao invés de ciclo, optamos por dividir o período em triênios, pois conforme o relatório da CEA/2003 e as diretrizes para autoavaliação da Conaes, elaboradas em 2004, cada IES tem a liberdade de definir seu ciclo de autoavaliação. Por outro lado, sabemos que a maioria das IES só regularizou sua postagem dos relatórios após a Portaria Normativa nº 1/2007 definir o calendário de avaliações para credenciamento, condicionadas à postagem dos relatórios. Por outro lado, apenas com a Portaria MEC nº 821, de 24/08/2009 o MEC definiu que as IES deveriam postar os relatórios até 31 de março de cada ano. (BRASIL, 2007c, 2009).

Consideremos a classificação feita no parágrafo que antecede a Tabela 5 e seu glossário, que remetem ao nível de sistematização das dez dimensões do Sinaes, apresentadas na nota de rodapé nº 32, página 44 deste trabalho. A partir da classificação entre 1 e 4, foi possível ver que dos 65 (sessenta e cinco) relatórios analisados, 26 (ou 40,00%) sistematizaram as dez dimensões do Sinaes (recebendo o código 1 na tabela); 34 (ou 52,31%) abordaram apenas algumas dimensões (recebendo o código 2 na tabela); 5 (ou 7,69%), pertencentes a uma única IES, não demonstraram nenhum compromisso com esta sistematização (recebendo o código 3 na tabela).

Na Tabela 5 – novamente considerando sua classificação e glossário – podemos constatar que apenas na IES 5 recaiu na classificação de número 3 (IES que elaboram relatórios, mas não sistematizam as dimensões). Trata-se de um centro universitário da região Nordeste, cuja data da Avaliação foi em 2009 e a portaria de credenciamento<sup>77</sup> foi publicada no Diário Oficial da União em março de 2011. É preciso registrar que essa mesma IES 5 foi credenciada como centro universitário em 2012 (processo e-MEC n° 201108571), quando obteve conceito “4” da dimensão 8, da autoavaliação, portanto repetindo o mesmo conceito de alta qualidade que obteve de seu credenciamento como faculdade, em 2011, como verificamos nos autos do processo e-MEC n° 20077487. No relato desse processo no CNE o relator informou que “o PDI apresentado para a análise se refere ao período 2003-2007 e os relatórios de autoavaliação cobrem o intervalo 2005-2008 sendo conformes às orientações da CONAES” (processo e-MEC n° 20077487: Parecer CNE/CES n° 236/2010, p. 2).

Importante salientar que no biênio 2008/2009 a DAES/INEP ainda buscava sensibilizar as IES para que elas postassem seus relatórios de autoavaliação dos ciclos anteriores, o que permite concluir que parcela considerável das instituições não tinha avançado ou consolidado uma cultura de autoavaliação até aquele momento. Exemplo disto é o teor da Nota Técnica sem número de 02 de dezembro de 2008, da referida diretoria, prorrogando o prazo para que as IES postassem os relatórios do ciclo 2006-2008 até 30 de novembro de 2008 (INEP/DAES, 2008c).

Mesmo que algumas IES já tivessem elaborado e postado relatórios de autoavaliação, algumas simplesmente davam continuidade ao processo que já vinha desde o Paiub (1993-1996), como é o caso da IES 6, universidade federal situada na Região Nordeste. Concretamente, nos anos iniciais do Sinaes a ausência de uma regulamentação mais cristalina impediu que todas as IES postassem seus relatórios. Com efeito, uma investigação sobre a autoavaliação no Sinaes precisa levar em conta estes contingenciamentos, razão pela qual só é razoável buscar relatórios a partir de 2009. Isto nos leva a supor que apenas no ciclo 2010-2011-2012 a maioria das IES, senão todas, tenha postado seus relatórios de forma sistemática. De acordo com Franco (2008), o canal de transmissão do enunciado pode assumir diferentes formas, a depender do público alvo, ou assembleia, para usar o termo adotado por Bakhtin (1990). Ainda que para o MEC, ou no âmbito dos processos de avaliação e de regulação, só importem os relatórios oficiais

---

<sup>77</sup> O credenciamento se deu pela Portaria n° 501, de 02/05/2011, DOU de 03/05/2011, seção 1, p. 9.

das CPAs, observamos pelo conjunto documental descrito no Quadro 2, que as próprias IES também dão importância a outros documentos e na maioria deles o destaque nos sites da autoavaliação não é aos relatórios endereçados ao MEC, mas a documentos para consumo de sua comunidade.

Visitar os sites das IES foi preponderante por duas razões. De um lado, permitiu verificar que nos relatórios de autoavaliação o Estado (avaliador ou regulador) figura como o principal destinatário de seus enunciados e, de outro, que a documentação esparsa veiculada no mesmo local, ainda que também referente à autoavaliação, destinava-se ao seu público imediato<sup>78</sup>.

Aliás, merece registro o fato de que referências ao PDI ocorreram em 1.039 ocasiões nos relatórios das IES da amostra. Na verdade, o PDI é o documento mais referenciado nos relatórios de autoavaliação das IES. Em termos comparativos, a lei do Sinaes foi citada apenas 49 vezes em todos os relatórios analisados, mas como política, enquanto Sinaes em si, sem menção à lei, foi referenciado 466 vezes. Já em termos de órgãos governamentais, a Conaes é citada em 126 ocorrências, o INEP 452 vezes, o CNE em 52 ocorrências, enquanto a Seres/MEC ocorreu apenas em 12 casos. Se combinarmos todas as informações relevantes nos documentos sobre autoavaliação nos sites das IES, com os 65 (sessenta e cinco) relatórios oficiais, conforme indicado na última coluna da Tabela 5, podemos concluir que 78,9% (ou 298 documentos) demonstram relevantes e sistemáticas práticas de autoavaliação, sejam elas consubstanciadas ou não em relatórios, no formato recomendado pela Conaes. Isto revela uma assimetria com os resultados da dimensão 8 nas 1.207 Avalies compiladas, na quais vimos que 72,5% (ou 875 IES) deste conjunto de IES conceitos positivos na referida dimensão: sendo 51,9% conceito 3 (623 IES), enquanto 18,1% tiveram conceito 4 (220 IES), ao passo em que 2,5% tiveram o conceito máximo “5” (32 IES).

De acordo com Lima (1965) e Sorokin (1965), a cultura caracteriza-se por hábitos sistemáticos (normatizados ou não), com certos valores, o que inclui realizações técnicas e que, no conjunto, garantem identidade àquela coletividade. O suporte teórico adotado nos autoriza a defender a existência de cultura de avaliação na maioria das IES da amostra, seja no nível da técnica (como atividade meio) seja da própria consolidação de

---

<sup>78</sup> São tipos diferentes de informação, para diferentes públicos. Enquanto nos relatórios de autoavaliação oficiais o destinatário é o Estado, como uma forma de ajustar-se ao requisito legal, nos enunciados veiculados nos sites os destinatários são os alunos e a sociedade, pois ali não está em jogo a regulação, mas o marketing, objetivando indicar que a IES tem qualidade e que é uma boa opção estudar nela.



uma cultura de autoavaliação (como atividade fim). Neste aspecto, a análise por nós empreendida se desalinha das conclusões de outros estudos, incluindo aqueles incorporados ao item estado do conhecimento, na introdução. Como no Sinaes não se conseguiu que a avaliação ocorra de forma independente da regulação, mas como peça instrumental dela, a premissa de uma avaliação formativa/emancipatória pareceu perder espaço. Em seu lugar, as IES passaram a concentrar suas energias em ações que dialogam com os interesses da regulação, comportamento este que é lido por Neave (2012, 2014) como homogeneidade avaliativa e legal, para o qual se espera das IES o *cumpra-se*.

Nesta conjuntura, o esforço concentrado pelas IES na autoavaliação é dosado de acordo com o interesse que o regulador tem no referido processo interno. As IES passam a ser estimuladas a concentrar maior energia nos itens que também demandam maior atenção e apreço por parte dos reguladores. No presente caso, em diferentes nuances, a autoavaliação das IES da amostra que analisamos pouco deve ser creditada ao caráter formativo almejado para o processo avaliativo, uma vez que não se configurou um ciclo regulatório afinado ao ciclo avaliativo, como desejava a Conaes em seus primeiros regulamentos. Pelo contrário, a maioria das IES da amostra só recebeu visita externa após ou durante seu terceiro ciclo de autoavaliação. A crítica ao trabalho das CPAs, advinda do olhar externo dos avaliadores, ou foi tardia ou mostrou-se ineficaz, já que outra cultura havia se instalado: a de render obediência aos critérios regulatórios.

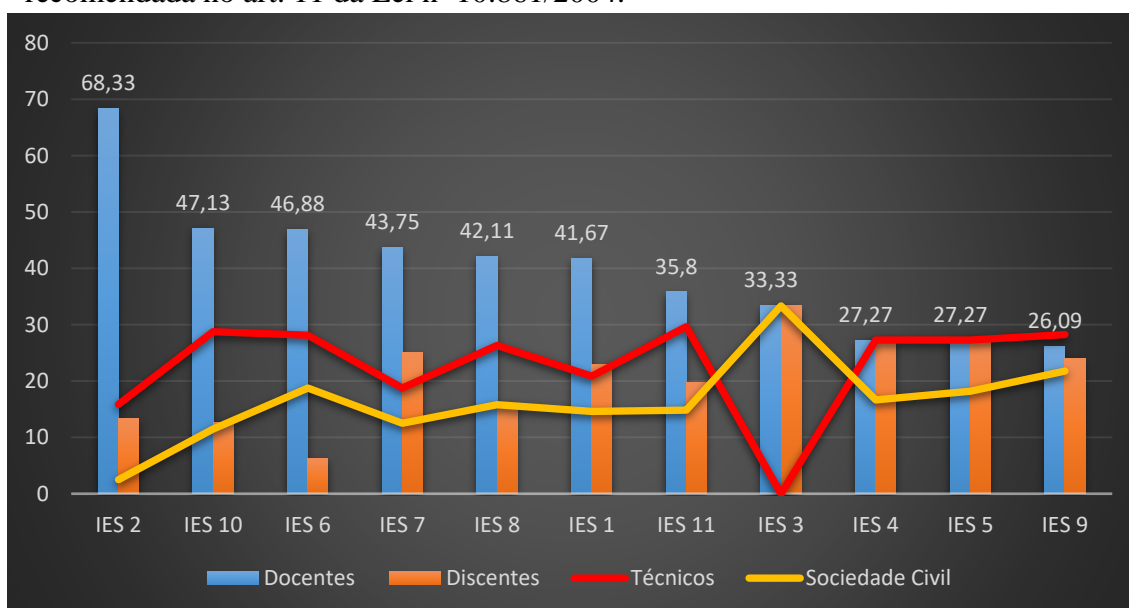
Antes de passarmos à análise das evidências sobre **potencialidades e fragilidades** nos relatórios, verifiquemos como se dá a representatividade dos diversos segmentos da IES na composição das CPAs das IES da amostra, tomando como referência o contido no art. 11 da Lei nº 10.861/2004, que veda “a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos” (BRASIL, 2004a).

Consideremos, também, como referência a indicação e Dias Sobrinho (2003, p. 42) de que a autoavaliação deve ser realizada com “ampla participação da comunidade interna, a quem [...] cabe definir os princípios, a concepção básica, o objeto, os sujeitos, procedimentos, objetos e usos do processo avaliativo”, que é um processo conjunto de reflexão e produção de conhecimentos. Na mesma linha, a CEA recomendou que o formato da CPA “será decidido pela instituição, assegurando a representação dos segmentos docente, discente e técnico-administrativo” (BRASIL, 2003c, p. 77). Podemos entender que a composição e os sujeitos estão no campo decisório da IES e que o enunciado do art 11 da Lei nº 10.861/2004, de não privilegiar a maioria absoluta de um dos segmentos, é mais um indicativo ético que uma imposição. Para verificarmos a

composição e representatividade, computamos os membros dos segmentos docente, discente, técnico-administrativo e sociedade civil, nos relatórios de autoavaliação das IES, segundo a contabilidade feita na última coluna da Tabela 5.

O gráfico 1 revela que o segmento docente dominou a composição das CPAs da série analisada (2004-2015) e diante dessa constatação indicamos apenas o percentual desta categoria, o que permite ao leitor inferir a posição que os demais segmentos ocupam em cada CPA. À exceção das IES 4, 5 e 9, todas as outras demonstraram significativo desequilíbrio na representação dos quatro segmentos. Neste cenário, destaca-se a IES 2 (universidade federal da Região Centro-Oeste), na qual a categoria docente representou 68,33% da composição da CPA, ao longo da série indicada. Ordenado pelo percentual da categoria docente optamos no Gráfico 1 por não indicar os números absolutos, pois seriam irrelevantes para a análise empreendida, que busca observar apenas a posição relativa que cada grupo ocupa nas diferentes CPAs, uma vez que o art. 11 da lei nº 10.861/2007 veda a maioria absoluta de um dos segmentos (BRASIL, 2004a).

Gráfico 1 - Composição das CPA das IES da amostra, segundo a representação recomendada no art. 11 da Lei nº 10.861/2004.



Fonte: relatórios de autoavaliação das IES da amostra.

Olhando da esquerda para direita no gráfico, percebe-se que em sete (ou 63,3%) das onze CPAs há acentuada assimetria entre a categoria docente e as demais. Além deste desequilíbrio, observamos baixa rotatividade dos membros, baixo nível de oxigenação das CPAs, como no caso da IES 10 (centenária universidade federal sediada no

Sudeste<sup>79</sup>). Quando analisamos a composição de sua CPA, nos distintos momentos, verificamos que desde o relatório para o período 2002/2005, até aquele produzido para o triênio 2013/2015, tanto a presidente da CPA quanto um representante da sociedade civil permaneceram os mesmos – por mais de dez anos – e os representantes da categoria docente tiveram pouca rotatividade no intervalo. Não obstante, em todos os relatórios há uma profunda reflexão e questionamentos sobre como fazer a autoavaliação, qual a melhor forma e quais as suas prioridades. A produção de conhecimento, levantamento de dados e caráter reflexivo permeiam toda a documentação analisada.

Mesmo que, em cada IES, haja bastante oscilação na representação dos diferentes segmentos, fica evidente que a categoria docente prevalece, ocorrendo situação diversa daquela prevista no art. 11 da Lei nº 10.861/2004. E se atentarmos para todas as recomendações da Conaes, da CEA e dos autores citados neste estudo, a autoavaliação deve ser um trabalho coletivo, não só que envolva toda a comunidade acadêmica, mas que a própria reflexão seja feita de forma paritária entre os segmentos. É possível supor, então, que uma composição desequilibrada poderá ter impacto negativo na percepção que a CPA expressa sobre a realidade institucional. Ainda que não seja o nosso foco de análise, essa assimetria e sua correlação podem inspirar pesquisas futuras.

Somando-se todos os membros das distintas CPAs, eles totalizaram 535 componentes, sendo 238 docentes (44,4%), 131 técnico-administrativos (24,4%), 98 discentes (18,3%) e 68 representantes da sociedade civil (12,7%). Nestes termos, e em virtude do desequilíbrio na representatividade, caberia indagar, invocando Bakhtin (1990), quem é o remetente do enunciado de autoavaliações feitas por uma CPA, na qual determinada categoria tem mais vez e voz que as outras. A intenção do legislador com a redação do art. 11 da Lei nº 10.861/2004 foi exatamente evitar visões distorcidas ou tendenciosas. Entretanto, mesmo diante do desequilíbrio em questão não nos sentimos autorizados a concluir que o trabalho de autoavaliação das IES 2, 10, 6, 7, 8, 1 e 11 – face ao desequilíbrio evidenciado no Gráfico 1 – esteja equivocado em relação aos fins do Sinaes. Mas é possível concluir que exista um desvio ético nessas sete IES. Pegando como exemplo a IES 2 (universidade federal da Região Centro-Oeste, criada na década de 1970), vimos que ela destina quase 70% dos assentos da CPA a um único segmento

---

<sup>79</sup> Embora a IES 10 de nossa amostra tenha sido criada como universidade em 1927, por lei estadual, a criação se deu pela reunião de tradicionais faculdades que já funcionavam há muito tempo, sendo a mais antiga a faculdade de Direito, em funcionamento regular desde 1892.

previsto na lei, sendo razoável supor que as reflexões e questionamentos tendem a privilegiar mais o ponto de vista daquele grupo, comprometendo uma visão crítica.

Observemos agora como ocorre o levantamento das potencialidades e fragilidades na autoavaliação e quais reflexões elas inspiram, considerando o objeto desta dissertação.

### 3.2.1 - Potencialidades e fragilidades

Iniciamos a discussão deste item pelos aspectos quantitativos. Dos 377 documentos analisados, em mais de 25 mil páginas, 159 documentos (42,2%) abordaram **potencialidades** das ações acadêmicas. Neste conjunto documental, aí incluídos os 65 relatórios de autoavaliação, observamos 804 ocorrências para o termo “potencialidades” e 881 ocorrências para o termo “fragilidades”. Estas observações foram extraídas de unidades de registro como seções, parágrafos, sentenças, frases ou a própria palavra. Em 168 documentos (44,6%) identificamos 929 relatos associados às melhorias de ações, decorrentes da prática de autoavaliação, observadas nas mesmas unidades de registro.

Vale a pena resgatar um dos relatos sobre as fragilidades encontradas por uma IES, em relatório de 2012, ao indicar que “os fatores restritivos ao processo de autoavaliação institucional foram em número e intensidade superiores aos fatores promotores ao mesmo [e que] seria precoce julgar que os fatores restritivos são indicadores de desorganização do processo de autoavaliação” (IES 1: Relatório da meta-avaliação do processo avaliativo institucional de 2012, p. 8). A CPA da IES informa que a no triênio 2013-2015 a cultura organizacional passou a reagir e a considerar os processos de autoavaliação, sendo ainda longo e desafiador o percurso para sua efetivação. Temos aqui um caso de fragilidade que repousa sobre a própria autoavaliação, mas que, ao mesmo tempo, denota que a IES desenvolveu o autoconhecimento do processo. Neste sentido, convém dialogar com Scriven (1991) e Stufflebeam (2001), que se alinham quando defendem a necessidade de a IES proceder à sua meta-avaliação, mesmo que isto também possa ser efetivado com o suporte de atores externos.

Todos os relatórios de autoavaliação da IES 1 estão referenciados no seu PDI, que em outra passagem do mesmo documento, anteriormente citado, sua CPA ressalta que para minimizar as dificuldades nas próximas avaliações “a atitude autoavaliativa deve se tornar parte das rotinas das unidades, respeitando as peculiaridades de cada setor enquanto [...] atenda à necessidade do estabelecimento de parâmetros para avaliar o progresso rumo às metas estabelecidas pelo PDI” (p. 9-10). No último relatório disponível, referente ao

ano de 2015, foi mencionado que a CPA teria se debruçado sobre relatórios encaminhados pelas Pró-Reitorias da IES, avaliado, criticado e sistematizado as informações constantes nos relatórios individuais. Esta tarefa objetivou “identificar forças e as fragilidades presentes na [IES] no ano de 2015, bem como as ações realizadas pela gestão para superar as dificuldades encontradas” (IES 1: Relatório parcial de autoavaliação de 2015, p. 5).

O fato de a IES 1 ser uma instituição comunitária e confessional agrega-lhe características de gestão participativa muito diferente de outros tipos de IES. Além desta participação mais intensa dos seus diversos segmentos, que de acordo com o Gráfico 1 tem um equilíbrio razoável da representação dos diversos segmentos em sua CPA. Merece aqui o registro de que esta instituição está inserida em uma rede nacional e internacional de IES confessionais que compartilham missão, diretrizes para o ensino e gestão.

No caso da IES 9 (instituto federal sediado na Região Norte), ao descrever o processo de autoavaliação em um dos eixos do novo instrumento de Avalies, de 2014, argumentou que “após a análise dos dados e comentários feitos pelos discentes, apontaremos a seguir as fragilidades e potencialidades dentro [da IES]. As reclamações são comuns a todos os *campi*” (IES 9: Relatório parcial de autoavaliação institucional, referência 2015, p. 114). Ato contínuo, a CPA da IES relacionou as propostas de ações quanto às fragilidades. Porém, é possível ver na tabela 5, apresentada anteriormente, que entre 2009 e 2013 a CPA da IES 9 não se comprometeu em sistematizar as dez dimensões do Sinaes nos relatórios, o que se extrai da classificação e glossários que estão incorporados à referida Tabela 5. Embora destaquemos este fato, verificamos que a IES 9 fez a sistematização em 2014 e 2015, possivelmente em função do novo instrumento de avaliação e das orientações contidas nas Notas Técnicas conjuntas da DAES e Conaes, nº, 62 e 65/2014, que apresentam roteiros para o relatório de autoavaliação institucional e estrutura do Relato Institucional (INEP/DAES, 2014b).

Em relatório de outra IES federal da Região Centro-Oeste – endereçado à CGU/TCU – observamos associação entre a autoavaliação e o autoconhecimento, com destaque para suas forças e fraquezas. Nesta conjuntura, a IES definiu que a autoavaliação “retrata o compromisso institucional com o autoconhecimento e a sua relação com o todo, em prol da qualidade de todos os serviços que [a IES] oferece para a sociedade” (IES 2: Relatório de gestão do exercício de 2014, p. 96). Eis uma referência da autoavaliação como processo de empoderamento e emancipação, conforme Welzel (2013).

Contudo, em algumas IES predomina uma percepção tecnicista do processo, pois, como se extrai do relato de outra IES (instituto federal sediado na Região Norte) as ações

de autoavaliação “limitaram-se à aplicação dos questionários previamente produzidos no ano anterior e a tabulação de dados para emissão deste Relatório, que contou com um total de 544 participantes” (IES 9: Relatório de gestão do exercício de 2014, p. 50). De toda forma, identificamos que os relatórios de gestão à CGU/TCU constituem importante documento a ser consultado no caso das federais e de outras IES que utilizam recursos públicos e que devem prestar contas, nos termos do art. 70 da CF/88.

Por sua vez, quando analisamos a ocorrência de encaminhamentos de questões levantadas pelas CPAs às instâncias superiores da IES, vimos que em 58 (cinquenta e oito) ou 96,6% dos 65 relatórios de autoavaliação, eles estavam dispostos de forma clara e em seções específicas, onde se mencionavam metas e cronogramas de execução. Não verificamos um encadeamento entre diferentes ciclos, pois, em regra, os relatórios de cada ciclo tratavam os temas de forma estanque, ainda que o mesmo assunto fosse retomado no ciclo seguinte, mas com outro enfoque. Já dentro de um mesmo ciclo verificamos haver certa sucessão de temas, que eram retomados em relatórios parciais ou finais.

É possível afirmar que diante de fragilidades detectadas nos processos de autoavaliação há encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela IES com vistas na superação das dificuldades detectadas, conforme recomenda o art. 10, inciso I, da lei nº 10.861/2004, no caso de protocolos de compromisso definidos pelo MEC. Porém, internamente as IES estabelecem seus próprios protocolos e buscam efetivar ações. Desde o ponto de vista operacional, é complexo garantir sucessão desses temas em todos os relatórios e ciclos. E nem é este o objetivo, pois cabe à IES definir suas prioridades, como salientaram Dias Sobrinho (2003) e o relatório da CEA, de 2003.

Um interessante relato de dificuldade no processo de autoavaliação é o da IES 3, faculdade privada com fins lucrativos sediada na Paraíba, região Nordeste. A CPA menciona que 2013 foi o primeiro ano em que sua IES passou a fazer parte de um sistema integrado de gestão de informações, que abarca, inclusive, as atividades das CPAs de todas as IES do grupo educacional, que na data desta pesquisa era mantenedor de 113 IES no Brasil. Enfatiza que, integrada ao sistema, houve “dificuldade de comparação com os dados de anos anteriores, porém esta dificuldade já não será sentida no próximo ano, de modo que passará a ser mais fácil identificar em quais aspectos a instituição tem evoluído e quais as áreas de menor avanço” (IES 3: Relatório de Autoavaliação 2013, p. 13).

Dias Sobrinho (2003) adverte que a produção dos sentidos é um dos papéis da avaliação. Tal produção pode ser percebida em relatos como este que segue, quando a IES enfatiza que “a autoavaliação compreende um autoestudo, tendo como referência as

dez dimensões de avaliação institucional do Sinaes. É um processo dinâmico por meio do qual a instituição busca e constrói conhecimento sobre sua própria realidade”. (IES 10: Relatório parcial de autoavaliação institucional, 2016, p. 5). O encadeamento entre o que fez parte dos relatórios passados e ciclos anteriores, e da agenda dos membros anteriores da CPA está presente na referida IES. Além disto, demonstra uma compreensão conceitual e dos sentidos da autoavaliação com propriedade. Veremos mais adiante no item 3.4 que a comissão *ad hoc* do INEP, na Avalies para credenciamento, em 2011, considerou pontos deficitários na autoavaliação da IES em questão, mas que foram superados em sua maioria. Isto revela que a IES adotou postura resiliente e formativa, a partir da sua exposição e dos resultados da avaliação externa.

Em caráter conclusivo desta seção, cumpre reiterar que, dos 377 documentos analisados, 249 (ou 66,05%) fizeram associação da autoavaliação ao PDI da IES, o que foi observado em 3.854 ocorrências. A seu turno, a associação entre a autoavaliação e regulação ocorreu apenas em 143 (37,93%) documentos, com 311 ocorrências.

### **3.3 – O Estado avaliador e a autoavaliação**

Podemos aqui frisar que é a Conaes, DAES/INEP e CTAA que conduzem a política de avaliação do Sinaes e que, na arena da educação superior, buscam a delimitação de seu espaço com outros atores, tanto no âmbito do Estado regulador, quanto no âmbito das próprias IES. A análise que se efetiva nas seções seguintes almeja desvelar o espaço ocupado pela autoavaliação na agenda desses atores, dando destaque às características mais marcantes da mediação que têm entre si, com os órgãos da regulação e com as IES. Sem prejuízo da estrutura que se deu às duas seções seguintes, em virtude da proximidade entre Conaes e DAES/INEP, por vezes, as referências aos dois órgãos podem andar associadas.

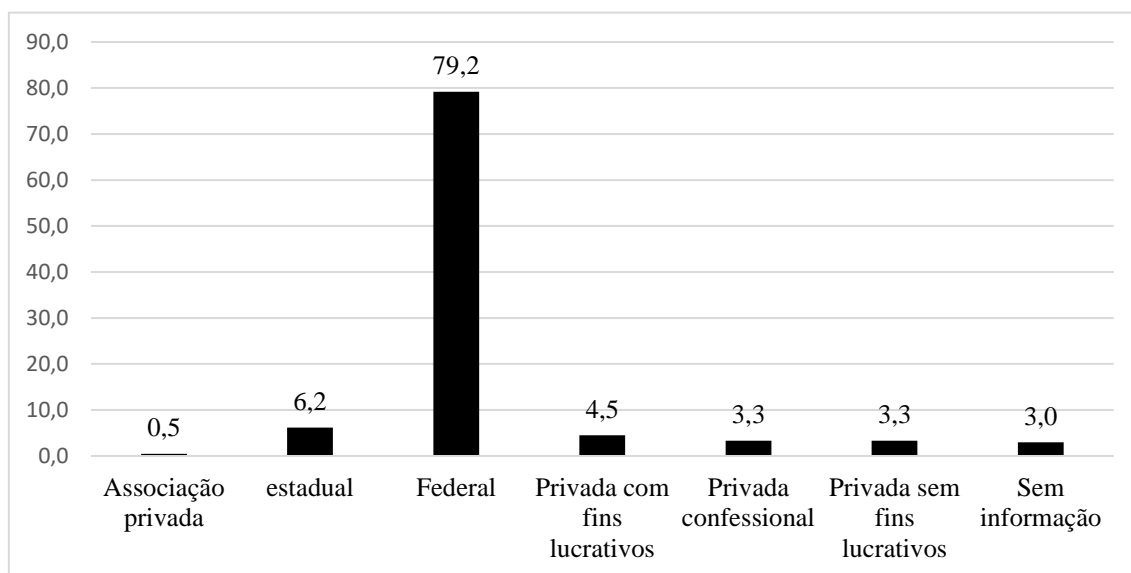
#### **3.3.1 – A Conaes e a autoavaliação**

A Conaes é órgão doutrinário e consultivo situado no âmbito do MEC e sua composição compreende, nos termos do art. 7º da lei do Sinaes, treze representantes, sendo: um do INEP; um da Fundação Capes; três do MEC (sendo um da Seres); um do corpo discente das IES; um do corpo docente das IES; um do corpo técnico-administrativo das IES; além de cinco membros indicados pelo Ministro da Educação “de notório saber

científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior” (BRASIL, 2004a). Suas funções de coordenação e supervisão no Sinaes incluem, além de formular as diretrizes da avaliação, propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes, assim como formular propostas para o desenvolvimento das IES, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação.

O gráfico que segue nos ajuda a observar como se deu esta representatividade dos diferentes segmentos na Conaes, ao longo de sua atuação.

Gráfico 2 - Percentual de representatividade dos órgãos que compuseram a Conaes: 2004 e 2015



Fonte: Conaes/MEC, disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/composicao-da-conaes>>. Acesso em 21 fev. 2017.

A composição do gráfico foi feita sobre os nomes dos membros e o tempo que permaneceram em atuação na Conaes. Como os decretos de nomeação não indicam a origem institucional dos mesmos, usamos de recursos variados, desde consulta à Plataforma Lattes ou à web, no caso dos técnicos administrativos. Para alunos fomos ao sistema Enade, para ver se tinham realizado o exame e sua IES de vínculo. Após identificarmos a origem institucional foi possível elaborar a classificação contida no gráfico, segundo a categoria administrativa das IES/órgãos de origem.

Quando analisamos a vinculação dos membros de cada segmento, indicado no gráfico, verificamos que a categoria docente e a categoria notório saber terminam se confundindo, já que estes últimos, na maioria dos casos, exercem a docência em suas IES



de origem. A grande maioria desses docentes vincula-se à rede federal. Neste aspecto, quando consideramos o vínculo administrativo da Capes, INEP e secretarias do MEC, além do vínculo de parcela dos docentes e notório saber, foi possível observar que a rede federal ocupa 79,1% dos assentos da Conaes. Quando focalizamos apenas os noventa docentes, membros da Conaes entre 2004 e 2015, incluindo notório saber com função docente, constatamos que essa categoria vinculada à rede federal representou 81,1%, enquanto aqueles vinculados à rede privada representaram 18,9%.

A própria lei deu aos órgãos estatais a maioria das cadeiras na Conaes, sendo razoável supor que nos demais assentos ocorresse algum equilíbrio entre o setor público e o privado. Não foi isto o que vimos, pois, a burocracia estatal, associada a outros membros vinculados ao Estado, deteve entre 70 e 80% dos assentos da Conaes. Podemos concluir que o Estado avaliador, representado pelo INEP, teve presença em proporção quatro vezes menor que a do Estado regulador – o primeiro com 6,6% de representação e o segundo com 26,0%, no intervalo entre 2004 e 2015. Caso nos deixássemos levar apenas por esses percentuais, poderíamos inferir que a coordenação do Sinaes, na série histórica, esteve nas mãos da rede federal e, em especial, dos reguladores. Entretanto, recorrendo ao pensamento de Adorno (2008), é um equívoco achar que se pode compreender a totalidade pela simples decomposição das partes.

A Tabela 6 apresenta o inventário dos temas deliberados na Conaes. Nela identificamos 573 (quinhentos e setenta e três) temas diferentes abordados nas reuniões entre 2011 e 2016, pois as atas anteriores não foram publicadas<sup>80</sup>. Desse total, 21 (vinte e um) temas ocorreram com maior frequência, acima de seis ocasiões. Outros 157 temas ocorreram entre 1 e 6 vezes e, e por isso, foram agrupados como “outros temas”. Na última coluna, os temas estão ordenados pelo número de ocorrências. Como os indicadores de qualidade geralmente eram tratados conjuntamente, também agrupamos o Enem, Enade, CPC, IGC, IDD.

Tabela 6 - Temas deliberados na Conaes entre 2011 e 2016

Temas deliberado nas reuniões	Ano em que o tema ocorreu e sua frequência						Total Geral
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Enem, Enade*, CPC, IGC, IDD	13	6	9	4	8	5	45
Autoavaliação <sup>81</sup>	2	8	22	9	1	2	44

<sup>80</sup> A Conaes não informa o que aconteceu com as atas anteriores a 2011.

<sup>81</sup> Os temas agregados neste item foram: Autoavaliação, avaliação interna, Relato Institucional (RI) incluindo a autoavaliação, Análise dos relatos das CPAs, cultura de autoavaliação, Seminário Regional

Revisão nos instrumentos*	9	4	4	5	8	2	32
Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação do MERCOSUL (ARCU-SUL)	3	6	7	6	6	3	31
Educação a Distância	2	5	2	4	4	4	21
Agenda da Conaes	–	2	8	4	4	2	20
Cooperação com sistemas estaduais	3	4	6	2	–	2	17
Tensão entre avaliação e regulação*	11	3	2	0	1	0	17
CTAA	4	3	2	3	2	2	16
10 anos do Sinaes*			6	6	1		13
Missão Cabo Verde	2	3	6		1		12
Ciclo avaliativo*	4	1	1	1	2	2	11
Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES)	–	3	8	–	–	–	11
Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA)	–	1	4	2	2	2	11
Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes (BASis)	–	1	–	2	4	1	8
Capacitação de avaliadores	2	–	–	4	1	1	8
Conselho Consultivo do Programa de Aperfeiçoamento da Regulação e Supervisão da Educação Superior (CC-PARES)	–	1	3	–	–	4	8
Competências dos órgãos do Sinaes	6	1	1	–	–	–	8
Índices e indicadores	4	1	0	0	0	3	8
Censo da Educação Superior	3	2		1		1	7
Auxílio Avaliação Educacional	–	–	3	2	1		6
Outros 157 temas que ocorreram 1 e 5 vezes	71	36	20	19	34	39	219
<b>Total Geral</b>	<b>139</b>	<b>91</b>	<b>114</b>	<b>74</b>	<b>80</b>	<b>75</b>	<b>573</b>

Fonte: atas das reuniões da Conaes entre 2011 e 2016, disponíveis em: <<http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/atas-pareceres-e-resolucoes>>. Consulta realizada entre 20 e 25 jan. 2017. \* Todos estes temas também exigem discutir a autoavaliação.

Considerando o tema autoavaliação e correlatos, como seminários sobre o assunto, revisão de instrumentos com expressa referência à autoavaliação, esse tema ocupou o segundo lugar na frequência dos pontos debatidos na Conaes no intervalo analisado, com uma diferença muito tênue em relação àquele mais abordado – indicadores como Enem,

---

de Autoavaliação em Salvador, Seminário regional de Autoavaliação no Uruguai, Seminários Regionais de Autoavaliação e CPA/2013, II Encontro Nacional das CPAs/SP, II Fórum das CPAs das IES públicas e privadas de Pernambuco, III Encontro Nacional das CPAs/2014. Algumas discussões sobre Enade também envolviam a autoavaliação e se fosse possível decompor a discussão, é possível que a autoavaliação assumisse a dianteira da tabela.

Enade, CPC, IGC etc. Entretanto, se considerarmos de modo mais abrangente o tema “avaliação”, comparativamente ao tema “regulação”, podemos concluir que a Conaes ocupou-se majoritariamente de sua função regimental, que é discutir a avaliação.

Com efeito, a depender da metodologia adotada para inventariar os dados, é possível chegar a resultados diferentes. É verdade que poucas vezes a Conaes tratou do tema com a devida profundidade, pois sua pauta esteve mais ocupada por uma variedade de temas. Os quatro primeiros temas indicados na Tabela 6, incluindo a autoavaliação, representaram, no conjunto, respectivamente, 7,8%, 7,6%, 5,5% e 5,4%. Neste contexto, 73,4% da agenda da Conaes foram ocupados por uma diversidade de 573 diferentes temas, o que reflete a própria diversidade do campo da educação superior e suas conexões.

Há indícios de que a agenda do referido colegiado também deu grande ênfase a temas de interesse direto das secretarias do MEC, como no caso dos indicadores de qualidade, mas nem de longe podemos dizer que isto prejudicou sua capacidade de deliberar sobre outros temas. Direcionando nosso foco para a autoavaliação em documentos da Conaes, podemos citar documento de 2004, no qual a comissão previu que a avaliação externa deveria comparar “o projeto da IES e a sua realidade institucional [e] diminuir a distância entre ambos” (CONAES, 2004a, p. 6). No mesmo ano um ofício-circular dava orientações aos coordenadores de CPA sobre teor e postagem dos relatórios (CONAES, 2004c), seguindo-se pela definição de dois roteiros, um à autoavaliação em si (CONAES, 2004d) outro à elaboração dos relatórios (CONAES, 2005b).

A ata mais antiga publicada no site da Conaes é a da 72ª reunião, de 13 de janeiro de 2011, e o destino das atas anteriores parece tão incerto quanto é, para muitos, o lugar da Conaes na política do Sinaes. A primeira ata a tocar no tema da autoavaliação é a da 76ª reunião (maio/2011), quando se fez uma comparação entre os modelos de autoavaliação brasileiro e chileno. Segundo o então presidente da Conaes, no Chile é feito a análise do “processo de autoavaliação, por meio de áreas (...). A Senhora Claudia Griboski sugeriu um *check list* prévio do relatório, no qual o avaliador fica obrigado a ler esses documentos previamente” (CONAES, 2011, p. 4). Daí em diante foram muitas as ocasiões em que o tema autoavaliação esteve na pauta da Conaes, seja de forma mais superficial, ou de forma mais profunda. Algumas vezes o tema surge apenas no contexto de uma sugestão, como a ilustrada anteriormente em relação ao *check list* prévio, que terão continuidade no âmbito da DAES/INEP, quando da reformulação dos instrumentos ou de orientações para treinamento de avaliadores. Outras, a sugestão é para que o tema seja retomado em reuniões futuras.

Podemos comentar a ata da 87ª reunião (maio/2012), quando identificamos substancial debate em torno dos sentidos e efeitos da autoavaliação. O debate foi instigado pela informação da DAES/INEP no sentido de que apenas 40,2% das IES tinham postado seus relatórios de autoavaliação naquele ano. Dentre as razões para o fenômeno, a representante da referida diretoria “afirmou ter ouvido uma reitora esbravejando que, inclusive, não haveria consequência nenhuma para a instituição” (CONAES, 2012b, p. 3). Percebemos no debate que há um tipo de culpa compartilhada entre as IES e os órgãos governamentais pelos problemas relatados, o que reforça a tese de Sousa e Fernandes (2016b), quando sugerem a existência de uma avaliação regulatória, ou avaliação defensiva, em que as IES buscam apenas se ajustar aos critérios da lei, sem praticar a avaliação em seu viés formativo e emancipatório. Esta perspectiva fica bastante explícita no seguinte trecho extraído da referida ata:

[...] inicialmente, a autoavaliação seria absorvida apenas no âmbito da avaliação institucional. Entretanto, posteriormente se viu que isso era ruim porque as CPAs (...) precisariam trabalhar de vez em quando, pelo menos a cada três anos, até que se tomou como uma medida que a avaliação seria anual, com relatórios parciais e que isso favoreceria a avaliação *in loco*, pois o relatório já estaria praticamente pronto e apenas se fariam alguns ajustes e observações e mais para a avaliação institucional (CONAES, 2012b, p. 3).

Porém, ao mesmo tempo em que se registra a inexistência de uma cultura de autoavaliação, conforme mencionado na ata da 84ª reunião, também se verifica o registro da 87ª reunião da Conaes que “a maioria das instituições já desenvolve a autoavaliação de forma informatizada. Todos preenchem e, imediatamente, já se tem o resultado, elaborando-se então o plano de melhoria” (CONAES, 2012a, p. 4). Na ata da 90ª reunião, de 18 de setembro de 2012, a discussão sobre o novo instrumento de Avalies, com as dimensões agrupadas por eixos, a representante da DAES/INEP enfatizou que um dos aspectos discutidos “foi sobre como se considerar e estimular a autoavaliação da instituição neste instrumento” (CONAES, 2012c, p. 3). Podemos perceber, pelo relato constante da ata comentada, que dois anos antes de publicado o novo instrumento pela Portaria MEC nº 92/2014 (BRASIL, 2014b), a autoavaliação era considerada elemento motivador da reforma. Efetivamente, a autoavaliação e o Relato Institucional dão corpo ao Eixo 1, e estão na dianteira do novo instrumento, publicado em agosto de 2014<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> O instrumento tem cinco eixos, que englobam as dez dimensões indicadas no art. 3º da lei do Sinaes (BRASIL, 2014b; INEP, 2013b, 2014a).

Outro registro a destacar é que na ata da 94ª reunião (março/2013) foi mencionado o início da revisão das diretrizes da Conaes sobre autoavaliação, elaboradas em 2004. Também na ata da 95ª reunião (abril/2013) registra-se que a DAES/INEP mencionou que “712 (setecentos e doze) instituições não entregaram os relatórios [de autoavaliação] em relação a 2.064 (duas mil e sessenta e quatro) instituições que conseguiram [...] até 31 de março de 2013” (CONAES, 2013a, p. 4). A este respeito, já comentamos que na ata da 87ª reunião (maio/2012) 40,2% das IES tinham postado seus relatórios de autoavaliação no prazo de 2012, verificando-se, portanto, uma retração no percentual, pois em 2013 foram apenas 34,5% que conseguiram postar no prazo.

Dando sequência à análise, podemos citar que na ata da 99ª reunião da Conaes, em 01 de agosto de 2013, um dos itens da pauta foi um estudo patrocinado pelo INEP com a avaliação do teor dos relatórios de autoavaliação do ano de 2013. Foi dito que “a intenção é a partir de então se pensar a respeito da elaboração de uma resolução orientadora sobre a forma de redação dos relatórios” (CONAES, 2013b, p. 5). Naquele estudo foram contemplados os relatórios de autoavaliação de 2.063 IES, postados em 2013. Foi selecionada uma amostra de 10,0% das IES (218 IES) e a análise consistiu em observar o número de páginas dos relatórios e se eles abordaram as dez dimensões de avaliação. A conclusão foi a de que 33,0% (ou 72 IES) não abordavam nenhuma dimensão, tampouco as IES informavam se era relatório parcial ou integral. Foi então sugerido que por ocasião da 100ª reunião da Conaes ocorreria uma mesa com o tema “análise e relatos das Comissões Próprias de Avaliação, como ferramenta na promoção da autoavaliação institucional” (CONAES, 2013c, p. 2). Um dos membros desse colegiado enfatizou a importância do estudo como forma de alertar as IES no sentido de que Conaes, INEP e Seres estão atentos ao teor e à forma dos relatórios.

Efetivamente, na ata da 100ª reunião da Conaes, em 17 de setembro de 2013, foi destacada a realização de seis seminários regionais sobre a autoavaliação “com o intuito de fomentar o debate nacional sobre o papel da autoavaliação enquanto política pública da avaliação para promoção da qualidade e sobre as CPA [CPAs] enquanto agentes fundamentais da sua operacionalização” (CONAES, 2013c, p. 2).

Há uma reiteração nos documentos da Conaes e mesmo nas atas de suas reuniões, e até mesmo na literatura sobre avaliação da educação superior, quanto ao papel nobre da autoavaliação e das CPA. Ao mesmo tempo em que parcela dos estudos que se propõem a avaliar a política do Sinaes conclui que a autoavaliação e a atuação das CPA são deficitárias, argumenta-se o quão isto seria fundamental para o sucesso da política.

O Relato Institucional (RI), agregado ao Sinaes após a aprovação do novo instrumento de Avalies, em 2014, foi objeto da pauta da reunião da 108ª reunião da Conaes, de 22 de julho de 2014. Na ocasião, a DAES/INEP teria se comprometido de “elaborar uma nota técnica sobre o novo formato do Relato Institucional para ser apreciada pelos membros da Comissão e levada à Consultoria Jurídica - Conjur para análise e posterior aprovação da Conaes” (CONAES, 2014, p. 3).

Dentre as 63 (sessenta e três) reuniões da Conaes, cujas atas estão disponibilizadas em seu site, 28 (vinte e oito), ou 44,4% delas relatam que a autoavaliação, incluindo o RI, estiveram na pauta<sup>83</sup>. As conclusões a que chegamos depois de mergulhar nas deliberações e na pauta dos 573 (quinhentos e setenta e três) temas identificados nas atas no intervalo da 72ª à 131ª reuniões, ordinárias e extraordinárias, entre 2004 e 2015, incluindo aquelas de natureza extraordinária realizadas em Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro, é que a autoavaliação ocupou o segundo lugar na atenção da Conaes. O tema foi debatido desde as primeiras atas publicadas no site, em 2011, e teve destaque também em todos os documentos orientadores editados pelo colegiado a partir de 2004, com as diretrizes para operacionalizar a avaliação e a autoavaliação, incluindo roteiros.

Os dados permitiram confirmar que na composição da Conaes, o INEP, representado pela DAES, teve participação significativamente inferior que a das secretarias do MEC: do percentual de 79,2% de membros vinculados à rede federal, 6,6% representaram o INEP/DAES, 26,0% as secretarias do MEC e 46,5% docentes/notório saber vinculados às IES federais.

Porém, vimos nas atas da Conaes que a maioria das vezes em que o tema da autoavaliação esteve em debate foi por iniciativa da DAES, sendo seguro afirmar que não só a avaliação como processo autônomo foi uma conquista apenas com a aprovação da Lei nº 10.861/2004, como a própria autonomia do Estado avaliador em relação ao Estado regulador (o primeiro na pessoa da DAES/INEP e o segundo na pessoa da SESu/MEC) ocorreu com certa resistência do segundo.

---

<sup>83</sup> Além das atas já comentadas nesta parte do texto, as atas das seguintes reuniões também tratam do tema autoavaliação: **de 2011** (78ª); **de 2012** (84ª, 85ª, 88ª, 89ª, 90ª, 91ª); **de 2013** (96ª, 97ª, 98ª, 101ª, 102ª, 103ª), **de 2014** (104ª, 105ª, 106ª, 107ª, 109ª, 111ª), **de 2015** (125ª, 126ª).

### 3.3.2 – A DAES/INEP e a autoavaliação

As funções de avaliação da educação superior do INEP foram fixadas na Lei nº 9.448/1997, alojadas inicialmente na então Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior (DEAES<sup>84</sup>). Foi essa diretoria que interagiu com o MEC e com a CEA, em 2003, nos trabalhos preparatórios do Sinaes, sendo que no referido ano ela passou a denominar-se Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES)<sup>85</sup>. A gestão 2003-2008 foi marcada por funções residuais em matéria de avaliação, conferidas pela SESu/MEC, que ainda coordenava e executava a maioria das verificações/avaliações, inclusive elaborando os manuais, formulários e instrumentos. Segundo o depoimento de Nunes (2014), o então titular daquela diretoria do INEP, juntamente com o titular daquela Secretaria do MEC, foram os responsáveis por reaproximar a proposta do sistema de avaliação do Ministro Cristovam Buarque<sup>86</sup> às bases indicadas pela CEA.

Como já frisamos, a Conaes produziu dois importantes documentos em 2004: (i) “Orientações gerais para o roteiro da das instituições auto-avaliação”, de 02 de setembro de 2004; (ii) “Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior”, de 26 de agosto de 2004”. Em princípio, houve protagonismo da Conaes, tanto na formulação de orientações e diretrizes como na própria coordenação do Sinaes. Porém, em virtude da falta de uma estrutura de apoio, a DAES/INEP passou a funcionar como uma espécie de secretaria-executiva da Conaes.

A partir de 2005, ainda no âmbito dessa diretoria, foi constituída uma “Comissão Técnica em Avaliação” para analisar as propostas de autoavaliação das IES. Com base nas orientações da Conaes para o roteiro de autoavaliação, as mencionadas propostas eram encaminhadas pelas IES e recebiam um parecer sobre sua adequação (CONAES, 2004b). Na DEAES/INEP o parecer era assinado pelo seu titular, mas significativa parcela das IES nem chegou a implementar seus projetos e suas autoavaliações até 2008, como se depreende na análise do Ofício DAES/INEP nº 000913/2008, da Nota Técnica com esclarecimento ao Ofício nº 913/2008, de 15 de abril de 2008 e da nota técnica de

---

<sup>84</sup> Esta nova denominação se deu pelo Decreto nº 4.633, de 21 de março de 2003, que aprovou nova estrutura regimental do Inep. Em um passado remoto, as atribuições do Inep relativas à educação superior, como o censo da educação superior, foram exercidas por um departamento do IBGE, que ainda mantém o hábito de divulgar dados do Inep sobre este nível educacional, em termos quantitativos e qualitativos.

<sup>85</sup> Entre 2003 e 2016 a Daes/Inep teve os seguintes gestores: (i) Dilvo Ilvo Ristoff (2003-2008); (ii) Iguatemy Maria de Lucena Martins (2008-2010); (iii) Cláudia Maffini Griboski (2010-2016).

<sup>86</sup> Mediante a Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro 2003, o Ministro Cristovam Buarque criou o Sinapes, que desvirtuava a proposta da CEA, mas sua conversão na Lei nº 10.861/2004 houve um realinhamento aos termos propostos pela comissão.

02 de dezembro de 2008, que prorroga prazo para postagem de relatório de autoavaliação institucional – 2006/2008 no sistema e-MEC. (INEP/DAES, 2008a, 2008b, 2008c).

Com o operacional da Conaes se deslocando para a diretoria em questão, a gestão 2003-2008 desta foi marcada, ainda, pela criação da CTAA, pela Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006, cinco dias após aprovado o Decreto nº 5.773/2006. Nos termos originais, a CTAA compunha-se de: (i) três membros do INEP; (ii) um da Capes; (iii) dois da Conaes; (iv) um da Sesu/MEC; (v) um da secretaria de educação tecnológica (Setec/MEC); (vi) um da secretaria de educação a distância (SEED/MEC); (vii) além de dezesseis docentes “oriundos das diferentes áreas do conhecimento e com notória competência científico-acadêmica e reconhecida experiência em avaliação ou gestão da educação superior” (BRASIL, 2006c). A composição original da CTAA ampliou mais ainda a presença do Estado regulador na execução do sistema de avaliação e as dificuldades operacionais do Sinaes não se davam apenas pela falta de uma estrutura de suporte mais robusta à Conaes, mas também pela baixa adesão das IES em concluir seus ciclos de autoavaliação. Não obstante, extrai-se dos dois instrumentos de avaliação aprovados em 2006 um corpo assessor<sup>87</sup> da Conaes formado por seis servidores.

Podemos citar que mesmo após quatro anos de aprovação da lei do Sinaes, por meio do Ofício DAES/INEP nº 000913, de 15 de abril de 2008, ao mesmo tempo em que tentava sensibilizar as IES sobre a importância da autoavaliação, essa diretoria dilatava o prazo para postagem do relatório do ciclo 2004-2006 até o dia 06/06/2008. (INEP/DAES, 2008a). Mais tarde, em 30/04/2008, foi elaborada uma nota técnica, sem número, a título de esclarecimento ao Ofício n. 913/2008, de 15/04/2008, informando a criação de um novo campo no sistema e-MEC para envio dos relatórios, tanto aqueles referentes ao ciclo 2004-2006, quanto ao ciclo 2006-2008 e posteriores. Nela foi afirmado que “o INEP, atendendo aos princípios de respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional, aceita que cada IES estabeleça o seu ciclo auto-avaliativo” (INEP/DAES, 2008b, p. 2).

No mesmo expediente, a DAES novamente prorrogou a data do envio dos relatórios do ciclo 2004-2006 para 30 de novembro de 2008. Também esclareceu que as IES credenciadas em data posterior a 10 de julho de 2005 não estavam obrigadas a depositar relatório de auto-avaliação institucional no e-MEC, nos prazos antes citados.

---

<sup>87</sup> Esse corpo assessor era formado por Adalberto Carvalho, Fabiane Robl, Stela Maria Meneghel, Francisco Heitor de Magalhães, Maria Regina Xausa e Tattiana T. Freitas da Silva (BRASIL, 2006b, 2006c).



Não foi possível precisar como se deu a autoavaliação no ciclo 2004-2006, nem no seguinte (2006-2008), face à baixa adesão das IES, uma vez que, se até novembro de 2008 não tinham elaborado o relatório final referente ao ciclo anterior, possivelmente não encaminhariam também relatórios parciais. Ainda em termos operacionais, o longo itinerário rumo à elaboração dos dois instrumentos de avaliação de cursos, aprovado em fevereiro de 2006, e o de IES, aprovado em janeiro de 2006, pode ilustrar as dificuldades naquele colegiado. Segundo levantamento de Fernandes (2017), no primeiro instrumento de avaliação de cursos havia 23 (vinte e três) referências à autoavaliação.

Parece evidente o caráter sistêmico e orgânico que a Conaes desejava imprimir à avaliação dos cursos, de forma integrada com as demais etapas avaliativas. Segundo o mesmo autor, não diferente foi em relação ao instrumento de Avaliação Institucional Externa (Avalies) de janeiro de 2006, que fez 66 (sessenta e seis) referências à avaliação interna. Nele, a Conaes frisou que no novo sistema a avaliação se dava em duas etapas “a auto-avaliação, a ser coordenada por Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) e a avaliação externa, a ser realizada por comissões de docentes atuantes na educação superior” (BRASIL, 2006b, p. 5). Ao longo daquele primeiro instrumento a ênfase primeira foi dada ao processo de autoavaliação, invocando a sistemática prevista: (i) Avaliação da Instituição (Auto-Avaliação e Avaliação Externa), (ii) Avaliação do Desempenho dos Estudantes (Enade), (iii) Avaliação dos Cursos de Graduação. No mesmo instrumento de Avalies destacou-se que foi construído em perfeita sintonia com as dimensões definidas no Roteiro de Auto-avaliação elaborado pela Conaes, em 2004.

Contudo, problemas diversos para execução da Resolução Conaes n° 1/2005 (CONAES, 2005a) impediram que os primeiros instrumentos chegassem a ser aplicados em sua plenitude. Nesta conjuntura, a aprovação do Decreto n° 5.773, em maio de 2006, transferiu a regulação dos cursos para a SESu/MEC, mantendo no CNE apenas as deliberações sobre credenciamento e recredenciamento de IES, além de recursos sobre decisões do MEC. Acrescente-se a pressão de conselhos profissionais vinculados aos cursos jurídicos e de saúde para que a avaliação considerasse suas demandas e singularidades. Também a aprovação da Portaria Normativa MEC n° 1/2007, com novo cronograma de avaliações, ajudou para deslocar o poder de coordenação do Sinaes, até então na Conaes, com suporte da DAES/INEP, para a SESu/MEC, com grande destaque para a Conjur/MEC. Iniciava-se uma etapa de reformulação dos instrumentos para atender a demandas de vários setores da sociedade, mas, também, às especificidades dos processos regulatórios, a revelar com toda a força a dinâmica do Sinaes e sua capacidade

de adaptação (INEP/DAES, 2011, 2013b, 2014a). A diretoria, ora objeto de discussão, passou a coordenar a revisão dos instrumentos, ao mesmo tempo em que estreitava o diálogo com os diversos setores interessados na reforma, no sentido de dar-lhes voz, observando as diretrizes da Conaes e garantir um processo democrático.

A reforma dos instrumentos originais buscava contemplar, além dos distintos processos regulatórios, diferentes graus e modalidades dos cursos. No instrumento de avaliação dos cursos de graduação (ACG), reformado em setembro de 2008, o INEP argumentou que as mudanças estavam escoradas na compreensão da avaliação como um processo dinâmico, em movimento, que exige mediação pedagógica permanente. Tais fatos reforçam que foi acertada nossa opção metodológica pelo materialismo histórico dialético, haja vista que todos os fatos sociais são submetidos à contradição e à mediação (tese, antítese e síntese). O que resulta de novo, de remodelado, de reformado é o que está submetido a esse processo dialético permanente e sucessivo. Releva, outrossim, que o Sinaes se caracteriza como um código de ética na acepção mais profunda do termo, à medida que se mostra aberto às demandas dos atores.

Não obstante as forças mediadoras sobre o instrumental avaliativo, a Conaes e a DAES/INEP mantiveram foco nos pressupostos do Sinaes, o que demonstra que a fala de que não há cultura de autoavaliação pode estar dissociada de evidências mais concretas. Em adição ao que já comentamos na seção anterior, podemos citar os estudos decorrentes da Portaria INEP nº 202, de 10 de setembro de 2009, que designou uma Comissão coordenada pela DAES para realização do Estudo Qualitativo dos Relatórios de Autoavaliação das CPAs das IES integrantes do 1º Ciclo do Sinaes (INEP, 2009).

O estudo decorrente da portaria foi apresentado durante sete seminários regionais para coordenadores das CPAs, com os membros dessas comissões: em Brasília/DF (04/09/2009, 05/11/2009 e 19/11/2009), Belo Horizonte/MG (18/11/2009), Florianópolis/SC (24/11/2009), João Pessoa/PB (27/11/2009) e Salvador (01/12/2009). No geral, 1.240 (mil duzentas e quarenta) IES de todo o País participaram, cuja distribuição, por categoria acadêmica, verifica-se na tabela que segue.

Tabela 7 - Distribuição por categoria acadêmica, das IES que participaram dos seminários regionais de coordenadores de CPA, em 2009

Organização Acadêmica	Encontros						
	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º
Universidades	15	16	46	28	57	53	16
Centros Universitários	11	18	17	30	24	4	3

Institutos Federais	6	18	26	5	16	8	12
Faculdades	79	77	170	123	172	98	80
Sem especificar	–	–	–	5	2	4	1
Total	111	129	259	191	271	167	112

Fonte: relatório do seminário de coordenadores das CPA (INEP, 2010b)

Foi expressiva a adesão das IES aos seminários e muitas participaram de mais de um seminário, em diferentes cidades. Reitere-se que a nota técnica de 08 de dezembro de 2008, da DAES/INEP, concedendo prorrogação de prazo para postagem de relatório de autoavaliação institucional – 2006/2008, demonstra que foi realmente tardia a consolidação de um primeiro ciclo de produção de relatórios (INEP/DAES, 2008b).

Retomando os seminários de coordenadores de CPA, na ocasião, a então Coordenadora-Geral de Controle de Qualidade da Educação Superior da DAES/INEP<sup>88</sup>, Cláudia Griboski, liderou um grupo de trabalho que analisou 172 (cento e setenta e dois) relatórios de autoavaliação referentes ao primeiro ciclo do Sinaes. As IES que produziram esses relatórios possuíam a seguinte distribuição: 17,4% da Região Sul; 47,0% da Região Sudeste; 9,3% da Região Centro-Oeste; 20,3% da Região Nordeste e 5,8% da Região Norte.

As conclusões foram no sentido de que 12,2% dos relatórios apresentavam, em sua maior parte ou na totalidade das dimensões, as potencialidades, fragilidades, sugestões de encaminhamentos, comparação com avaliação anterior, avanços obtidos, e por isso são considerados relatórios completos. Concluiu-se, ainda, que a “categoria administrativa não foi determinante na qualidade na maior parte das dimensões, entretanto no geral, as IES públicas apresentaram relatórios mais completos” (INEP/DAES, 2013a, p. 25). Esta conclusão se associa aos resultados que obtivemos em nossas análises dos relatórios das onze IES da amostra.

Mantendo coerência com sua postura mais próxima das diretrizes do Sinaes, em virtude da aproximação dos dez anos de aprovação do Sinaes, e também por ocasião da 100ª reunião da Conaes, a DAES/INEP iniciou, em 2013, “um grande movimento de reflexão sobre as estratégias em desenvolvimento pelo Sistema, seus impactos na educação superior e os desafios para avançar nos próximos dez anos” (INEP/DAES,

---

<sup>88</sup> Posteriormente, entre a agosto de 2012 e julho de 2016 essa coordenação foi conduzida por Stela Maria Meneghel, que havia assessorado a CEA em 2003 e a Conaes de 2004 a 2006, contribuindo para que a Daes se tornasse referência em estudos sobre o Sinaes e no desenvolvimento de novos indicadores.

2013a, p. 18). Surgiu a proposta de realizar Seminários Regionais sobre Autoavaliação Institucional e Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) naquele ano, efetivamente ocorridos nas cinco regiões do país, entre os meses de setembro e dezembro de 2013.

Houve o incentivo para que membros das CPAs submetessem artigos no seminário, resultando em 11 (onze) artigos da Região Centro-Oeste; 30 (trinta) da Região Nordeste; 12 (doze) da Região Norte; 43 (quarenta e três) da Região Sudeste e 30 (trinta) da Região Sul.

Os temas foram divididos em cinco partes, contemplando as dez dimensões do Sinaes. Ainda entre 2013 e 2014, por ocasião do aniversário de 10 anos de aprovação do Sinaes<sup>89</sup>, a DAES/INEP também promoveu um conjunto de 11 (onze) estudos contratados a um grupo de especialistas em avaliação e em políticas para educação superior, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), resultando no Projeto BRA/04/049. Dentre os estudos encomendados - não publicados até a elaboração desta dissertação - dois deles abordaram a análise dos relatórios de autoavaliação de um conjunto de IES. Estudos desta natureza, associados aos seminários sobre autoavaliação, assumem o caráter de meta-avaliação, revelando sintonia com as bases epistemológicas do Sinaes e com a mais apurada literatura sobre avaliação. Já frisamos que para Scriven (1999) e Stufflebeam (2001) sistemas de avaliação não podem prescindir de meta-avaliação, pois é uma prática que garante transparência e legitimidade à avaliação.

Retornando à CTAA, consideramos a criação dessa comissão técnica como uma importante estratégia de fortalecimento da DAES. Em 2016, a Portaria MEC nº 388, que aprovou o novo regimento da CTAA, estipulou que os três representantes do INEP dariam lugar a três membros diretamente vinculados à diretoria, no lugar do representante da SESu passa a ter um da Seres, mantendo-se um representante da Capes, dois da Conaes, um da Setec/MEC, e ampliando-se em quatro os representantes do corpo docente vinculados às diversas áreas, que antes eram apenas dezesseis. (BRASIL, 2016a).

Analisando as intervenções e cada órgão representado nas atas de 97 (noventa e sete) reuniões da CTAA, entre 12 de fevereiro de 2008 e 30 de novembro de 2016, disponíveis em seu sítio eletrônico, identificamos discreto protagonismo do INEP,

---

<sup>89</sup> A Comissão que discutiu os “10 anos do Sinaes” teve várias reuniões na sede do Inep com a participação dos seguintes especialistas: Robert Evan Verhine, Cláudia Maffini Griboski, Stela Maria Meneghel, Joaquim José Soares Neto, Dilvo Ilvo Ristoff, Gladys Beatriz Barreyro, Luiz Fernandes Dourado, Silke Weber, Ivanildo Ramos Fernandes, Valdemar Sguissardi, Nelson Cardoso do Amaral, entre outros.

incluindo a DAES. As intervenções foram analisadas segundo o órgão representado, excluindo-se as intervenções dos docentes representantes de áreas.

Tabela 8 - Intervenções nos debates das reuniões da CTAA, por órgão representado, exclusive os docentes representantes de áreas

Órgão representado	Intervenções	
	N	%
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)/Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES)	748*	33,13
Secretaria de Regulação da Educação Superior (Seres/MEC)	456	20,19
Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC)	102	4,52
Secretaria de Educação Tecnológica (Setec/MEC)	76	3,37
Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC)	85	3,76
Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes)	648	28,70
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)	143	6,33
Total de intervenções, exclusive categoria docente	2.258	100,00

Fonte: atas da CTAA, da 16ª à 113ª reunião, entre 12/02/2008 e 30/11/2016. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/guest/documentos-e-legislacao14>. Consulta em 05 mar. 2017. \* Deste total de 748 intervenções, as atas registram que 454 são de membros do INEP, enquanto 294 são atribuídas direta e nominalmente à DAES.

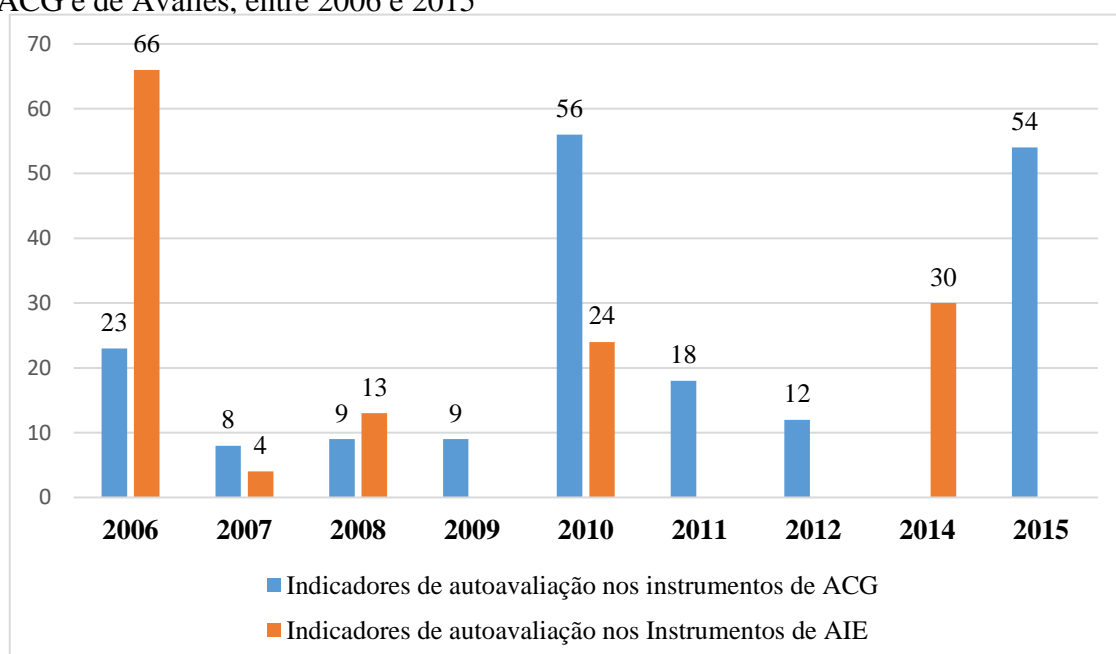
Nas reuniões, a unidade de registro “autoavaliação” ocorreu uma única vez, na ata da 35ª reunião, realizada novembro de 2009. As unidades de registro “Comissão Própria de Avaliação” e “CPA” ocorreram em cinco ocasiões: a primeira na ata da 34ª reunião ocorrida entre 27 e 28 de outubro de 2009; a segunda na 35ª reunião; a terceira na ata da 51ª reunião; a quarta na ata da 52ª reunião; a quinta na ata da 94ª reunião, mas citada sem contextualização ou de forma equivocada, quando na verdade se queria dizer CTAA. Ao contrário do que vimos nas atas da Conaes, que deliberou de forma expressiva sobre a autoavaliação, no caso da CTAA o assunto é escasso e ocorre só para anunciar algum evento. Mas, as atas das reuniões não especificam o que foi analisado nos recursos interpostos, quais indicadores/dimensões recorridos e quais os itens reformados.

Do total de 4.501 processos deliberados na CTAA entre a 16ª reunião (12 de novembro de 2008) e a 113ª reunião (30 de nov. de 2016 a 02 de dez. de 2016), observamos que o colegiado decidiu reformar o relatório de avaliação em 62,6% dos casos. Em 30,3% decidiu confirmar o relatório, em 4,6% decidiu não conhecer do recurso interposto e em 2,3% decidiu anular o relatório de avaliação e determinar nova visita. Segundo o conteúdo das atas, inferimos que a CTAA se concentrou em desempenhar seu papel burocrático de analisar os recursos interpostos sobre a avaliação presencial.

Entretanto, tal fenômeno é semelhante ao que aconteceu com o CNE e até mesmo, em certa medida, com a Conaes. A inexistência de um insulamento burocrático em órgãos desta natureza, que deveriam dedicar significativa parcela de seu tempo em aprimorar os aspectos epistemológicos e doutrinários da política de avaliação de qualidade, pode levar à sua captura pelos interesses mais imediatos da regulação (NUNES, 1997). Não será demais lembrar que a Conaes e a CTAA ganharam atribuições doutrinárias, ao lado das funções meramente burocrático-processuais.

Para fechar esta seção, traremos aqui, na forma de gráfico, da frequência do tema autoavaliação nos instrumentos de avaliação elaborados pela DAES entre 2006 e 2015. Entretanto, é importante mencionar que tais instrumentos são elaborados segundo diretrizes da Conaes, e, em alguns casos muito específicos, de orientações emanadas pelo CNE. O Gráfico 3 nos mostra quantos indicadores de autoavaliação ocorrem por instrumento de avaliação, para cursos (ACG) e para IES (Avalies). O gráfico foi elaborado segundo as informações levantadas por Fernandes (2017), que analisou a trajetória para aprovação de todos os instrumentos de avaliação elaborados pela DAES/INEP entre fevereiro 2006 e março de 2015.

Gráfico 3 - Frequência dos indicadores referentes à autoavaliação, nos instrumentos de ACG e de Avalies, entre 2006 e 2015



Fonte: Os dados do gráfico foram extraídos de “40 documentos, sendo 5 diretrizes para elaboração dos instrumentos e 35 instrumentos, entre 2006 e 2015” (Fernandes, 2017, p. 5).

De um modo geral, é possível afirmar que a autoavaliação teve lugar garantido no instrumental de avaliação elaborado pela DAES/INEP, ora com maior, ora com menor ênfase. Analisando o material inventariado por Fernandes (2017), podemos concluir que os dois últimos instrumentos, reformados em 2015, voltaram a dar maior destaque, em especial o de Avalies, que traz a autoavaliação para o Eixo 1, associado ao relato institucional (RI).

Retomemos as categorias contradição, mediação e totalidade do materialismo histórico dialético para refutar o argumento de que a autoavaliação perdeu seu espaço no Sinaes ou que ela não surtiu o efeito almejado. Ou, ainda, que as bases epistemológicas da avaliação foram sendo derogadas ou sombreadas pela regulação, haja vista que a posição ocupada pela avaliação na agenda de trabalho dos reguladores é que sofreu alterações, não se confirmando a harmonia recomendada pelo relatório da CEA em 2003, mencionada também por Nunes et al (2003).

Tais mudanças ocorreram quando a avaliação, em si, passou a interagir mais proficuamente com as outras faces do SFE, desde os atores responsáveis pela formulação das políticas, seu acompanhamento, supervisão, regulação, as próprias IES, mantenedores, corporações de ofício, órgãos de representação das diversas categorias e o próprio mercado.

Essa avaliação em movimento constante e sucessivo, o romper ininterrupto com seu passado, reforça que o Sinaes se sustenta na *ética do móvel*, onde o movimento e a instabilidade são os pressupostos fundamentais, ainda que sempre orientado pela causa final: a qualidade da educação superior. Aqui as categorias marxistas se apresentam com todo o vigor, a revelar que não só as diretrizes da avaliação já nascem inoculadas do germe da sua oposição no futuro, mas também cada dimensão de avaliação, cada indicador nasce com este potencial de auto-oposição, potência essa que somente ganha força existencial na mediação com os diversos atores.

Em suma, o que vimos é que a DAES não só esteve na dianteira de todos os trabalhos, desde a idealização do Sinaes, em 2003, como foi decisiva para consolidar a própria Conaes e, mais tarde, a CTAA. O esteio que a Conaes encontrou naquela diretoria para operacionalizar os trabalhos iniciais do sistema e para (re)formular as diretrizes, nos autoriza a concluir que a DAES, mais que a Conaes, foi a pedra angular do Sinaes. De todos os órgãos analisados, o único que se pode dizer que é “puro de origem” da avaliação é a diretoria em destaque, haja vista que a constituição da DAES e da própria CTAA tende a dar vez e voz em quantidade superior aos órgãos da regulação.

### 3.4 – O Estado regulador e a autoavaliação

Cabe iniciar esta seção com a advertência de Nunes et al (2002, p. 22), no sentido de que “regulados e reguladores são xifópagos<sup>90</sup> gerados pela economia de mercado. O aparato regulatório, criado para sanar imperfeições do mercado, torna-se, ele mesmo, um mercado, onde regulação é [mercadoria] comprada e vendida”. A conclusão dos autores parece um tanto enfática, mas talvez o leitor lhes dê o merecido crédito se considerar que a educação superior privada é, segundo o INEP/DEED (2016a) responsável por 72,5% das matrículas, sendo que a metade está nas mãos de poucos conglomerados, correndo o risco de ficar com apenas um grupo em pouco tempo. A fusão da Kroton Educacional S.A. e Estácio Participações S.A., que tramitou<sup>91</sup> no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) à época de conclusão do presente estudo, faria do grupo um *player* com impressionante poder de pressão sobre reguladores e formuladores de políticas para educação superior, desequilibrando esta arena política.

Para efeitos de regulação das IES, consideraremos como Estado regulador o CNE e, acima dele, a pessoa o Ministro da Educação, que homologa ou rejeita, motivadamente, as decisões do colegiado, conforme art. 2º da Lei nº 9.131/1995<sup>92</sup> (BRASIL, 1995). Nesta configuração, a Seres/MEC deveria ser órgão de instrução e não de regulação. Não obstante, pelo Decreto nº 5.773/2006, essa secretaria passou a ser órgão de regulação dos cursos de graduação, também exercendo supervisão sobre eles. De qualquer forma, para os fins deste estudo, o Estado regulador é o CNE, por força da Lei nº 4.024/1961, alterada pela Lei nº 9.131/1995 e pela MPV nº 2.216-37/2001 (BRASIL, 1961, 2001b). Nos termos do art. 9º da LDBEN/1996, o colegiado tem “funções normativas e de supervisão e atividade permanente” (BRASIL, 1996). Já o art. 20 da referida MPV, alterando o art.

---

<sup>90</sup> Em grego, *xifós* (significa espada e se refere ao osso do tórax) e o sufixo “pago” vem de *pégnymi*, que significa ligado. Logo, xifópago significa ligado pelo tórax. O termo é próprio da literatura médica para designar as monstrosidades genéticas.

<sup>91</sup> No CADE, o processo recebeu o número 08700.006185/2016-56. A fusão pretendia reunir, sob um mesmo manto administrativo, pedagógico e financeiro, as IES pertencentes aos dois conglomerados, que passariam a ser um só. No dia 28/06/2017 foi emitido o parecer do CADE rejeitando a fusão por entender que a operação resultaria em concentrações elevadas nos mercados de educação superior presencial e a distância (EAD). Para que se tenha uma ideia, considerando dados do censo da educação superior 2015 (INEP/DEED, 2016), apenas quinze grupos controlam 48% das matrículas na educação superior, dos quais dois grupos - Kroton e Estácio - abocanham 25,7% das matrículas no setor privado. Pelo número do processo já indicado, o referido parecer do CADE pode ser acessado em: <<http://sei.cade.gov.br/>>, consulta em 02 jul. 2017. Os 15 grupos são: Kroton, Estácio de Sá, Unip, Laureate, PUC, Acafe, Uninove, Ser Educacional, Uninter, Cruzeiro do Sul, Uniasselvi, Anima, Cesumar, Unimes e Claretiano.

<sup>92</sup> O artigo diz, *in verbis*, que “as deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto” (BRASIL, 1995).



9º da Lei nº 4.024/1961, diz que cabe ao CNE<sup>93</sup> “deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo” para a autorização, o reconhecimento, a renovação de reconhecimento, credenciamento e recredenciamento de IES (BRASIL, 2001b).

Analisar a atuação do CNE como Estado regulador é analisar os conflitos e disputas pelo poder na arena da educação superior. Há muitos e competentes estudos que analisam essas disputas e que merecem ser consultados, com destaque para Sousa (2006); Sousa, Rodrigues e Hora (2013); Peixoto, Tavares, Robl e Fernandes (2016); Nunes, Martignoni e Ribeiro (2004), além de Nunes, Vogel e Fernandes (2016).

No âmbito nacional, essa arena se estruturou após a abertura do setor em 1999 por uma “lógica expansionista [...] em virtude das demandas sociais e do interesse de determinados grupos em investir neste nível de educação” (SOUSA; RODRIGUES; HORA, 2013, p. 30). Em boa parcela dos estudos mencionados se destaca uma expansão mobilizada por maior demanda da sociedade por educação superior e do empresariado, ainda que aromatizada como política social que encara a educação superior como bem público, com o fito de ampliar as taxas de matrículas e favorecer o acesso de populações excluídas. Outros, destacam também a frágil posição do CNE diante do poder de império das secretarias do MEC, que buscam fortalecer seus poderes e sombrear todos os demais órgãos que estão na órbita desse Ministério, entre os quais o próprio INEP. O poder discricionário da Sesu/MEC e depois da Seres/MEC, desafia a própria taxonomia sociológica de poder feita, dentre outros teóricos, por Bourdieu (2014) e Foucault (1979).

A percepção de micropoder deu lugar a outra novíssima singularidade brasileira, a de *nano-poder*, ou de *nano-regulação*. Nela, tanto as leis quanto a própria Constituição Federal passam a ser reinterpretadas por notas técnicas e toda uma variedade de microinstrumentos. Mais ainda, o poder discricionário se dilui, se deslocando dos postos mais altos para diretorias, coordenações e outros departamentos.

Ao invés de se estabelecer uma doutrina que interprete a aplicação das leis de cima para baixo, dos órgãos de maior legitimidade para os de menor, isto ocorre de baixo para cima, de forma que coordenações técnicas ou consultorias jurídicas ressignificam conceitos e a própria noção de fidelidade regulamentar disposta no art. 84, IV da CF/88.

---

<sup>93</sup> Não podemos negar que após o Decreto nº 5.773/2006 a SESu/MEC e a Seres/MEC - cada uma a seu tempo - encontraram terreno jurídico para se posicionarem com instâncias reguladoras atípicas, na medida em que passaram a deliberar e impor normas a serem seguidas pelo CNE nos processos de credenciamento e recredenciamento de IES nas modalidades presencial e a distância, credenciamento de polos e mudança de categoria acadêmica, entre outros, invertendo a ordem jurídica instituída pelo art 9º, §2º, alíneas “d” e “e” da Lei nº 4.024/1961, redação dada pela MPV nº 2.216-37/2001, que conferem ao colegiado a atribuição de deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo.

A secretaria que deveria render observância às deliberações do principal colegiado em matéria educacional, não mede esforços para reduzi-lo a mero órgão burocrático, sufocado pela rotina de processos repetitivos, sem que deles se possa extrair nenhuma substância doutrinária que sirva de diretriz *erga omnes*. E assim, os conselheiros do CNE ajustam suas deliberações, sem arriscar fugir do escrutínio dos infundáveis e kafkianos escalões técnicos do MEC, guardiões da lei e da máquina homologatória.

Neste aspecto, podemos recorrer novamente à análise feita por Nunes, Fernandes e Barroso (2008), no que se refere ao itinerário dos recursos deliberados pelo CNE, sobre decisões das secretarias do MEC, até 2007. O objeto de análise dos autores está situado no momento de transição de competências advindo do “decreto ponte” (5.773/2006), quando as citadas secretarias foram empoderadas, e passou a existir um duelo de forças entre a Conjur/MEC e o CNE. Na ocasião, dizem os autores, se discutia o próprio sentido da avaliação de qualidade efetivada pelo INEP a até onde seus resultados vinculavam os atos regulatórios. Na tentativa de limitar o poder discricionário do CNE, a Conjur/MEC – tendo como titular uma especialista em direito processual e em direito concorrencial, vinda do CADE<sup>94</sup> – reanalisava todas as deliberações do CNE e, na maioria das vezes, devolvia os pareceres para rediscussão, sem deixar que eles subissem ao Ministro para sua homologação. Não só a Conjur/MEC tentava impedir o CNE de realizar qualquer diligência por entender que ele deveria se restringir aos termos da avaliação do INEP, como defendia que a “instância própria para discutir o resultado da avaliação é a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação, cuja decisão é irrecorrível na esfera” (NUNES; FERNANDES; BARROSO, 2008, p. 13).

Como resposta, o CNE se fixou no argumento de que o art. 2º da Lei nº 10.861/2004 prevê que os resultados das avaliações constituem referencial básico para os atos regulatórios, assim, o colegiado passou a defender que aquilo que a lei indica como “referencial, não pode ser considerado como determinante, logo não são suficientes ao processo decisório, trazendo a necessidade de conjugar a avaliação a outros elementos de convicção”. (NUNES; FERNANDES; BARROSO, 2008, p. 23). Com efeito, possuía

---

<sup>94</sup> A titular da Sesu/MEC no intervalo 2008-2010 foi Procuradora Geral do CADE entre 2003 e 2005 e, de lá, foi chamada pelo Ministro da Educação Fernando Haddad (2005-2012) para assumir a Conjur/MEC, onde ficou entre 2005 e 2008. Na Conjur preparou o terreno jurídico para as reformas que culminaram na edição do Decreto nº 5.773/2006 e da Portaria Normativa nº 40/2007. Durante sua gestão na Conjur todos os pareceres do CNE eram submetidos à sua apreciação prévia, antes de subir ao secretário da Sesu e ao próprio Ministro. Sobre este fluxo, ver Nunes, Fernandes e Barroso (2008) e o capítulo sobre o CNE em Nunes et al (2012). Nunes (2014) considera que a titular da Conjur/MEC e Sesu/MEC, no período, salvou o Sinaes de sua derrogação, ao aproximá-lo dos modelos tecnológicos mais arrojados e avaliação por indicadores preliminares, em sintonia com a racionalidade e economicidade da administração pública.

legitimidade a argumentação do CNE, para proteger seu poder discricionário. Todavia, esse colegiado não teve êxito em suas intenções, pois as secretarias do MEC tomaram posse de sua tese e, a partir dela, não só passaram a entender que a avaliação presencial poderia ser dispensada, como poderia ser substituída por outros meios de convicção, a exemplo dos indicadores preliminares.

Tal fato mostra que as razões que mobilizam a regulação podem andar dissociadas do que aponta a avaliação. A máquina precisa andar e, para tanto, os móveis da conduta dos reguladores passam a ser ancorados em princípios administrativistas e jurídicos, em especial os da discricionariedade, oportunidade e conveniência. E ainda que a avaliação aponte que todas as exigências foram atendidas, com qualidade, pautada nesses princípios mobilizadores, a administração pública pode decidir que não é oportuno conceder o ato.

Na hipótese de o resultado global de uma avaliação não vincular a decisão final regulatória, é razoável assumir que os *móveis da conduta*, tanto do Estado avaliador quanto do Estado regulador, nem sempre são convergentes. No caso da autoavaliação (dimensão 8 da Avalies), retomando a base de dados que já mencionamos, com 1.207 avaliações compiladas nos pareceres do CNE, entre 2006 e agosto de 2015, a tabela a seguir – ordenada pelos conceitos 1 e 2 – mostra que essa dimensão teve a maior frequência de resultados insuficientes. Depois refletiremos sobre este fenômeno.

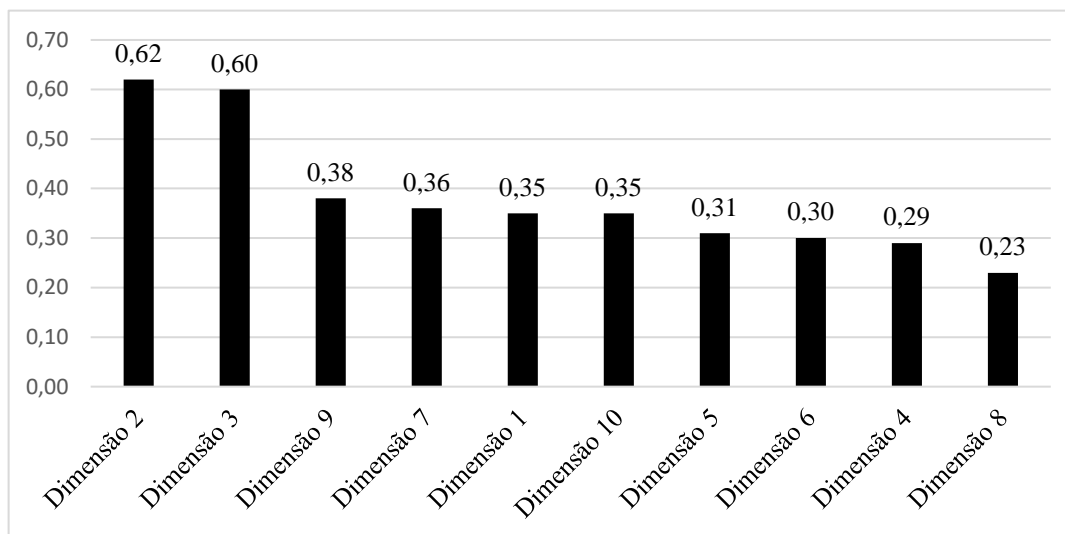
Tabela 9 - Distribuição, absoluta e percentual, dos conceitos atribuídos em cada uma das dez dimensões da Avalies, em 1.207 - resultados compilados entre janeiro de 2006 e agosto de 2015

Dimensões da Avalies	Escala de conceitos do Sinaes						Total	
	1 e 2 (agrupados)		3		4 e 5 (agrupados)			
	N	%	N	%	N	%	N	%
1. Missão e PDI	279	23,12	752	62,3	176	14,58	1.207	100,00
2. Políticas de ensino	171	14,17	758	62,8	278	23,03	1.207	100,00
3. Responsabilidade social	114	9,44	544	45,07	549	45,48	1.207	100,00
4. Comunicação com a sociedade	222	18,39	659	54,6	326	27,01	1.207	100,00
5. Políticas de pessoal	330	27,34	604	50,04	273	22,62	1.207	100,00
6. Organização e gestão	201	16,65	791	65,53	215	17,81	1.207	100,00
7. Infraestrutura	152	12,59	604	50,04	451	37,37	1.207	100,00
8. Autoavaliação	332	27,51	627	51,95	248	20,55	1.207	100,00
9. Atendimento aos discentes	181	15,00	710	58,82	316	26,18	1.207	100,00
10. Sustentabilidade financeira	115	9,53	665	55,1	427	35,38	1.207	100,00

Fonte: pareceres de credenciamento institucional deliberados pela Câmara de Educação Superior do CNE entre janeiro de 2006 e agosto de 2015. Disponíveis em <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos-sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12984>

Tendo o CI como variável dependente – cujo resultado depende de uma relação estabelecida com outras variáveis (as independentes) – decidimos aplicar a técnica estatística da *regressão* sobre os dados da Tabela 9. Na regressão, o valor do *coeficiente de determinação*, chamado de  $R^2$  (r quadrado), quanto mais próximo de 1 mais poder explicativo tem sobre a variável explicada, no caso o Conceito Institucional (CI). O gráfico 4 mostra que o valor de  $R^2$  da “dimensão 8: autoavaliação” é o menor do conjunto.

Gráfico 4 - Valores de  $R^2$  (entre 0 e 1) na regressão sobre os resultados da Avalies



Fonte: dados da tabela 9.

Tendo por base o coeficiente de determinação  $R^2$ , da dimensão 8 (autoavaliação), no valor de 0,23, conclui-se que esta **não** é uma variável explicativa do resultado do CI. Para que uma variável tenha poder explicativo, seu coeficiente ( $R^2$ ) deve ser estatisticamente distante de zero. Sendo assim, dentre as dimensões que melhor explicam o valor de CI no gráfico anterior temos a dimensão 2 (política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, extensão), seguida da dimensão 9 (políticas de atendimento aos estudantes), que respectivamente tiveram  $R^2$  igual a 0,62 e 0,38. Tratando-se das dimensões com menor poder explicativo do CI, temos a própria dimensão 8 (autoavaliação), seguida da dimensão 4 (a comunicação com a sociedade). Foi este o panorama que o Estado regulador teve da Avalies, entre 2006 e 2015, com a autoavaliação ocupando a dianteira dos conceitos insuficientes.

Aparentam-se como contraditórios estes resultados ilustrados no gráfico, pois se no conjunto das avaliações analisadas não havia indícios de uma cultura de autoavaliação e de comunicação com a sociedade (dimensões 4 e 8), como explicar que as dimensões 2 (a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão) e 3 (a responsabilidade

social da IES) assumiram a dianteira dos melhores resultados? Vimos na seção 3.2 (A autoavaliação nas IES da amostra), que parcela considerável das IES não disponibilizou os relatórios dos diversos ciclos em seus sites, a revelar um tipo de transparência opaca, no dizer de Afonso (2010, 2015). E se a IES não se expõe à sociedade, como esperar que a avaliação possa ser exercida como seu potencial transformador, conforme aspiravam teóricos como Belloni (1989a, 1989b, 1999) e Dias Sobrinho (2002)?

Neste sentido, os dados da regressão acima podem nos revelar que o Sinaes - marcado por estas contradições - traz aí sua principal virtude, que é a necessidade de seus resultados serem lidos na totalidade, de forma sistemática com outras avaliações e com a própria biografia da IES. Sistemática não só entre uma avaliação e outra, mas entre uma dimensão e outra, um indicador e outro. Retomando os dados das IES da amostra, o Quadro 3 apresenta as especificações sobre os resultados de suas Avalies, com indicação das dimensões de avaliação que foram comentadas no relatório e mérito dos respectivos pareceres da CES/CNE.

Quadro 3 - Especificações sobre a Avalies das IES da amostra, sobre processos de credenciamento ou credenciamento

IES	Processo e-MEC	Dez dimensões da Avalies											Dimensões comentadas no parecer do
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	“CI”	
		Conceitos atribuídos, por IES/processo											
1	20071436	4	4	5	4	3	3	4	3	3	3	4	2, 5
2	20074448	2	3	2	3	4	3	2	3	2	2	3	2,8
3	200710568	3	3	2	4	3	3	4	3	3	3	3	2, 3, 4, 5, 6, 8, 9
4	20073854	4	2	3	4	3	4	3	4	3	5	3	2, 5
5*	20077487	3	4	2	3	5	3	5	4	5	5	4	2, 5, 7, 8, 9, 10
	201108571	3	4	2	3	5	3	5	4	5	5	4	1, 3, 4, 5, 7
	201208445	5	4	5	–	–	–	–	–	–	–	5	1, 2, 3
6	20077279	3	4	4	3	4	3	2	2	3	3	4	1, 4, 7, 8, 9
7**	201009468	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	Nenhuma
	201210706	5	5	4	4	4	4	4	5	4	5	5	1, 2, 3, 5, 6, 7,
8	200804026	2	3	4	3	3	3	4	2	3	3	3	Todas
9	200803898	4	4	4	3	3	3	3	2	4	4	4	2, 3, 5, 6, 7, 8
10***	20074237	3	4	4	3	4	3	4	3	3	2	4	todas
	201009162	5	5	4	3	5	4	5	3	4	5	5	Nenhuma
11	20077204	3	4	3	2	3	3	3	3	2	3	3	2, 3, 4, 5, 6, 7,

\*Na IES 5, o processo 20077487 trata do credenciamento da IES como faculdade, o processo n° 201108571 trata de seu credenciamento como Centro Universitário e o processo n° 201208445 se refere ao credenciamento como Centro Universitário para EaD, com o instrumento de três dimensões; \*\* na IES 7 o processo n° 201009468 trata de seu credenciamento como faculdade, enquanto o processo n° 201210706 refere-se ao seu credenciamento como Centro Universitário; \*\*\*na IES 10 o processo n° 20074237 trata de seu credenciamento presencial, enquanto o processo n° 201009162 trata de seu credenciamento EAD. Fonte: respectivos pareceres deliberados pela CES/CNE. Nas demais IES todos os processos são de credenciamento.

Ao todo, são onze IES e quinze processos na tabela, sendo 11 de credenciamentos das IES, 2 de mudança de categoria acadêmica, 1 de credenciamento EaD e 1 de credenciamento para essa modalidade de oferta educacional. Em todos, ocorre a Avalies com as dez dimensões e indicadores sobre autoavaliação.

De acordo com os dados apresentados, as onze IES da amostra tiveram quinze processos nos quais receberam avaliação institucional (Avalies) para diferentes finalidades, como já mencionado. Do conjunto de IES, independentemente do tipo de processo, em sete delas (ou 63,6%) os conselheiros-relatores da CES/CNE teceram considerações sobre a autoavaliação, para além do conteúdo do relatório do INEP. No caso dos quinze processos, também em sete deles (ou 46,6%) identificamos alguma consideração, direta ou indireta, sobre a autoavaliação. De um ponto de vista meramente quantitativo, é possível afirmar que a autoavaliação foi considerada na decisão de mérito do CNE. Interessa agora analisar qualitativamente as ocorrências encontradas nos pareceres. No caso das deliberações do CNE, puramente qualitativas, não cabem exercícios de regressão, diferente dos resultados das avaliações que, embora sendo qualitativas, resultam em conceitos numéricos que dialogam com a regressão estatística.

Aragão (2002) sustenta que as expectativas modeladoras dos diferentes atores alteram não apenas o aparato regulatório em si, mas também a percepção do regulador sobre o objeto em questão. Para o autor, no Estado democrático de direito a regulação<sup>95</sup> é um sistema “em aberto porque tem uma estrutura dialógica, traduzida na disponibilidade e capacidade de aprendizagem das normas constitucionais para captarem a mudança da realidade e estarem abertas às concepções cambiantes da verdade e da justiça” (p. 89). O autor enfatiza, ainda, que embora a regulação possa se apresentar com alguma roupagem nova, não estamos diante de fenômenos novos, mas carregados de historicidade, de maneira que a regulação moderna se complementa com mecanismos clássicos, desde aqueles de tradição liberal-burguesa. Nesta discussão, o Estado regulador

[..] tem à sua disposição um grande número de instrumentos regulatórios e que, dependendo do caso concreto, pode lançar mão de instrumentos mais tradicionais, genéricos ou coercitivos, ou de instrumentos de elaboração teórica e positiva mais recentes, privilegiando a consensualidade e a comunicação com os agentes envolvidos (ARAGÃO, 2002, p. 85).

---

<sup>95</sup> Diferentemente da regulamentação, que cria uma relação de obediência ou desobediência normativa em relação aos administrados, na regulação essa relação é mais flexível, com amplas possibilidades de ajustamento, na qual regulador e regulados comumente aceitam rediscutir as regras do jogo.

Estes apontamentos sobre a regulação podem ser ilustrados pelo caso da IES 2, que é uma universidade federal situada na Região Centro-Oeste. Na sua avaliação para subsidiar o recredenciamento, protocolado nos termos da Portaria Normativa nº 1/2007, dentre as dez dimensões de avaliação a instituição obteve conceito 2 em nove dimensões e conceito final (CI) “2”. Extrai-se do parecer do CNE, nos autos do processo e-MEC nº 20074448, já especificado no Quadro 3, que a IES recorreu à CTAA, que reformulou os conceitos de seis dimensões, mantendo três dimensões com notas negativas. O CI foi reformulado para “3”. Embora se manifestando favoravelmente ao recredenciamento, sem diligência ou protocolo de compromisso, nos termos da legislação vigente, à época, o relator da Câmara de Educação Superior do CNE fez a seguinte ressalva, em relação à conduta da SESu/MEC, na qualidade de mantenedora da IES:

[...] o Relatório da SESu, que apresenta com detalhes os comentários da Comissão de Avaliação e as contestações da [IES 2], não apresenta análise compatível com as responsabilidades do órgão ao qual cabe a manutenção da Instituição, bem como a sua supervisão e a colaboração para o saneamento de eventuais deficiências referentes à infraestrutura, aos recursos humanos e financeiros e ao desempenho institucional frente às avaliações de qualidade (processo e-MEC nº 20074448).

Não só este, mas muitos outros casos de recredenciamentos com dimensões negativas podem ilustrar que a regulação pode ser uma atividade embasada em critérios *ad hoc* – modulados pela situação concreta ou pela característica das IES e seus mantenedores, conforme Aragão (2002). Corrobora esta conduta a afirmação de Oszlak (1982) de que a arena burocrática é errática, sinuosa e contraditória e que, muitas vezes, dá impulso a interesses fisiológicos. Exemplo disto são processos com CI favorável na Avalies e que são submetidos à reavaliação, antes da decisão do CNE, rito que pode estar servindo mais como estratégia da Seres/MEC para sanar falhas na sua tramitação do que para superar fragilidades das IES.

Ainda em relação à IES 2 da amostra, observamos que embora o relator do CNE não tenha comentado diretamente sobre a autoavaliação, é razoável inferir que a recomendação contida no seu voto esteja relacionada ao tema. Isto se sustenta na medida em que é solicitado à SESu/MEC (que coordena a rede federal de IES), que interaja efetivamente com a IES, no sentido

[...] de utilizar os referidos resultados avaliativos para analisar criticamente todos os aspectos negativos, sanar deficiências, aprimorar o funcionamento institucional e apresentar à sociedade um quadro claro

das condições prevalentes para o cumprimento de sua missão (autos do processo e-MEC nº 20074448).

Outro caso é da IES 3, que – conforme já frisamos - é uma faculdade situada na Região Nordeste e mantida por um dos maiores conglomerados educacionais do país. O relato contido no processo de credenciamento indica que seu “processo de autoavaliação institucional obedece a um cronograma estabelecido nos documentos oficiais da IES e seus resultados são utilizados para nortear a implementação de melhorias institucionais” (autos do processo e-MEC nº 200710568). O relator informa, ainda, que a CPA da IES está implantada e funciona de forma adequada, seguindo as orientações da Conaes. Pesquisando no site da IES em questão, observamos que há uma guia específica para o trabalho daquela comissão, na qual é indicada a composição e os trabalhos, publicando-se o relatório referente ao ano de 2013 (ciclo 2011-2012). Além de abordar as dez dimensões, há encaminhamentos da CPA à alta gestão e aos seus mantenedores.

Em relação à IES 6, que é uma bisseccular universidade federal da Região Nordeste e que obteve conceito “2” na autoavaliação, identificamos na análise do respectivo parecer do CNE, nos autos do processo indicado no Quadro 3, que nenhuma ressalva foi feita pelas secretarias do MEC no encaminhamento do processo ao CNE. No colegiado, ainda que o relator transcreva o relatório do INEP, não faz considerações sobre as dimensões negativas. Segundo o parecer do CNE, a autoavaliação na IES não ocorre

[...] de acordo com o PDI, pois o processo de avaliação informatizado tem pouca adesão e seus resultados não servem como realimentação do sistema de qualidade da universidade. Na composição da CPA estão membros da comunidade interna e externa, mas a Comissão constatou que o relatório da autoavaliação institucional, referente ao período 2006-2008, é constituído de relatos elaborados pelas Pró-reitorias e não se configuram como uma avaliação integrada com a participação efetiva dos atores envolvidos (processo e-MEC nº 20077279).

Desaconselhável afirmar que a IES 6 não tenha consolidado uma cultura de autoavaliação, situação na qual a nota do INEP parece refletir muito mais uma fotografia de determinado momento que a realidade histórica dessa IES. Aliás, esta foi a única IES em cujo site encontramos todos os procedimentos avaliativos publicados – relatórios de ACG e de avaliações institucionais anteriores. Somente ela e a IES 10, que também é federal, da Região Sudeste, disponibilizaram todos os relatórios de autoavaliação, de todos os ciclos (ou triênios, desde 2004). Se levarmos em consideração, como ressalta



Belloni (1989a, 1989b), que a avaliação institucional é, antes de tudo, um ato de se expor, essas IES demonstram que praticam a ética da avaliação.

E mais, como os avaliadores externos são induzidos a considerar resultados e não processos, o conceito atribuído à dimensão 8 pode não fazer justiça à IES, à sua história e ao comprometimento com as práticas avaliativas. Não se pode desconsiderar que nossas incursões nos sites das IES ocorreram após sua avaliação e seu credenciamento pelo CNE. É possível que no intervalo entre a avaliação o credenciamento e nossa pesquisa a IES tenha adotado postura resiliente, revendo condutas; é possível que a fotografia que encontramos na IES tenha sido retocada em função dos resultados das avaliações.

Outro caso em que o conceito atribuído à dimensão divergia do que encontramos na IES foi o da IES 8 (faculdade privada situada na Região Norte). Segundo as considerações do relator da CES/CNE, embora a CPA estivesse implantada, a comunidade acadêmica não participava ativamente da autoavaliação, assim como inexistia “divulgação adequada das análises e dos resultados das avaliações, estando as informações correspondentes pouco acessíveis à comunidade acadêmica” (autos do processo e-MEC n° 200804026).

Semelhante realidade identificamos na IES 9 (Instituto Federal sediado também na Região Norte). O relator do CNE transcreve as considerações da Comissão do INEP no sentido de que, embora a CPA dessa IES também estivesse implantada e que a administração superior apoiasse suas atividades, não havia divulgação dos trabalhos e relatórios e nem mesmo um *link* no site que remetesse ao trabalho de sua CPA. Além disto, segundo a comissão do INEP, o corpo discente não tinha conhecimento da referida comissão e não participaram de “fórum de sensibilização para o preenchimento dos questionários. [A IES] não vem implementando adequadamente as suas atividades de planejamento, avaliação e ações acadêmico-administrativas baseadas nos resultados da auto-avaliação” (autos do processo e-MEC n° 200803898).

Nesse caso, além de incorporar integralmente o relatório do INEP, o relator tece considerações adicionais antes de seu voto, dando relevo às fragilidades. O relator destaca, em especial, o fato de que aquela IES federal não vinha implementando adequadamente as suas atividades de planejamento, avaliação e ações administrativas.

Para finalizar, chamou nossa atenção a situação da IES 10, uma das poucas que figuram nos *rankings* internacionais de reputação acadêmica e que na taxonomia citada por Nunes et al (2012) é considerada uma universidade de pesquisa institucionalizada. Analisando os relatórios de autoavaliação dessa IES, todos disponíveis em seu site,

identificamos obstáculos para implantação da autoavaliação nos termos propostos pela lei do Sinaes. Ademais, sua CPA passou por duas reformas, em 2009 e 2010. No relatório deste último ano foi mencionado que, até aquele momento, a IES não tinha conseguido dar impulso à autoavaliação nos termos previstos pela Conaes e que a reformulação trazia boas expectativas. Na transcrição do relatório do INEP no parecer do CNE, em extrato referente à dimensão 8, os avaliadores mencionam que a “implantação da CPA coincidiu com a elaboração do PDI 2008-2012, não sendo possível verificar a sua adequada articulação com os resultados da auto-avaliação” (processo e-MEC n° 20074237).

Como já frisamos, ao lado da IES 6, que também é federal, essa IES disponibiliza em seu site vasto material sobre autoavaliação, que se refere, inclusive, aos períodos anteriores ao Sinaes. Há uma produção sistemática de relatórios e diagnósticos, o que dá a entender que a autoavaliação esteve presente e de forma ininterrupta da agenda da IES. Assim como vimos em casos anteriores, a questão deixa de ser sobre o processo de autoavaliação, mas quanto às evidências mais concretas e objetivas dos usos de seus resultados pelas demais instâncias da IES. A transcrição feita pelo relator, apresentada a seguir, mostra como os avaliadores do INEP descrevem a autoavaliação da IES 10:

[...] a CPA está implementada desde 2007, tendo realizado duas avaliações, mas os discentes só participam da avaliação dos docentes das disciplinas cursadas no período letivo. As entrevistas realizadas com os discentes evidenciaram dificuldade de acesso aos resultados disponibilizados pela internet, uma vez que este acesso só se efetua com o código da disciplina e o número da matrícula do docente que a ministrou. Os resultados da autoavaliação ainda não cumpriram o papel de retroalimentação das ações acadêmico-administrativas (processo e-MEC n° 20074237).

Também nessa IFES há evidências de que a avaliação para fins de credenciamento, realizada em 2009, propiciou posturas resilientes e proativas, pois ao analisarmos outro processo seu para credenciamento na modalidade EaD (n° 201009162), também já descrito no Quadro 3, vimos outra realidade sobre a autoavaliação. Esse processo foi protocolado em 2010, portanto em data posterior à avaliação antes comentada, pois a deliberação do CNE se deu em dezembro de 2014. No parecer, identificamos a indicação da comissão do INEP sobre a dimensão 8, no sentido de que “a IES apresenta coerência no planejamento e na avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional com o estabelecido em documentos oficiais” (IES 10: autos do processo e-MEC n° 201009162).

A análise de três situações distintas (IES 6, 8 e 10) permitiu que pudéssemos cotejar a fotografia obtida pelas comissões do INEP à realidade pós-avaliação e pós-deliberação do CNE. Em todos os casos, identificamos que a situação inicial não favorecia a IES, em termos de autoavaliação, mas depois observamos que o material coletado nos sites das IES trazia demonstrações de superação. Mesmo que todas as IES analisadas tenham páginas eletrônicas para suas CPAs, nem sempre o material por nós analisado divergia do relato das referidas comissões.

Mas não é isto o que está em questão nesta parte do texto, e sim o espaço que a autoavaliação ocupa dentro das IES e nas deliberações do Estado regulador, o que remete a questão ao plano dos usos de seus resultados. Já salientamos ao longo deste documento que em matéria de política pública a Administração Pública e, mais especificamente, os órgãos de regulação, devem adotar um olhar mais esticado, para além do caso singular analisado. No contexto da Reforma Gerencial da Administração Pública, na década de 1990, idealizava-se que órgãos como o CNE não seriam capturados por rotinas burocráticas, comprometendo seu efetivo interesse por questões doutrinárias mais abrangentes. A respeito disso, Nunes (1997) sustenta que o elixir para evitar esse fenômeno seria: (i) o insulamento burocrático e (ii) o universalismo de procedimentos. De acordo como autor, o primeiro aspecto apontado relaciona-se à agenda de órgãos de alta capacidade, ou ilhas de excelência como o INEP, Capes e mesmo do CNE para que estivessem protegidos de interesses partidários, clientelistas ou ao regime do compadrio; o segundo aspecto evitaria que esses órgãos fossem capturados por casos singulares e sem repercussão geral sobre o ciclo da política pública, ao mesmo tempo primando pela impessoalidade nas mediações de interesses.

Obviamente que os casos singulares (processos burocráticos de rotina) precisam entrar na pauta da Administração Pública e dos reguladores, mas na análise dedicada a eles o resultado final deve ter projeção sobre a totalidade do sistema, consolidando doutrina. Daí que órgãos como a Conaes, CTAA e CNE precisam temperar suas deliberações entre burocráticas – aquelas que visam atender às demandas dos processos de rotina e que carecem de resposta da Administração Pública – e doutrinárias. Estas últimas podem ser classificadas: (i) deliberações que, embora tratando de casos concretos e singulares, emitam orientações que atendam à demanda em questão, mas também tenham caráter *erga omnes*, servindo de doutrina/diretriz para todos os casos similares; (ii) outras deliberações que, à luz do que o órgão vem analisando rotineiramente, nos

diversos casos singulares, lhe permite fazer uma síntese das condutas positivas e negativas, jurisprudência para reorientar os rumos da política pública.

Na pesquisa realizada, dos onze casos analisados, mesmo nos pareceres nos quais o tema teve espaço, constatamos que a autoavaliação figurou apenas em deliberações burocráticas e de rotina. De todas, apenas na deliberação sobre o recredenciamento da IES 2 (federal da Região Centro-Oeste), o relator adotou uma postura que pode ser enquadrada como doutrinária e que foge ao caso concreto. Isto porque recomendou que o contraste entre os resultados da Avalies, Enade, ACG e avaliações da Capes, poderia

[...] ensejar uma postura mais ativa da Secretaria [de Educação Superior - Sesu/MEC], inclusive para esclarecer publicamente a discrepância em favor do cumprimento da missão institucional da Universidade e de seus compromissos frente à sociedade e ao poder público. Em particular, o presente caso poderia sugerir limitações nos procedimentos avaliativos que poderiam suscitar a sua revisão (autos do processo e-MEC nº 20074448).

Esta postura reservada do CNE em matéria de avaliação pode ser de duas ordens: ou o colegiado se silencia ou é silenciado. Nunes, Fernandes e Barroso (2008) falam de usurpação de competências do colegiado pelas secretarias do MEC, que buscam centralizar a regulação no SFE. Lembro que o colegiado não teve assento garantido na CEA, designada pela SESu/MEC em 2003, mesmo que naquele momento já estivessem em vigor as alterações proferidas pela MPV nº 2.216-37/2001 à Lei nº 4.024/1961, que dá à Câmara de Educação Superior do CNE competências para editar normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para ingresso e permanência de cursos e IES no SFE.

Também não é demais lembrar que o CNE não tem assento na Conaes ou na CTAA. O argumento é que sendo um órgão de regulação, não caberia ao colegiado se manifestar sobre critérios de avaliação. Todavia, esse argumento não encontra nenhum amparo na LDBEN/1996, que prevê o CNE como órgão normativo, de supervisão e atividade permanente. Em adição, também cabe refletir sobre as razões de não se ter garantido ao titular da DAES/INEP assento no CNE, na qualidade de membro nato, como foi garantido ao titular da Sesu/MEC pelo art. 8º da Lei nº 4.024/1961 (BRASIL, 1961).

Não surpreende que, na maioria dos casos, os relatos do CNE se limitem a transcrever trechos dos relatórios de avaliação, sem que, sobre eles, façam considerações mais substanciais no mérito da decisão. Em adição, a defesa de que os resultados da avaliação constituem referencial básico da regulação e que, nesta condição, não vinculam

as decisões regulatórias – ainda que perfeitamente defensável desde o ponto de vista jurídico – só reforça a tese de Aragão (2002), no sentido de que, diante de casos concretos, os reguladores podem adotar outros meios de convicção. Não há um padrão na conduta dos reguladores, afinal, tanto é possível identificar casos como o da IES 2, com muitas dimensões negativas e sem nenhuma recomendação das secretarias do MEC ou obstáculos à decisão final do CNE, como relacionar muitos casos de IES com uma, duas ou três dimensões negativas com recomendação das secretarias para firmar protocolo de compromisso e reavaliação do INEP.

Vale finalizar esta seção com uma informação que contradiz o paradigma da comunicação e a racionalidade administrativa, pressupostos que sustentaram a reforma advinda do “Decreto Ponte” e a criação do sistema e-MEC. Bucci (2013) afirma que estes dois fatos dariam vazão aos processos regulatórios, na época, a cerca de dez mil retidos no MEC. A tabela 10 retrata a situação do sistema e-MEC em agosto de 2015, quando foram compilados todos os seus processos, no perfil de cada uma das 2.376 IES então cadastradas, para subsidiar a definição de nossa amostra.

Tabela 10 - Situação dos processos protocolados no sistema e-MEC entre julho de 2007 e agosto de 2017, das IES do Sistema Federal de Ensino

Ano de protocolo do processo	Análise concluída, na data da consulta	Arquivado, na data da consulta	Em análise, na data da consulta	Total	
				N	%
2007	74,40%	16,02%	9,58%	5.813	100,00%
2008	74,07%	16,33%	9,60%	5.842	100,00%
2009	71,23%	16,46%	12,31%	6.256	100,00%
2010	79,42%	14,46%	6,12%	5.311	100,00%
2011	72,06%	18,33%	9,61%	7.458	100,00%
2012	83,53%	5,59%	10,88%	9.790	100,00%
2013	67,79%	5,12%	27,09%	10.907	100,00%
2014	44,63%	3,70%	51,67%	7.647	100,00%
2015	5,75%	2,57%	91,68%	1.982	100,00%
Total Geral	68,52%	10,64%	20,85%	61.006	100,00%

Fonte: sistema e-MEC, consulta realizada entre 25 e 27 de julho de 2015, no módulo “consulta textual”, acessando-se o perfil de cada uma das 2.376 IES, até então cadastradas, e compilando-se todos os seus processos, na guia “processos em tramitação”.

Identificamos que, para os processos com “análise concluída” na data da consulta, a média de tempo de tramitação era de cinco anos, para recredenciamento institucional, e renovação de reconhecimento de curso, que poderiam durar até oito anos de tramitação. Para processos que ainda estavam “em análise”, à época, a média de duração era de sete

anos, para credenciamento de IES a autorização de cursos, ao passo em que os credenciamentos caíam para quatro anos, em média. A tabela 10 revela que 10,6% de todos os processos foram arquivados, número que correspondia, então, a 6.489 processos, sendo que 62,9% deles eram de renovação de reconhecimento de cursos, abertos de ofício pela Seres, e que foram arquivados, sobrecarregando o sistema. Podemos ver, ainda, que dos processos protocolado em 2007, uma quantidade correspondente a 9,5% deles aguardava deliberação, visto que estavam em sua maioria parados na Seres, sem dar impulso às fases posteriores. Vimos, ainda, que 12,3% dos processos protocolados em 2009 também aguardavam deliberação. Por fim, podemos ver que dos 10.907 processos protocolados em 2013, 27,0% (ou 2.955) aguardavam deliberação em agosto de 2015.

Situações como as descritas geram desconfiança em relação aos pressupostos que mobilizaram as reformas entre 2006 e 2007 e que redundaram nas dispensas ou fragilização das avaliações presenciais, pois no entendimento dos reguladores causavam morosidade processual e não permitiam uma visão tempestiva das demandas das IES. A tão decantada celeridade processual, sedimentada no paradigma da comunicação e na racionalidade administrativa, conforme Bucci (2013), parece não ter surtido o efeito desejado com a substituição da avaliação presencial pelos indicadores preliminares (CPC e IGC). Foi possível inferir, da análise contida nesta seção, combinada com o material analisado na seção referente às IES, que estas usaram os resultados das avaliações externas do INEP e as deliberações do CNE para reorientar suas práticas de autoavaliação. Entretanto, é temerário afirmar que alguma postura resiliente tenha decorrido apenas em função dos resultados da Avalies ou da deliberação do referido colegiado, sem que consideremos os próprios interesses das IES e outras formas de interação delas com a avaliação externa, regulação, mercado etc.

Neste sentido, resolvemos levantar todas as avaliações externa, de ACG, das IES da amostra, entre 2004 e dezembro de 2016. O objetivo é tentar entender quantas oportunidades as IES têm de interagir com avaliadores externos e reorientar suas ações. Os dados da próxima tabela traduzem os resultados obtidos com esta nossa intenção.

Tabela 11 - Total de ACG recebidas pelas IES da amostra: jan. 2004 a dez. 2016

IES	Quantidade de ACG, por ano em que foi realizada													Total
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
1	-	-	1	-	6	3	-	9	6	-	4	2	4	35
2	2	2	5	-	6	1	2	5	13	8	12	7	4	67
3	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2	-	1	-	4

4	-	3	1	-	4	-	4	12	8	12	5	8	4	61
5	-	2	-	-	1	-	-	1	-	2	-	3	2	11
6	2	-	-	-	3	2	1	2	9	15	16	13	5	68
7	-	-	-	1	-	-	1	6	3	1	2	5	-	19
8	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3
9	-	-	1	2	1	-	1	2	5	1	-	1	-	14
10	-	-	-	-	10	2	-	2	4	16	11	5	-	50
11	2	-	-	-	2	-	-	1	7	5	7	2	-	26
total	6	7	9	5	33	8	9	40	55	62	57	47	20	358

Fonte: sistema e-MEC. A consulta foi realizada entre 22 e 29 de janeiro de 2017. O Acesso é feito pelo módulo “consulta textual”, no perfil de cada IES e de seus cursos. Em cada curso há indicação do CC decorrente da ACG. Embora não seja indicado o ano, quando passamos o mouse sobre o CC, adotando o recurso *mouseover* (é o ato de passar o mouse sobre a informação), o sistema mostra uma caixa de diálogo com o ano em que a avaliação foi realizada.

Se conjugarmos estes dados, àqueles compilados por Fernandes (2017) no Gráfico 3, que analisou todos os instrumentos de ACG elaborados pela DAES/INEP entre 2006 e 2008, nos quais consta a quantidade de indicadores referentes à autoavaliação, podemos igualmente inferir que são muitos os momentos em que a CPA da IES tem oportunidade de se interagir com os avaliadores externos. Das onze IES da nossa amostra, quatro receberam no intervalo entre 50 e 68 visitas para ACG (IES 2, 4, 6, 10); uma recebeu mais de 30 visitas (IES 1), outra recebeu mais de 20 (IES 11); três tiveram mais de 10 visitas (IES 5, 7, 9); duas IES receberam menos de dez visitas na série (IES 3 e 8). No geral, as IES da amostra receberam 358 (trezentas e cinquenta e oito) avaliações externas entre 2004 e 2016, em todas, com análise da autoavaliação no âmbito dos cursos.

Em síntese, assim como o Estado regulador pode adotar muitas motivações para sua decisão, além dos resultados da Avalies, também o Estado avaliador tem uma variedade de fontes para buscar referências sobre a qualidade da autoavaliação das IES.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o ponto de vista metodológico e da linha filosófica que costuraram nossa análise, assentadas nas reflexões de Karl Marx e de outros autores que nos ofereceram suporte no uso das categorias marxistas, pareceu-nos desaconselhável apresentar conclusões ao trabalho. A opção por considerações finais denota um tipo de saber que, segundo Chauí (2011), se põe na condição de não-saber. O método marxista alerta que a realidade social é puro movimento, instável e sucessiva. Se em Marx (1985) há um movimentar-se constante do sujeito-objeto que desestimula o pesquisador a fazer conclusões que se estendam para além do instante em que manteve os olhos sobre o campo investigado, Aquino<sup>96</sup> (1990a) o complementa advertindo que é exatamente por este movimento sucessivo e histórico que o ser não “é”, ele está “sendo”.

Em virtude disto, concluir que a autoavaliação das IES da amostra é isto ou aquilo negaria sua natureza de ser movente e instável. Trata-se da consciência dos limites do saber, de uma disposição do espírito para transcender às suas limitações, de conhecer e reconhecer nossa *docta ignorantia* sobre o fenômeno investigado. Somente quando nos despojamos de nossas certezas, nosso momento *eureka*, cientes de nossa limitação, é que estamos preparados para alcançar a sabedoria. O que analisamos no presente estudo é um fragmento da realidade, que nos autoriza apenas a descrever suas características mais sensíveis no momento em que as vimos, associando às representações que temos sobre o Sinaes e seus atores. De algum modo, a presente investigação contribuiu mais para nos despir de certezas que tínhamos ao iniciar o percurso.

Entendemos que, estruturalmente, um relatório de pesquisa como esta dissertação distribui suas reflexões ao longo de todo o texto. Cada capítulo ou seção se encerra, ao mesmo tempo em que se abre ao que será visto na seção seguinte. Além das reflexões do investigador dispersas no texto, que se mostram aliadas às inferências que cada leitor está autorizado a fazer, apresentamos as que seguem, em três grandes blocos. Esses blocos se alinham aos objetivos específicos da pesquisa e visam sumarizar as sínteses quanto à existência de uma cultura de avaliação e dos usos da autoavaliação pelos diferentes atores:

---

<sup>96</sup> A propósito do uso recorrente de Tomás de Aquino neste texto, o fizemos por instigante desafio do marxista Plekhanov (1978, p. 12), ao mencionar que “até agora não se tentou *completar Marx*” com São Tomás de Aquino. Entretanto, não é nada impossível...”. Não ousamos completar, mas dialogar com ambos. O russo Georgi Valentinovitch Plekhanov (1856-1919) teve grande influência sobre o pensamento de Mikhail Bakhtin (1895-1975), sendo aquele considerado marxista de primeira geração.



IES, Estado avaliador e Estado regulador. Todavia, almejando manter coerência com o método materialista histórico dialético adotado no trabalho, essas sínteses assumem um caráter transitório e provisório.

Como a linha que costurou todo o trabalho foi a da meta-avaliação da política pública de garantia da qualidade aprovada pela Lei nº 10.861/2004, nas reflexões que apresentamos, a seguir, a questão dos usos ou desusos dos resultados da autoavaliação buscará dialogar com as finalidades da política em si. No que se refere à cultura de avaliação das IES e às possibilidades de utilização de seus resultados, convém registrar que no estudo foi adotada uma noção de cultura como *práxis* histórica, sistemática e integrada ao homem ou à coletividade, como a sucessão de atos que podem ou não ser harmônicos (LIMA, 1965; SOROKIN, 1965).

Concebemos a autoavaliação como um movimento histórico e dialético. Sendo assim, mesmo tendo como referência o disposto na lei do Sinaes, no relatório da CEA e nos regulamentos posteriores, ao analisá-la estávamos cientes de que todos os referenciais, legais ou não, ganham vida no dia a dia pela *práxis* revolucionária. Enfim, um sumário por meio da mediação havida em diferentes “tempos” e concepções (MARX, 1985; PRIGOGINE, 1988).

Nesta moldura, não se trata de buscarmos atitudes de autoavaliação adequadas, inadequadas ou em perfeita harmonia com os referenciais legais e teóricos, incorporados ao longo desta dissertação, mas de uma observação crítica de como se desenvolveu em cada IES e no conjunto delas, suas indagações e seus questionamentos, inclusive quanto ao referencial que a vinculou. E é por serem sucessivas, históricas e sistêmicas que as atitudes humanas são um movimento de composição de opostos, pela concorrência de muitas coisas. Por tudo o que já vimos, a categoria instabilidade mereceria maior espaço nos estudos que adotem o materialismo histórico dialético, sobretudo nos que se dispõem em analisar a cultura de avaliação nas IES ou mesmo no âmbito do Estado. Segundo Aquino (1990a), as coisas se dão “pela concorrência de muitas outras coisas” (p. 60). Disto resulta que, para existir, tudo no mundo necessita de algum acréscimo para poder ser, e assim, “está em potência para este acréscimo” (p. 61).

Significa dizer que o encadeamento histórico da ação humana, além de ser um movimento de posição e oposição em torno da própria ação (que já nasce pretérita), devidamente referenciada, cada nova ação que se submete à dialética social estará sempre em *potência de ser* em relação ao que lhe antecedeu. Assim, o “agora” é igual à síntese das mediações anteriores e esse “agora” será parte se algo novo que já se apresenta

contrário a ele. Nisto, o “agora” é uma adição àquilo que no passado o referenciou. É neste movimento histórico de contradição que a **coisa a ser oposta** se torna essência da **coisa em oposição**. Como sustentou Marx (1985, p. 105), um novo pensamento “se desdobra ainda em dois pensamentos contraditórios que, por seu turno, se fundem em uma nova síntese”. É neste contexto que invocamos novamente o entendimento de que

[...] em toda mudança ou movimento convém haver algo diferentemente se apresentando agora e antes, pois o próprio nome mudança o manifesta [...]. É necessário que o movimento ou a mudança preceda, pela duração, àquilo que é feito por mudança ou movimento. Donde é necessário que toda mudança seja movimento ou termo de movimento que é sucessivo, [uma vez que] a sucessão é própria do movimento (AQUINO, 1990b, p. 188-189).

O movimento sucessivo impõe que se considere a própria ancestralidade da ação, ainda que em oposição a ela mesma, pois o *ser histórico* é resultado das mediações nos diferentes momentos, ou é constituído “de uma pluralidade de tempos”, como defendem Prigogine e Stengers (1993, p. 263). Trazer esse referencial à análise da cultura de avaliação nas IES objetiva nos remeter às finalidades do Sinaes, entendendo a avaliação formativa como um processo em movimento que almeja “melhorar a qualidade, aumentar a quantidade do serviço público educacional e elevar a eficácia institucional, a conscientização dos agentes e a efetividade acadêmica e social, então implementar a cultura da avaliação é uma exigência ética” (BRASIL, 2003c, p. 65,). Nesta moldura, nos ocupamos em analisar, no material produzido pelas CPAs, como se deu a cultura de avaliação, em virtude destas finalidades.

Entretanto, pareceu-nos que há, nessa questão da cultura de avaliação, uma relação muito clara entre enunciadores e enunciatários, como salienta Bakhtin (1990). Para ele, cada enunciado reveste-se de novo evento histórico, com local e tempo determinados, remetente e destinatário. Submetido ao efeito das reações e réplicas, na visão bakhtiniana, pareceu-nos que o enunciado das IES, quanto à cultura de avaliação, reflete mais a socialização derivada da homogeneidade avaliativa e regulatória que sua própria realidade. Refere-se, assim, à realidade desejada por reguladores e avaliadores.

Desta ação dialética, a síntese não se dá exatamente em relação aos seus atos pretéritos, modelados pela interação com avaliadores e reguladores, mas sobre ações adotadas, antes e agora, segundo o *conhecimento acabado*, empurrado goela abaixo pela referida homogeneidade. Esse conhecimento especializado, o *discurso competente*, se

internaliza no cotidiano das IES e a sua institucionalização costuma ser chamada de “cultura de avaliação”. Assim, não cabe discutir ou questionar o *como fazer* e o *para que fazer*, só havendo espaço para cumprir o decretado (NEAVE, 1998; CHAUI, 2011).

Não que isto deixe de refletir a realidade da IES, mas que há maior tendência de dar satisfação aos terceiros da relação, sombreando o processo de autoconhecimento que ocorreria por meio da autoavaliação, em sua vertente formativa. Nessa lógica, o saber instituinte e inaugural costuma dar lugar ao conhecimento instituído e repetitivo, oferecido pelo Estado (CHAUI, 2011). Todavia, na leitura que fizemos do conjunto documental, o sentimento dominante não foi o de que a autoavaliação está projetada no sentido de demonstrar obediência aos decretos, ao instrumental e que suas condutas são norteadas por ele. Isto se coaduna com a ressignificação do Estado avaliador e do conceito de homogeneidade avaliativa. Sobre o tema Neave (2012, p. 48), enfatiza que

[...] a característica essencial de identificação do Estado Avaliador reside na reorientação de uma supervisão previamente exercida e por meios legais, para uma supervisão por meio da avaliação, exercida *a posteriori*, mediante um instrumental avaliativo, em adição às determinações legais. Assim, o Estado Avaliador, como contrapeso à homogeneidade legal, trouxe o que há de melhor descrito como homogeneidade avaliativa, ou seja, a definição de critérios padronizados para níveis mínimos de desempenho e de qualidade (tradução nossa).

Qualidade e cultura de avaliação se materializam com uma espécie de socialização política na [e da] comunidade acadêmica, de como a qualidade se dá pela absorção deste instrumental, avaliativo e legal. O Estado avaliador oferece esse instrumental à IES como conhecimento acabado, um discurso competente, como frisa Chauí (2011), cabendo à IES apenas executá-lo, sem discutir sua pertinência. Com efeito, vimos que na maioria das IES analisadas há cultura de autoavaliação, seja no nível da técnica (como atividade meio) seja da própria consolidação de uma prática de autoavaliação (como atividade fim). Pela literatura pertinente não estamos autorizados a afirmar que inexistente cultura de autoavaliação naquelas IES que, de algum modo, deixaram de observar plenamente os requisitos recomendados pela Conaes. Incluem-se, nessa condição, aquelas cujos relatórios não sistematizam as dez dimensões ou mesmo aquelas que não disponibilizando seus relatórios de todos os anos nos sites, publicaram informações relevantes sobre a autoavaliação. A questão deixa de ser a existência ou não de uma cultura de avaliação,

mas de adjetivar e classificar essa cultura, adotando-se exercícios taxonométricos que conjuguem tanto com o referencial de cultura, como os de avaliação e de regulação.

Do mesmo modo, sendo a ação dialética um encadeamento sucessivo de opostos em composição, ainda que referenciada em algum padrão de comportamento, como no caso das diretrizes da Conaes, a análise da cultura não pode limitar-se às práticas realizadas em harmonia com esse referencial. Na verdade, a associação entre simetria e fidelidade no pensamento ou na ação, ou simetria em relação ao referencial de conduta do sujeito, há muito não serve para analisar a realidade, como se extrai do pensamento Adorno (2008). Para o autor, é um equívoco metodológico entender que a forma exterior, a imagem, é o correspondente absoluto da realidade. Quem assim entende terá “uma débil imagem da verdade [e deveria saber] o quão pouco a imagem [forma exterior] substitui a vida verdadeira” (p. 22). A relação simétrica entre a conduta e seu referencial pertence ao campo da Estética. Todavia, somos levados a desqualificar as condutas assimétricas que, por sua vez, são entendidas como virtudes das organizações complexas, adotando-se analogia com os estudos de Perrow (1979), Wilensky (1967), assim como Prigogine e Stengers (1993). Para esse conjunto de autores, o ser complexo caracteriza-se mais como assimétrico, antiestético e contestador do *status quo*.

Ao analisar os fenômenos sociais, Adorno (2008) sugere que a compreensão do todo não se dá por meio de fragmentos, que devem ser lidos um a um, sem perder de vista o todo ao qual convergem. Não há que se buscar uma linearidade simétrica para explicar os fenômenos sociais. Nesse raciocínio, o teórico questiona a própria noção de individualidade diante da coletividade, da parte diante do todo, argumentando que o indivíduo ou a parte “só na sua relação ao geral se tornaria um particular” (p. 131). A mesma defesa está em Marcellio (1635)<sup>97</sup>, para quem só faz sentido falar em unidade quando estamos cientes de que ela existe quando a totalidade se dispõe à fragmentação.

Ainda que imposta pelo Estado avaliador ou pelo Estado regulador, a existência de uma cultura de avaliação nas IES da amostra revelou-se evidente, parecendo haver um equívoco quando se tenta associar o não uso dos resultados da avaliação pelas instâncias decisoras da IES com a ideia de cultura. O fenômeno do uso dos resultados por essas instâncias não é condição necessária para que se firme tanto a existência do objeto analisado quanto sua cultura.

---

<sup>97</sup> Este autor seiscentista alemão (da Renânia, Vale do Reno) analisou o indivíduo em sua concepção numérica (unidade, uno) e qualitativa, no sentido da *quididade* (*quid est*): a qualidade do que é o ser.

De uma maneira geral, os argumentos contidos nos relatórios de autoavaliação analisados continham sempre uma ideia de futuro que agrada aos avaliadores e aos reguladores, mas que não só nega o passado como sacrifica o presente, sempre justificando seu caráter efêmero, deixando subjacente o argumento de que a atual realidade “vai passar”. Esta futurologia parece não dialogar com os pressupostos da avaliação, pois os avaliadores vão a campo avaliar uma agenda pretérita que foi ou deveria ter sido executada, mas sempre com vistas aos compromissos futuros da IES. As comissões de avaliação teriam, por assim dizer, um olho no passado e outro no futuro, mas sem perder de vista o presente. Esta ideia de que no futuro haverá uma realidade diferente e melhor ignora o poder transformador dos processos, a importância do agora, e privilegia os resultados, sob o pretexto de que eles virão.

Por sua vez, no que se refere à relação entre o Estado avaliador e a autoavaliação, os dados nos revelaram que, no cômputo geral, nas reuniões da Conaes, embora dominadas por uma pauta de temas difusos e, em alguns casos, de maior afinidade com a regulação, prevaleceram temas associados à avaliação e às finalidades precípua do Sinaes. Além disso, invocando novamente Belloni (1999) e Dias Sobrinho (2002), devemos entender que educação é movimento, mas também que a avaliação é puro movimento. Nessa perspectiva, a Conaes foi o palco mais visível das mudanças e dos movimentos em torno do Sinaes e mesmo das disputas pela concepção de qualidade e dos modelos de avaliação e de regulação. O amplo leque de temas deliberados é a prova viva de que não só o Sinaes, em si, como também aquela comissão se firmou como espaço legítimo de diálogo entre as diferentes concepções de qualidade que estão em permanente disputa na arena da educação superior.

Verificamos que nas atas das reuniões da Conaes é levantada uma tensão entre avaliação e regulação, que também ganha espaço em vasta literatura. Entendemos que esta é uma abordagem que encara o Sinaes apenas como totalidade, mas que nega seu caráter de unidade, como algo inserido em algo maior, que lhe confere sentido. Esse algo maior, em cuja divisão numérica dispõe a avaliação e a regulação como unidades inter-relacionadas, é a arena da educação superior. Nela, avaliação e regulação são “*unas*”, significa que são partes divisíveis de algo maior que lhes confere sentido e identidade. Nessa condição, ambas estão unidas em torno da missão, objetivos e finalidades desse nível educacional. A tensão existente no interior da arena da educação superior se associa à própria noção de educação e de avaliação em movimento (NUNES et al, 2003; NUNES, MARTIGNONI e RIBEIRO (2004); PEIXOTO, TAVARES, ROBL e FERNANDES,

2016; SOUSA e FERNANDES, 2015, 2016a). Nesta condição, a Conaes é o palco que conforma a própria concepção marxista do materialismo histórico dialético, pois nela o Sinaes é posição e oposição; afirmação, negação e síntese.

No que diz respeito à DAES/INEP, mais que um órgão burocrático, de elaboração ou revisão do instrumental de avaliação e execução das mesmas, ela se tornou escora do sistema e esteio da Conaes. Sua existência – com o suporte institucional do Inep –, trajetória e legitimidade no meio social e acadêmico permitiram que, no período analisado, extrapolasse a função burocrática e ganhasse *status* de órgão doutrinário, além de combativo na defesa dos princípios do Sinaes. A manutenção da autoavaliação como base da avaliação externa, a comunicação contínua com as IES na tentativa de dar-lhes ânimo para seguir com o processo interno, a realização de estudos e seminários sobre autoavaliação são apenas as evidências mais objetivas de que a essa diretoria é essencial para a execução e aprimoramento da política pública do Sinaes.

No plano dos usos, os dados analisados permitem inferir que, diante das limitações existentes, o Estado avaliador teve importantes e exitosas iniciativas para analisar os resultados das autoavaliações, ainda que por amostra, e oferecer à sociedade, comunidade acadêmica e ao Estado regulador uma meta-avaliação do sistema. Lamentavelmente, alguns estudos, como aqueles feitos em parceria entre a DAES/INEP e o PNUD, já mencionado, ainda não se tornaram acessíveis.

Dos três atores analisados no escopo na pesquisa que realizamos, o Estado regulador é o que nos deixa menos seguro em relação aos usos dos resultados das autoavaliações. Pela análise dos dados contidos neste documento, nos pareceres de credenciamento e em outros processos listados no Quadro 3, da seção anterior, somos levados a considerar que: (i) dentre os quinze processos analisados, em sete deles (ou 46,6%) a autoavaliação mereceu reflexões mais robustas dos relatores do CNE, enquanto em oito (53,3%) a dimensão 8 referente à autoavaliação não foi analisada; (ii) ao analisarmos 1.207 resultados de Avalies, conforme dados da Tabela 9 e gráfico 4, exercícios estatísticos de frequência e regressão indicaram que a dimensão 8 (autoavaliação) teve o menor poder de explicar ou de determinar o resultado final da avaliação; (iii) os resultados da Avalies são referenciais básicos para a decisão regulatória de credenciamento, mas não é a única informação considerada, tampouco é determinante. Em relação a este último ponto, cabe acrescentar que todos os pareceres os relatórios consideraram a história da IES, seu amadurecimento institucional, sua relação

com o meio, além de destacarem, com muita ênfase, outros resultados avaliativos – ACG, Enade, CPC e IGC.

Podemos afirmar que a morosidade processual que se dá no âmbito da Seres/MEC, órgão de instrução do recredenciamento, pode ser uma questão fragilizadora da autoavaliação em si e do Sinaes como um todo. O desencontro entre os ciclos avaliativos e os ciclos regulatórios interfere negativamente no ciclo da política pública. Isto porque nem as IES conseguem ter um retorno tempestivo de seus processos, nem a sociedade consegue ter um panorama mais completo do êxito da política de garantia da qualidade na educação superior. Dizer que o Estado regulador desconsidera ou que não demonstra interesse pela autoavaliação seria uma conclusão fácil, mas débil. Em outra direção, é preciso reconhecer que isto é reflexo de um conjunto mais amplo de fatores, dentre eles a absoluta incapacidade operacional de extrair dos resultados das autoavaliações análises qualitativas em escala.

A expansão da educação superior é um fenômeno ainda pouco associado à execução do Sinaes, com ênfase em suas forças e fragilidades. Em termos quantitativos, o sistema de educação superior existente entre 2001 e 2003, quando se iniciaram as primeiras discussões sobre a criação do Sinaes, não tem termo de comparabilidade com as grandezas do atual sistema, e daquilo que se anuncia em termos de expansão. Não havia nenhum parâmetro de comparação que permitisse ao Governo Federal estabelecer cenários futuros, quantitativos ou qualitativos. O que viria seria algo totalmente estranho aos olhos da sociedade e do próprio Poder Público. Parecia improvável a simples ideia de que grandes conglomerados educacionais com fins lucrativos viessem a dominar o segmento em duas décadas. A realidade desafiou aos políticos, às políticas estabelecidas e interferiu diretamente na execução do sistema avaliativo no qual se situa o nosso objeto de estudo. Formas mais ágeis de regulação e de aferição da qualidade não só são inevitáveis, como até aconselháveis e o desafio que se coloca é conjugar uma avaliação com bases mais quantitativas a indicadores de qualidade com bases mais qualitativas, quer dizer, o inverso do que hoje ocorre. Essa expansão acelerada tem provocado ainda um segundo fenômeno, o da hiperatividade política, que tende a se converter num cipoal normativo criticado por Bucci (2013) e que, segundo ela, proliferava antes da edição do Decreto nº 5.773/2006.

Para Ball (1990, 1994a, 1994b), as políticas – compreendidas em sua complexidade e caracterizadas por elementos instáveis e contraditórios – estão em permanente movimento no tempo e no espaço, delineando uma trajetória e mantendo

sempre um grau de incerteza sobre onde vai chegar. Partindo desta ideia mais geral, o autor vem trabalhando sobre um método de análise de políticas – para ele próprio, ainda em construção – que se contrapõe à análise tradicional do ciclo de políticas. Esse método busca compreender o movimento único de cada política a ser estudada, por intermédio da identificação de seus elementos constituintes e da compreensão da interação singular de tais elementos, em sua específica conjuntura histórica. O pouco destaque conferido à autoavaliação pelos órgãos de instrução e reguladores pode nos indicar que estamos presenciando a ruptura revolucionária da política antes consensuada. É o momento da antítese ou da negação, conforme Marx (1985), e será deste movimento de afirmação e negação que teremos outra síntese, igualmente efêmera, igualmente incerta. Por outro lado, é preciso não perder de vista que é no plano interno que a autoavaliação nasce e ganha força, mas também será nesse mesmo plano que desfalece e perde sentido, a depender do estímulo que a IES recebe dos órgãos estatais.

Para concluir o presente trabalho, lembramos que, segundo Marx (1985), a fórmula para a apreciação dos fenômenos sociais inclui, compulsoriamente, os momentos da afirmação, da negação e da negação da negação. Portanto, independentemente de o pesquisador identificar as mediações que levaram a tais e tais contradições, a reconfiguração do sistema de educação superior é o único imperativo categórico previsível e inafastável. No plano das mediações, devemos considerar a inserção de novos atores na arena da educação superior, de maneira associada às divisões e aos conflitos no interior de cada segmento (público e privado), como mencionam Peixoto, Tavares, Robl e Fernandes (2016). Ainda nesse plano, precisam ser levados em conta, sobretudo, três outros importantes pontos: (i) os conflitos instalados entre órgãos da administração pública, direta e indireta, no tocante às formas de executar o Sinaes; (ii) a polissemia do conceito de qualidade; (iii) a suficiência dos critérios para configurar a qualidade desejada para subsidiar as etapas de instrução e do mérito.

Por fim, chamamos a atenção para o fato de que, no plano das contradições, é possível apontar a morosidade processual dos processos de credenciamento como o fator mais eloquente de conduta questionável da Seres/MEC, na qualidade de órgão de instrução, em desarmonia com o código de ética do Sinaes.



## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ADORNO, Theodor. *Minima moralia*: reflexões a partir da vida lesada. Tradução Gabriel Cohn. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2008.

AFONSO, Almerindo Janela. Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. **RBPG. Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v.26, p. 13-30, 2010.

\_\_\_\_\_. Recuo ao cientificismo, paradoxos da transparência e corrupção em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1.313-1.326, dez., 2015.

AQUINO, Tomás de. **Suma Contra os Gentios. Livro I**. Tradução D. Odilão Mourão O. S. B e D. Ludgero Jaspers: Porto Alegre, Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes: Universidade de Caxias do Sul, 1990a. Disponível em <<https://archive.org/details/suma-contra-os-gentios>>. Acesso em 17 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Suma Contra os Gentios. Livro II**. Tradução D. Odilão Mourão O. S. B e D. Ludgero Jaspers: Porto Alegre, Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes: Universidade de Caxias do Sul, 1990b. Disponível em <<https://archive.org/stream/suma-contra-os-gentios/suma-contra-os-gentios-volume-i-livro-2#page/n3/mode/2up>>. Acesso em 17 jul. 2016.

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 1990.

BANCO MUNDIAL. **Higher education reform in Brazil (Draft-confidential)**. Washington, D.C.: Population and Human Resources Division, Country Department I, Latin America and Caribbean Region. Washington: World Bank, 1991.

BALL, Stephen. **Politics and policy making in education: explorations in policy sociology**. Nova York: Routledge, 1990.

\_\_\_\_\_. **Educational reform**: a crítica and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994a

\_\_\_\_\_. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. In: BALL, S.J. (Ed.). **Education Reform**: a crítica and poststructural approach. London: Open University Press, 1994b, p.14-27.

\_\_\_\_\_; BOWE, R.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BARROS FILHO, Clóvis de. **Anulação do desejo na moral da transparência: um ensaio sobre ética.** Comunicação Mídia e Consumo, São Paulo, v. 1, n.1, p. 100-116, 2004.

\_\_\_\_\_. **Transparência e Cinismo. Conferência.** SBN Neurocirurgia, Hospital da Unimed Belo-Horizonte, II ciclo de conferências. Belo Horizonte: SBN Neurocirurgia 06 nov 2010. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=EHBGHAU5uXQ>. Acesso em 20 out. 2016.

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade.** Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial, out. 2005

BECKER, Howard S. **Segredos e truques da pesquisa.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2007.

BELLONI, Isaura. **Entrevista.** Perspectiva. CED, Florianópolis,6(12), p. 96-111, jan./Jun. 1989a. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/>>. Acesso em: 06 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Avaliação da universidade:** por uma proposta de avaliação conseqüente e compromissada política e cientificamente. In: FÁVERO, Maria de Lourdes (Org.) A universidade em questão. São Paulo: Cortez-Autores Associados, 1989b. p. 55-70.

\_\_\_\_\_. Avaliação institucional: um instrumento de democratização da educação. **Linhas Críticas,** Brasília: v. 5, n. 9, p. 31-58, jul./dez., 1999.

BOTELHO, Arlete de Freitas. **Intencionalidades e efeitos da autoavaliação institucional na gestão de uma universidade *multicampi*.** 2016, 381 p. tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), 2016. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/>>. Acesso em 04 nov. 2016.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado.** São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. Anais da [...] **Ata da 1ª reunião da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência de Tecnologia e da Comunicação, realizada a 1º de abril de 1987.** Brasília: Câmara dos Deputados do Congresso Nacional, 1987.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, 5 out. 1988, Seção I, p.1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 27 dez. 1961, p. 11.429. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L4024.htm)> . Acesso em: 04 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 25 nov. 1995, edição extra.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, de 23 dez. 1996, Seção 1, p 27833.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 4.155, de 1998 do Sr. Ivan Valente e outros. **Aprova o Plano Nacional de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, de 01 fev. 1999, p 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, de 10 jan. 2001a, p 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 abr. 2004, Seção 1, p. 3, 2004a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004. Institui a Taxa de Avaliação das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 mai. 2004b, Seção 1, p. 1, 2004b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, de 26 jul. 2014a, Seção 1, p. 1, edição extra.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, de 01 set. 2001b, p 2. Edição extra.

\_\_\_\_\_. 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] República Federativa do Brasil**, 10 mai. 2006a, Brasília, Seção I, p. 6-10.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 abr. 2007, Seção I, p. 11. 2007a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 dez. 2007b, Seção I, p. 9. 2007b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras

providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 jul. 2010, Seção I, p. 4. 2010a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 mai. 2012, Edição Extra, página 1.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria SESu nº 11, de 28 de abril de 2003. Institui a Comissão Especial de Avaliação e designa seus membros. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, nº 82, de 30. abr. 2003a, Seção 2, página 19.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria Seseu n.º 19, de 17 de maio de 2003. Designa membros para a Comissão Especial de Avaliação. 2003b. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF 28 mai. 2003b, Seção 2, página 11.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO - CEA. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): bases para uma proposta da educação superior**. Agosto de 2003c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/sinaes.pdf>> Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Portaria MEC nº 300, de 30 de janeiro de 2006. Aprova o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 jan. 2006b, Seção I, p. 5-6.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Portaria nº 563, de 21 de fevereiro de 2006. Aprova o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 fev. 2006c, Seção I, p. 6.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006. Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAA, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 mai. 2006d, Seção I, p. 9-10.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2007. Estabelece o calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES para o triênio 2007/2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, de 11 de jan 2007 – Seção I, p. 7. 2007a.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, de 13 de dez. 2007 – Seção I, p. 39-43. 2007b.

\_\_\_\_\_;\_\_\_\_\_. Portaria MEC nº 658, de 28 de maio de 2008. Aprova o Regimento Interno da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, de 29 de mai. 2008 – Seção I, p. 25-26. 2008a.

\_\_\_\_\_;\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 4, de 07 de agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores - CPC, 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] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, de 6 de ago. 2008b – Seção I, p. 19. 2008b.

\_\_\_\_\_.\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 12 de 08 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior. 2008b. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 8 set. 2008 Seção I, p 10. 2008c.

\_\_\_\_\_.\_\_\_\_\_. Portaria MEC nº 821, de 24 de agosto de 2009. Define procedimentos para avaliação de instituições de educação superior e cursos de graduação no âmbito do 1º ciclo avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 25 ago. 2009 Seção I, p. 9-10.

\_\_\_\_\_;\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 23, de 1º de dezembro de 2010. Altera dispositivos da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, que 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] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 dez. 2010a, seção 1, p. 25.

\_\_\_\_\_;\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 2, de 1º de fevereiro 2013. Estabelece os procedimentos e o padrão decisório para os pedidos de autorização dos cursos de graduação em medicina ofertados por Instituições de Educação Superior - IES integrantes do Sistema Federal de Ensino, protocolados no Ministério da Educação até o dia 31 de janeiro de 2013. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 jan. 2013b, seção 1, p. 22.

\_\_\_\_\_;\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 3, de 1º de fevereiro de 2013. Estabelece os procedimentos de aditamento de atos regulatórios para alteração no número de vagas de cursos de graduação de medicina ofertados por Instituições de Educação Superior - IES, integrantes do Sistema Federal de Ensino, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 4 jan. 2013c, seção 1, p. 23.

\_\_\_\_\_;\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 24, de 25 de novembro de 2013. Regulamenta o Decreto no 8.142, de 21 de novembro de 2013, que altera o Decreto no 5.773, de 9 de maio de 2006, alterando a Portaria Normativa MEC nº 40 de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 nov. 2013d, seção 1, p. 25.

\_\_\_\_\_;\_\_\_\_\_. Portaria MEC nº 92, de 31 de janeiro de 2014. Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica, modalidade presencial, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 04 fev. 2014b, seção 1, p. 05.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 388, de 10 de maio de 2016. Aprova o Regimento Interno da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 mai. 2016a, Seção I, p. 38.

\_\_\_\_\_;\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 2, de 4 de janeiro de 2016. Estabelece os prazos dos atos regulatórios de credenciamento e recredenciamento das Instituições de Educação Superior pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 jan. 2016b, seção 1, p. 85

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR - SERES. Nota Técnica Conjunta nº 01/2011/SERES/DAES-INEP. Processos de renovação de reconhecimento de cursos de graduação e recredenciamento de instituições de educação superior, tomando como referência os resultados do ciclo avaliativo - ano 2010. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 19. dez. 2011, Seção 1, p. 644-645.

\_\_\_\_\_. Nota Técnica nº 351 /2014-/DIREG/ SERES/MEC. Divulga o padrão decisório para os processos de Renovação de Reconhecimento dos cursos objeto do Despacho nº 192, de 18 de dezembro de 2012, da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 abr. 2014c, seção 1, página 11

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Parecer CNE/CES nº 66/2008. Diretrizes para credenciamento de novas Instituições de Educação Superior e de credenciamento institucional para a oferta de cursos superiores na modalidade à distância e normas processuais para o trâmite do(s) projeto(s) de curso(s) protocolado(s) em conjunto. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 20 fev. 2008. Seção 1, p. 9. 2008d.

\_\_\_\_\_. Parecer CNE/CES nº 114/2010. **Recurso contra decisão da Secretaria de Educação Superior que, por meio da Portaria nº 89/2008, indeferiu pedido de autorização de curso de Medicina do Centro Universitário Campos de Andrade (UNIANDRADE)**. Brasília: CNE, 2010b. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 29. Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Resolução CNE/CES nº 03, de 14 de outubro de 2010. Regulamenta o Art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dispõe sobre normas e procedimentos para credenciamento e recredenciamento de universidades do Sistema Federal de Ensino. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 15 out. 2010c. Seção 1, p. 10.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo administrativo eletrônico e informação pública. O sistema e-MEC e o marco regulatório da educação superior. In: Floriano de Azevedo Marques Neto; Fernando Dias Menezes de Almeida; Irene Patrícia Nohara; Thiago Marrara. (Org.). *Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Editora Atlas, 2013, v. 1, p. 700-724.

CHAUÍ, Marilena. **O discurso competente e outras falas**. 13. ed. São Paulo, Cortez, 2011.

COCHRANE, John. **The rule of law in the regulatory state**. 2015. Congress proceedings “The Foundation Of Liberty: Magna Carta After 800 Years”. Stanford Junior University: Hoover Institution, 22. Jun. 2015. Disponível em <<http://www.hoover.org/events/foundation-liberty-magna-carda-after-800-years>>. Acesso em 02 jan. 2017.

COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – CONAES. **Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior**. Brasília: MEC, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Orientações gerais para o roteiro da das instituições auto-avaliação**. Brasília: MEC, de 02 set. 2004b.

\_\_\_\_\_. Ofício-Circular CONAES nº 009/2004. **Orientações aos Coordenadores de CPA quanto ao prazo para postagem dos relatórios de autoavaliação do ciclo 2006-2008**. Brasília: CONASES, 14 dez. 2004c.

\_\_\_\_\_. Resolução CONAES nº 01, de 11 de janeiro de 2005. Estabelece prazos e calendário para a avaliação das instituições de educação superior. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 21 jan. 2005a Seção 1, p 9.

\_\_\_\_\_. **Roteiro de Auto-Avaliação Institucional**. Brasília: MEC, 2004d.

\_\_\_\_\_. **Sugestão de Roteiro do Relatório de Auto-Avaliação**. Brasília: MEC, 2005b.

\_\_\_\_\_. **Ata da 76ª reunião ordinária da Conaes, de 09/05/2011**. Brasília, Conaes/MEC, 2011. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/atas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 02 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ata da 84ª reunião ordinária da Conaes, de 01/03/2012**. Brasília, Conaes/MEC, 2012a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/atas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 02 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ata da 87ª reunião ordinária da Conaes, e 15/05/2012**. Brasília, Conaes/MEC, 2012b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/atas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 02 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ata da 90ª reunião ordinária da Conaes, de 18/09/2012.** Brasília, Conaes/MEC, 2012c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/atas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 02 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ata da 95ª reunião ordinária da Conaes, de 16/04/2013.** Brasília: MEC, 2013a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/atas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 02 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ata da 99ª reunião ordinária da Conaes, de 21/08/2013.** Brasília: MEC, 2013b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/atas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 02 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ata da 100ª reunião ordinária da Conaes, de 17/09/2013.** Brasília: MEC, 2013c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/atas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 02 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ata da 108ª reunião ordinária da Conaes, de 22/07/2014.** Brasília: MEC, 2014. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/atas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 02 jan. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno.** 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

CONED – CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Plano Nacional de Educação - a proposta da sociedade brasileira. Consolidado na Plenária de encerramento do II CONED. Belo horizonte, CONED, 1997.

CUNHA, Débora Alfaia da. **Avaliação da educação superior:** condições, processos e efeitos da autoavaliação nos cursos de graduação da UFPA. 2010, 356 p. tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), 2010. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/>>. Acesso em 04 nov. 2016.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Política e governo.** 2. ad. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação democrática:** para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

\_\_\_\_\_. Avaliação da educação superior: regulação e emancipação. **Avaliação: Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior**, Campinas, SP, Ano 8, v. 8, n. 2, p. 31-47, 2003.

\_\_\_\_\_; RISTOFF, Dilvo. (org.). **Avaliação e compromisso público:** a educação superior em debate. Florianópolis: Editora Insular. 2003.

DIMAGGIO, P. J. & POWELL, W.W. The iron cage revisited eletrônicod: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, 1983.



DUARTE, Danielle Valente; TAVARES, Bruno. **Institucionalismo e determinações governamentais: evidências de isomorfismo em Empresas de Base Tecnológica**. In: V Encontro de Administração Pública e Governo, 2012, Salvador – Bahia. [Anais do] V Encontro de Administração Pública e Governo. Salvador – Bahia: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), 2012. ISSN 2177-2517. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/>> Acesso em 07 nov. 2016.

FERNANDES, Ivanildo Ramos. **O SINAES em sua vertente regulatória: sobre penas educativas e o controle do Estado**. Monografia. Curso Latino Americano de Políticas Públicas e Avaliação da Educação Superior – CLAEPPAES. Universidade Federal da integração Latino-Americana – UNILA. Foz do Iguaçu: 2010. Disponível em: <<http://www.observatoriouniversitario.org.br/>> Acesso em: 19 mar. 2016

\_\_\_\_\_. BARROSO, Helena Maria Abu-Merhy. **Inventário dos sistemas de avaliação da educação superior brasileira, 1879 a 1997**. Documento de Trabalho nº 73. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2008. Disponível em: <<http://www.observatoriouniversitario.org.br/>> Acesso em: 19 mar. 2016

\_\_\_\_\_. **Quantificando a ineficiência do Sistema e-MEC**. Documento de Trabalho nº 108. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2013. Disponível em <<http://www.observatoriouniversitario.org.br/>>. Acesso em 16 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Instrumentos de avaliação de cursos e instituições de educação superior, elaborados pelo Inep no âmbito do Sinaes, entre 2006 e 2015**. Nota Técnica nº 1/2017. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2017. Disponível em <<http://www.observatoriouniversitario.org.br/>>. Acesso em 22 mai. 2017.

FERREIRA, Márcia da Silveira Ferreira. **Meta-avaliando uma autoavaliação do âmbito do Sinaes**. Rio de Janeiro, 2012, 57 p. dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação da Fundação Cesgranrio, 2012. Disponível em: <<http://mestrado.cesgranrio.org.br/>>. Acesso em 05 nov. 2016.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FONSECA, Marília. A experiência de cooperação entre o Banco Mundial e o Brasil: redefinindo o papel da educação e do professor. **Linhas Críticas (UnB)**, Brasília, v. 7, n.12, 2001.

\_\_\_\_\_; FONSECA, D. M. A gestão acadêmica da pós-graduação lato sensu: o papel do coordenador para a qualidade dos cursos. Educação e Pesquisa. **Revista da Faculdade de Educação da USP**, v. 42, p. 151-164, 2016.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, J. F.; AMARAL, N. C. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico em questão. **Educar em Revista**, v. 28, p. 71-87, 2006.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE PLANEJAMENTO E DE ADMINISTRAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

(FORPLAD). **Nota Técnica nº 01/2014 – comissão de modelos do FORPLAD [para cálculo da Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital - Matriz OCC das IFES]**. Disponível em: <<http://www.forplad.andifes.org.br/>>. Acesso em 30 jan. 2017.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979

FRANCO, M. L. P. B.. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Liber Livros, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Lukelly Fernanda Amaral. **A autoavaliação na Universidade de Brasília: entre a proposta do Sinaes e os sinais da prática**. Brasília, 2016a, 248 p. dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), 2016. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/>>. Acesso em 04 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **O lugar da autoavaliação institucional nas reuniões da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - Conaes (2011-2015)**. XIII Encontro de Pesquisa em Educação da Região Centro Oeste – Reunião Científica Regional da ANPEd: Projeto Nacional de Educação: desafios éticos, políticos e culturais, 2016b, Brasília. [Anais do...] Brasília- Distrito Federal: Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2016. ISSN 21774927.

GRIBOSKI, Maffini Griboski. **Regular e/ou induzir qualidade? Os cursos de pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes**. 2014, 481 p. tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), 2014. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/>>. Acesso em 04 nov. 2016.

\_\_\_\_\_; FERNANDES, I. R. Avaliação da educação superior: como avançar sem desqualificar. In: Deise Mancebo; Mariluce Bittar; Vera Lúcia Jacob Chaves. (Org.). **Educação Superior - expansão e reformas educativas**. Maringá: EDUEM, 2012, v. 1, p. 99-126.

GUADILLA, Carmén Garcia. Educación superior latinoamericana en los albores del tercer milênio; Tensiones y transiciones. **CENDES y Nueva Sociedad**. Caracas. 2005. Disponível em <http://www.carmengarciaguadilla.com>

GUERREIRO, António. A tirania da transparência. **Jornal O Público. Caderno Opinião**. Edição on line de 26 jun. 2015. Disponível em <<https://www.publico.pt/culturaipsilon/noticia/a-tirania-da-transparencia-1699963>>. Acesso em 20 out. 2016.

HALLSWORTH, M., PARKER, S. and RUTTER, J. **Policy making in the real world: evidence and analysis**. London: Institute for Government, 2011. Disponível em <<http://www.instituteforgovernment.org.uk>>. Londres. 2011. Acesso em 14 de fev. de 2016.

HAN, byung-chul. **La sociedad de la transparencia**. São Paulo: Editora Herder, 2013.

HOBBS, Thomas. **Leviathan or the matter, forme and power of a commonwealth ecclesiasticall and civill**. Londres: Oxford, 1929.

\_\_\_\_\_. **Behemoth or the long parliament**. London: Simpkin, Marshall and Co., 1889. Disponível em <<https://archive.org/stream/cu31924028063893#page/n15/mode/2up>>. Acesso em 28 dez. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. Portaria nº 202, de 10 de setembro de 2009. Designa Comissão para realização do Estudo Qualitativo dos Relatórios de Auto-avaliação das Comissões Próprias de Avaliação - CPA das Instituições de Educação Superior integrantes do 1º Ciclo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 set. 2009, seção 2, p. 19.

\_\_\_\_\_. Portaria Inep nº 386, de 27 de setembro de 2010. Designa, por recomendação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, a Comissão de Revisão dos Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Educação Superior. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 28 set. 2010, seção 2, p. 18.

\_\_\_\_\_. DIRETORIA DE ESTATÍSTICAS EDUCACIONAIS (DEED). COORDENAÇÃO-GERAL DO CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (CGCES). **Sinopses Estatísticas da Educação Superior 2014**. Brasília: Inep, 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior 2015**. Brasília: Inep, 2016a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Microdados do censo da Educação Superior 2015**. Brasília: Inep, 2016b.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES). **Seminários Regionais para Coordenadores das Comissões Próprias de Avaliação – CPA [2009]**. Brasília: Inep, 2010b. Disponível: <<http://download.inep.gov.br/download/superior/2010/>> Acesso em 10 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ofício DAES/INEP nº 000913/2008. **Para postagem do Relatório de autoavaliação institucional**. Brasília: DAES/INEP, 15 abr. 2008a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Nota Técnica s/n: **Esclarecimento ao Ofício nº 913/2008, de 15/04/2008**. Brasília: DAES/INEP, 30 abr. 2008b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Nota técnica s/n de 02 de dezembro de 2008: prorrogação de prazo para postagem de relatório de autoavaliação institucional - 2006/2008 no sistema e-MEC**. Brasília: Inep/Daes, 02 de dezembro de 2008c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Nota técnica de 01 de junho de 2011: reformulação dos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação da educação superior para**

operacionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. Brasília: Inep/Daes, 01 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Seminários Regionais para Coordenadores das Comissões Próprias de Avaliação – CPA** [2013]. Brasília: Inep, 2013a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents>> Acesso em 10 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Nota Técnica nº 08 CGACGIES/DAES/INEP, de 25 de fevereiro de 2013.** Reformulação dos instrumentos de avaliação institucional externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Brasília: Inep/Daes, 25 fev. 2013b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Nota Técnica DAES/INEP nº 14, de 07 fev. 2014. **Instrumento de Avaliação Institucional Externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).** Brasília, DAES/INEP, 2014a. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/indicadores/notas-tecnicas>> Acesso em 18 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Nota Técnica Inep/Daes/Conaes nº 65/2014. **Roteiro para Relatório de autoavaliação institucional.** Brasília: DAES/INEP, 09 out. 2014b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Nota Técnica Inep/Daes/Conaes nº 062/2014. **Definição da estrutura do Relato Institucional.** Brasília: DAES/INEP, 09 out. 2014c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Nota Técnica DAES/INEP nº 59/2015. **Cálculo do Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição 2014.** Brasília: Inep, 2015a. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/indicadores>> Acesso em 18 dez. 2016.

JASINOWSKI, Bogumil. **Saber y dialéctica:** contribución a la Historia de las Ideas. Santiago, Chile: Ediciones de la revista de Filosofía de la Universidad de Chile, 1967.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes.** Trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

\_\_\_\_\_. **O conflito das faculdades.** Covilhã: Universidade da Beira, Lusosofia Press, 2008.

KUENZER, Acácia Zeneida. 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 do século.** 10 ed. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 55-75.

\_\_\_\_\_. Educação, linguagem e tecnologias: as mudanças no mundo do trabalho e as relações entre conhecimento e método. In: KUENZER, A. Z. et al. (Org.). **Cultura, linguagem e subjetividade no ensinar e aprender.** São Paulo: DP&A, 2002.

LASSWELL, H. D. The policy orientation. In Lerner D. and Lasswell H. **The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method.** Stanford University Press, 1951, p. 72-91.

LIMA, Alceu Amoroso [Tristão de Athayde]. *Cultura e técnica: soluções unilaterais*. **Revista Documenta**, Rio de Janeiro, v. 33 [separata] jan. 1965.

\_\_\_\_\_. Mestre de sabedoria. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 07 ago. 1980, p. 7.  
Disponível em: <<http://www.alceuamorosolima.com.br/>>. Acesso em 21 nov. 2016.

LOWI, Theodore. **The end of liberalism. The second republic of the United states**. New York. W W Norton. 1969.

LUKÁCS, G. **Prolegômenos para uma ontologia do ser social: questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARCELLIO, Henrico. **Armamentarium scientificum**. Paris, França: Michaellem Soly, 1635. Disponível em < [https://archive.org/details/bub\\_gb\\_ybxqHdIEkKIC](https://archive.org/details/bub_gb_ybxqHdIEkKIC)>. Acesso em 20 jul. 2016.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARX, Karl. **A miséria da filosofia**. Tradução de José Paulo Neto. São Paulo: Global, 1985.

\_\_\_\_\_. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. In: *Marxs / Engels Obras Escolhidas*. Lisboa: Avante. 1982, p 413-512.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, Bruno Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes/Presença, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_; SANCHES, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993.

MITCHELL, G. Problems and fundamentals of sustainable development indicators. **Sustainable Development**, v. 4, n. 1, p. 1-11, 1996.

MORA, José Ferrater. **Dicionário de Filosofia**. Tomo I, São Paulo: Edições Loyola, 2001a.

\_\_\_\_\_. **Dicionário de Filosofia**. Tomo II, São Paulo: Edições Loyola, 2001b.

\_\_\_\_\_. **Dicionário de Filosofia**. Tomo IV, São Paulo: Edições Loyola, 2001c.

MOORE JR, Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 1983

NEAVE, Guy. The evaluative state reconsidered. **European Journal of Education**, n. 33, 265–284. 1998.

\_\_\_\_\_. **The evaluative state:** institutional autonomy and re-engineering higher education in Western Europe. Matosinhos, Portugal: CIPES, 2012.

\_\_\_\_\_. A few Impertinent Questions to Those who are engaged in selling the Family Silver: Prospects for the Evaluative State. Matosinhos, Portugal: CIPES. 2014. Disponível em <<http://sigarra.up.pt/>> Acesso em 01 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. AMARAL, Alberto (Orgs). **Higher education in Portugal 1974-2009:** a nation, a generation. Dordrecht: Springer, 2012.

NETTO, José Paulo. Entrevista. **Trabalho, Educação e Saúde** (Online). 2011, vol.9, n.2, p.333-340.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar, 1997.

\_\_\_\_\_; NOGUEIRA, André; MORAES, David; RIBEIRO, Leandro Molhano; CARVALHO, Marcia; SANTOS, Wagner Ricardo. **Teias de relações ambíguas:** regulação e ensino superior. Brasília: Inep, 2002.

\_\_\_\_\_. CARVALHO, Márcia de; ALBRECHT Julia. **A singularidade brasileira: ensino superior privado e dilemas:** estratégicos da política pública. Documento de Trabalho n°. 87. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2009.

\_\_\_\_\_. **Edson de Oliveira Nunes: depoimento [ago. 2014].** Entrevistador: Ivanildo Fernandes. Rio de Janeiro: Observatório Universitário-RJ, 2014. Disponível em: <[www.observatoriouniversitario.org.br](http://www.observatoriouniversitario.org.br)>. Acesso em: 01 nov. 2016.

\_\_\_\_\_; et al. **Regulação no Sistema de Educação Superior.** Documento de Trabalho n° 20. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2003. Disponível em: <<http://www.observatoriouniversitario.org.br>>. Acesso em: 06 nov. 2016.

\_\_\_\_\_; MARTIGNONI, Enrico; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Economia Política e regulação da educação superior no Brasil.** Documento de Trabalho n° 41. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2004. Disponível em: <<http://www.observatoriouniversitario.org.br/>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

\_\_\_\_\_; FERNANDES, Ivanildo Ramos. Sacerdotes, banqueiros, predadores e burocratas. **Revista Insight Inteligência**, n° 74, ano: XIX – ago./set./out 2016, p. 64-69. Disponível em <<http://insightinteligencia.com.br/pdfs/74.pdf>>. Acesso em 09 jun. 2017.

\_\_\_\_\_; FERNANDES, Ivanildo R. Rankings internacionais: a irresistível polêmica em torno de seus sentidos e metodologias. **Revista Ensino Superior**, n° 12 (jan.-mar.), 2014. Disponível em <<https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/>>. Acesso em 16 de out. 2016.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. BARROSO, Helena Maria Abu-Merhy. **Considerações sobre recursos ao CNE e sua instrução processual:** análise a partir de um caso. Documento

de Trabalho nº. 76. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2008. Disponível em: <<http://www.observatoriouniversitario.org.br/>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. VOGEL, Julia; BARROSO, Helena Maria Abu-Merhy. **Educação Superior no Brasil: estudos, debates e controvérsias**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2012.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **O INSAES como agência reguladora atípica**. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, Documento de Trabalho nº 104, 2012. Disponível em: <<http://www.observatoriouniversitario.org.br/>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Exercícios e discussões em torno da universidade brasileira: dilemas classificatórios e regulatórios. **Revista Universidade em Debate**, v.1, n.1, 2013. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/universidade>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Regulação e ensino superior no Brasil. In: Paulo Tafner et al (Org.). **Caminhos Trilhados e Desafios da Educação Superior no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Eduerj, 2016, v. 01, p. 59-121.

OSZLAK, Oscar. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, 1982.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Avaliação institucional externa no SINAES: considerações sobre a prática recente. **Avaliação (UNICAMP)**, v. 16, p. 11-36, 2011.

\_\_\_\_\_; TAVARES, Maria das Graças Medeiros; ROBL, Fabiane; FERNANDES, Ivanildo. Educação superior no Brasil e a disputa pela concepção de qualidade no Sinaes. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, vol. 32, n. 03, set-dez 2016.

PERROW, Charles. **Complex organizations**. New York: Random House, 1979.

PIRES, Álvaro. A amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ, Ed Vozes, 2008.

PLEKHÂNOV, Georgi Valentinovich. **Os princípios fundamentais do marxismo**. São Paulo, Ed. Hucitec, 1978.

PRIGOGINE, Ilya. I. **¿Tan solo una ilusión? Una exploración del caos al orden**. Barcelona: Tusquets, 1997.

\_\_\_\_\_. STENGERS, Isabelle. **La nueva alianza: metamorfosis de la ciência**. Madrid: Alianza editorial, 1993. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/122908027/Prigogine-y-Stengers-La-Nueva-Alianza-Metamorfosis-de-La-Ciencia>> Acesso em 01 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **El nacimiento del tempo**. Barcelona: Tusquets, 1988. Tradução de Josep Maria Pons. Disponível em: <<http://mastor.cl/blog/wp->

content/uploads/2015/08/Prigonine.-El-nacimiento-del-tiempo.pdf.> Acesso em 01 jan. 2017.

QUEIROZ, Kelli Consuêlo Almeida de Lima. **Eu avalio, tu avalias, nós nos auto-avaliamos?** A experiência da Unidade Universitária de Ciências Sócio-Econômicas e Humanas –UnUCSEH/UEG com a auto-avaliação proposta pelo SINAES. Brasília, 2014, 177 p. dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), 2008.

RONCA, Antonio Carlos Caruso. NUNES, Edson. **Avaliação, regulação, acompanhamento:** há competência técnica e equidade na atuação do governo? Documento de Trabalho nº 59. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2006.

SENRA, Nelson de Castro. **A coordenação da estatística nacional:** o equilíbrio entre o desejável e o possível. Tese de Doutorado em Ciência da Informação. Rio de Janeiro, UFRJ/ECO e CNPq/IBICT, 1998.

SOROKIN, Pitirim A. **Fads and foibles in modern sociology.** Chicago: Gateway, 1965.

SOUSA, Edson Machado de. Prioridade à educação: um salto de qualidade. Rio de Janeiro: **Revista Fórum Educacional** da Fundação Getúlio Vargas, 1994.

SOUSA, José Vieira; RODRIGUES, Maria Marta do Couto Pereira; HORA, Paola Matos. Cenários da educação básica e educação superior no Distrito Federal: gênese, evolução e transformações. In SOUSA, José Vieira (Org.). **Políticas de educação no Distrito Federal:** evolução e perspectivas. Brasília: Liber Livro, 2013, p. 3-43.

\_\_\_\_\_. Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro. In: SILVA, M. A.; SILVA, R. B. (Org.). **A idéia de universidade:** rumos e desafios. Brasília: Líber Livro Editora, 2006, p. 139-178.

\_\_\_\_\_; FERNANDES, Ivanildo Ramos. **Regulação excessiva e avaliação de exceção:** uma análise sobre os fundamentos técnicos e legais da expansão dos Cursos de Administração, Enfermagem, Pedagogia e Engenharia Civil entre 2004 e 2014. In: XXIII Seminário da Rede Universitas/Br: políticas de educação superior no Brasil, 2015, Belém - Pará. [Anais do] XXIII Seminário Nacional da Rede UNIVERSITAS/Br. Belém - Pará: ICED/UFPA, 2015. p. 436-451.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Sinaes ou neo-Sinaes? A Avaliação da educação superior no Brasil à luz do Enade ampliado. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da. (Org.). **Expansão e avaliação da educação superior:** diferentes cenários e vozes. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016a, p. 191-215.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Emancipação e avaliação regulatória no Sistema Federal de Ensino. In: XXIV Seminário Nacional da Rede Universitas/Br: Dívida Pública e Educação Superior no Brasil, 2016, Maringá – Paraná. [Anais do] XXIV Seminário Nacional da Rede UNIVERSITAS/Br. Maringá - Paraná: UEM, 2016b.



STEINER, João E. Qualidade e diversidade institucional na pós-graduação brasileira. São Paulo: **Estudos Avançados**, n. 19, mai-ago. 2005.

STUFFLEBEAM, D. L. The metaevaluation imperative. *American Journal of Evaluation*, Thousand Oaks, v. 22, n. 2, p.183-209, 2001.

TEIXEIRA JUNIOR, P. R. **Os efeitos do SINAES no curso de Administração**. Campinas, 2015. 130 p. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2015. Disponível em: <<http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/handle/tede/872>>. Acesso em 04 nov. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Decisão TCU nº 408/2004:** orientações para o cálculo dos indicadores de gestão. Brasília: TCU, 2004. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/indicadores.pdf>> Acesso em 08 jun. 2017.

WELZEL, Christian. **Freedom rising:** human empowerment and the quest for emancipation. Cambridge University Press. 2013.

WILENSKY, Harold L. **Organizational intelligence:** knowledge and policy in government and industry. New York: Basic Books, 1967.

**APÊNDICE – Especificações das IES da amostra, segundo grandezas de sua comunidade e de suas atividades**

IES	Região	Organização acadêmica	Dependência Administrativa	cursos graduação	matrículas	Quantidade de funções docentes			Quantidade de titulação docente				Total Docentes	Pessoal técnico-administrativo	Número de cursos de pós-graduação		
						Tempo Integral	Tempo Parcial	Horista	Doutorado	Mestrado	Especialização	Graduação			<i>stricto sensu</i>		<i>lato sensu</i>
															Número de cursos*	Doutorados	
IES 1	CO	Universidade	Privada	73	166.423	3.758	2.886	4.071	4.903	4.571	1.356	169	10.715	1.171	14	3	118
IES 2	CO	Universidade	Federal	126	35.849	3.405	145	202	2.161	1.180	246	275	3.752	2.034	45	13	32
IES 3	NE	Faculdade	Privada	7	1.297	9	8	18	4	20	11	0	35	11	0	0	15
IES 4	NE	Universidade	Privada	112	42.272	333	318	287	174	440	324	0	938	1.108	8	1	91
IES 5	NE	Centro Universitário	Privada	24	3.304	140	153	0	109	184	0	0	293	568	2	0	11
IES 6	NE	Universidade	Federal	118	32.798	2.226	522	0	1.875	627	85	273	2.748	3.195	252	77	66
IES 7	NO	Instituto Federal	Privada	20	16.643	1.374	73	46	273	743	549	46	1.493	2.259	1	0	12
IES 8	NO	Faculdade	Privada	7	646	26	11	7	17	20	7	0	44	149	0	0	0
IES 9	NO	Universidade	Federal	19	2.067	229	10	3	72	108	53	9	242	180	1	0	9
IES 10	SE	Universidade	Federal	97	32.389	2.817	297	0	2651	377	83	39	3.114	4.442	150	69	87
IES 11	S	Universidade	Federal	68	65.707	5.740	543	0	4895	1162	362	241	6.283	1.206	37	12	23

6 privadas

Fonte: Inep/DEED (2015); Sistema e-MEC, consulta realizada em 03 mar. 2017; Plataforma Sucupira da Fundação Capes, consulta na mesma data.

\*Inclui mestrados acadêmicos, mestrados profissionais e doutorados; \*\*Inclui cursos de especialização, MBA e de capacitação profissional.

**ANEXO – Respostas aos pedidos de dados à DAES/INEP, extraída do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (Portal e-SIC).**

**I ) Protocolo 00700000071201771<sup>98</sup>**

*Solicitante Ivanildo Ramos Fernandes*

*Data de Abertura 24/01/2017 18:12*

*Orgão Superior Destinatário MEC – Ministério da Educação*

*Orgão Vinculado Destinatário INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*

*Prazo de Atendimento 20/02/2017*

*Situação Respondido*

*Status da Situação Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)*

*Forma de Recebimento da Resposta Pelo sistema (com avisos por email)*

*Resumo recurso contra decisão da CGACGIES / DAES / INEP*

*Prezados,*

*Foi protocolado ofício à Coordenação Geral de Avaliação dos Cursos de Graduação e das Instituições de Educação Superior da Diretoria de Avaliação da Educação Superior do Inep, solicitando acesso aos relatórios de autoavaliação (art 3º, inciso VIII, da Lei nº 10.861/2004) de modo a subsidiar pesquisa sobre avaliação institucional em mestrado na Faculdade de Educação da UnB. Não respondido o ofício nos prazos estipulados pela Lei nº 9.784/99, foi sugerido protocolar o pedido por email "agenda.daes@inep.gov.br", o que foi feito em 06/01/2017. Não respondido, foi protocolado pedido de dados no portal do Serviço de Atendimento ao Pesquisador (SAP), email [sap@inep.gov.br](mailto:sap@inep.gov.br), em 17/01/2017. A resposta veio 24/01/2017, pelo Senhor Rogério Dentello, da CGACGIES/DAES/INEP, nestes termos: "Sua solicitação deve ser encaminhada às IES que são objeto de sua pesquisa, pois trata-se de relatórios internos da instituição, cuja disponibilização deve ter o aval dos interessados. A maioria das IES possuem (sic) os arquivos em meio digital, de modo que podem ser encaminhados por email. Há, ainda, instituições que disponibilizam seus relatórios em seu sítio internet."*

*Tendo em vista que o art 2º da Lei nº 10.861/2004 garante o "caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos", o que inclui relatórios de avaliação externa (art 3º e art 4º da lei nº 10.861/2004), além dos relatórios de autoavaliação elaborados anualmente e postados no sistema e-MEC, estes relatórios NÃO SÃO classificados como sigilosos, porque o Inep já os forneceu a outros pesquisadores.*

*Recorro da decisão negativa (em anexo) para que eu possa ter acesso aos relatórios, nos termos do expediente protocolado em 22/12/2016 (em anexo). O prazo de conclusão de meu mestrado é 31/03/2017, portanto tenho urgência nos dados.*

*Ivanildo Fernandes (21) 32219550*

*Rua da Assembleia, 10, sala 4205*

*Universidade Candido Mendes,*

*Rio de Janeiro/RJ, CEP 20011901.*

*Dados da Resposta*

*Data de Resposta 06/02/2017 16:48*

*Tipo de Resposta Acesso Concedido*

*Classificação do Tipo de Resposta*

<sup>98</sup> Os processos são acessados pelo perfil do usuário já cadastrado, no seguinte endereço:

<https://esic.cgu.gov.br/sistema/principal.aspx>

*Resposta solicitada inserida no e-SIC*

*Resposta Prezado(a) Senhor(a),*

*Em atendimento ao pedido de informação registrado sob o protocolo nº, 00700000071201771 segue resposta elaborada pela unidade responsável:*

*Prezado Professor,*

*Em resposta à demanda 00700000071201771, protocolada no e-SIC, informamos que conforme o Art. 13-A da Portaria Normativa nº 40 de 2010 - A atividade de avaliação, sob responsabilidade do INEP, para fins de instrução dos processos de autorização e reconhecimento de cursos, bem como credenciamento de instituições, e suas respectivas renovações, terá início a partir do despacho saneador satisfatório ou parcialmente satisfatório da Secretaria competente, nos termos do art. 13, e se concluirá com a inserção do relatório de avaliação, após a apreciação pela Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), nas hipóteses de impugnação.*

*Ainda, o Art. 18. O processo seguirá à apreciação da Secretaria competente, que analisará os elementos da instrução documental, a avaliação do INEP e o mérito do pedido e preparará o parecer do Secretário, pelo deferimento ou indeferimento do pedido, bem como a minuta do ato autorizativo, se for o caso. (NR). Dessa forma, segundo artigos acima citados a fase “INEP-Avaliação” é uma etapa intermediária do processo que inicia e finaliza na Secretaria de Regulação da Educação Superior – SERES. De acordo com o § 4º do Art.15 o relatório de avaliação tem por objetivo subsidiar a SERES em suas decisões quanto à homologação do ato autorizativo pleiteado pela instituição, sendo as informações contidas no relatório disponibilizadas apenas aos interessados diretamente no processo. Para entendimento o Artigo citado:*

*Art. 15. A Comissão de Avaliadores procederá à avaliação in loco, utilizando o instrumento de avaliação previsto art. 7º, V, do Decreto nº 5.773, de 2006, e respectivos formulários de avaliação.*

*§ 4º O trabalho da Comissão de Avaliação deverá ser pautado pelo registro fiel e circunstanciado das condições concretas de funcionamento da instituição ou curso, incluídas as eventuais deficiências, em relatório que servirá como referencial básico à decisão das Secretarias competentes ou do CNE, conforme o caso. Deve, ainda, ser considerado o fato de que os relatórios produzidos podem passar por alterações devido a um processo de impugnação, conforme descrito nos artigos nº 16 e 17 da Portaria Normativa nº 40 de 2010:*

*art. 16. Realizada a visita à instituição, a Comissão de Avaliadores elaborará relatório, atribuindo conceito de avaliação. (NR)*

*§ 1º O relatório será produzido pela Comissão no sistema e-MEC e o INEP notificará a instituição e simultaneamente a Secretaria competente. (NR)*

*§ 2º A instituição e as Secretarias terão prazo comum de 60 dias para impugnar o resultado da avaliação.*

*§ 3º Havendo impugnação, será aberto prazo comum de 20 dias para contrarrazões das Secretarias ou da instituição, conforme o caso.*

*§ 4º Após o recebimento do relatório, a DAES atestará o trabalho realizado para fins de encaminhamento do pagamento do Auxílio Avaliação Educacional (AAE) a que faz jus o avaliador, nos termos da Lei 11.507, de 20 de julho de 2007.*

*Art. 17. Havendo impugnação, o processo será submetido à CTAA, instituída nos termos da Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006, que apreciará conjuntamente as manifestações da instituição e das Secretarias competentes, e decidirá, motivadamente, por uma dentre as seguintes formas:*

*I - manutenção do parecer da Comissão de Avaliação;*

*II - reforma do parecer da Comissão de Avaliação, com alteração do conceito, para mais ou para menos, conforme se acolham os argumentos da instituição ou da Secretaria competente; (NR)*

*III - anulação do relatório e parecer, com base em falhas na avaliação, determinando a realização de nova visita, na forma do art.15*

*Quanto aos relatórios de autoavaliação, postados pelas Instituições no sistema e-MEC, conforme a Nota Técnica nº 65 DAES/INEP/CONAES de 09 de outubro de 2014:*

*“O processo de autoavaliação da IES deverá ser consolidado no Relatório de Autoavaliação Institucional, que tem por finalidades fomentar a cultura de avaliação institucional e subsidiar os processos de avaliação externa”. Assim sendo, ambos relatórios possuem caráter de ato preparatório, isto é, ato que visa subsidiar decisões de demais instâncias, e conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), a seguir:*

*Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:*

*I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;*

*II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;*

*III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;*

*IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;*

*V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;*

*VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e*

*VII - informação relativa:*

*a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;*

*b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.*

*§ 1º O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.*

*§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.*

*§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.*

*Nesse caso, cabe à SERES e ao Ministério da Educação a edição do ato decisório, isto é, a homologação do ato autorizativo para os atos de Credenciamento, Recredenciamento, Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento. Também é importante ressaltar que os relatórios de autoavaliação solicitados, nos casos das Instituições de Educação Superior (IES), possuem informações particulares que algumas delas tornam públicas em seus sites, quando julgam convenientes. A liberação do relatório, mesmo após a tomada de decisão, poderá expor aos concorrentes, no caso da iniciativa privada, variáveis importantes de sua Instituição.*

*Reiteramos, com base nas considerações acima, a impossibilidade de fornecer as informações e relatórios solicitados.*

*Caso queira solicitar mais informações, é necessário registrar nova demanda no e-SIC, para que corram os prazos de atendimento previstos pela Lei de Acesso à Informação.*

*Quando for negado o pedido de acesso à informação, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, estabelece que se resguarda ao interessado a possibilidade de apresentar recurso, no prazo de 10 (dez) dias. Em relação à presente demanda, o recurso será direcionado ao dirigente da Diretoria de Avaliação da Educação Superior – DAES/INEP.*

*Atenciosamente,*

*Serviço de Informação ao Cidadão – SIC-Inep*

*Ouidoria do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*

*Setor de Indústrias Gráficas, quadra 04, lote 327*

*Edifício Villa Lobos – Sede do Inep, térreo*

*CEP: 70610-908 – Brasília/DF*

*e-SIC: <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/>*

*Responsável pela Resposta Diretoria de Avaliação da Educação Superior - DAES*

*Destinatário do Recurso de Primeira Instância: diretor da Diretoria de Avaliação da Educação Superior -DAES*

*Prazo Limite para Recurso 16/02/2017*

*Classificação do Pedido*

*Categoria do Pedido Educação*

*Subcategoria do Pedido Educação superior*

*Número de Perguntas 1*

***Tipo de Recurso: Justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada***

*Data de Abertura 06/02/2017 18:13*

*Prazo de Atendimento 13/02/2017*

*Justificativa*

*A resposta está equivocada em seu fundamento legal, pois o art 2º da Lei nº 10.861/2004 determina o "o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos". Ademais disto, a solicitação foi feita na qualidade de mestrando da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, cujo programa de pós-graduação tem um código de Ética que garante o sigilo dos dados. Todos os critérios que conduzem a autoavaliação de que trata o art 3º da lei do Sinaes são públicos, as diretrizes emanadas pela Conaes e notas técnicas do Inep são públicos. As instituições de educação superior (IES) atuam em conformidade com princípios públicos, definidos pelo art 43 da lei nº 9.391/1996. Onde está o caráter sigiloso dos procedimentos da autoavaliação? É de interesse público o que ocorre no interior de cada IES e todos os documentos que serviram de base para elaboração da lei do Sinaes garantem isto. (...) o relatório da Comissão Especial de Avaliação de 2003, que subsidiou a elaboração da lei, enfatizou que os órgãos encarregados do Sinaes deveriam atuar com "**absoluta transparência e superlativa obediência à obrigação de prover à sociedade toda informação sobre as demandas recebidas e as decisões do aparato governamental**" (p. 92).*

*A indicação de que dados dos relatórios de autoavaliação não podem ser expostos aos concorrentes quer dar a entender que a lógica de mercado prevalece, que a avaliação está submetida à lógica da regulação. A qualidade de que trata o Sinaes não é garantida apenas com a atuação do Inep ou da Seres, mas também da sociedade, que é o fiscal da lei. Como pode o Inep negar acesso a dados para subsidiar pesquisa, com a desculpa de que não pode expor dados que pertencem à IES, quando estas possuem autorização pública para atuar segundo interesses públicos e não privados?*

*Reitero, portanto, o pedido de acesso aos relatórios de autoavaliação, nos termos originalmente formulados.*

***Resposta ao Recurso de 1ª Instância***

*Data da Resposta 15/02/2017 16:21*

*Prazo para Disponibilizar Informação -*

*Tipo Resposta Indeferido*

*Justificativa*

*Prezado Senhor,*

*Em atendimento ao recurso em 1ª instância registrado sob o protocolo nº 00700000071201771, segue resposta elaborada pela unidade responsável:*

*Prezado Sr. Ivanildo,*

*Preliminarmente,*

*Efetivamente a Lei 10861 em seu art. 2º prevê que o SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes deverá assegurar, conforme o inciso II, citado, o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos, em relação ao que o INEP não está ferindo a legislação ao informar que os dados são de acesso restrito, conforme apontado pela Portaria 40. A indicação de acesso restrito aos dados em questão não se caracterizam pela adesão à lógica de mercado, mas como mecanismo de que o processo de avaliação e regulação não sejam os fomentadores de concorrência desleal, não somente entre instituições privadas, mas em todo o sistema da educação superior, dado a probabilidade de incitação ao caráter predatório dessa forma de concorrência, esta sim altamente prejudicial ao intuito seja da avaliação, seja da regulação do Sistema.*

*A compreensão do espírito do legislador se faz fundamental para que a letra da norma ao afirmar a publicidade e o interesse público não se tornem prejudiciais aos processos e à educação como um todo neste caso. Acresce-se a toda a argumentação anterior o fato de que os processos de regulação e supervisão da Educação Superior pertencem ao Ministério da Educação, sendo suas Secretarias as responsáveis pelos mesmos, estando o INEP como partícipe na realização das visitas in loco para avaliação, do que emite-se um relatório de caráter preliminar, com possibilidade de impugnação e passível de alterações durante o fluxo de sua análise e da análise do processo como um todo.*

*Do objeto do recurso:*

*Trata-se de recurso interposto pelo senhor Ivanildo Ramos Fernandes no Protocolo 00700000071201771, em que este se insurge contra decisão de não fornecimento de acesso aos dados (relatórios de autoavaliação), considerando o preconizado pela Lei 10861/2004 que afirma que os dados, procedimentos e resultados tenham garantia de publicidade.*

*Do Mérito:*

*Conforme salientado preliminarmente o acesso à informação não é negado, não gerando infringência legal, mas este acesso é considerado restrito para fins pertinentes no intuito de que os dados em questão não seja (sic) os geradores de concorrência predatória e de instabilidade no sistema de educação superior. Acresce-se a isto que a Lei 12.527, Lei de acesso à Informação, e o Decreto 7.724 que a regulamenta, preconizam que os documentos utilizados para tomada de decisão, caracterizando documento preparatório, terão acesso garantido após a edição do ato ou decisão ao qual se vinculam (art. 7º, § 3º, da Lei 12.527 de 18/11/2011; art. 20, do Decreto 7.724, de 16/05/2011). Consubstanciada a situação de pesquisador apontada pelo demandante, apontou-se anteriormente a possibilidade de utilização do Serviço de Atendimento ao Pesquisador, entretanto aquele somente é utilizado nos casos de acesso a bases de dados com informações restritas ou sigilosas, não preconizando o acesso a documentos.*

*Parecer*

*Considerando os fulcros apresentados pela instância da decisão anterior e com fulcro na condição de **documentação preliminar a tomada de decisões**, informamos que o acesso às informações somente pode ser concedido para dados **em que as decisões relativas aos processos estejam finalizadas e os atos publicados**.*

*Considerando o caráter transitório da avaliação in loco e dos dados constantes no e-MEC para subsidiar decisão em processo de regulação/supervisão, que pertencem e são de domínio das Secretarias do Ministério da Educação, detentores do processo, no qual a Diretoria de Avaliação da Educação Superior – DAES, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, cumpre às Secretarias fornecer acesso aos dados em documentos em questão, smj, quando julgado por elas pertinente e passível esse fornecimento.*

*Considerando ainda indicativo constante do Parecer da Ouvidoria-Geral da União, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União que considera, em decorrência dos dados sensíveis inerente aos processos de supervisão/regulação das IES, não se descumpre, ainda, o acesso aos dados apontados como de caráter público, cumprindo o preconizado na LAI e em seu decreto regulamentador.*

*Dado o caráter institucional dos Relatórios e que eles se encontram presentes como fato fundamentador de decisões nos diversos processos das instituições contidas nas amostras, o acesso fica prejudicado **em decorrência da possibilidade de ainda haverem processos em análise com base na documentação solicitada**.*

*Atenciosamente,*

*Rui Barbosa de Brito Junior*

*Diretor de Avaliação da Educação Superior*

*Responsável pela Resposta Dirigente da Diretoria de Avaliação da Educação Superior*

*Destinatário do Recurso de 2ª Instância Presidente do Inep*

*Prazo Limite para Recurso 01/03/2017*

*Dados do Recurso de 2ª Instância*

*Órgão Superior Destinatário MEC – Ministério da Educação*

*Órgão Vinculado Destinatário INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*

***Tipo de Recurso Justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada***

*Data de Abertura 17/02/2017 16:21*

*Prazo de Atendimento 24/02/2017*

*Justificativa*

*Senhores, a avaliação prevista na Lei nº 10.861/2004 não se constitui como peça de instrução de um processo regulatório. Esta visão tem por base regulamento infiel à lei do Sinaes. O processo de avaliação é independente do processo de regulação e os relatórios de autoavaliação (objeto de minha demanda) não estão sujeitos a revisão ou ratificação posterior. Por outro lado, no caso dos relatórios das avaliações do Inep, mesmo o relatório que fosse passível de retificação deveria ser público, pois as IES oferecem educação entendida como "bem público" de interesse coletivo, ofertado segundo critérios públicos definidos na Lei nº 9.394/1996 e nas Diretrizes Curriculares Nacionais do CNE, entre outros critérios de funcionamento, igualmente públicos e de amplo conhecimento.*

*Não cabe ao MEC proteger o mercado concorrencial, omitindo informação aos cidadãos, pois lhe cabe proteger a qualidade da educação e esta só será obtida com a mais ampla transparência, para que tanto o MEC e o CNE supervisionem as IES, mas também a sociedade. Pesquisa como a nossa objetivam colocar luz sobre esta atividade*



*que, graças ao MEC, é obscura e a sociedade não tem a menor ideia de como anda a execução da política do Sinaes, porque prevalece este entendimento pueril de que a concorrência precisa ser protegida de atitudes desleais. Eu, como cidadão, que desejo saber (ou melhor, investigar) como se desenvolve a autoavaliação em IES autorizadas pelo Estado, com base em critérios públicos, não tenho este direito porque o mercado concorrencial precisa de proteção.*

*A negativa destes dados não tem nada o que ver com sigilo dos relatórios de autoavaliação ou de avaliação externa, tem por base um erro conceitual de titulares de coordenações, com tenra musculatura intelectual, que tomam razões de caráter pessoal, moral, como razões de Estado e usam o argumento da "proteção da concorrência" como fundamento. A qualidade da educação superior só tem a perder com este tipo de sigilo. A ética que mobiliza a avaliação é a da transparência, da exposição da IES para que suas atividades possam ser supervisionadas, ao passo em que a ética da regulação é a proteção dos mercados. A quem o Inep está servindo?*

***Resposta ao Recurso de 2ª Instância***

*Data da Resposta 24/02/2017 18:03*

*Prazo para Disponibilizar Informação -*

*Tipo Resposta Indeferido*

*Justificativa*

*Prezado Senhor,*

*Em atendimento ao recurso em 2ª instância registrado sob o protocolo nº 00700000071201771, segue anexa resposta elaborada pela unidade responsável. Caso queira solicitar mais informações, é necessário registrar uma nova demanda no e-SIC, para que corram os prazos de atendimento previstos pela Lei de Acesso à Informação. Quando for negado o pedido de acesso à informação, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, estabelece que se resguarda ao interessado a possibilidade de apresentação de recurso, no prazo de 10 (dez) dias. Nesse caso, o recurso será direcionado ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria - Geral da União – MTF CGU.*

*Atenciosamente,*

*Serviço de Informação ao Cidadão – SIC-Inep*

*Ouvidoria do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*

*Edifício Villa Lobos – Sede do Inep, térreo*

*Setor de Indústrias Gráficas, quadra 04, lote 327*

*CEP: 70610-908 – Brasília/DF*

*e-SIC: <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/>*

*Responsável pela Resposta Presidente do Inep*

*Destinatário do Recurso de 3ª Instância CGU*

*Prazo Limite para Recurso 10/03/2017*