



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

JANE CRISTINA DA SILVA PINTO

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA E DIVERSIDADE INSTITUCIONAL  
NO CAMPO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO DISTRITO FEDERAL**

Brasília/DF  
2023

**JANE CRISTINA DA SILVA PINTO**

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA E DIVERSIDADE INSTITUCIONAL  
NO CAMPO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO DISTRITO FEDERAL**

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

Brasília/DF  
2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

PP659a PINTO , Jane Cristina da Silva  
Avaliação institucional externa e diversidade  
institucional no campo da educação superior no Distrito  
Federal / Jane Cristina da Silva PINTO ; orientador José  
Vieira de Sousa. -- Brasília, 2023.  
347 p.

Tese(Doutorado em Educação) -- Universidade de Brasília,  
2023.

1. Educação Superior . 2. Sinaes. 3. Diversidade  
institucional. 4. Avaliação institucional externa. I. Sousa,  
José Vieira de, orient. II. Título.

JANE CRISTINA DA SILVA PINTO

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA E DIVERSIDADE INSTITUCIONAL  
NO CAMPO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO DISTRITO FEDERAL**

**Comissão Examinadora**

---

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

---

Profa. Dra. Marilene Gabriel Dalla Corte  
Examinadora externa – Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

---

Profa. Dra. Maria de Lourdes Pinto de Almeida  
Examinadora externa – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade  
Federal de Santa Maria (UFSM)

---

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

---

Profa. Dra. Maria Abádia da Silva  
Faculdade de Educação – Universidade de Brasília (UnB)  
Suplente

Dedico este estudo ao meu esposo e ao meu filho,  
que estiveram comigo nessa jornada.

À Irinea (*in memoriam*), um presente de Deus  
na minha vida.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por me permitir concluir este trabalho, pela força e pelo socorro nos momentos difíceis.

À Universidade de Brasília e à Faculdade de Educação, por me proporcionarem essa conquista, em um contexto de excelência de ensino e defesa da educação superior pública.

Ao Prof. Dr. José Vieira de Sousa, orientador deste trabalho, pela confiança depositada em mim, pelo profissionalismo, pela dedicação e paciência.

Às Profas. Dras. Marilene Gabriel Dalla Corte, Maria de Lourdes Pinto de Almeida, Cristina Massot Madeira Coelho e Maria Abádia da Silva, pela disponibilidade e pelas valiosas contribuições na banca de defesa da tese.

Às Profa. Dras. Cláudia Márcia Lyra Pato e Wivian Weller, coordenadoras do Programa de Pós-Graduação em Educação, pelo profissionalismo na condução do programa.

Aos servidores da Faculdade de Educação, Luciana Batisaco da Rosa, Mariza Eliane Ponsiano dos Santos, David Souza Cavalcante e Daniel Henrique Lauriano Barros, pelo profissionalismo e acolhimento das demandas.

Aos integrantes do Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior (Gepaes), em especial, à Andréa, ao Ivanildo Ramos Fernandes (*in memoriam*), Fabiano, à Adriana Vilela, Jordana, Camila, Daniela, Lorena, Adriana Vargas, ao Edson e à Marina, pelo companheirismo e aprendizado coletivo.

Aos meus pais, Creuza e Manoel (*in memoriam*), à Inete, ao Humberto, Josimar, à Josélia, Jacqueline, ao Jabes, Fernando, à Fátima, ao Vicente e aos demais familiares, pelo carinho e apoio. Ao Luiz Henrique e Pedro Henrique, pelo amor.

À Patrícia, Marilise, Maria Marismene, Cinara, Jaqueline e Sílvia, por me apoiarem durante esse processo de formação.

Aos entrevistados das Instituições de Educação Superior e dos órgãos de Estado que participaram desta pesquisa, o meu sincero agradecimento pela gentileza e disponibilidade.

Ao Ministério da Educação, pela aprendizagem de uma vida e pela liberação da licença capacitação para a conclusão deste trabalho.

## RESUMO

A presente tese trata da avaliação institucional realizada no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e teve o objetivo de analisar de que forma a avaliação institucional externa tem considerado a diversidade institucional do campo da educação superior, a partir de processos regulatórios de credenciamento e recredenciamento de instituições públicas e privadas, selecionadas para a pesquisa. O respeito à identidade e à diversidade de instituições é um princípio estabelecido na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004a), em reconhecimento à enorme heterogeneidade do sistema federal de ensino e das instituições que o compõem. A tese defendida neste trabalho foi que a adoção de procedimentos burocráticos e de regulação tem dificultado que a avaliação institucional externa seja capaz de traduzir a diversidade institucional, conferindo um caráter homogeneizador à avaliação subjacente ao Sinaes e contrariando o princípio do respeito à identidade e diversidade das instituições. O estudo buscou compreender a relação entre avaliação e diversidade institucional, considerando a articulação entre avaliação, regulação e qualidade estabelecidas pelo Sinaes, a partir das contradições e mediações que se materializam na implementação da política pública pelo Estado. Adotou-se a abordagem qualitativa em uma pesquisa do tipo exploratória. Para a coleta dos dados, foram utilizadas a análise documental e entrevistas semiestruturadas com: reitores e diretores de 11 instituições de educação superior, sendo três públicas e oito pertencentes ao setor privado do Distrito Federal; e quatro representantes de órgãos de Estado. O materialismo histórico-dialético foi escolhido como método de pesquisa e permitiu compreender a realidade a partir das categorias analíticas totalidade, contradição e mediação. Foram adotadas, ainda, as categorias empíricas: (i) avaliação e regulação da educação superior; (ii) avaliação institucional externa e diversidade institucional, e (iii) heterogeneidade da educação superior e economia do conhecimento. A pesquisa constatou que a avaliação institucional externa tem procedido de forma a homogeneizar as instituições de educação superior (IES), adotando instrumentos e práticas avaliativas que limitam a percepção da diversidade institucional, desconsiderando, portanto, as características e identidades institucionais. Por outro lado, a regulação diferencia as IES, flexibilizando normas e estabelecendo padrão regulatório de acordo com o desempenho obtido nas avaliações. Apesar das críticas ao caráter burocrático e regulatório da avaliação institucional externa, identificou-se sua contribuição para a melhoria da qualidade e o desenvolvimento institucional, principalmente, quando articulada à avaliação interna. A contradição se torna perceptível quando se considera que o Sinaes foi concebido como uma avaliação formativa e emancipadora que tem se materializado como controle e regulação, desconsiderando-se a diversidade institucional e as diferentes configurações que as IES assumem no sistema federal de ensino.

**Palavras-chave:** Educação Superior. Sinaes. Diversidade institucional. Avaliação institucional externa.

## ABSTRACT

This thesis concerns with the institutional evaluation carried out in the scope of the National System for the Evaluation of Higher Education (Sinaes) and aimed to analyze how the external institutional evaluation has considered the institutional diversity in the field of higher education, based on regulatory processes of accreditation and re-accreditation of public and private institutions selected for the research. Respect for the identity and diversity of institutions is a principle established by Law n. 10.861/2004 (BRASIL, 2004a), in recognition of the enormous heterogeneity of the federal education system and the institutions that compose it. The thesis defended in this work was that the adoption of bureaucratic and regulatory procedures has made it difficult to express the institutional diversity by the external institutional evaluation, giving a homogenizing character to the evaluation underlying Sinaes and going against the principle of respect for identity and diversity of institutions. The study sought to understand the relationship between evaluation and institutional diversity, considering the articulation between evaluation, regulation, and quality established by Sinaes, based on the contradictions and mediations that materialize in the implementation of public policy by the State. The qualitative approach was adopted in an exploratory research. For data collection, document analysis and semi-structured interviews were used with: rectors and directors of eleven (11) higher education institutions, three (3) belonging to the public subfield, and (8) belonging to the private subfield of the Federal District; and 4 (four) representatives of State agencies. Dialectical historical materialism was chosen as a research method and allowed understanding reality from the analytical categories totality, contradiction and mediation. The a priori empirical categories were also adopted (i) evaluation and regulation of higher education; (ii) external institutional evaluation and institutional diversity and (iii) heterogeneity of higher education and knowledge economy. The work with the method's categories and the empirical categories made it possible to verify that the external institutional evaluation has proceeded in such a way as to homogenize the IES, adopting evaluation instruments and practices that limit the perception of institutional diversity, disregarding, therefore, the institutional characteristics and identities. On the other hand, the regulation differentiates the IES, setting norms and establishing a regulatory standard according to the performance obtained in the evaluations. Despite the criticism to the bureaucratic and regulatory character of the external institutional evaluation, its contribution to the improvement of quality and institutional development was identified, especially when articulated to the internal evaluation. The contradiction becomes noticeable when one considers that Sinaes was conceived as a formative and emancipating assessment that has materialized as control and regulation, disregarding institutional diversity and the different configurations that IES assume in the Federal education system.

**Keywords:** Higher Education. Sinaes. Institutional diversity. External institutional evaluation.

## RÉSUMÉ

Cette thèse porte sur l'évaluation institutionnelle réalisée dans le cadre du Système National d'Évaluation de l'Enseignement Supérieur (Sinaes) et vise à analyser la manière dont l'évaluation institutionnelle externe a pris en compte la diversité institutionnelle du domaine de l'enseignement supérieur, sur la base des processus réglementaires d'accréditation et ré-accréditation des institutions publiques et privées sélectionnées pour cette étude. Le respect de l'identité et de la diversité des institutions est un principe établi par la loi n° 10.861, du 14 avril 2004 (BRASIL, 2004a), en reconnaissance de l'énorme hétérogénéité du système éducatif fédéral et des institutions qui le composent. La thèse défendue dans ce travail porte sur le fait que l'adoption de procédures bureaucratiques et réglementaires nuit la capacité de l'évaluation institutionnelle externe de traduire la diversité institutionnelle des Établissements d'Enseignement Supérieur, en exerçant un effet homogénéisant sur l'évaluation mise en oeuvre dans le cadre du Sinaes, en allant ainsi à l'encontre du principe du respect de l'identité et de la diversité des établissements. L'étude a cherché à comprendre le rapport existant entre l'évaluation et la diversité institutionnelle, prenant en compte l'articulation entre l'évaluation, la régulation et la qualité établie par le Sinaes, à partir des contradictions et des médiations qui se matérialisent dans la mise en oeuvre des politiques publiques par l'État. Une approche qualitative a été adoptée lors de la recherche de type exploratoire. La collecte des données s'est effectuée par le biais de l'analyse de documents et des entretiens semi-directifs avec des recteurs et des directeurs de 11 (onze) établissements d'enseignement supérieur, dont 3 (trois) publics et 8 (huit) appartenant au secteur privé du District Fédéral ; et 4 (quatre) représentants des organes de l'État. Le matérialisme historique dialectique a été choisi comme méthode de recherche et a permis de comprendre les faits à partir des catégories analytiques que sont la totalité, la contradiction et la médiation. Des catégories empiriques ont également été adoptées, à savoir, (i) l'évaluation et la réglementation de l'enseignement supérieur; (ii) l'évaluation institutionnelle externe et la diversité institutionnelle et (iii) l'hétérogénéité de l'enseignement supérieur et l'économie du savoir. L'étude a montré que l'évaluation institutionnelle externe a procédé de sorte à homogénéiser les établissements d'enseignement supérieur (IES), en adoptant des instruments et des pratiques d'évaluation qui limitent la perception de la diversité, sans tenir compte, par conséquent, des caractéristiques et des identités institutionnelles. D'autre part, la réglementation différencie les IES en assouplissant les règles et établit une norme réglementaire en fonction des performances obtenues aux évaluations. Malgré les critiques sur l'aspect bureaucratique et réglementaire de l'évaluation institutionnelle externe, sa contribution à l'amélioration de la qualité et du développement institutionnel a été identifiée, notamment lorsqu'elle est articulée à l'évaluation interne. La contradiction se voit lorsque l'on considère que le Sinaes a été conçu en guise d'évaluation formative et émancipatrice qui se matérialise en tant que contrôle et régulation sans tenir compte de la diversité institutionnelle et des différentes configurations que les IES prennent dans le système éducatif fédéral.

**Mots clés:** Enseignement supérieur. Sinaes. Diversité institutionnelle. Évaluation institutionnelle externe.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Roteiro de análise de conteúdo .....	193
Figura 2 – Fontes de coleta de dados para análise da relação entre a avaliação institucional externa e a diversidade institucional das IES do DF .....	200
Figura 3 – Resultados obtidos à luz análise a partir da categoria <i>a priori</i> avaliação e regulação da educação superior.....	258
Figura 4 – Resultados obtidos à luz da categoria <i>a priori</i> avaliação institucional externa e diversidade institucional .....	298

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição de teses e dissertações que abordam Sinaes e diversidade institucional, por ano de publicação (2004–2022) .....	55
Gráfico 2 – Distribuição de teses e dissertações que abordam educação superior na economia do conhecimento, por ano de publicação (2004–2022) .....	58
Gráfico 3 – Evolução no número de IES, por organização acadêmica e categoria administrativa (BRASIL, 1980-1996) .....	166
Gráfico 4 – Aspectos que diferenciam as IES segundo os dirigentes entrevistados para a pesquisa.....	277

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categorização das teses e dissertações que abordam Sinaes, educação superior e diversidade institucional.....	47
Quadro 2 – Eixos e Dimensões do Instrumento de Avaliação Institucional Externa na modalidade presencial (2017) .....	129
Quadro 3 – Eixos e pesos dos indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa na modalidade presencial – credenciamento e credenciamento (2014 e 2017) .....	131
Quadro 4 – Elementos da diversidade institucional na educação superior brasileira por autores e datas de publicação .....	143
Quadro 5 – Região Administrativa, por data de criação e Índice de Vulnerabilidade Social (2023) .....	178
Quadro 6 – Centros universitários do Distrito Federal, por ano de credenciamento (1999-2022) .....	189
Quadro 7 – Conceitos institucionais e IGC das IES selecionadas para a pesquisa, de acordo com a organização acadêmica e a categoria administrativa .....	205
Quadro 8 – Codificação das IES selecionadas para a pesquisa .....	208
Quadro 9 – IES selecionadas para a pesquisa segundo código, organização acadêmica, data de criação, modalidades ofertadas, número de cursos, grau acadêmico dos cursos, área de oferta dos cursos, número de cursos e endereços cadastrados (2022) .....	214
Quadro 10 – Categoria administrativa e organização acadêmica das IES nos decretos publicados no período 1997-2017 .....	267

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de IES, por categoria administrativa (Brasil, 1995-2002).....	169
Tabela 2 – Número de IES, por categoria administrativa (Brasil, 2003-2010).....	170
Tabela 3 – Número de IES, por organização acadêmica (Brasil, 2003-2010) .....	171
Tabela 4 – Número de IES, por organização acadêmica (Brasil, 2011-2016) .....	174
Tabela 5 – Número de IES, por organização acadêmica e categoria administrativa (BRASIL, 2021).....	175
Tabela 6 – Total de IES, no Brasil e no Distrito Federal (2003-2010) .....	184
Tabela 7 – Distribuição das IES do Distrito Federal, quanto à categoria administrativa (2021).. .....	188
Tabela 8 – Participantes da pesquisa .....	202
Tabela 9 – Cronologia dos processos de credenciamento/recredenciamento institucional presencial das IES selecionadas para a pesquisa .....	224
Tabela 10 – Conceitos atribuídos aos Eixos do Sinaes nas avaliações institucionais externas das IES selecionadas para a pesquisa (2011-2021).....	228

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abesc	Associação Brasileira das Escolas Católicas
ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior
Abruem	Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais
AC	Análise de conteúdo
ACE	Avaliação das Condições de Ensino
ACO	Avaliação das Condições de Oferta
Andifes	Associação das Instituições Federais do Ensino Superior
Anup	Associação Nacional as Universidades Particulares
AEUDF	Associação Ensino Unificado do Distrito Federal
BASis	Banco de Avaliadores do Sinaes
BM	Banco Mundial
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBPF	Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEA	Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
Cebrap	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEUB	Centro de Ensino Unificado de Brasília
CFE	Conselho Federal de Educação
CI	Conceito Institucional
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRES	Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior
Conaes	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CsF	Programa Ciências Sem Fronteiras

CTAA	Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação
DAES	Diretoria de Avaliação da Educação Superior
DF	Distrito Federal
EaD	Educação a Distância
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
ESCS	Escola Superior de Ciências da Saúde
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
Geres	Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
GRTU	Grupo de Trabalho da Reforma Universitária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IES	Instituição de Educação Superior
IF	Instituto Federal
IGC	Índice Geral de Cursos
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IUPERJ	Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
Mare	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NDE	Núcleo Docente Estruturante
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Paiub	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
Paru	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PAS	Programa de Avaliação Seriada
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
Poge	Políticas Públicas e Gestão da Educação

Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
ProUni	Programa Universidade para Todos
PUC/PR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
PUC/RJ	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
PUC/RS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RA	Região Administrativa
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RI	Relato Institucional
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
Seres	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu	Secretaria de Educação Superior
SFE	Sistema Federal de Ensino
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sisu	Sistema de Seleção Unificado
UECE	Universidade Estadual do Ceará
Uema	Universidade Estadual do Maranhão
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPel	Universidade Federal de Pelotas
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFU	Universidade Federal de Uberlândia

UnB	Universidade de Brasília
UnDF	Universidade do Distrito Federal Jorge Amaury
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
Unesp	Universidade Estadual Paulista
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
Unigranrio	Universidade do Grande Rio
Uninove	Universidade Nove de Julho
Unioeste	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Univali	Universidade do Vale do Itajaí
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO 1 – ESTADO E EDUCAÇÃO SUPERIOR .....</b>	<b>64</b>
1.1 Concepção de Estado.....	64
1.2 Atuação do Estado na educação superior: o marco da Reforma Universitária de 1968.....	68
1.3 Emergência do Estado-avaliador e regulador .....	79
1.4 Reconfigurações do Estado e a educação superior no Brasil: embates e tendências.....	83
1.5 Educação superior no contexto da economia do conhecimento.....	96
1.6 Síntese parcial.....	99
<b>CAPÍTULO 2 – AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E DIVERSIDADE INSTITUCIONAL.....</b>	<b>102</b>
2.1 Avaliação da educação superior como política pública.....	102
2.2 Avaliação da educação superior no Brasil: consensos e conflitos.....	105
2.3 Avaliação institucional externa no Sinaes: movimento e contradição.....	126
2.4 Diversidade institucional como marca distintiva da educação superior brasileira.....	135
2.5 Síntese parcial.....	144
<b>CAPÍTULO 3 – CAMPO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E NO DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>146</b>
3.1 Noção de campo.....	146
3.2 Constituição do campo da educação superior no Brasil.....	153
3.3 Campo da educação superior no Distrito Federal.....	177
3.4 Síntese parcial .....	190
<b>CAPÍTULO 4 – SINAES E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA: PERCURSO METODOLÓGICO E EXPERIÊNCIA CONCRETA.....</b>	<b>192</b>
4.1 Perspectivas de análise e interpretação de dados.....	192
4.2 Materialismo histórico-dialético: a unidade entre a teoria e a realidade.....	196
4.3 A avaliação institucional externa: práticas e perfis.....	199
4.3.1 Perfil e Identidade das IES selecionadas para a pesquisa .....	204
4.3.2 Órgãos de Estado responsáveis pela avaliação e regulação da educação superior..	217
4.4 Síntese parcial.....	218

<b>CAPÍTULO 5 – AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA, REGULAÇÃO E QUALIDADE: MEDIAÇÕES E CONTRADIÇÕES.....</b>	<b>220</b>
5.1 Avaliação institucional externa e regulação da educação superior: as contradições da realidade concreta.....	220
5.2 Sinaes e avaliação institucional externa: relevância e limites.....	230
5.3 Uso dos resultados da avaliação institucional externa e o desenvolvimento das IES.....	242
5.4 Avaliação institucional externa e qualidade da educação superior.....	248
5.5 Síntese parcial.....	256
<b>CAPÍTULO 6 – AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA E DIVERSIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....</b>	<b>260</b>
6.1 Diversidade institucional na realidade brasileira: a homogeneidade legal.....	260
6.2 Relação entre avaliação institucional externa e diversidade institucional.....	269
6.3 Heterogeneidade da educação superior e contexto da economia do conhecimento.....	280
6.4 Mercantilização e avaliação defensiva no campo da educação superior.....	286
6.5 Síntese parcial.....	297
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>301</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>309</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>338</b>

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa está vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade de Brasília (UnB), na Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (Poge). Insere-se no campo de estudo das políticas públicas, na perspectiva de contribuir para a reflexão sobre a avaliação da educação superior<sup>1</sup> como política de Estado e instrumento para a melhoria da qualidade.

O estudo teve como objeto a avaliação institucional externa como expressão de um dos componentes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004a). A problemática que motivou a sua realização consiste na seguinte questão: de que forma a avaliação institucional externa, desenvolvida no âmbito do Sinaes, considera a diversidade das instituições pertencentes ao sistema federal de ensino (SFE) nos processos regulatórios de credenciamento e reconhecimento institucionais, levando-se em conta os princípios da economia do conhecimento? O recorte temporal adotado compreendeu as avaliações institucionais externas realizadas no período de 2018-2021, focalizando um conjunto de instituições de educação superior (IES) públicas e privadas do Distrito Federal (DF).

A avaliação da educação superior no Brasil tem se constituído como um vasto campo de estudos acadêmicos. A literatura da área tem apontado que a avaliação apresenta duas tendências principais quanto à sua concepção e implementação. A primeira é voltada para o controle e a hierarquização entre as instituições e deriva de uma concepção de avaliação meritocrática. Essa tendência se orienta pela lógica da regulação e do cumprimento de normas e requisitos e está voltada para a identificação e o estabelecimento do padrão de excelência, traduzido em listas hierárquicas ou *rankings*. De caráter formativo e transformador, a segunda tendência tem como foco a identificação das insuficiências e potencialidades das instituições e do sistema, com a finalidade de alcançar a melhoria institucional e a construção de uma educação voltada para o desenvolvimento social. Orienta-se pela efetividade científica e social e pela lógica da mudança, da construção da qualidade e da excelência educacional, com inclusão social (BELLONI; BELLONI, 2003; DIAS SOBRINHO, 2003; SOUSA, 2012).

---

<sup>1</sup> Nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, (BRASIL, 1996a), a educação brasileira se organiza em dois níveis: (i) educação básica, que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, e (ii) educação superior. Neste trabalho, a expressão ensino superior será utilizada quando se tratar de citação de autores e documentos que a adotem, bem como quando se referir à realidade educacional anterior a 1996. Nos demais casos, será utilizada a nomenclatura “educação superior”, conforme prevê a legislação vigente.

Ao se estudar a dinâmica da política pública de avaliação da educação superior, o embate entre as concepções fica claro, principalmente, a partir das duas últimas décadas do século XX. Deste período em diante, a avaliação se constituiu como um dos principais mecanismos de controle por parte do poder público na área educacional. No bojo da reforma do aparelho do Estado<sup>2</sup> (BRASIL, 1995b), iniciada no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-1998), articulou-se a retirada de parte da responsabilidade do Estado em relação à oferta da educação superior, concomitantemente, ao aumento do controle sobre as IES e seus cursos, em uma clara adoção do ideário neoliberal<sup>3</sup> nas políticas voltadas para a educação superior. Neste contexto, foi implementado um modelo de avaliação da educação superior baseado no controle e na hierarquização das IES, juntamente com a adoção de medidas que levaram tanto à expansão da educação superior pelo segmento privado quanto à diversificação de instituições e cursos. Se, por um lado, o Estado infundiu um rígido controle orçamentário sobre as instituições públicas, por outro incentivou a expansão pelas instituições vinculadas ao setor privado, atendendo aos interesses desse mesmo setor presentes no campo<sup>4</sup> da educação superior.

---

<sup>2</sup> A partir de 1995, no primeiro mandato do governo FHC (1995-1998), foi implementado o Plano Diretor da Reforma do Estado, que buscava “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995b, p. 6). O plano propôs redefinir o papel do Estado, deixando de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para assumir a função de promotor e regulador desse desenvolvimento, além de estabelecer quatro setores: (i) Núcleo estratégico, que compreende o governo e é responsável pela definição e pelo cumprimento das leis e das políticas públicas – Presidência da República, Poder Legislativo e Judiciário e Ministério Público; (ii) Atividades exclusivas, que compreende o exercício do poder extroverso do Estado de regulamentar, fiscalizar e fomentar a cobrança e a fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social, as normas sanitárias, o controle do meio ambiente, entre outras; (iii) Serviços não exclusivos, que correspondem ao setor de atuação do Estado e de organizações públicas não estatais e privadas e envolve direitos humanos fundamentais, como saúde e educação; (iv) Produção de bens e serviços para o mercado que corresponde às atividades econômicas voltadas para o lucro e que permanecem no aparelho do Estado em virtude da falta de capital privado para o investimento ou pelo seu caráter monopolista, como, por exemplo, as empresas de infraestrutura. Em linhas gerais, a implementação da reforma do Estado previu a adoção de medidas de descentralização, ajuste fiscal, liberalização comercial, privatização e publicização dos serviços não exclusivos do Estado (universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus, por exemplo), por meio do estabelecimento de parcerias com a sociedade para o financiamento e controle desses serviços.

<sup>3</sup> Silva (2005) assinala que, a partir dos anos 1990, o governo federal e parte dos governos estaduais se dispuseram a implementar medidas econômicas de corte neoliberal. Dentre essas medidas, cita-se o desmonte do Estado nacional-desenvolvimentista, voltado para a construção da infraestrutura e provedor dos direitos sociais. A autora aponta que, em seu lugar, foi criado um Estado voltado para os interesses do capital, do livre mercado, com foco no corte de investimentos públicos na área social, especialmente, da educação pública.

<sup>4</sup> Nesta tese, adotou-se a noção de campo desenvolvida por Bourdieu (2003; 2004a; 2004b). O campo é compreendido como o espaço em que diferentes grupos estabelecem relações de luta e colaboração, com base em dinâmicas e regras próprias, constituindo um sistema estruturado de posições. Para os fins deste estudo, entende-se a educação superior brasileira como um espaço em que os agentes se organizam em torno de objetivos e práticas específicas e apresentam interesses comuns e antagônicos, dependendo do objeto em disputa. No campo da educação superior, estruturam-se dois subcampos – público e privado.

Na visão de Afonso (2005), o interesse demonstrado pela avaliação por governos neoconservadores e neoliberais recebeu a denominação de Estado-avaliador, a partir da década de 1980, postura que significa a adoção da competição e da lógica do mercado pelos estados nacionais. Trata-se do emprego do modelo de gestão privada no domínio público, com ênfase no controle de resultados e produtos, levando à incorporação e à implementação da racionalidade empresarial na gestão pública. Essas ações se traduziram em reformas e na redefinição do papel do Estado, por meio da implementação do modelo gerencial de Estado, denominado Nova Gestão Pública (NGP). No Brasil, a adoção do corolário da NGP que guiou a proposta de reforma do aparelho do Estado vem se mostrando determinante para alterar a concepção de Estado e de políticas públicas, explicitando as intencionalidades que deram rumo às ações estatais naquele momento histórico.

Na educação superior, em 1996, foi instituído o Exame Nacional de Cursos (ENC), mais conhecido como “provão”, exame que, até o ano de 2003, foi realizado por estudantes concluintes de cursos de graduação, orientado pela modalidade de avaliação em larga escala. Nesse período, também, foi implantada a Avaliação das Condições de Oferta (ACO), prevista no Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996 (BRASIL, 1996b), que estabeleceu os procedimentos para o processo de avaliação de cursos e instituições de educação superior.

No que se refere à avaliação externa, o referido decreto determinou que a sua condução se daria por comissão especialmente designada pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC) e que deveriam ser observados os seguintes aspectos institucionais:

- (i) administração geral (funcionamento dos órgãos colegiados, relações com a mantenedora; eficiência das atividades-meio em relação aos objetivos finalísticos);
- (ii) administração acadêmica (adequação dos currículos dos cursos de graduação e da gestão da sua execução; adequação do controle do atendimento às exigências da execução do currículo; adequação dos critérios e procedimentos de avaliação do rendimento escolar);
- (iii) integração social (avaliação do grau de inserção da IES na comunidade local e regional, por meio da extensão e prestação de serviços);
- (iv) produção científica, cultural e tecnológica (avaliação da produtividade em relação à disponibilidade de docentes qualificados, considerando-se o regime de trabalho).

O mesmo dispositivo legal previu que a comissão de avaliação institucional externa deveria considerar outros instrumentos de avaliação, a saber: autoavaliação; avaliações de cursos realizadas pelas comissões de especialistas designadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); resultados dos exames nacionais de

curso avaliação da pós-graduação conduzida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e indicadores de desempenho global<sup>5</sup> (BRASIL, 1996b).

Embora houvesse a previsão do uso de outros instrumentos e indicadores na avaliação da educação superior, o ENC foi o mecanismo que teve maior repercussão social. Com ampla divulgação de seus resultados na mídia, funcionou como forma de classificação e de competitividade entre as IES. O exame baseava-se nos resultados e na produtividade para exercer o controle e a regulação por parte do Estado. Servia, ainda, como instrumento para verificar o êxito do processo de ensino e aprendizagem desenvolvido pelas instituições, principalmente no que dizia respeito à aferição de “conhecimentos e competências adquiridos pelos estudantes em fase de conclusão dos cursos de graduação”, conforme preconizava a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995a).

Apesar das críticas da comunidade de professores e estudantes, o ENC foi gradualmente se consolidando “como sinônimo de avaliação e instrumento de informação dos grupos interessados na Educação Superior, de modo especial, o setor privado” (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 204). Desta forma, foi legitimado como instrumento de regulação e assegurou a hegemonia, fazendo com que a avaliação da educação superior fosse referenciada e reduzida, na ótica do senso comum, a um único exame. Problematizando essa questão, o autor destaca que o exame produziu efeitos na modelagem do sistema de educação superior, pois teve impacto na organização acadêmica de cursos, com unificação de currículos e indução de práticas pedagógicas, com muitas IES se dedicando a preparar os estudantes para realizá-lo.

A contraposição ao modelo de avaliação implementado pelo ENC aconteceu com a perspectiva adotada pelo Sinaes, em um movimento dialético de construção de uma nova proposta de avaliação da educação superior, a partir das experiências acumuladas. Em 2003, no primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), foram iniciados os

---

<sup>5</sup> O Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, fixou, no art. 3º, os seguintes indicadores de desempenho global: I – taxa de escolarização bruta e líquida; II – taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso; III – taxas de evasão e de produtividade; IV – tempo médio para conclusão dos cursos; V – índices de qualificação do corpo docente; VI – relação média alunos por docente; VII – tamanho médio das turmas; VIII – participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação; IX – despesas públicas por aluno no ensino superior público; X – despesa por aluno em relação ao Produto Interno Bruto – PIB por habitante nos sistemas público e privado; XI – proporção da despesa pública com a remuneração dos professores (BRASIL, 1996b). Este decreto foi revogado pelo Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001 (BRASIL, 2001c).

trabalhos da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA)<sup>6</sup>, constituída com a finalidade de oferecer subsídios para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da educação superior e elaborar uma revisão crítica dos instrumentos, metodologias e critérios utilizados até então. Na proposta elaborada pela referida comissão, a avaliação institucional assumiu o centro da avaliação da educação superior, com ênfase na tomada de consciência pela IES e a partir da participação coletiva, adotando um caráter formativo, de aperfeiçoamento institucional e de autorregulação. O cerne da avaliação passava a ser, portanto, o processo de autoavaliação e de autoconhecimento institucional, traduzindo uma mudança significativa na concepção de avaliação da educação superior.

As informações levantadas por meio da autoavaliação deveriam ser complementadas pela avaliação externa realizada por membros da comunidade acadêmico-científica, *in loco*. Coordenada pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), a avaliação externa foi concebida como um importante instrumento crítico e organizador, voltado para a superação de problemas institucionais e para o fortalecimento do sistema (BRASIL, 2004c). Para a composição de uma visão sistêmica da educação superior, a proposta da CEA previa, ainda, a realização de um exame a ser aplicado aos estudantes do segundo e do último ano – de forma amostral –, além do levantamento das informações estatísticas coletadas periodicamente pelo MEC. Nos termos propostos, a avaliação da educação superior tinha como foco o processo formativo de melhoria institucional, com compromisso científico-social.

O Sinaes trouxe um novo entendimento para a avaliação e a regulação, vinculando os resultados da avaliação aos processos de regulação e supervisão da educação superior. Em se tratando da relação do Estado com a sociedade, o sistema estabeleceu que essas duas funções devem ser exercidas para efeito de planejamento e garantia de qualidade da educação superior. Para isso, propôs que o poder público elaborasse a política e os aparatos normativos de controle, de forma clara e democrática, a fim de ultrapassar a atuação regulatória meramente burocrática. Ao mesmo tempo, o Estado deve consolidar a avaliação como um meio de fornecer elementos para a reflexão sobre a educação superior e propiciar melhores condições para o desenvolvimento nacional (BRASIL, 2004c).

---

<sup>6</sup> A CEA foi composta por José Dias Sobrinho (Presidente), Dilvo Ivo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hélió Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (Capes), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Júnior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (Inep), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (Unisinos), Maria José Jackson Costa (UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (Inep), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (Furb), Giliate Coelho Neto (UNE), Fabiana de Souza Costa (UNE) e Rodrigo da Silva Pereira (UNE). Daniel Ximenes (SESu) foi o Coordenador Executivo, assessorado por Adalberto Carvalho (SESu) (BRASIL, 2004c).

A elaboração do Sinaes foi marcada por intenso embate político, no que se refere à concepção da avaliação relacionada às vertentes de formação e de controle (ROTHEN; SCHULZ, 2006). No processo legislativo, a proposta com enfoque de avaliação formativa foi substituída por um processo concebido por um viés de controle, disposto na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004a), que instituiu o referido sistema. De acordo com os autores, a principal diferença estabelecida entre o que foi pensado pela CEA e o que foi aprovado na lei foi a seguinte: enquanto a proposta defendia a avaliação como processo de formação das IES, a lei estabeleceu a avaliação como referencial para os processos de regulação e supervisão da educação superior, mantendo a perspectiva do Estado-avaliador<sup>7</sup> concernente ao modelo de avaliação da educação superior representado pelo ENC. Apesar disso, Rothen e Schulz (2006) reconhecem que o Sinaes foi um avanço em relação aos procedimentos avaliativos adotados na educação superior brasileira, desde 1995, pois se articula como um sistema em que os componentes de avaliação se integram e se complementam no lugar do uso de instrumentos isolados. Além disso, prioriza a avaliação institucional, representando uma mudança em relação ao modelo de avaliação voltado essencialmente para o controle e o ranqueamento.

Importa destacar que o Sinaes foi criado com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das IES, cursos e desempenho acadêmico dos estudantes. Suas finalidades foram descritas como: i) melhoria da qualidade da educação superior; ii) orientação da expansão da sua oferta; iii) aumento da eficácia institucional e efetividade acadêmica e social, com aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das IES, 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).

Diante dessas finalidades, o Sinaes fixou o compromisso da política pública com a qualidade da educação superior, sua expansão e seu desempenho (eficácia e efetividade), como aspecto essencial da sua existência. O processo de avaliação deve considerar as responsabilidades sociais e a missão pública das IES, levando em conta a especificidade institucional, o respeito à diferença e à diversidade e a afirmação da identidade institucional como estratégias para o alcance das finalidades do sistema. Sua concepção teve como base os seguintes princípios éticos, filosóficos e operacionais:

---

<sup>7</sup> De acordo com Neave (2004), o Estado-avaliador busca orientar as políticas públicas educacionais, em especial, as relativas à educação superior, com foco no controle sobre o produto ou resultado final, ao invés de adotar a verificação sobre o processo. Além disso, os critérios de avaliação institucional se deslocam das demandas individuais para o atendimento às necessidades do mercado.

- (i) a educação é direito social e dever do Estado, o que significa dizer que as IES têm a responsabilidade de mandato público para garantir um direito social aos indivíduos. Com isso, devem prestar contas à sociedade do cumprimento das suas obrigações quanto à formação acadêmica, ética e política dos cidadãos e à produção científica, cultural e tecnológica.
- (ii) A regulação e a avaliação devem ser exercidas pelo Estado e pela comunidade educativa, conforme suas especificidades e responsabilidades.
- (iii) As IES devem atuar na produção dos meios para o desenvolvimento sustentado do País e na formação acadêmico-científica dos cidadãos, de acordo com os valores sociais historicamente determinados, com base na qualidade e relevância social.
- (iv) A avaliação educativa deve ser concebida como prática social e ser capaz de gerar informações indutoras da qualidade acadêmica do sistema e das IES.
- (v) A regulação e a avaliação devem respeitar a identidade e a diversidade institucionais em um sistema heterogêneo, contribuindo para a construção de uma política de educação superior em que sejam considerados o pluralismo, a alteridade e as diferenças institucionais, em um contexto de solidariedade e de cooperação.
- (vi) O Estado deve implementar instrumentos de avaliação que possibilitem uma visão global do sistema e das IES, integrando as partes em um todo coerente.
- (vii) A avaliação precisa ter legitimidade técnica, política e ética, assegurada pelo rigor metodológico, respeito à pluralidade, participação democrática e qualidades profissionais e cidadãs de seus sujeitos.
- (viii) Os processos de avaliação devem ser contínuos e permanentes para criar a cultura de avaliação, comprometida com os interesses e valores sociais (BRASIL, 2004c).

O Sinaes propôs um complexo conjunto avaliativo baseado em três componentes: i) avaliação institucional – que abrange autoavaliação e avaliação externa, sendo a primeira conduzida pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada IES e a segunda realizada pelas comissões designadas pelo Inep; ii) avaliação de cursos de graduação, e iii) avaliação do desempenho de estudantes, desenvolvida por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Os resultados da avaliação realizada no âmbito desses três componentes constituem o referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior.

Belloni (1999) afirma que a avaliação institucional é um instrumento para aprimoramento da gestão pedagógica e administrativa das instituições e dos sistemas de ensino, visando à melhoria da qualidade. No Sinaes, a avaliação institucional interna e externa é prevista como o procedimento que contempla a “análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso

social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e seus cursos” (BRASIL, 2004a). Observa-se a centralidade que o Sinaes atribuiu à avaliação institucional como organizadora do processo avaliativo, que deve buscar a totalidade e a globalidade institucionais. Nesta lógica, Griboski, Peixoto e Hora (2018) assinalam que a avaliação institucional externa é um processo orientado por uma visão multidimensional, buscando integrar o caráter formativo da avaliação e regulação, e que este componente do sistema se referencia nos padrões de qualidade para a educação superior expressos nos instrumentos de avaliação.

Em sua origem, o Sinaes buscou priorizar a avaliação institucional, dentre os três componentes previstos, assumindo-a como responsabilidade a ser compartilhada entre Estado e IES. No desenho da política, o elemento central do sistema avaliativo deve ser a instituição, considerando-se o papel social, a efetividade social e a relevância das suas atividades. A avaliação institucional externa deve atuar, assim, como um instrumento crítico e organizador das ações da IES e do poder público, de forma coerente com a avaliação interna, tendo potencial para corrigir eventuais fragilidades e erros de percepção produzidos pela avaliação interna (PEIXOTO, 2011). Além disso, foi concebida como uma forma de subsidiar a qualidade acadêmica e o desenvolvimento institucional, bem como a implantação de políticas públicas ligadas à regulação da educação superior (BRASIL, 2004c).

Combinada com a autoavaliação, a avaliação institucional externa deve se constituir como um espaço de autoconhecimento e reflexão acerca das características institucionais, tendo em vista a melhoria da qualidade. Ademais, a avaliação institucional externa é chancelada pelo poder público na “lavratura dos correspondentes atos regulatórios” (FERNANDES, 2017, p. 27), levando em consideração que é utilizada como referencial para os atos de credenciamento e credenciamento institucionais. Verifica-se que a avaliação institucional externa tem usos diferentes, a depender a quem se dirige. No caso das IES, a avaliação externa pode servir como instrumento de desenvolvimento institucional. Para o poder público, sua utilidade tem sido regulatória, voltada para a emissão de atos autorizativos, quando deveria servir para a adoção de medidas de melhoria qualitativa do sistema como um todo.

A Lei nº 10.861/2004 previu que a avaliação institucional tem como objetivo identificar o perfil e o significado da atuação da IES, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores. Obrigatoriamente, deve considerar as seguintes dimensões institucionais: i) a missão e o plano de desenvolvimento institucional; ii) a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; iii) a responsabilidade social da instituição; iv) a comunicação com a sociedade; v) as políticas de pessoal; vi) a organização e gestão da

instituição; vii) a infraestrutura física; viii) o planejamento e a avaliação; ix) as políticas de atendimento aos estudantes, e x) a sustentabilidade financeira (BRASIL, 2004a).

Considerando-se diferentes dimensões das IES, nota-se que a avaliação institucional externa se constituiu como um compromisso com a qualidade da educação superior, a partir de uma proposta formativa e global. Entretanto, esta perdeu relevância com base na constituição de índices formulados e aplicados pelo Inep, a partir de 2008. Por meio da Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008 (BRASIL, 2008c), e da Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008d), foram criados o Conceito Preliminar de Curso (CPC)<sup>8</sup> e o Índice Geral de Cursos (IGC)<sup>9</sup>, respectivamente. Esses dois mecanismos trouxeram mudanças significativas para o Sinaes, pois passaram a ser usados para fins regulatórios, promovendo a dispensa da realização da avaliação externa, em casos previstos nas normas editadas pelo MEC. Além disso, foram utilizados para o ranqueamento de cursos e de IES, fortalecendo a visão de controle do Sinaes e subsumindo a avaliação à regulação (BIANCHETTI; SGUISSARDI, 2017).

Estabelecendo distinção entre as funções de avaliação e regulação, Verhine (2015) destaca que medidas de regulação podem ser concebidas como política de governo, uma vez que o grau de exigência pode ser ajustado em função das políticas de expansão e de garantia de qualidade a serem implantadas. A avaliação, por sua vez, pode ser entendida como política de Estado porque seus critérios e procedimentos têm que ser fundamentados em noções de ordem técnica, constituindo-se em um processo de caráter formativo. No Sinaes, articular e integrar a dimensão formativa da avaliação com a dimensão do controle da regulação tem se constituído um desafio e um processo repleto de tensionamento.

A introdução de indicadores gerou um intenso debate na educação superior, partindo-se de diferentes pontos de vista. De forma geral, as críticas revelam aspectos relacionados à: mensurabilidade da qualidade da educação superior reduzida a um conceito e centralidade atribuída a esses conceitos, que passaram a ser utilizados como subsídios nas decisões regulatórias. Convergindo com esse entendimento, Fernandes *et al.* (2017) apontam que as

---

<sup>8</sup> O CPC é um indicador composto por oito componentes: i) nota dos concluintes no Enade; ii) nota do Indicador de Diferença entre o Desempenho Observado e Esperado; iii) proporção de professores mestres; iv) proporção de professores doutores; v) proporção de professores em regime de trabalho parcial ou integral; vi) média das respostas do Questionário do Estudante referentes à organização didático-pedagógica; vii) média das respostas do Questionário do Estudante referentes à infraestrutura e às instalações físicas; viii) média das respostas do Questionário do Estudante referentes às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional (INEP, 2020a).

<sup>9</sup> O IGC é um indicador que resulta: i) das notas contínuas de Conceito Preliminar de Curso (CPC) dos cursos de graduação avaliados no último triênio dos cursos da IES; ii) do número de matrículas nos cursos de graduação computados; iii) dos conceitos dos cursos de mestrado e doutorado atribuídos pela Capes na última avaliação trienal disponível, e iv) do número de matrículas nos cursos de mestrado e doutorado, excluídas as informações, no caso das IES que não ofertam este tipo de pós-graduação (INEP, 2020b).

críticas revelam que os indicadores são medidas quantitativas e padronizadas e, assim, não traduzem a riqueza e a complexidade das atividades dos cursos e das IES. Além disso, os autores consideram que os resultados assumiram papel importante nas decisões regulatórias, em detrimento dos indicadores constantes do instrumento de avaliação externa institucional e de curso. Nesse bojo, ressalta-se que o resultado do Enade influencia a formação do CPC, sobremaneira, apresentando importantes consequências regulatórias.

Por outro lado, a divulgação dos resultados da autoavaliação e da avaliação institucional externa não recebe o mesmo destaque. Isso porque a avaliação institucional externa é realizada de maneira não simultânea, e o Conceito Institucional (CI) é publicizado à medida em que a avaliação *in loco* acontece, em um processo que pode levar tempo. Além disso, a divulgação é feita por meio do cadastro e-MEC<sup>10</sup>, que, embora seja público, é mais usado pelas IES para controle e acompanhamento de seus processos regulatórios, tendo, assim, uma repercussão muito restrita (GRIBOSKI; PEIXOTO; HORA, 2018). Levando-se em consideração a assimetria na divulgação dos diferentes componentes avaliativos do Sinaes, é possível constatar a priorização dos resultados advindos dos índices, em detrimento dos processos de avaliação externa. Há, portanto, uma clara inversão de valores e sentidos defendidos pelo Sinaes. A aplicação dos índices tem tido como efeito a ênfase na performatividade e na qualidade individual das instituições, não estando referenciada na qualidade do sistema como um todo.

Representando parte do segmento privado da educação superior, a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES) apresenta críticas ao IGC e ao CPC, que convergem com os aspectos já assinalados. Primeiramente, é considerado que esses conceitos não estão previstos na legislação do Sinaes. Em segundo lugar, o “CPC consiste em um indicador que reúne informações obtidas quase que exclusivamente a partir do desempenho e do pronunciamento dos estudantes” (HORTA, 2015, p. 39). Ademais, é apontado que o único quesito em que a fonte é a própria instituição é a titulação e o regime de trabalho dos docentes, descartando-se a participação das IES no processo. É assinalado, ainda, que a mesma lógica que preside o cálculo do conceito preliminar é transferida para o IGC, uma vez que agrega a média dos conceitos ponderados pelas matrículas no triênio e dos conceitos obtidos pelos cursos de pós-graduação. Sendo assim, a lógica de adoção desses mecanismos é regulatória porque a avaliação pressupõe outras demandas, como as que evidenciam, por exemplo, “os fatores e as

---

<sup>10</sup> O e-MEC é um sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de ensino. O sistema mantém as informações organizadas em um cadastro de cursos e instituições, o cadastro e-MEC (BRASIL, 2017d).

estratégias que conduzem ao sucesso e à inovação, em benefício do conjunto” (p. 40). Na visão da associação, os conceitos relacionados à concepção original do Sinaes, como o Conceito de Curso (CC) e o CI, foram ofuscados pelos indicadores, passando a ser exceções e havendo um distanciamento entre a prática da avaliação e o espírito da legislação do Sinaes. As considerações apresentadas demonstram as contradições existentes nas funções de avaliação e regulação exercidas pelo Estado e explicitam os antagonismos perceptíveis aos setores que estão sujeitos às normas.

Se, por um lado, o uso de indicadores pode ter dado à regulação uma métrica que auxilia na sistematização de padrões decisórios mais transparentes e mais inteligíveis para as IES e para a sociedade, por outro lado privilegiou o seu uso, em substituição aos processos de avaliação institucional externa e de autoavaliação. Ao mesmo tempo, propiciou a classificação das IES e dos cursos, a partir da lógica de mercantilização, acrescentando mais um elemento de competitividade no disputado mercado da educação superior. Logo, o poder público tem expressado a qualidade da educação superior por índices, deixando de considerar a complexidade da diversidade institucional e heterogeneidade do sistema de educação superior.

Cumpram-se destacar que, desde a sua concepção, o Sinaes enfatizou a importância da avaliação institucional como espaço privilegiado para o conhecimento das potencialidades e insuficiências das IES, tendo a autoavaliação como instrumento central do processo e a IES como sujeito principal no processo avaliativo. Gradativamente, a avaliação, ao invés de servir como agente de transformação das IES e da qualidade do ensino ofertado, tem sido utilizada como instrumento da regulação. Assim, o sistema criado para se constituir em uma ruptura com o modelo de avaliação, baseado no controle e na competição, tem, na realidade, se aproximado cada vez mais dele.

A tese defendida na pesquisa é que a adoção de procedimentos burocráticos e de regulação tem dificultado que a avaliação institucional externa seja capaz de traduzir a diversidade institucional, conferindo um caráter homogeneizador à avaliação subjacente ao Sinaes e contrariando o princípio do respeito à identidade e diversidade das instituições.

No que se refere à diversidade institucional, é importante destacar que, em sua origem, o Sinaes reconheceu a enorme diversificação da educação superior, como resultado da iniciativa própria das IES ou das imposições externas colocadas por governos, organismos multilaterais, pelo mercado educacional ou por setores difusos da sociedade. No documento que estabelece as bases do sistema avaliativo, a diversificação é explicada a partir da necessidade de criação de instituições com diferentes perfis e concepções, tendo em vista a dificuldade de se atender satisfatoriamente as demandas sociais da realidade histórica (BRASIL, 2004c). Por este motivo,

o referido sistema enfatizou a importância de se considerar as diferenças institucionais e estabeleceu que a avaliação deveria levar em conta as especificidades dos estabelecimentos, dando ênfase ao pluralismo de IES.

No Sinaes, a avaliação institucional tem por objetivo identificar o perfil e significado de atuação da IES, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando diferentes dimensões institucionais e assegurando o respeito à identidade e à diversidade de instituições e cursos (BRASIL, 2004c). Assim sendo, a diversidade institucional é um elemento a ser considerado na avaliação, com base no reconhecimento da existência de grande heterogeneidade de instituições. Esse processo de diversificação foi intensificado desde a segunda metade da década de 1990, no contexto da reforma do Estado e da expansão significativa da educação superior brasileira, com forte prevalência no setor privado.

Embora o Sinaes tenha previsto o respeito à diversidade institucional, não há uma definição do que venha a ser esse conceito e nem a explicitação dos elementos que o compõem. Nesta pesquisa, fez-se o esforço de se chegar a uma aproximação do conceito de diversidade institucional, a partir da literatura sobre o tema. No entanto, registra-se a polissemia do termo. Tendo em vista a abrangência linguística, política e social característica do termo diversidade, é necessário discutir e definir a acepção adotada nesta tese. De acordo com o dicionário Michaelis (2016), o vocábulo diversidade significa a “qualidade daquilo que é diverso, diferença, dessemelhança, variação, variedade” (p. 302), podendo ainda ter a acepção de “conjunto que apresenta características variadas, multiplicidade” (p. 302).

Importante contribuição para o debate da diversidade foi dado por Luce (2006) ao estabelecer a distinção entre os termos diversidade, diferenciação e diversificação, usados indistintamente quando se trata da educação superior. A autora define diversidade como um critério ou categoria utilizada para descrever, comparar, classificar e avaliar sistemas, instituições, programas e funções da educação superior, em qualquer momento no tempo e no espaço histórico. Considera, então, tanto (i) a diversidade estrutural e institucional da educação superior, que pode ser representada pelos subsistemas (federal, estadual e municipal) ou tipos de instituições, conforme a categoria administrativa (pública ou privada, comunitária, confessional e filantrópica) ou a organização acadêmica (faculdade, centro universitário, instituto e universidade), quanto a (ii) diversidade programática expressa pelos tipos de cursos, projetos e ações de pesquisa e de extensão desenvolvidos pela IES. A autora assevera que a diversidade programática tem consistido em uma estratégia competitiva para as instituições privadas.

Em complemento à definição de diversidade, Luce (2006) assegura que a diversificação é uma característica dos sistemas de educação superior nos países que democratizaram o acesso à educação superior, enquanto a diferenciação é usada para designar o processo em que se interpreta a dinâmica das modificações, ocorridas em um sistema ou instituição que leva a uma maior ou menor diversidade em sua constituição. Para a autora, a diversificação e/ou diferenciação de instituições e programas é uma política de educação superior ou estratégia de reformas educacionais, que tem como objetivo a expansão da educação superior e a sua adequação ao mundo do trabalho.

Sousa (2008; 2013) assinala que o campo da educação superior no Brasil expressa uma pluralidade de categoria administrativa e de organização acadêmica das instituições que o compõem. Para o autor, essa morfologia institucional heterogênea tem implicações sobre a produção e legitimação de discursos e práticas variadas que traduzem posições complementares. Se, por um lado, as práticas revelam a intenção das IES em atenderem às diretrizes das políticas públicas definidas para o setor, por outro lado, também, servem para imprimir características determinadas para os seus processos de gestão, de forma a diferenciá-las no cenário competitivo do qual fazem parte.

Analisando-se a trajetória da educação superior particular, Martins (1997) utilizou a noção de campo<sup>11</sup> como espaço social que possui estrutura própria e se define por objetivos específicos, o que lhe confere uma lógica particular de funcionamento. Segundo o autor, o campo da educação superior no Brasil é complexo e marcado pela heterogeneidade institucional, em virtude das posições diferenciadas das IES diante dos “dados constitutivos que tendem a comandar o funcionamento de espaço social” (p. 158). O campo da educação superior é concebido como espaço competitivo e definidor da hierarquia das IES.

Sampaio (2000) explicita que o fato de a noção de diversificação compreender outras noções leva a confundir a heterogeneidade e diversidade de um sistema (dependência administrativa e natureza institucional) com a ideia de diversificação da educação superior. Para a autora, esses termos têm elementos comuns, tais como: “ampliação e diferenciação da clientela, diferenciação de funções das instituições no sistema [...] ou pluralidade de vocações e interações

---

<sup>11</sup> Nesta pesquisa, utiliza-se a noção de campo elaborada por Pierre Bourdieu (1930-2002) para se referir ao espaço social da educação superior. A noção de campo foi concebida por Bourdieu (2004a) como uma ferramenta para pensar o mundo social, buscando estudar a lógica da dominação existente nas sociedades de classe e os mecanismos pelos quais ela se oculta e se perpetua. Para tanto, o autor parte da análise da particularidade da realidade concreta, objetiva e historicamente situada. Neste sentido, o campo é compreendido como o espaço de embates, onde diferentes grupos disputam e compartilham interesses e relações de poder, com base em dinâmicas e regras próprias, constituindo um sistema estruturado de posições (BOURDIEU, 2003; 2004a; 2004b; 2013).

institucionais [...] flexibilidade no processo ensino-aprendizagem” (p. 109). Neste sentido, a diversificação, no caso do sistema brasileiro, instaurou uma diferenciação e hierarquização entre os estabelecimentos que compõem o sistema, havendo instituições que passaram a atender a demanda de massa, enquanto outras conseguiram se preservar dos efeitos da massificação.

Como ressaltado antes, apesar de ser uma expressão muito recorrente nas produções que discutem a educação superior e ser uma característica estruturante do sistema de educação superior brasileiro, a diversidade institucional não é um conceito objetivo proposto ou consolidado nos estudos da área. Diante disso e considerando-se o estudo da literatura (MARTINS, 1997; 1998; SAMPAIO, 2000; 2014; SOUSA, 2003; 2013; 2021), nesta pesquisa, propõe-se definir a diversidade institucional como a forma pela qual as IES se apresentam no campo da educação superior, referindo-se às suas características próprias e diferenciadoras das demais do campo. Nesse sentido, a diversidade refere-se aos atributos de identidade e às práticas acadêmicas, considerando-se, notadamente, a organização acadêmica e a categoria administrativa. Essa definição não tem a pretensão de esgotar as diferenças presentes no campo da educação superior, mas busca contribuir para que as IES sejam vistas em uma análise sistêmica e global, na perspectiva da qualidade de natureza social da educação superior.

Admitindo-se a heterogeneidade como a marca distintiva do campo da educação superior brasileira e buscando compreender o papel da avaliação na configuração dessa realidade, entende-se a avaliação institucional externa como um instrumento que possibilita conhecer as especificidades e os elementos de diferenciação entre as instituições, tanto públicas quanto privadas. Pode, assim, propiciar a elaboração de políticas públicas capazes de promover a qualidade da educação, a partir dessa realidade diferenciada. Desta maneira, o Sinaes tem papel fundamental no reconhecimento das diferenças institucionais e na promoção da qualidade da educação superior.

Visto como uma totalidade, o Sinaes reafirmou a necessidade de criação de instituições com diferentes perfis e concepções para atender as demandas sociais da sociedade contemporânea. Essa pluralidade de demandas impôs desafios relacionados: à formação do indivíduo para o trabalho e para a cidadania; à preservação da cultura e inserção ativa no mundo globalizado; ao atendimento das carências educacionais e de saúde; ao desenvolvimento de inovação tecnológica, dentre outras demandas, muitas vezes, contraditórias (BRASIL, 2004c). Tal percepção corrobora o entendimento corrente de que as novas exigências colocadas sobre as instituições formadoras respondem a uma tendência denominada economia do conhecimento, que acirra as diferenças na educação superior, desde o final do século XX. Neste

contexto, verifica-se a transformação do conhecimento em mercadoria imaterial de alto valor, como resultado dessa nova configuração capitalista.

Dias Sobrinho (2005) afirma que a educação superior tem passado por mudanças significativas nas últimas décadas, tendo em vista a importância dada ao conhecimento, mormente aquele que apresenta critérios de utilidade e aplicabilidade às organizações mercantis, determinando, assim, novos padrões de organização social, acadêmica e econômica. Conforme o autor, esse cenário está enraizado no mundo contemporâneo, constituindo-se no cerne da globalização dos mercados, com estreitamento dos vínculos entre educação e economia. Novos desafios têm sido propostos à educação superior “na direção da privatização, diversificação institucional, expansão quantitativa e fragmentação das atividades acadêmico-científicas” (p. 23), em virtude do valor que o conhecimento assume para o setor produtivo. Este contexto favorece o aparecimento de novos tipos e perfis de instituições de educação superior, aprofundando-se a diversidade institucional.

No cenário da economia do conhecimento, as IES têm a sua atuação associada aos princípios econômicos. Independentemente do tamanho da instituição, categoria administrativa ou organização acadêmica, uma dimensão econômica sem precedentes tem se apresentado, trazendo modos diferentes de agir, conhecer e se portar no campo da educação superior. Notadamente, a economia do conhecimento recai com mais vigor e consequências sobre a universidade, devido ao seu compromisso social com a geração do conhecimento novo e ao seu reconhecimento como *locus* privilegiado de produção do saber (SOUSA, 2022). No entanto, isto não significa que as demais instituições estejam imunes aos seus efeitos, considerando-se que o campo da educação superior comporta uma pluralidade de IES e atores que possuem interesses distintos em sua dinâmica. Neste contexto, novos temas, interesses e agendas passaram a constar das investigações sobre a educação superior: arquiteturas acadêmicas (FRANCO; MOROSINI, 2012), universidades de classe mundial (THIENGO; ALMEIDA; BIANCHETTI, 2019; SOUSA, 2022), internacionalização da educação superior (NEVES; BARBOSA, 2020; DALLA CORTE; MOROSINI; FELICETTI, 2022), dentre outros. O surgimento de novos campos de estudo e novas linhas de pensamento acerca da educação superior tem demonstrado que a economia do conhecimento se traduz pela mercantilização do saber e pela lógica excludente de grandes parcelas da população, em nível mundial. A realidade é ocultada pela falsa ideia de democratização do conhecimento difundido sob denominações como sociedade do conhecimento e sociedade da informação, para citar algumas.

No desenvolvimento da presente investigação, foi realizado o aprofundamento teórico de aspectos essenciais para a compreensão da política pública de avaliação da educação

superior, levando-se em consideração a complexidade do sistema brasileiro de educação superior que apresenta, entre outras características, uma expressiva diversidade institucional. Logo, foi necessário esclarecer conceitos estruturantes e refletir sobre a constituição histórica da educação superior brasileira, tendo em conta sua relação com o Estado e os diversos atores sociais envolvidos. Neste percurso, discutiu-se a relação entre avaliação e regulação da educação superior para, enfim, adentrar à discussão acerca da avaliação institucional externa e da diversidade institucional, articulando-se os princípios da economia do conhecimento.

Para compreender as relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade, por meio das políticas públicas da educação superior, foi adotada a noção de Estado a partir da perspectiva marxista. Esta opção se deu em virtude do seu potencial crítico-analítico na explicação das relações antagônicas que caracterizam a sociedade capitalista, marcada pela dominação de classe (MARX, 1985). Assim, considerou-se que o Estado tem raízes nas condições materiais de existência e nas relações que os homens estabelecem entre si para produzir. Portanto, o Estado nasce do movimento da história e é dinâmico e mutável como a própria sociedade. Como emerge das relações de produção, o Estado não representa o bem comum, mas é a expressão da estrutura de classes e tem como função assegurar a exploração, assumindo-se como forma política e instrumento de dominação. Essa premissa norteou a análise da relação entre Estado e educação superior, demonstrando as contradições e mediações realizadas por meio da política de avaliação adotada para esse nível educacional. Considerando que o ponto de partida da investigação é a realidade concreta, a síntese de muitas determinações (MARX, 2008), assume-se que a investigação da avaliação institucional externa e da diversidade institucional se apoia em pressupostos que podem ser afirmados ou negados, a partir da análise da totalidade da educação superior e de seus nexos com as partes.

Muitos estudos têm mostrado a avaliação da educação superior como um instrumento que vem assumido, cada vez mais, uma função mais regulatória do que formativa, destacando-se: Afonso (2005); Dias Sobrinho (2003; 2004a; 2004b; 2005; 2010; Fernandes *et al.* (2017); Griboski; Peixoto; Hora (2018); Peixoto (2011); Rothen; Schulz (2006) e Sousa (2012; 2021). Além disso, a literatura tem apontado que as transformações ocorridas na educação superior envolvem a diversidade institucional, conforme asseveram Caregnato (2007), Catani e Oliveira (2000), Mancebo (2015), Martins (1997; 1998; 2009), Sampaio (2000; 2014) e Sousa (2013; 2021). E, ainda, as transformações ocorridas na educação superior, em virtude da economia do conhecimento, têm sido objeto de estudo de autores como Afonso (2015), Dias Sobrinho (2005; 2014) e Sousa (2021; 2022). Partindo-se da contribuição trazida por esses autores, a pesquisa adotou os seguintes pressupostos:

- i) a adoção de princípios burocráticos e reguladores pelo Sinaes tem dificultado que a avaliação institucional externa seja capaz de reconhecer a diversidade institucional, presente nos subcampos público e privado da educação superior.
- ii) A avaliação institucional externa tem assumido caráter regulatório, diminuindo o seu papel como mediadora da qualidade da educação superior.
- iii) O não reconhecimento da diversidade institucional faz parte da política regulatória da educação superior, que toma o diferente como igual, em uma perspectiva homogeneizadora de avaliação.
- iv) Os princípios da economia do conhecimento têm influenciado as instituições universitárias e não universitárias na adoção de práticas e discursos que possibilitem atender as novas demandas por conhecimento concebido como mercadoria.

Assumindo esses pressupostos, a pesquisa teve como objetivo geral analisar como a avaliação institucional externa, desenvolvida pelo Sinaes, considera a diversidade institucional existente no campo da educação superior, a partir de processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior públicas e privadas do Distrito Federal, levando-se em conta a relação desse campo com a economia do conhecimento.

De maneira articulada ao objetivo geral, a pesquisa teve como objetivos específicos:

- i) refletir sobre as relações que se estabelecem entre a avaliação institucional externa e a diversidade institucional nos processos de credenciamento e credenciamento, no âmbito do Sinaes;
- ii) problematizar as tensões existentes entre avaliação e regulação da educação superior em relação à avaliação institucional externa;
- iii) compreender como a avaliação institucional externa se articula com a qualidade da educação superior;
- iv) examinar as relações entre avaliação institucional externa e diversidade institucional, heterogeneidade e economia do conhecimento, a partir das percepções dos dirigentes das IES selecionadas para a pesquisa.

Tendo em vista alcançar os objetivos propostos, optou-se pelo método materialismo histórico-dialético como norteador da pesquisa, tendo a compreensão de que a produção do conhecimento é resultado da atividade humana, entendida como atividade real, objetiva e material. Essa opção se deu em virtude da compreensão historicizada e crítica que o método permite alcançar na análise da realidade social, considerando-a como totalidade inacabada e repleta de contradições e conflitos.

Nessa lógica, o conhecimento da realidade demanda um esforço árduo de apreensão do concreto real que tem existência objetiva, separada do pesquisador. O primeiro ponto dessa abordagem é o entendimento de que os objetos possuem existência independentemente da consciência humana e que podem ser apreendidos por meio da atividade de investigação científica. O segundo aspecto consiste no fato de a produção do conhecimento ser uma prática social desenvolvida pelos homens, de acordo com as condições objetivas de existência. Como produto da atividade humana, o conhecimento resulta do trabalho dos indivíduos historicamente determinados. Isso significa que o objeto do conhecimento é real e concreto, sendo transformado a partir das determinações sociais. Neste sentido, Marx (2008) afirma que

[...] concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação (p. 259).

O objetivo da atividade científica é conhecer o objeto de estudo, além da aparência imediata para chegar à essência, reproduzindo-a no plano do pensamento como fenômeno concreto. Esta é a atividade de reprodução ideal dos objetos cuja base é o movimento que se materializa no processo de apreensão do concreto, da ascensão do abstrato e do retorno ao concreto para a construção do pensamento científico. Resultante das relações sociais que os homens estabelecem ao produzir a vida material, a realidade se constrói no movimento da história e, portanto, não é estática ou previamente estabelecida, mas possui caráter histórico e transitório.

No longo esforço de compreender a sociedade burguesa, Marx (1989) estabeleceu os fundamentos da sua concepção dialética da história ao determinar que as relações materiais são a base das relações que os homens estabelecem entre si. As relações são transitórias, uma vez que, conseguindo novas formas de produzir, os homens modificam o seu modo de produção e, com isso, transformam todas as relações econômicas. Esse é o movimento real da história, em que se forma o germe da transformação social. Ao conceber que os objetos têm existência concreta, Marx (2008) rompeu com o idealismo e propôs a concepção materialista-dialética da história, desvelando que a consciência dos homens se constitui a partir das condições materiais de existência e de suas determinações históricas.

Nessa perspectiva, a condição para se conhecer a realidade é reproduzi-la, no plano do pensamento, com base no seu movimento real (histórico), como fenômeno concreto, e não como resultante do pensamento apreendido em si mesmo. O método materialismo histórico-dialético se institui como teoria do desenvolvimento social que investiga o que move os acontecimentos

históricos e sociais, mas também como metodologia para o conhecimento dos fenômenos sociais concretos, a partir das relações estabelecidas entre real e o ideal. Portanto, adotando-se esse referencial, a pesquisa científica significa conhecer o real, o concreto, em detalhe, realizando a análise de suas diferentes formas e da conexão existente entre elas (MARX, 1989). Para tanto, é necessário romper com o conhecimento imediato (aparência) e buscar conhecer, em minúcias, o desenvolvimento das formas históricas e as relações que determinam a sua essência. Neste processo de apreensão da essência dos fenômenos, o pesquisador deve ascender do abstrato ao concreto por meio do conhecimento do conjunto de relações e múltiplas determinações (MARX, 2008) que constituem a totalidade do objeto, levando-se em conta as determinações e as contradições internas desse objeto. Isso só é possível pela dialética, que auxilia no desenvolvimento da capacidade de reconhecer o que é dinâmico em uma realidade social antagônica e contraditória, com diferentes níveis de organização e capacidade de transformação social.

No desenvolvimento da investigação, partiu-se do entendimento de que: (i) a atividade de pesquisa é atividade humana de trabalho; (ii) as relações sociais são frutos das relações que os indivíduos estabelecem entre si na construção da vida material, e (iii) a realidade concreta se constrói no movimento histórico. Desta forma, foi possível analisar a relação entre avaliação institucional externa e diversidade institucional como resultado dessas determinações, podendo entendê-las a partir das dimensões de uma totalidade, que é a política de avaliação da educação superior, consubstanciada no Sinaes.

O materialismo histórico-dialético contribuiu para a análise da avaliação institucional externa, entendida como uma parte da política de avaliação da educação superior. O método permitiu revelar a dinâmica e a relação estabelecida entre a avaliação institucional externa e as práticas adotadas pelas IES, a partir da análise do movimento dialético real. Nesta perspectiva, possibilitou apreender a avaliação institucional externa, tratando do que era específico e singular na relação entre a parte e o todo. Deste modo, tendo em vista sua forte influência sobre o campo da educação superior, na sociedade contemporânea, a economia do conhecimento foi analisada na perspectiva do contexto social, buscando-se compreender as mudanças que esse fenômeno tem provocado nas IES pelo aprofundamento das relações mercantis nesse campo.

No trabalho com o materialismo histórico-dialético, as categorias intrínsecas ao método sistematizam e conferem sentido, cientificidade, rigor e importância à investigação (KUENZER, 2005). Assim sendo, nesta investigação, foram adotadas as seguintes categorias metodológicas: totalidade, contradição e mediação. A totalidade foi uma categoria de grande importância para o desenvolvimento do estudo, pois auxiliou no entendimento de que a avaliação institucional

externa é parte de um todo, não se constituindo em um objeto isolado, mas compondo a política da educação superior, que é o Sinaes. Tendo essa compreensão, buscou-se analisar a sua relação com a diversidade institucional, naquilo que é singular e específico. Como a totalidade não está pronta e acabada e depende das mediações que as realidades parciais estabelecem em si, a categoria totalidade também permitiu compreender o campo da educação superior, considerando-se que este se estrutura a partir de relações de colaboração e de antagonismo, competição e colaboração. Da mesma forma, a totalidade possibilitou o entendimento da economia do conhecimento como uma manifestação do capitalismo do século XXI.

A totalidade não é a soma das partes, mas a realidade concebida a partir das suas muitas determinações (MARX, 2008). Ela é dinâmica e reflete as mediações, determinações e transformações históricas da realidade objetiva concreta. A totalidade consiste em um complexo estruturado e historicamente determinado, que existe por meio da mediação que as realidades parciais estabelecem entre si. Assim, adotando-se a perspectiva da totalidade, é possível compreender os fenômenos em seu movimento, na passagem entre o singular, o particular e o universal, estabelecendo-se mediação entre os opostos. Considera-se que, por meio do olhar dialético, é possível apreender as diferentes determinações que se articulam em uma totalidade, que se origina das relações que os homens estabelecem entre si, na constituição da vida social, e, portanto, de caráter mutável e limitado a um tempo histórico determinado.

No que se refere à categoria contradição, importa destacar que Marx (2008) tratou das indicações teórico-metodológicas do materialismo histórico-dialético, ao afirmar que

[...] modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário é o seu ser social que determina a sua consciência. Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou, o que não é mais que sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais elas se haviam desenvolvido até então. De formas evolutivas das forças produtivas que eram, essas relações convertem-se em entraves. Abre-se, então, uma época de revolução social (p. 47).

Conforme é possível perceber, ao estudar a totalidade orgânica da sociedade burguesa, o autor buscou encontrar – a partir do entendimento de que a vida material determina o processo de vida social, política e intelectual – as articulações existentes entre a organização da produção material e a produção da consciência, desvelando-se a sua estrutura e dinâmica como resultados do movimento real. Além disso, demonstrou como a contradição entre forças produtivas e relações de produção pode criar as condições objetivas de transformação social.

O materialismo histórico-dialético possibilitou a compreensão do Sinaes como uma política pública que emerge das relações estabelecidas entre os sujeitos que produzem e se submetem à avaliação institucional externa, constituindo partes de uma mesma totalidade. A contradição consistiu na compreensão do campo da educação superior brasileira como um espaço marcado pela diversidade institucional, avaliado por um sistema que o toma como homogêneo, não traduzindo a diversidade existente no campo.

A categoria mediação é central no materialismo histórico-dialético, referindo-se ao entendimento das relações que se estabelecem entre as totalidades constitutivas e a totalidade. Marx (1985) explicita a relação do trabalho na mediação do homem com a natureza.

Antes de tudo, o trabalho é um processo entre o homem e a Natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a Natureza. Ele mesmo se defronta com a matéria natural como uma força natural. Ele põe em movimento as forças naturais pertencentes à sua corporalidade, braços e pernas, cabeça e mão, a fim de apropriar-se da matéria natural numa forma útil para sua própria vida. Ao atuar, por meio desse movimento, sobre a Natureza externa a ele e ao modificá-la, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza (p. 149).

A mediação se concretiza como produto histórico e representa os sistemas complexos de normas, ideias e necessidades sociais. Na pesquisa desenvolvida, foi fundamental apreender as diferentes mediações que se estabelecem entre avaliação e diversidade institucional, no âmbito da totalidade do Sinaes. A mediação também auxiliou na compreensão do Sinaes como resultado do processo histórico da avaliação da educação superior brasileira e das suas contradições. Essa categoria contribuiu para a compreensão de que a política pública determina e é determinada por complexos sociais, e que a avaliação institucional externa assume o papel de mediadora entre a qualidade da educação superior e a sociedade que dela se beneficia.

A pesquisa adotou a abordagem qualitativa e se caracteriza como uma investigação do tipo exploratória. Richardson (2012) destaca que a abordagem qualitativa pode ser uma forma adequada para entender um fenômeno social, que tem natureza complexa ou particular, pois esse tipo de estudo pode descrever o problema, analisar e compreender processos dinâmicos vividos por grupos sociais. No que se refere à pesquisa do tipo exploratória, Gil (2008) afirma que os estudos dessa natureza favorecem o estabelecimento de uma visão geral sobre um fato, têm como finalidade esclarecer e modificar conceitos e ideias e podem possibilitar a formulação de problemas mais precisos para estudos posteriores.

Para Trivinos (1987), a pesquisa qualitativa com fundamentos materialistas e dialéticos concebe o ambiente como o complexo real no qual o fenômeno social concreto acontece. O fundamental dessa abordagem de pesquisa é a percepção da aparência e da essência

de um fenômeno e seus significados na prática social. Assim, intenta-se captar as causas de existência do objeto, investigando-se sua origem, relações, mudanças e consequências para vida em sociedade. Para o autor, os estudos exploratórios possibilitam ao pesquisador aumentar a sua experiência em torno de determinado problema, por meio do aprofundamento do conhecimento nos limites de uma realidade específica.

Bogdan e Biklen (1994) ressaltam que, na investigação qualitativa, a fonte direta dos dados é o ambiente de ocorrência das ações humanas. Além disso, essa abordagem enfoca a análise dos processos, buscando apreender como os sentidos e os significados são construídos e utilizados no meio estudado. Para os autores, a pesquisa qualitativa traz luz sobre a dinâmica interna dos fenômenos, permitindo ao investigador trabalhar com diferentes perspectivas, considerando-se as experiências vividas e os significados atribuídos pelos sujeitos.

Para a coleta de dados, foram utilizados os seguintes procedimentos: entrevistas semiestruturadas, análise documental e levantamento bibliográfico. Segundo Lüdke e André (1986), a análise documental pode se constituir em uma técnica importante de abordagem de dados qualitativos, servindo tanto para complementar as informações obtidas por outras técnicas quanto para desvelar novos aspectos de um tema. Para as autoras, esse tipo de análise busca identificar informações factuais por meio de questões de interesse e permite, ainda, fazer inferência sobre os valores, as intenções e a ideologia das fontes ou dos autores dos documentos.

A utilização da entrevista semiestruturada se justificou pelo entendimento de que se trata de uma técnica de coleta de dados bastante utilizada nas Ciências Sociais e é uma forma adequada de se obter informações (GIL, 2008). Nesta investigação, adotou-se a entrevista semiestruturada, tendo em vista que a flexibilidade do seu formato e de sua realização permitiu a adequação, quando necessário, em relação ao entrevistado e às suas particularidades.

As entrevistas com os dirigentes das IES selecionadas para a pesquisa e com os representantes dos órgãos de Estado permitiram obter diferentes relatos e posicionamentos acerca da avaliação institucional externa e a sua relação com a diversidade institucional e o contexto da economia do conhecimento. Esse material possibilitou estabelecer inferências acerca dos sentidos e significados que envolvem o campo da educação superior e apreender as contradições e mediações presentes nessa realidade. Foram entrevistados reitores, diretores ou coordenadores de 11 instituições de educação superior, dos subcampos público e privado, localizadas no DF. Trata-se de IES com organização acadêmica e categoria administrativas distintas, submetidas à avaliação institucional externa, no período entre 2018 e 2021, em processos de credenciamento e credenciamento institucionais. Ademais, foram entrevistados um representante da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), um

representante do Inep, um membro do Conselho Nacional de Educação (CNE) e um membro da Conaes.

Martins (1997) e Sousa (2013) apontam que, no Distrito Federal, *lócus* da pesquisa, foi constituído um campo heterogêneo de educação superior, formado por instituições públicas e privadas que desempenham funções acadêmicas diferentes, desde a sua formação, na década de 1960. Assim sendo, a realidade do campo da educação superior local propiciou a realização da investigação, considerando-se as suas especificidades e a articulação com o contexto da educação superior nacional como uma totalidade.

A constituição do campo da educação superior no DF foi marcada pelo surgimento de IES em momentos históricos distintos, como mostra Sousa (2013). O primeiro momento teve início com a criação da Universidade de Brasília (UnB), em 1961, inaugurada em 1962. De 1968 a 1994, no subcampo superior privado, foram criadas 13 IES, concentradas na Região Administrativa (RA)<sup>12</sup> do Plano Piloto, sendo que apenas uma delas funcionava na RA de Taguatinga. Esta configuração geográfica demandava que os estudantes se deslocassem por grandes distâncias, visando a realizar os cursos ofertados por essas IES privadas.

Sousa (2013) assinala que o período de 1995-2002 foi uma época de expressiva expansão do setor privado no DF, com números superiores aos verificados na média nacional. Criaram-se, então, 52 IES, distribuídas em outras RA, sendo apenas uma pública. Como resultado desse processo, o campo da educação superior local passou a se mostrar bastante heterogêneo, totalizando 65 IES e apresentando intensa concorrência entre os estabelecimentos. Entre 2003 e 2010, houve expansão da educação superior pública no DF, com a criação dos câmpus fora da sede da UnB e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília, em 2008. Por sua vez, o subcampo privado apresentou estabilidade no número de IES, quando comparado com o crescimento expressivo do período anterior. A mudança mais significativa observada foi o credenciamento de quatro IES com a organização acadêmica de centro universitário. Ferraz (2022) analisou o processo de configuração do campo da educação superior no DF, após 2010, e observou que a estratégia de transformação de organizações acadêmicas em centros universitários se consolidou como uma das mudanças mais relevantes do subcampo privado no DF, junto com o aumento da presença de grupos educacionais, inclusive, de capital aberto.

---

<sup>12</sup> O Distrito Federal está organizado em 35 Regiões Administrativas (RA). A RA do Plano Piloto (RA 1) é formada pela Asa Norte, Asa Sul, pelo Setor Militar Urbano, Setor de Clubes, Setor de Garagens e Oficinas, Noroeste, Eixo Monumental, pela Esplanada dos Ministérios, pelo Setor de Embaixadas Sul e Norte, pela Vila Planalto, Vila Telebrasília e pelo Setor de Áreas Isoladas Norte (DISTRITO FEDERAL, 2020a).

As entrevistas foram realizadas durante a pandemia<sup>13</sup> do coronavírus (Covid-19), no período entre outubro de 2021 e julho de 2022, depois da reorganização do planejamento inicial da pesquisa. Foi utilizada tecnologia digital que viabilizou a realização de parte das entrevistas de forma remota. As entrevistas foram degravadas e organizadas no software MaxQDA 2022 *Plus*, a fim de facilitar a codificação e categorização dos dados.

A escolha pela análise dos atos de credenciamento e de credenciamento se deu em virtude da sua importância no ingresso e na permanência das IES no Sistema Federal de Ensino. Para funcionar regularmente e dar início às suas atividades, as instituições de educação superior privadas passam pelo processo de credenciamento, sob a incumbência da União. Originalmente, as instituições são credenciadas como faculdades e o credenciamento abrange as modalidades de ensino presencial e/ou a distância. As instituições públicas são criadas por lei e submetidas à renovação periódica do seu credenciamento. O ato regulatório tem prazo limitado e deve ser renovado, após processo regular de avaliação (BRASIL, 1996a; 2017a). No âmbito dos processos de credenciamento e credenciamento, todas as IES são submetidas à avaliação institucional externa realizada por comissões de especialistas designadas pelo Inep<sup>14</sup>.

A análise documental foi um procedimento relevante porque contribuiu para o conhecimento acerca dos processos de credenciamento e credenciamento das IES selecionadas para a pesquisa, por meio dos pareceres do CNE. Além disso, foram analisados documentos institucionais, como o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), projeto de autoavaliação, estatutos e regimentos. A análise de leis, decretos, portaria, notas técnicas e demais normativas teve fundamental importância para a compreensão do objeto de estudo. Para análise dos documentos institucionais e das entrevistas, foi utilizada a técnica da análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2021).

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram definidas as seguintes categorias de conteúdo, *a priori*: (i) avaliação e regulação da educação superior; (ii) avaliação institucional externa e diversidade institucional, e (iii) heterogeneidade da educação superior e economia do conhecimento. As referidas categorias serão aprofundadas no capítulo 4. Durante o decorrer da pesquisa, de forma coerente com o método materialismo histórico-dialético, emergiram dos relatos as categorias *a posteriori*: (i) mercantilização e concorrência e (ii) avaliação defensiva

---

<sup>13</sup> A Organização Mundial da Saúde decretou o estado de pandemia em virtude do coronavírus (COVID-19), em 11 de março de 2020. Com o agravamento da situação sanitária, vários países decretaram estado de emergência e estabeleceram medidas de isolamento social. No Brasil, o coronavírus causou a morte de 701.494 pessoas, até abril de 2023 (BRASIL, 2023).

<sup>14</sup> Antes realizada de forma exclusivamente presencial, no contexto da pandemia de Covid-19, foi instituída a avaliação externa virtual *in loco* de IES e cursos de graduação, no âmbito do Sinaes (INEP, 2021).

como prática. A adoção das categorias empíricas *a priori* e *a posteriori* foi fundamental para o desenvolvimento da pesquisa, pois essas categorias estabelecidas, a partir da realização do estado do conhecimento e dos dados coletados, possibilitaram o direcionamento da análise e interpretação dos dados, contribuindo para o alcance dos objetivos.

### **Justificativas para o estudo**

A escolha da avaliação institucional externa como objeto de pesquisa tem como justificativa três dimensões da vida da pesquisadora. A primeira é a dimensão profissional, tendo em vista a atuação como servidora do MEC, desde 1995. Desempenhou funções técnicas e de gestão na educação básica. Em 2012, a pesquisadora passou a trabalhar na regulação da educação superior, onde teve contato com os desdobramentos da avaliação externa nos processos regulatórios da educação superior, despertando as inquietações que motivaram a realização desta pesquisa.

A segunda dimensão é de natureza acadêmico-social. A escolha do objeto de estudo se fundamenta na relevância do conhecimento sobre o exercício das funções de avaliação e regulação desempenhadas pelo Estado brasileiro, como mencionado antes, e a sua relação com a diversidade institucional. Além disso, a elaboração do estado do conhecimento, discutido mais adiante, apontou a escassez de trabalhos acadêmicos que tratam do tema, principalmente, quando relacionados à economia do conhecimento. A privatização e a mercantilização da educação superior brasileira levaram à discussão dos princípios da economia do conhecimento como um referencial para o entendimento do processo de diversificação institucional na realidade brasileira.

A terceira dimensão é de cunho pessoal e está relacionada ao interesse de contribuir com a construção do conhecimento sobre a educação superior, em especial, no que diz respeito à política pública de avaliação e regulação. Os estudos na área de educação foram iniciados, ainda, no programa de iniciação científica do Núcleo de Políticas Públicas (NEPP), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), durante a graduação em Ciências Sociais. Além disso, trata-se do aprofundamento dos estudos iniciados durante o mestrado, realizado no âmbito do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação, da Universidade de Brasília (UnB), concluído em 2001, sob a orientação da Profa. Dra. Isaura Belloni, pesquisadora pioneira no campo da avaliação institucional no Brasil.

Pelos motivos expostos, a pesquisa se justifica pela relevância da investigação acerca da avaliação institucional externa e da sua relação com a diversidade da educação superior, com o intuito de se compreender as alterações ocorridas no Sinaes e no sistema de educação superior, em sua materialidade e historicidade.

### **Estado do conhecimento: educação superior, avaliação e sua configuração sob a égide da economia do conhecimento**

O trabalho de pesquisa científica implica conhecer o campo no qual o objeto de pesquisa está inserido. Para tanto, faz-se necessário realizar o estado do conhecimento, que consiste na identificação, o registro e a categorização que levam “à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica” (MOROSINI; KOHLS-SANTOS; BITTENCOURT, 2021, p. 23).

O estado do conhecimento é fundamental para a identificação de fontes e para a constituição do *corpus* de análise. Conforme Morosini e Fernandes (2014), essa fase exploratória da pesquisa é essencial para orientar tanto a construção do modelo de análise quanto para auxiliar na organização de possíveis categorias que representam algumas das hipóteses *a priori*. Nesta etapa, são constituídos os elementos necessários para a elaboração da problemática, para a coleta e interpretação de dados.

Para se compreender a educação superior, foi necessário conhecer o contexto histórico da sua constituição e a produção acadêmica construída a seu respeito. A realização do estado do conhecimento teve como objetivo conhecer e analisar as teses, dissertações e os artigos científicos produzidos entre 2004 e 2022<sup>15</sup>, com ênfase nas produções acadêmicas que trataram do campo da educação superior, relacionando os temas que se articulam com o objeto de pesquisa: i) Sinaes, em especial o componente da avaliação institucional externa, e ii) diversidade institucional, e iii) economia do conhecimento.

A construção do estado do conhecimento foi realizada em duas etapas de trabalho. A primeira teve como foco buscar por trabalhos acadêmicos e artigos científicos sobre a avaliação da educação superior desenvolvida no âmbito do Sinaes e a sua relação com a diversidade institucional. A segunda etapa contemplou a busca por produções que abordavam a educação

---

<sup>15</sup> Tendo em vista que foi identificada quantidade reduzida de trabalhos publicados, em 2021, estendeu-se o levantamento até o ano de 2022, considerando-se, dentre outros, que, em decorrência das implicações da pandemia da Covid-19, o fluxo das publicações tenha sofrido alterações.

superior e os princípios da economia do conhecimento. A adoção da estratégia de realizar levantamentos distintos se fez necessária, porque a busca pelos temas, de forma agrupada, não obteve resultados relacionados ao objeto da pesquisa. Esta dificuldade ilustra a escassez de trabalhos acadêmicos produzidos que articulem as temáticas que envolvem o objeto estudado, a saber: avaliação institucional externa, diversidade institucional e a relação educação superior e economia do conhecimento.

Para situar o objeto de pesquisa no campo científico, em ambos os levantamentos, foi realizada consulta em dissertações e teses depositadas em dois indexadores de produções acadêmicas: na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)<sup>16</sup>, mantida pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), e no Catálogo de Teses e Dissertações<sup>17</sup>, disponibilizado pela Coordenação de Aperfeiçoamento e Pessoal de Nível Superior (Capes). Além disso, foi realizada busca em artigos científicos indexados na base da *Scientific Electronic Library Online (SciELO)*<sup>18</sup>. Essas três plataformas foram eleitas em virtude da sua relevância como bases primárias e secundárias de produções acadêmicas e pela abrangência do seu escopo, bem como pela qualidade das produções acadêmicas constantes de seus repositórios. Importa ressaltar que, conforme Morosini, Kohls-Santos e Bittencourt (2021), as publicações indexadas nas bases da Capes e do IBICT apresentam o panorama das pesquisas realizadas no âmbito dos programas de pós-graduação brasileiros, podendo se constituir em importante subsídio para conhecer determinada temática e os tipos de pesquisas realizadas.

O recorte temporal definido para a busca das produções acadêmicas foi de 2004 a 2022, assumindo-se a criação do Sinaes como marco inicial. Importa destacar que um trabalho que tratou da avaliação da educação superior publicado, em 2004, abordou o Sinaes (VERSIEUX, 2004). No primeiro levantamento, buscou-se conhecer as dissertações, teses e os artigos científicos que tratavam, principalmente, da avaliação institucional externa realizada no âmbito desse sistema avaliativo e sua relação com a diversidade institucional.

Foram usados como descritores os termos “Sinaes” e “diversidade” ou “diversificação” institucional. O operador booleano<sup>19</sup> *AND* foi adotado em razão da especificidade da pesquisa proposta, para localizar trabalhos que apresentavam, no campo *all fields* (que inclui *título*,

<sup>16</sup>A BDTD, lançada em 2002, integra os sistemas de informação de teses e dissertações das instituições de ensino e pesquisa brasileiras (MOROSINI; KOHLS-SANTOS; BITTENCOURT, 2021).

<sup>17</sup>O Catálogo de Teses e Dissertações da Capes é uma plataforma que facilita a consulta aos trabalhos defendidos na pós-graduação brasileira (MOROSINI; KOHLS-SANTOS; BITTENCOURT, 2021).

<sup>18</sup>A SciELO é uma biblioteca eletrônica científica de acesso livre e gratuito, que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros (MOROSINI; KOHLS-SANTOS; BITTENCOURT, 2021).

<sup>19</sup>Os operadores booleanos são utilizados para definir as relações entre os termos de uma pesquisa. O operador *AND* combina os termos para que o resultado da pesquisa tenha todos os termos utilizados. Já o operador *OR* combina os termos da pesquisa para que o resultado contenha, pelo menos, um dos termos utilizados (PESQUISA..., 2018).

*assunto, resumo e palavra-chave*), os descritores “Sinaes” e “diversidade institucional”. Além disso, utilizou-se o operador booleano *OR* na busca de produções acadêmicas que tivessem, em seu título, resumo ou assunto “diversidade” ou “diversificação”. A partir das consultas realizadas nas bases da BDTD e do Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, com base nos descritores selecionados, foram obtidos, inicialmente, 84 resultados, sendo 65 dissertações e 19 teses produzidas entre os anos de 2004 e 2022. Após a identificação inicial do material, realizaram-se a exclusão dos documentos duplicados e a leitura e análise preliminar dos resumos, da introdução e, quando necessário, de conclusões dos trabalhos em análise. Após esta primeira análise, procedeu-se à organização e seleção dos trabalhos, de forma a manter aqueles que convergiam para o recorte proposto, resultando em 25 publicações, sendo 11 dissertações de mestrado e 14 teses de doutorado (Apêndice A).

A elaboração das categorias utilizadas neste estudo teve como base a classificação adotada por Teixeira Junior e Rios (2017), ao realizarem um inventário das teses e dissertações defendidas sobre o Sinaes, no período entre 2004 e 2014, conforme os seguintes componentes do sistema: avaliação de instituições, avaliação de cursos e avaliação do desempenho de estudantes. No entanto, importa ressaltar que foi acrescida uma categoria que trata da especificidade temática desta pesquisa: diversidade institucional. Com isso, a fim de sistematizar o material identificado, e, ainda, tendo em vista a natureza complexa do Sinaes, as dissertações e teses foram agrupadas em cinco categorias, de acordo com o seu objeto de estudo, conforme apresentado no Quadro 1.

**Quadro 1 – Categorização das teses e dissertações que abordam Sinaes, educação superior e diversidade institucional**

<b>Código</b>	<b>Categoria</b>
C1	Avaliação institucional externa
C2	Avaliação institucional interna ou autoavaliação
C3	Avaliação de curso de graduação
C4	Avaliação de desempenho de estudantes
C5	Diversidade institucional

Fonte: elaborado pela autora (2023).

A categoria C1 agregou os trabalhos que discutem a política de avaliação da educação superior, em relação, particularmente, à avaliação institucional externa. Foram categorizados, ao todo, nove produções, sendo seis teses e três dissertações. Nesse conjunto, há trabalhos que analisam (i) a articulação entre avaliação externa e autoavaliação e o uso de indicadores, como o CI e o IGC, e o (ii) o uso da avaliação institucional externa como instrumento de planejamento

e gestão acadêmica. Os trabalhos que compõem a categoria C1 são detalhados a seguir, iniciando pelas teses de doutorado.

Rizzo (2013) investigou a avaliação institucional externa e a utilização do IGC como parâmetro avaliativo da educação superior, analisando as IES que obtiveram conceito máximo no IGC. O estudo teve como objetivo entender as implicações desse índice na melhoria da qualidade das IES. A pesquisa evidenciou que os resultados dos indicadores promovem a elitização e a estratificação da educação superior, desprezando a diversidade institucional e a relevância do papel social das IES. Bertelli (2014) discutiu as políticas de avaliação da educação superior com ênfase na qualidade, tendo como ponto de partida as finalidades apresentadas pelo Sinaes. Analisando a formulação da política pública, o autor considerou, em sua formulação original, que o Sinaes concebeu a avaliação em uma perspectiva democrática e emancipatória, que objetivou a melhoria da qualidade e o fortalecimento da identidade institucional. No entanto, a avaliação praticada tem subordinado as IES à padronização dos índices, numa perspectiva liberal e quantitativa.

Pinto (2015) empreendeu um estudo sobre o processo de avaliação institucional de um conjunto de 158 universidades públicas e privadas, no âmbito do recredenciamento institucional, analisando uma década de operacionalização do Sinaes. Os resultados da pesquisa revelaram que as universidades privadas foram melhor avaliadas em quase todas as dimensões de análise, e que o processo de avaliação desenvolvido pelo Sinaes tem atendido as necessidades dos envolvidos na gestão das IES. Por sua vez, Batista (2020) investigou as articulações entre a autoavaliação e a avaliação institucional externa, em instituições públicas e privadas. O estudo desenvolvido teve o materialismo histórico-dialético como método de pesquisa e revelou que a regulação passou a assumir a hegemonia do sistema de avaliação, ao mesmo tempo em que a avaliação institucional externa passou a ser hegemônica sobre a autoavaliação. Os resultados revelam a contradição existente entre a essência filosófica do Sinaes (que propõe a articulação entre a avaliação institucional interna e externa) e a prática avaliativa adotada, em decorrência do uso da avaliação com fins regulatórios.

Pereira (2020) buscou compreender os usos dos resultados do Enade, da avaliação de cursos e da avaliação institucional, a partir da análise de documentos de universidades federais. O trabalho explicitou a predominância de concepções de planejamento e avaliação, orientadas por uma perspectiva gerencialista de universidade, referenciada em concepções ligadas à gestão empresarial e reguladora/controladora de avaliação. As universidades analisadas, de acordo com o autor, fazem uso dos resultados das avaliações do Sinaes, para os fins de cumprir a legislação, aferindo a qualidade por meio dos conceitos e índices.

O estudo realizado por Ferraz (2022) considerou os efeitos da avaliação institucional externa no subcampo privado de educação superior, levando em conta a realidade institucional de dois centros universitários do DF. O estudo constatou o crescimento expressivo da educação superior com atributos privatistas que têm contribuído para a transformação da educação superior em mercadoria, com a intensificação da presença dos centros universitários e de empresas educacionais de capital aberto.

Ainda na categoria C1, foram classificadas as dissertações de Freitas Junior (2009), Hora (2013) e Daros Junior (2014). Freitas Junior (2009) pesquisou a utilização da avaliação do Sinaes no planejamento institucional de uma universidade e seus desdobramentos na gestão acadêmico-administrativa. O autor concluiu que as 10 dimensões institucionais são diretrizes fundamentais para as IES e podem se constituir em uma ferramenta administrativa essencial para os gestores. Hora (2013) investigou como o IGC induz a qualidade dos cursos de graduação e analisou o conceito Enade como um dos instrumentos de composição dos índices obtidos pelas IES. A autora concluiu que o IGC não está, necessariamente, associado à indução de qualidade nas IES, mas evidencia uma forma de ajuste e controle das instituições à política de avaliação.

Daros Junior (2014) pesquisou o alcance das orientações da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), na elaboração do Sinaes, buscando compreender a atuação dos organismos internacionais como agentes intelectuais na definição de políticas educacionais. O estudo desvelou que, apesar da pretensa neutralidade, as orientações da Unesco estão vinculadas aos interesses dos países de maior poder econômico dentro da ordem capitalista mundial, concluindo que houve o alinhamento das diretrizes do Sinaes aos pressupostos defendidos pelo organismo internacional.

Os trabalhos inseridos na C1 demonstraram a importância do estudo da avaliação institucional externa, no que se refere à compreensão da dinâmica e do funcionamento das IES e do sistema como um todo. Ressaltaram, ainda, as alterações promovidas no âmbito do Sinaes e a sua relação com a discussão da qualidade, da efetividade social e da regulação da educação superior. Embora essas produções acadêmicas não tratem especificamente da questão da diversidade institucional, elas trouxeram contribuições importantes para o objeto de estudo desta tese, ao promoverem estudos tratando da avaliação institucional externa.

A categoria C2 agrupa quatro trabalhos que tratam da avaliação institucional interna ou autoavaliação no contexto do Sinaes, sendo uma tese e três dissertações. As publicações abordam o papel fundamental que a autoavaliação desempenha no âmbito do Sinaes, a atuação da CPA e a discussão sobre a interação entre a comunidade interna e externa para a efetividade da

autoavaliação. A tese de doutorado de Sousa (2009) buscou compreender o caráter público do Sinaes e inferir acerca do seu potencial transformador nas universidades. Revelou que a implementação do Sinaes corrompeu os princípios epistemológicos e axiológicos que orientaram sua concepção e comprometeu o interesse público da política de avaliação, tendo o Enade assumido a centralidade do sistema de avaliação da educação superior. A dissertação de mestrado produzida por Versieux (2004) investigou as experiências do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), o ENC e a proposta do Sinaes, com a finalidade de verificar o posicionamento dessas ações no que se refere às concepções de educação superior e de avaliação. O autor concluiu que as propostas do Paiub e do Sinaes se aproximavam de uma concepção democrática de avaliação, enquanto o ENC assumiu um caráter regulador. O estudo revelou, ainda, que, embora o Sinaes apresente uma concepção mais democrática, incorpora pressupostos reguladores.

Outras duas dissertações de mestrado trataram da autoavaliação. Lima (2010) buscou diagnosticar o grau de conhecimento e aceitação das IES acerca da autoavaliação como etapa essencial do Sinaes. A autora concluiu que o Sinaes trouxe avanços significativos porque assumiu um caráter formativo, emancipatório e regulatório na perspectiva de uma visão global. Da mesma forma, a avaliação institucional passou a ter um caráter transformador a partir da integração da avaliação interna (autoavaliação) e externa. No entanto, foi observado que as IES adotam a avaliação sob o viés burocrático, para cumprir a legislação, sem instituir uma nova cultura de avaliação. Fernandes (2017) analisou a autoavaliação, na perspectiva de desvelar o uso dos seus resultados no sistema federal de ensino. O estudo situou a discussão nas IES, no Estado-avaliador e no Estado-regulador. O autor concluiu que a cultura da autoavaliação está presente na maioria das IES pesquisadas, e que o Estado-avaliador se manteve alinhado aos princípios estabelecidos pelo Sinaes. No entanto, o Estado-regulador desconsiderou a autoavaliação no contexto decisório.

Os trabalhos da C2 destacam a importância da avaliação institucional interna ou da autoavaliação no contexto do Sinaes. Pensada como o “primeiro instrumento a ser incorporado ao conjunto dos instrumentos constitutivos do processo global de regulação e avaliação” (INEP, 2009, p. 111), a autoavaliação foi concebida para se constituir como processo social e coletivo. Para ser efetiva, deve estar voltada para a produção de conhecimento sobre a IES e seus cursos, articulada à avaliação institucional externa. Embora não seja o objeto de estudo, a autoavaliação deve ser considerada em virtude do caráter de centralidade que assume no processo de avaliação institucional, considerando a diversidade institucional.

A categoria C3 agrega as produções acadêmicas que tratam da avaliação de curso de graduação. Estão incluídos nessa categoria cinco trabalhos, tratando-se de duas teses e três dissertações. Em seu conjunto, essas publicações investigam a percepção dos avaliadores externos sobre os cursos avaliados, a utilização dos resultados das avaliações no planejamento institucional e os desdobramentos do Sinaes sobre a qualidade dos cursos de graduação.

A tese de doutorado de Figueredo (2015) buscou compreender a percepção dos avaliadores do Banco de Avaliadores do Sinaes (BASis) sobre a sistemática da avaliação de cursos realizada no âmbito do Sinaes. O estudo concluiu que os avaliadores percebem uma evolução nos fatores operacionais da política de avaliação, sem que isso tenha reflexo, necessariamente, na melhoria da qualidade dos cursos avaliados. Na tese de doutorado de Trevisan (2018), analisou-se como os discursos da política de avaliação do Sinaes produzem sentido de qualidade na gestão de cursos de licenciatura, a partir de noções, tais como qualidade, regulação, performatividade e equidade. O estudo revelou que a avaliação de cursos pode se constituir em potencializadora das articulações dos processos de gestão e cultura organizacional no sentido equitativo/formativo. Além disso, mostrou o papel relevante do Núcleo Docente Estruturante (NDE) para a reformulação dos projetos pedagógicos dos cursos.

Dentre as dissertações de mestrado, tem-se o trabalho de Silva (2013), que analisou os indicadores empregados pelo Inep na avaliação dos cursos de graduação. De acordo com a autora, esses indicadores funcionam como representação numérica dos aspectos estruturais, processuais e de resultado do processo de ensino e se constituem como mecanismos de apoio à gestão acadêmica. O estudo evidenciou que os indicadores utilizados para avaliação dos cursos, no âmbito do Sinaes, não consideram as diferenças contextuais, revelando, assim, suas limitações. Ferreira (2018), por sua vez, investigou a avaliação do curso de Administração na perspectiva da teoria institucional, com ênfase em fenômenos como isomorfismo institucional e redução da diversidade do segmento. A pesquisa concluiu que o impacto do Sinaes sobre o curso é fortemente marcado pela regulação exercida pelo Estado sobre as IES. Assim, o controle exercido pelo Sinaes resulta em homogeneização e isomorfismo institucional, no segmento das instituições privadas, no que se refere ao curso de Administração.

Por fim, nessa categoria, há também a produção acadêmica de Rippel (2019), que apresentou um estudo sobre as avaliações *in loco* de cursos de uma universidade pública, buscando identificar como os resultados dessas avaliações são utilizados no planejamento e na tomada de decisão institucional para a melhoria da qualidade dos cursos. A pesquisa revelou que as avaliações são utilizadas para contornar problemas pontuais, não sendo usadas para a criação de uma cultura avaliativa.

Como é possível observar, os trabalhos categorizados como C3 trazem a perspectiva da avaliação externa de cursos. Em virtude desta característica, se articulam com o objeto de estudo, especialmente, porque discutem o uso que as IES fazem da avaliação externa e as suas implicações sobre a gestão acadêmica e a morfologia institucional.

A categoria C4 contempla as produções acadêmicas que abordam a avaliação de desempenho de estudantes, tratando, especificamente, do Enade. Neste grupo, encontram-se dois trabalhos, sendo uma tese e uma dissertação. Nessas publicações, o exame é abordado considerando a centralidade que assumiu no Sinaes, discutindo-se a sua relação com a avaliação institucional interna e externa e, também, com a avaliação dos cursos de graduação. Na dissertação de mestrado, Wordell (2012) estudou a centralidade assumida pelo Enade no Sinaes, a partir da percepção de gestores, professores e estudantes do curso de Pedagogia de duas IES privadas, que tiveram conceito 5 atribuído aos seus respectivos cursos. A pesquisa demonstrou o poder do Enade em mobilizar ações administrativas e pedagógicas, principalmente em IES privadas de pequeno porte. A tese de doutorado de Lacerda (2015) investigou o papel do Enade e seus índices frente às demais modalidades de avaliação que compõem o Sinaes, em contraste com o sistema de avaliação português, no qual não existe exame de desempenho de estudantes. O autor concluiu que o Sinaes erigiu o Enade como a principal fonte de indicadores para a regulação e subordinou as demais modalidades, evidenciando que o Sinaes não atende aos princípios de globalidade, respeito à identidade e à diversidade da educação superior brasileira que estavam presentes em sua concepção.

Realizou-se nova consulta às bases da BDTD e do Catálogo de Teses e Dissertações, adotando-se os descritores “diversificação” e “heterogeneidade”, tendo em vista localizar trabalhos com foco nessas temáticas. Foram identificadas cinco publicações que trazem contribuição significativa para o estudo proposto, sendo quatro teses e uma dissertação, que foram agrupadas na categoria C5. Essa categoria agrega as investigações realizadas por Pires (2007), Lima (2011), Moraes (2013), Fernandes (2018) e Campos (2021). Começando pela dissertação de mestrado, tem-se o trabalho de Pires (2007), que buscou compreender a diversificação e a diferenciação institucional no contexto da mercantilização da educação e da expansão da educação superior. A pesquisa concluiu que os órgãos oficiais pesquisados (CNE, MEC e Ministério da Administração e Reforma do Estado – Mare) contribuíram para a diversificação das instituições, de acordo com os ditames dos organismos internacionais multilaterais, que enfatizam a ampliação do sistema privado de educação superior em detrimento do sistema público.

Dentre as teses de doutorado, Lima (2011) discutiu a reestruturação da educação superior e a diversidade institucional e do sistema de educação superior, em atendimento às orientações de organismos internacionais (Banco Mundial – BM; Fundo Monetário Internacional – FMI; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID). A autora articulou a discussão como efeito do atendimento aos interesses e às necessidades de extensão da produção capitalista de mercadoria. Desta maneira, a reforma do Estado e a reestruturação da educação superior e da ciência brasileiras são analisadas como resultado da imposição de uma racionalidade instrumental à universidade, baseada na ideologia da eficiência, competitividade e produtividade. Moraes (2013) analisou a produção acadêmica sobre as políticas de expansão da educação superior, no período de 1995 a 2010, demonstrando que essa expansão é marcada pela flexibilização, diversificação e diferenciação institucional, com tendência de maior complexificação da educação superior. Segundo o estudo, a diversificação e diferenciação se relacionam a distintas formas de organização acadêmica e a variadas atribuições, funções e características das IES e, ainda, a diferentes categorias administrativas.

A pesquisa de doutorado realizada por Fernandes (2018) investigou a criação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica como uma política de diversificação e expansão da educação superior no Brasil. Os resultados da pesquisa apontaram para a importância dessa política como um mecanismo de interiorização da educação superior e para a complexidade do modelo adotado, em que a organização e as atribuições aproximam os institutos federais das universidades, mantendo, no entanto, características das antigas escolas técnicas. Campos (2021) realizou pesquisa acerca da expansão da educação superior privada no território nacional, focando em seu perfil e em sua qualidade, adotando como recorte temporal o período 2007- 2016. O estudo de natureza quantitativa revelou que a regulação da educação superior brasileira trata os diferentes perfis institucionais por meio dos mesmos instrumentos. Além disso, demonstrou a falta do reconhecimento da dualidade do sistema e das funções de cada perfil institucional, que é um problema para o desenvolvimento da educação superior.

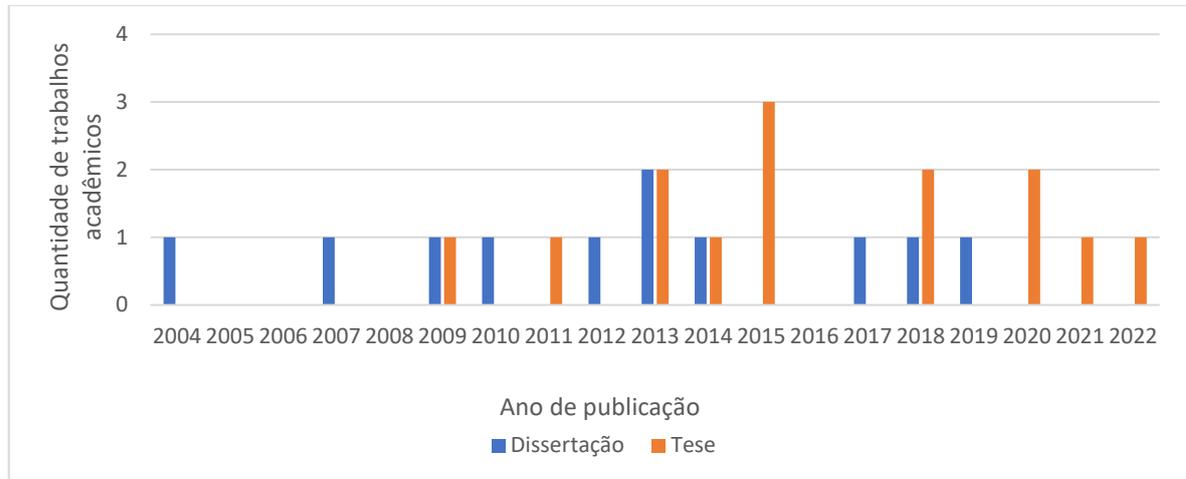
Como se pode observar, os trabalhos que compõem a C5 abordam a questão da diversidade institucional da educação superior, a partir de perspectivas de análise diversas, além de objetos de estudo distintos. Há estudos em que a diversidade institucional é tratada sob a perspectiva de centralidade da análise. Em outros, a diversidade institucional é discutida como um elemento contextual em relação ao objeto estudado, mas que traz importante contribuição para o entendimento da configuração da educação superior brasileira.

Por meio do estado do conhecimento construído sobre o objeto da pesquisa, foi possível conhecer produções acadêmicas que trazem luz à relação entre avaliação da educação superior e diversidade institucional. São estudos que tratam de realidades específicas de diferentes componentes do Sinaes e enfatizam a categoria administrativa, a organização acadêmica, o tamanho, o perfil institucional e a localização geográfica das IES. Ressalta-se que a interlocução dos trabalhos selecionados com a temática da diversidade institucional do sistema de educação superior brasileira se dá em diferentes níveis de aprofundamento, partindo da discussão de distintos enfoques e objetos relacionados à avaliação desse mesmo sistema. Desta forma, a presente pesquisa contribui para a reflexão e a compreensão da avaliação institucional externa e do fenômeno da diversidade institucional, no contexto da educação superior brasileira. Trata, especialmente, da realidade do campo constituído no DF e de suas especificidades, em interconexão com o cenário nacional e as demandas trazidas pela economia do conhecimento.

No que se refere à distribuição dos trabalhos selecionados por área do conhecimento e o seu vínculo com os programas de pós-graduação, observa-se que a maioria das produções está vinculada à área de Educação, sendo 17, o que corresponde a 68,0% do total (Apêndice A). Há, também, produções que foram desenvolvidas nas seguintes áreas: quatro na Administração; uma na Administração Pública; uma no campo Interdisciplinar; uma no campo Sociedade, Cultura e Fronteiras, e uma em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. A distribuição dos trabalhos demonstra que o Sinaes desperta interesse de pesquisadores de diferentes campos científicos.

No que se refere à distribuição dos trabalhos por ano de publicação, nota-se que o número de trabalhos publicados cresceu no período entre 2013 e 2018, concentrando-se, principalmente, nos anos de 2013 (4), 2015 (3) e 2018 (3), conforme é possível observar no Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Distribuição de teses e dissertações que abordam Sinaes e diversidade institucional, por ano de publicação (2004–2022)**



Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da Capes e BDTD (2023).

Quanto ao tipo de produção acadêmica, dentre as 25 publicações selecionadas, há equilíbrio entre o número de trabalhos, sendo 11 dissertações e 14 teses. Quanto ao ano de publicação, destaca-se o maior número de teses publicadas em 2015, enquanto as dissertações constam, em maior quantidade, no ano de 2013.

Ao se considerar a instituição onde os trabalhos acadêmicos foram desenvolvidos, verifica-se que as pesquisas se concentraram em cinco instituições: seis na UnB, duas na UFC, duas na UFPE, duas na UFSC e duas na UFSM. Na Universidade de Brasília (UnB), cinco trabalhos foram orientados pelo Prof. Dr. José Vieira de Sousa, revelando a contribuição significativa do Programa de Pós-Graduação em Educação dessa universidade na produção acadêmica sobre o Sinaes. Os trabalhos de Batista (2020), Fernandes (2017), Hora (2019), Teixeira Júnior (2015), Teixeira Júnior e Rios (2017) e Ferraz (2022) corroboram a constatação em relação à contribuição da UnB e do citado pesquisador na orientação/produção de teses e dissertações, tendo como escopo o Sinaes.

Teixeira Junior e Rios (2017) apontam, também, a significativa contribuição da Universidade Federal do Ceará (UFC) e do Prof. Dr. Wagner Bandeira Andriola para a construção do conhecimento no campo da avaliação da educação superior, no período entre 2004 e 2014. De acordo como os autores, a UFC vem se mostrando como a segunda universidade brasileira, depois da UnB, com o maior número de trabalhos produzidos sobre o Sinaes.

Por meio de busca realizada na base da SciElo, no período de 2004-2022, registra-se a presença de trabalhos publicados sobre o Sinaes, a partir de 2007. Foram localizados 68 artigos científicos que abordam o sistema avaliativo e seus componentes. Para os fins desta

investigação, a partir da leitura dos resumos e, quando necessário, da introdução e das considerações finais, foram selecionados 15 artigos que tratam do Sinaes, articulando a temática da diversidade institucional (Apêndice B). Esses artigos foram categorizados utilizando-se a mesma metodologia adotada para as dissertações e teses, com base no estudo de Teixeira Junior e Rios (2017).

Quanto à distribuição dos artigos nas categorias, nove deles relacionam a avaliação institucional externa à diversidade institucional da educação superior brasileira. No que se refere aos demais componentes do Sinaes, foi possível identificar dois artigos que tratam da autoavaliação, um que aborda a avaliação de cursos, um que trata da avaliação de cursos articulada à diversidade institucional, e dois que tratam da diversidade institucional.

Dentre os artigos selecionados, três têm articulação estreita com a discussão proposta neste trabalho. Peixoto (2015), ao analisar as políticas de avaliação e regulação da educação superior, no período de 1995 a 2014, evidencia a tendência de priorizar o papel do desempenho do estudante como instrumento para a regulação dos cursos superiores e a diminuição da importância das visitas de comissões externas a cursos e instituições. Além disso, a autora aponta a subordinação da avaliação aos processos regulatórios e o fracasso da política original proposta para o Sinaes, no que diz respeito ao cumprimento dos propósitos de participação, democracia e respeito à identidade institucional.

Lacerda, Ferri e Duarte (2016) analisam a intersecção entre os três componentes da avaliação do Sinaes (avaliação institucional, avaliação de cursos e avaliação de desempenho dos estudantes) e apontam a existência de um percurso de subordinação entre esses componentes, no qual o exame de desempenho discente se sobrepõe às demais. Ao atuar desta forma, o sistema de avaliação tem favorecido os processos de comparação e classificação de cursos e instituições, desprezando o fato de que a diversidade da educação superior brasileira impossibilita o uso dos resultados do Enade como produto final e sinônimo de qualidade institucional.

Griboski, Peixoto e Hora (2018) discutem a institucionalização do instrumento de avaliação institucional externa do Sinaes sob dois aspectos: a importância atribuída no instrumento de avaliação ao PDI<sup>20</sup> e à autoavaliação, e o uso do CI e do IGC como medidas para avaliar a implementação desse plano, em uma perspectiva comparada. Para as autoras, a

---

<sup>20</sup> O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é o instrumento de planejamento e gestão que “considera a identidade da IES no âmbito da sua filosofia de trabalho, da missão a que se propõe, das estratégias para atingir suas metas e objetivos, da sua estrutura organizacional, do Projeto Pedagógico Institucional, observando as diretrizes pedagógicas que orientam suas ações e as atividades acadêmicas e científicas que desenvolve ou visa a desenvolver” (INEP, 2017a, p. 35).

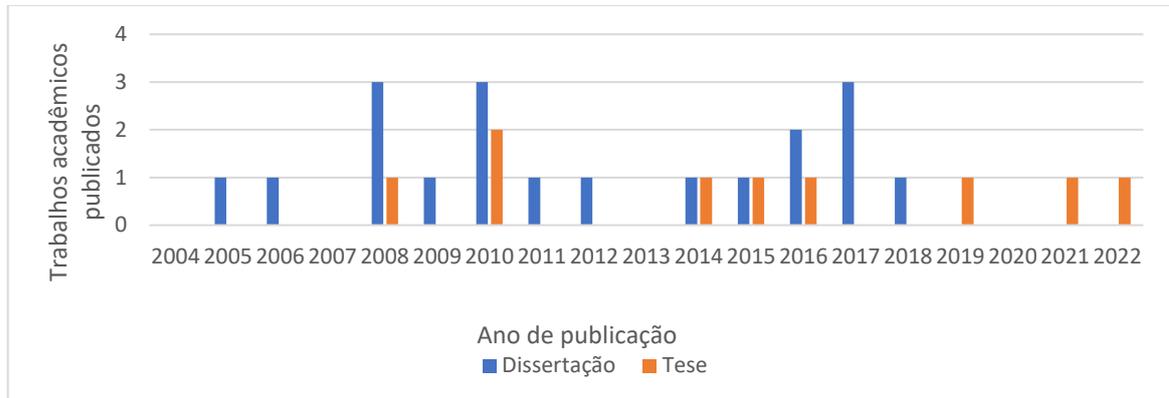
criação do Sinaes foi uma oportunidade para a implementação de uma política capaz de reestruturar a missão pública do sistema de educação superior, respeitando a sua diversidade e, ainda, considerando as exigências de qualidade, relevância social e autonomia. No entanto, a introdução de indicadores de qualidade e o seu uso regulatório fizeram a avaliação institucional e o PDI perderem relevância.

A segunda etapa do estado do conhecimento buscou identificar a produção acadêmica acerca da educação superior e sua relação com a economia do conhecimento, contribuindo para a compreensão acerca das alterações promovidas no campo educacional, atribuindo-lhe novos sentidos e funções. O conhecimento tem se transformado em ativo econômico, sentido como formação humana e desenvolvimento social dão lugar à performatividade e à competição individual.

Dessa forma, visando a conhecer a produção acadêmica sobre essa temática, realizou-se consulta às dissertações e teses registradas na BDTD e no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes. Foi adotado o descritor “economia do conhecimento” e definido o mesmo intervalo de tempo (2004 a 2022), que coincide com o período adotado para o levantamento sobre o Sinaes e a diversidade institucional. Em um segundo momento, foi adotada como estratégia a identificação de produções que apresentassem como palavras-chave os termos “educação”, “educação superior” ou “universidade”, para leitura do resumo e da introdução e, quando necessário, das considerações finais.

Constatou-se que, no contexto brasileiro, as produções acadêmicas que relacionam economia do conhecimento e educação (no sentido amplo) se dedicam a estudar a educação continuada, a educação profissional, o ensino médio e a educação superior. A maioria desses trabalhos tem como foco a discussão das políticas educacionais, tais como: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), Educação para Todos e Ciências sem Fronteiras (CsF). Notou-se, ainda, que a relação educação-trabalho é um tema recorrente nas pesquisas, com ênfase na discussão sobre a formação de trabalhadores e o conhecimento como instrumento do desenvolvimento humano e econômico. Do conjunto de trabalhos identificados, 28 abordam temas relacionados à educação superior, sendo 19 dissertações e nove teses. A distribuição desses trabalhos, por ano de publicação, é apresentada no Gráfico 2.

**Gráfico 2 – Distribuição de teses e dissertações que abordam educação superior na economia do conhecimento, por ano de publicação (2004–2022)**



Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da Capes e BDTD (2023).

No que se refere à distribuição desses trabalhos por ano, não houve publicações nos anos de 2004, 2007, 2013 e 2020. Observa-se, ainda, a existência de somente nove teses sobre a economia do conhecimento e sua relação com a educação superior, principalmente quando se considera a importância desse tema para a compreensão da configuração assumida pelo campo da educação superior nas últimas décadas. Esse dado também revela que, no Brasil, a área da educação ainda não se apropriou, em grande escala, do conceito de economia do conhecimento no desenvolvimento das suas pesquisas.

Das 28 produções acadêmicas que abordam a educação superior, sete se articulam, em alguma medida, com o objeto de estudo (Apêndice C). A articulação se dá, principalmente, no âmbito da discussão sobre o papel da avaliação e da regulação no contexto da economia do conhecimento, a produção do conhecimento e a inovação nas IES. Assim sendo, as dissertações e teses foram classificadas segundo a sua delimitação temática, conforme o grau de relevância e o escopo do trabalho. Foram criados dois grupos: o E1, que agrega os trabalhos que tratam de avaliação e regulação da educação superior, e o E2, que reúne as publicações que abordam conhecimento e inovação na educação superior.

A categoria E1 reúne duas teses de doutorado. Viebrantz (2010) estudou o sistema de garantia da qualidade da educação superior tecnológica brasileira, abordando dois tipos de avaliação: a certificação ISO e a avaliação de cursos de graduação realizada no âmbito do Sinaes. A autora contribuiu com a discussão sobre a qualidade da educação superior e propôs dimensões e indicadores para os processos de avaliação de cursos tecnológicos. Santos (2016), por sua vez, analisou os movimentos em rede das agências de acreditação e avaliação da educação superior da América Latina, tendo em vista a integração e a cooperação entre os países, no contexto da internacionalização. O estudo privilegiou a discussão acerca da concepção de

educação superior dos discursos dos atores das referidas agências e incluiu a regulação como ação necessária para definição de critérios de qualidade para a educação superior da região.

A categoria E2 reúne cinco produções acadêmicas (uma tese de doutorado e quatro dissertações de mestrado) que abordam a gestão do conhecimento e inovação, principalmente, a partir da vinculação com a universidade. Nessas produções, foram tratados temas, como: gestão do conhecimento, produtivismo acadêmico e educação superior na ótica da sociedade industrial e da sociedade do conhecimento.

Iniciando-se pelas dissertações de mestrado, tem-se o estudo de Antunes (2008), que buscou investigar se as ações de gestão do conhecimento estão articuladas às estratégias institucionais de desenvolvimento de competências para melhorar o funcionamento da universidade. O estudo revelou que os mecanismos de gestão do conhecimento, ainda que não intencionalmente formalizados, podem levar ao aperfeiçoamento institucional e ao desenvolvimento de competências organizacionais.

Dionísio (2016) estudou o acirramento das alianças entre educação, mercado e produção da existência, abordando o produtivismo acadêmico nos programas de pós-graduação em educação no Brasil, entendendo-o como a busca pela quantidade de periódicos publicados. A investigação permitiu compreender que a quantificação do trabalho acadêmico não dialoga com o impacto social das publicações, e que as universidades têm se adequando e se resignando à lógica da produção descartável.

Ao estudar a noção de sociedade do conhecimento presente no Ciências Sem Fronteiras, Azevedo (2017) asseverou que este programa está baseado na ideia de conhecimento como a principal força produtiva sociedade do século XXI. Em sua visão, a categoria trabalho foi apropriada pela ideologia da economia do conhecimento como forma de expungir as contradições da sociedade de classe. Assim, a difusão dessa ideologia por meio de diretrizes econômicas dos organismos internacionais tem apresentado implicações práticas na formulação de políticas educacionais nos países periféricos.

Vargas (2020) buscou avaliar as estratégias de desenvolvimento nacional, a partir da visão da construção da pesquisa científica na universidade pública. O autor ressalta que o conhecimento é uma nova medida de valor do capitalismo reconfigurado em novos modelos de exploração do trabalho. Apesar disso, as conclusões do trabalho evidenciam que a universidade pública tem potencial para se constituir em um ambiente para a transformação social, se um projeto de desenvolvimento nacional e soberano for colocado em prática.

Em sua tese de doutorado, Martínez (2009) investigou a gestão do conhecimento como um dos produtos esperados da universidade, analisando o papel dessa instituição no atendimento

das demandas de conhecimento apresentadas pela sociedade. Os resultados da pesquisa revelaram que as universidades compartilham a produção de conhecimento com outras organizações, mas não têm sido capazes de liderar o processo, ainda que mantenham influência sobre a produção e gestão do conhecimento.

Os trabalhos analisados possibilitaram aprofundar uma reflexão sobre o papel das instituições da educação superior frente às novas demandas apresentadas pela dinâmica social do século XXI e à valorização de princípios como produtividade, inovação e propriedade intelectual. Em geral, os trabalhos selecionados não apresentam discussão conceitual sobre o que é economia do conhecimento. Esse termo é apresentado como um elemento contextual, sem haver, necessariamente, uma reflexão sobre o seu significado. É comum, ainda, a adoção dos termos “economia do conhecimento” e “sociedade do conhecimento” como sinônimos ou correlatos, entendendo-os como acontecimentos característicos da globalização econômica.

Realizou-se, também, a busca de artigos na base de dados da SciELO, utilizando-se o descritor “economia do conhecimento” AND “educação superior”, sendo identificados 53 publicações nas áreas temáticas Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas e Multidisciplinar, concentradas no período de 2004 a 2022. Importa destacar que o periódico que mais publicou artigos sobre esta temática, nos anos pesquisados, foi a *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, um importante canal de divulgação científica neste campo, com três artigos publicados. Do conjunto de artigos, 11 têm como foco a educação superior no contexto da economia do conhecimento (Apêndice D). Dentre os temas tratados, é possível elencar a função da universidade na sociedade do conhecimento, a divisão internacional do conhecimento, a autonomia universitária, a profissão acadêmica, a produção do conhecimento e a mobilidade estudantil. Observa-se, ainda, a existência de artigos estrangeiros que abordam a temática nas realidades de países como Chile, Portugal, Austrália, Cabo Verde e Colômbia.

Dentre os artigos identificados, destaca-se o produzido por Dias Sobrinho (2014), que situa a universidade na economia do conhecimento, partindo do pressuposto de que essa economia é o cerne da globalização dos mercados, valorizando, predominantemente, os conhecimentos utilitários e aplicáveis às organizações mercantis. Desta forma, a educação superior se transforma, sob o império do mercado, em uma necessidade inexorável para o indivíduo e para a sociedade, trazendo, com isso, novas atribuições e competências para a universidade. O autor concluiu que a economia do conhecimento traz consigo a tendência crescente de mercantilização massiva das atividades educacionais e das IES.

Afonso (2015), por sua vez, traz contribuição importante para a discussão sobre a universidade no contexto da economia do conhecimento, discutindo conceitos fundamentais

para a compreensão da temática e reflexão sobre as exigências do capitalismo, no nível nacional e global, apresentadas à sociedade como supostas demandas do mundo contemporâneo. O autor discute, ainda, a subalternização das ciências sociais e humanas às outras ciências e a formação de docentes no contexto português. Para ele, a subalternização acontece em virtude de as ciências humanas e sociais não produzirem um conhecimento mercadorizável e utilitário, tão valioso na economia do conhecimento. Ao invés disso, essas ciências tendem a construir um conhecimento problematizador e crítico do mundo, tendo a universidade o papel fundamental de ser o espaço de questionamento e resistência.

Freires, Santos e Cardoso (2022) refletem sobre como a educação superior doutoral tem sido assumida como recurso estratégico para a economia e a sociedade do conhecimento, sendo alvo de atenção e intervenção política. Na Europa e, especialmente, em Portugal, o doutoramento tem sofrido intervenção política, o que tem causado efeitos sobre a organização e a expansão da oferta, levando à diversificação de programas em diferentes áreas científicas, tipos e propósitos.

A construção desse levantamento de produções acadêmicas e artigos possibilitou conhecer a reflexão sobre o Sinaes, a diversidade institucional e a economia do conhecimento acumulada no campo da educação superior. O registro e a análise dos trabalhos foram determinantes para compreender a complexidade da educação superior e dos processos que envolvem a sua avaliação. Além disso, possibilitaram constatar que a avaliação da educação superior se constitui em um vasto campo de estudos e de pesquisas referenciadas, principalmente no Sinaes e nos seus componentes. No entanto, no que se refere à avaliação institucional externa, às implicações sobre a diversidade institucional e ao contexto da economia do conhecimento, poucos foram os trabalhos, dentre os identificados, que se propuseram a discutir essa relação. Deste modo, esta pesquisa pode contribuir para ampliar o conhecimento sobre a avaliação da educação superior, trazendo luz sobre as questões que envolvem a diversidade institucional como marca distintiva do campo da educação superior, considerando o contexto da economia do conhecimento.

A presente tese foi estruturada em seis capítulos. No capítulo 1, discutiu-se a concepção de Estado e a sua relação com a educação superior. Partiu-se da atuação do Estado brasileiro, tendo como marco a Reforma Universitária de 1968. Foi analisada, também, a emergência do Estado-avaliador e regulador no contexto da NGP. Articulando-se o todo e a parte, tratou-se de discutir a realidade brasileira a partir da Reforma do aparelho do Estado, promovida em 1995, e as políticas públicas para a educação superior estabelecidas nos diferentes governos até o ano de 2022. Esse movimento permitiu conhecer a dinâmica do Estado

brasileiro no que se refere à educação superior, nas diferentes conjunturas históricas, políticas e sociais, buscando apreender os nexos e as dinâmicas trazidos pela economia do conhecimento.

No capítulo 2, analisou-se a relação entre avaliação e regulação da educação superior no contexto brasileiro, articulada ao fenômeno da diversidade institucional. A avaliação da educação superior foi abordada na perspectiva da política pública, a partir da materialidade histórica das experiências de avaliação vividas, desde a década de 1980, até a criação do Sinaes, em 2004. Além disso, buscou-se problematizar a avaliação institucional externa, com a finalidade de conhecer seu movimento histórico na educação superior brasileira e suas contradições. Neste percurso, a relação entre avaliação e diversidade institucional foi investigada, principalmente, no sentido de apreender a definição de diversidade institucional, a partir da literatura sobre a temática.

No capítulo 3, apresentou-se a noção de campo na perspectiva de Bourdieu (2003; 2004a; 2004b), trazendo a importante contribuição deste construto teórico para aplicação ao estudo da educação superior. Além disso, foi abordada a constituição da educação superior brasileira por meio de seu processo histórico, tendo em vista apreender a sua dinâmica e determinantes políticos, econômicos e sociais. Empreendeu-se, também, o estudo da realidade do DF, *locus* desta pesquisa, abordando a sua configuração, desde a década de 1960, como um campo dinâmico e diversificado. Analisou-se, também, como o campo da educação superior local tem se constituído como predominantemente privado, apesar da instalação de instituições públicas, ocorrida nos últimos anos, bem como o fato de que sua expansão tem se caracterizado pela adoção de estratégias concorrenciais de transformação acadêmica das IES e a entrada de empresas educacionais de capital aberto.

No capítulo 4, tratou-se do Sinaes com ênfase na avaliação institucional externa, a partir da experiência concreta de avaliação das IES públicas e privadas selecionadas para a pesquisa. Apresentaram-se, ainda, o perfil e a identidade dessas instituições e dos órgãos de Estado responsáveis pela avaliação e regulação da educação superior, bem como as perspectivas de análise e interpretação de dados, trazendo a discussão dos elementos fundamentais para a realização da pesquisa. No mesmo capítulo, buscou-se apresentar a opção pelo materialismo histórico-dialético como método de pesquisa, as categorias intrínsecas ao método e as categorias empíricas *a priori* e *a posteriori* adotadas na investigação.

No capítulo 5, consta a análise e interpretação dos dados à luz da categoria de análise *a priori* avaliação e regulação da educação superior. Nesse capítulo, buscou-se conhecer as mediações e as contradições que se estabelecem entre as duas dimensões do Sinaes, reconhecendo-se que a política pública de avaliação resulta das condições objetivas de

existência, marcada pela disputa no campo das concepções de educação e de qualidade da educação superior.

No capítulo 6, retomou-se a análise e interpretação dos dados referentes às categorias de análise avaliação institucional externa e diversidade institucional e heterogeneidade da educação superior e economia do conhecimento. A centralidade da discussão repousou sobre a discussão do Sinaes, como sistema avaliativo que se propôs a respeitar a diversidade e as especificidades das IES, mas que, em virtude das alterações promovidas, tem se constituído com um processo regulatório, não reconhecendo a diversidade institucional. No mesmo capítulo, foram discutidas as categorias construídas *a posteriori* (i) mercantilização e concorrência, e (ii) avaliação defensiva como prática.

## **CAPÍTULO 1 – ESTADO E EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Neste capítulo, discute-se acerca da concepção de Estado, adotando-se como referencial de análise a perspectiva de Marx (2008; 2010) e Marx e Engels (2007). Essa perspectiva epistemológica possibilita a compreensão das relações constitutivas do Estado, em suas relações de poder e dominação.

No movimento dialético do geral para o específico, buscou-se analisar a conformação histórico-político-social do Estado brasileiro e sua atuação sobre a educação superior, adotando a Reforma Universitária de 1968 como marco explicativo das mudanças ocorridas na educação superior brasileira, a partir da década de 1960. Essa discussão teve como finalidade desvelar os fatores determinantes para a expansão e a diversificação da educação superior, considerando a adoção da política de estímulo à constituição de estabelecimentos isolados de caráter privado, em detrimento da criação de universidades, contrariando o preconizado pela Reforma.

Examinou-se, também, a reconfiguração ocorrida no Estado brasileiro, a partir dos anos 1990, considerando a sua relação com a avaliação e regulação da educação superior, no bojo da Reforma do aparelho do Estado. Neste contexto, discutiu-se a adoção dos princípios da Nova Gestão Pública (NGP) e a emergência do Estado-avaliador e regulador, em nível mundial, com implicações sobre a realidade em níveis de Brasil e DF. Por fim, neste capítulo, tratou-se de esclarecer a relação existente entre a economia do conhecimento e educação superior, a partir do início do século XXI.

### **1.1 Conceção de Estado**

Com vistas a compreender melhor o papel do Estado na formulação da política pública para a educação superior, é necessário conhecer a concepção de Estado que fundamenta e quais interesses estão envolvidos na sua atuação. Com esse intuito, buscaram-se, no arcabouço teórico da perspectiva marxista, os elementos explicativos que podem contribuir para entender a relação Estado, avaliação e regulação da educação superior, foco da discussão realizada nesse capítulo.

Na vertente marxista, o Estado tem suas origens nas condições materiais de existência da sociedade e nas relações que os homens estabelecem entre si para produzir. O seu surgimento está relacionado ao desenvolvimento das formas de propriedade. Com a ascensão da classe dominante e o crescimento da divisão social do trabalho, o Estado assume a forma da organização que garante a dominação e os interesses de classe. O Estado tem caráter histórico, porque surge

do movimento real da história, visando a garantir as condições de manutenção do processo de reprodução social, a partir das relações de produção dadas. Marx e Engels (2007) o conceberam como uma relação de dominação de classes, por meio do qual se exerce o poder político.

Uma vez que o Estado é a forma sob a qual os indivíduos da classe dominante fazem valer seus interesses comuns, e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, deduz-se daí que todas as instituições comuns se objetivam através do Estado e adquirem a forma política através dele (p. 89).

Por meio do Estado, a classe dominante tem seus interesses assegurados e a sua estrutura política materializada. Diante disso, a atuação do Estado não se reveste de caráter universal, mas se constitui como a expressão política da dominação, representada pelos interesses dos detentores da propriedade privada. Sendo assim, em uma sociedade de classes, o Estado não representa o interesse coletivo, embora se manifeste como responsável por tal objetivo. No Manifesto do Partido Comunista, de 1848, Marx e Engels (2014) descreveram o exercício do poder no Estado moderno da seguinte forma:

[...] a burguesia, com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou finalmente o domínio político exclusivo do Estado representativo moderno. O poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa (p. 42).

A classe economicamente dominante se torna, também, a classe politicamente dirigente, por meio do Estado, adquirindo os meios para manter o seu domínio e explorar a classe destituída dos meios de produção. Neste contexto, o Estado burguês surge da necessidade de controlar os conflitos entre interesses econômicos essencialmente divergentes e antagônicos, apresentando-se como o garantidor do bem comum. Destarte, busca atuar na mediação das contradições entre os indivíduos e a sociedade, conforme os interesses dos grupos dominantes.

Carnoy (1988) assevera que a concepção marxista de Estado parte do pressuposto de que as condições materiais de uma sociedade são a base da sua estrutura social e da consciência humana. Daí decorre o entendimento de que a forma de Estado emerge das relações de produção, e não do desenvolvimento da mente humana ou do conjunto das vontades. Assim, o Estado é considerado um ente histórico moldado pela sociedade que se organiza, a partir das relações de produção. Essa premissa foi apresentada por Marx (2008), ao afirmar que

[...] as relações jurídicas bem como as formas de Estado não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, em suas

totalidades, relações estas que Hegel, a exemplo dos ingleses e franceses do século 18, compreendia sob o nome de “sociedade civil (p. 47).

Como superestrutura jurídica e política, o Estado atua para garantir a reprodução ideologicamente legitimada do modo de produção capitalista. Conforme Carnoy (1988), representa o braço repressivo da classe dominante, por meio do qual ocorrem a defesa e a legitimação do poder e da repressão, visando à manutenção e reprodução das relações de classe. Destarte, estabelece-se, por meio de normas, leis e do sistema jurídico, o controle e a coerção como formas de ajustar a conduta dos indivíduos e dos grupos aos valores da classe dominante. Do ponto de vista organizacional, como o Estado desenvolve as suas funções? Qual é o papel da burocracia nesse contexto?

Para Marx (2010), a burocracia é um fenômeno da sociedade moderna, forjada pela divisão social do trabalho e que se amplia com o desenvolvimento desta. No âmbito do Estado, é composta por um grupo de funcionários que se organiza de forma hierárquica, estabelecendo uma corporação fechada no seu interior.

A “burocracia” é o “*formalismo de Estado*” da sociedade civil. Ela é a “consciência do Estado, a “vontade do Estado”, a “potência do Estado” como *uma corporação* (em contraposição ao particular, o “interesse universal” pode se manter apenas como um “particular”, tanto quanto o particular, contraposto ao universal, mantém-se como um “universal”. A burocracia deve, portanto, proteger a universalidade *imaginária* do interesse particular, o espírito corporativo, a fim de proteger a particularidade imaginária do interesse universal, seu próprio espírito. O Estado deve ser corporação tanto quanto a corporação quer ser Estado), como uma sociedade *particular, fechada*, no Estado (MARX, 2010, p. 65).

A burocracia é concebida como classe social, considerando o seu caráter constitutivo exclusivo e excludente. Este grupo define seus interesses e os transforma em demandas do Estado, em contraposição às demandas coletivas. Para Viana (2015), a concepção marxista de burocracia revela a formação de uma nova classe social, na sociedade capitalista, que se manifesta primeira e fundamentalmente como burocracia estatal. Nesse sentido, o autor destaca que a burocracia como classe tem o interesse em

[...] se perpetuar e reproduzir, e, em alguns momentos históricos, busca implantar seu próprio domínio. Entre suas características formais está a disputa por cargos, o segredo, a hierarquia, etc. A burocracia é uma classe auxiliar da burguesia, pois é esta que, no fundo, detém o poder real, a palavra final, além de estar a serviço desta (p. 51).

A perspectiva marxista de burocracia permite desenvolver uma visão crítica sobre esse fenômeno do Estado moderno, tendo em vista que a compreende como resultado da

ampliação da divisão social do trabalho. Além disso, desvela sua vinculação aos interesses do capital, principalmente, no que se refere ao estabelecimento das suas necessidades específicas como interesses universais. Importa destacar que, nessa vertente, a ação do Estado, como agente da ordem social burguesa, não depende do controle direto da classe dominante sobre os seus aparatos organizacionais e políticos, pois a burocracia exerce esse papel.

O estudo da concepção de Estado envolve questões de natureza histórica, política e social. Para a sua compreensão, deve-se considerar que este ente é historicamente construído e dinâmico e pode se apresentar de diferentes formas, a depender das relações que os homens estabelecem entre si, em contextos determinados. A vertente marxista discute o modo capitalista de produção e a dominação advinda das relações estabelecidas entre os indivíduos na produção da vida material. Neste contexto, o Estado tem a função precípua de manter a dominação e a regulação da sociedade civil, em benefício dos interesses da classe dominante. Marx e Engels (2014) assinalam que o Estado é instrumento de dominação de classe, impondo o predomínio das relações capitalistas de produção e funcionando como um comitê de gestão dos negócios da classe burguesa, como destacado antes, a fim de garantir a reprodução do próprio modo de produção capitalista.

Entretanto, embora o Estado se apresente como intimamente vinculado aos interesses da classe dominante, a perspectiva marxista admite a existência de certo grau de autonomia desse ente. Sendo assim, o Estado atua para garantir a produção e reprodução das condições que favorecem a acumulação do capital, e, ao mesmo tempo, se constitui como mediador entre as classes sociais. Dessa maneira, ao atender as demandas advindas da classe trabalhadora, o Estado garante a manutenção das relações capitalistas. A burocracia é concebida como classe e, assim sendo, não é considerada como neutra e impessoal, mas se constitui como um grupo detentor de interesse e possui atuação própria na disputa pelos espaços de poder.

A concepção marxista de Estado remete ao entendimento de que as ações estatais, em última instância, servem para garantir a produção e a reprodução das condições objetivas de existência que favorecem a acumulação do capital e o desenvolvimento do capitalismo. Na próxima seção, buscar-se-á apreender os efeitos da reconfiguração do papel do Estado sobre a conformação da avaliação e regulação da educação superior. A Reforma Universitária de 1968 foi adotada como marco de referência para a análise da política pública por causa da sua importância para o debate acerca da organização e estruturação do sistema de educação superior. A reforma foi um elemento-chave para se compreender as mudanças efetuadas no sistema como um todo e nas IES em particular, do ponto de vista da discussão da diversidade institucional.

## 1.2 Atuação do Estado na educação superior: o marco da Reforma Universitária de 1968

Compreender a atuação do Estado implica conhecer as interações que se estabelecem entre os agentes governamentais e a sociedade civil, a partir da sua configuração institucional e do ordenamento jurídico. Envolve, também, a reflexão acerca dos programas, das decisões políticas (*policies*), do sistema de leis e normas (*policy*) e do processo político, complexo e contraditório, que marca a definição das políticas públicas (*politics*), conforme Franco (2021).

Buscando entender a atuação do Estado sobre a educação superior, especialmente no que se refere à avaliação, regulação da educação superior e relação com a diversidade institucional, partiu-se da Reforma Universitária de 1968, instituída pela Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968 (BRASIL, 1968a). Essa lei se configura como aspecto fundamental para a compreensão da configuração assumida pela educação superior brasileira, em virtude da adoção dos princípios de racionalização que levaram, posteriormente, à flexibilidade e à diversificação que moldaram a ação estatal na busca da modernização e do desenvolvimento nacional.

No contexto do golpe militar de 1964 e do aumento da demanda por educação superior pelas camadas médias da população, a reforma universitária almejava aumentar a eficiência e a produtividade da educação superior. Tinha como premissa a necessidade de modernização da universidade, tendo em vista que, de acordo com o governo e diferentes segmentos sociais, a educação superior não atendia às demandas da formação de recursos humanos e, também, não era capaz de alavancar as pesquisas científicas e tecnológicas exigidas para o desenvolvimento social e econômico do país.

É importante destacar que a discussão acerca da necessidade de modernização da educação superior presente na reforma universitária não era uma novidade na pauta nacional. O assunto já se encontrava em discussão na agenda política e educacional, desde a década de 1950, considerando o diagnóstico de que a pesquisa científica era “praticamente inexistente nas escolas e faculdades” (CUNHA, 1983, p. 158) e se impunha como uma necessidade frente à política desenvolvimentista adotada na época. Isso posto, no início da referida década, foi pensada a criação de uma entidade governamental para o desenvolvimento da pesquisa científica fora do espaço da universidade. Então, instituiu-se o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq)<sup>21</sup>, como uma autarquia vinculada à Presidência da República, com o objetivo de promover e fomentar o desenvolvimento da investigação científica e tecnológica, por meio da

---

<sup>21</sup> O Conselho Nacional de Pesquisas foi criado pela Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951 (BRASIL, 1951a). Em 1964, teve seu estatuto alterado para incorporar a formulação da política científica e tecnológica nacional em qualquer domínio e conhecimento, por meio da Lei nº 4.533, de 08 de dezembro de 1964 (BRASIL, 1964b).

concessão de recursos para pesquisa, formação de recursos humanos, cooperação e intercâmbio entre instituições nacionais e estrangeiras. No momento da sua criação, o Conselho Nacional de Pesquisas ocupava-se de questões relacionadas à segurança e ao desenvolvimento tecnológico, principalmente no campo da energia nuclear, voltando-se para a pesquisa e a prospecção de materiais apropriados para o aproveitamento da energia atômica.

As decisões econômicas e políticas – que garantiram, anteriormente, o suprimento de minerais estratégicos para a indústria nuclear norte-americana, por meio de acordos estabelecidos com o Brasil – levaram o CNPq a rever as suas atividades, conforme aponta Cunha (1983).

Frustrado no seu intento de promover a pesquisa científica e tecnológica nuclear no Brasil, o CNPq desenvolveu atividades orientadas para a promoção das chamadas ciências exatas e biológicas, concedendo bolsas de estudo, no Brasil e no exterior, fornecendo auxílio para a aquisição de equipamentos de pesquisa pelos institutos já existentes, nas universidades ou fora delas e, finalmente, criando institutos de pesquisa especializados (p. 158).

O autor ressalta que, à época, o efeito do CNPq sobre a modernização da educação superior foi indireto e ocorreu por meio dos professores bolsistas que foram estudar no exterior. Ao retornarem às suas universidades de origem, esses docentes tentavam reproduzir, em solo nacional, a organização da atividade acadêmica existente nas instituições em que se formaram, principalmente no caso das universidades americanas. De maneira similar, essa foi a repercussão causada pela Campanha Nacional do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)<sup>22</sup>, criada em 1951, vinculada ao então Ministério da Educação e Saúde. A campanha tinha como objetivos: (i) assegurar a existência de pessoal especializado para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visavam ao desenvolvimento econômico e social do país, e (ii) oferecer acesso a todas as oportunidades de aperfeiçoamentos aos indivíduos mais capazes, sem recursos próprios (BRASIL, 1951b). Naquele momento, a Capes atuava, primordialmente, na distribuição de bolsas de estudo no Brasil e no exterior. Em 1964, o órgão passou por reestruturação e recebeu a incumbência de consolidar a política de pós-graduação.

Martins (2009) pontua que o início dos anos 1960 foi marcado por um intenso movimento pela reforma do sistema universitário brasileiro, com a participação de professores, pesquisadores e estudantes. Por parte dos docentes, essa mobilização tinha a influência da

---

<sup>22</sup> A Capes foi criada pelo Decreto nº 29.741, de 11 de julho de 1951, como uma campanha nacional voltada para o aperfeiçoamento do pessoal de nível superior, composta por representantes do Ministério da Educação e Saúde, Departamento Administrativo do Serviço Público, da Fundação Getúlio Vargas, do Banco do Brasil, da Comissão Nacional de Assistência Técnica, Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, do Conselho Nacional de Pesquisas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, da Confederação Nacional da Indústria e Confederação Nacional do Comércio (BRASIL, 1951b).

formação recebida no exterior, aliada ao desejo de transformar a universidade em um lugar de produção do conhecimento. Nesta direção, os pesquisadores constituíram um fórum de discussão de suas reivindicações, por meio da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

No contexto da busca pela modernização da educação superior, em dezembro de 1961, criou-se a Universidade de Brasília (UnB), por meio da Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961a). Instituída como fundação de direito público, com prerrogativa de entidade autônoma, a UnB nasceu sob a égide da modernidade.

Do ponto de vista histórico e político, o seu projeto foi pensado e construído em uma perspectiva coletiva, contando com o engajamento de uma geração de intelectuais brasileiros progressistas interessados em construir uma universidade em sintonia com mudanças que a modernidade da década de 1960 traziam ao país (SOUSA, 2021, p. 119).

A estrutura organizacional da nova universidade foi concebida como uma unidade orgânica, sendo uma novidade para a época, pois as universidades, de forma geral, se erigiam a partir de estabelecimentos isolados previamente constituídos. A UnB foi pensada a partir da constituição de institutos centrais de ensino e pesquisa e de faculdades destinadas à formação profissional, compostas por departamentos. A organização implantada na nova universidade antecipou as alterações que viriam a ser propostas, posteriormente, pelos decretos-leis e pela reforma universitária para o conjunto das universidades.

A UnB foi criada para atender às novas exigências do desenvolvimento e da inovação científica e tecnológica do país, em um contexto histórico em que as atividades produtivas se tornavam mais complexas e demandavam profissionais com qualificação diferente da ofertada nas instituições tradicionais (com ênfase nas atividades de ensino). Nesses termos, à nova universidade cabia corresponder tanto aos anseios da intelectualidade da época quanto às necessidades das classes dirigente e média, interessadas na formação de mão de obra especializada para o setor industrial, burocracia estatal e demais áreas do mundo do trabalho, na perspectiva de uma modernização conservadora (FONSECA, 1997).

O modelo institucional da UnB foi concebido como uma estrutura a ser seguida pelas instituições que já funcionavam e para as que viriam a ser criadas. Seu projeto de criação tinha preocupação com a melhoria do país e visava a colocar o conhecimento produzido a serviço da comunidade local e da sociedade brasileira. Embora fosse pautado nesse ideário, Sousa (2021) destaca que, na sua formulação, o projeto original trazia contradições. A primeira delas consistia no caráter privatizante de ensino, revelado por meio da semelhança com o modelo americano

de universidade. A segunda contradição, complementar à primeira, dizia respeito à natureza jurídica da UnB, constituída como fundação mantenedora e gestora da instituição. Essa proposta foi inovadora, à época, e permitiu conceder maior autonomia e flexibilidade à gestão institucional. Entretanto, também, possibilitou a aproximação com o modelo administrativo adotado na iniciativa privada, embora se tratasse de uma universidade pública.

Além da criação da UnB, a aprovação da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961b), é outro fator fundamental para entender o contexto da reforma universitária implementada a partir de 1968. Após mais de uma década de tramitação, na qual vigorou um acirrado embate acerca do financiamento público e privado dos estabelecimentos de ensino, a primeira Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional (LDBEN) foi aprovada. No plano da educação geral, a lei estabeleceu a descentralização da educação por meio da determinação de que União, estados e DF deveriam organizar seus sistemas de ensino, responsáveis por atender à variedade de cursos, à flexibilização dos currículos e à articulação de diversos graus e ramos.

No que tange à educação superior, a referida LDBEN estabeleceu que o “ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes, e a formação de profissionais de nível universitário” (BRASIL, 1961b). Além disso, previu que a educação superior seria ministrada em estabelecimentos, agrupados ou não em universidades, com a colaboração de institutos de pesquisa e centros de treinamento profissional. Outro elemento importante foi a garantia da autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar por parte das universidades, na forma dos seus estatutos.

Sampaio (2000) afirma que a LDBEN, de 1961 (BRASIL, 1961b), foi pragmática por dois motivos: (i) reconheceu a organização do sistema em moldes não universitários, pois, “se instituições, tanto públicas como privadas [...], tinham algum parentesco com o modelo de universidade dos anos 30, este consistia no fato de oferecerem dois, no máximo três cursos na área de formação de professores” (p. 56), e (ii) voltou-se à regulamentação da expansão da educação superior, percebendo-se a necessidade de instituir mecanismos de controle por causa das pressões do mercado. A lei em questão admitiu a organização da educação superior por meio de instituições universitárias e não universitárias, ao mesmo tempo em que previu a sua regulação.

Em relação ao Conselho Federal de Educação (CFE)<sup>23</sup>, a mesma lei atribuiu-lhe a competência de deliberar acerca do funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino

---

<sup>23</sup> O Conselho Federal de Educação (CFE), criado em 1961 pela Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961b), foi substituído pelo Conselho Nacional de Educação, em 1995, conforme dispôs a Lei nº 9.131, de 25 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995a).

superior, federais e particulares e decidir sobre o reconhecimento das IES, mediante a aprovação dos seus estatutos, levando em conta o seu funcionamento regular de, no mínimo, dois anos. Desta forma, o CFE teve suas atribuições fortalecidas e ampliadas.

Pautada nos princípios da democratização da educação, a LDBEN nº 4.024/1961 (BRASIL, 1961b) fixou, também, a representação do corpo discente. Os estudantes passaram a ter direito a voto nos conselhos universitários, nas congregações e nos conselhos departamentais das universidades e escolas superiores, conforme a previsão dos estatutos das IES.

Para Sousa (2013), a nova legislação trouxe alterações que incidiram sobre o aumento da demanda sobre a educação superior, uma vez que garantiu a equivalência aos cursos de nível médio para a entrada na universidade. Essa alteração acirrou a demanda pelas vagas no ensino universitário já bastante concorrido, fazendo crescer o número de candidatos excedentes.

Em consequência, todos os concluintes do antigo ensino secundário – atual ensino médio – não obstante sua modalidade profissionalizante ou acadêmica poderiam concorrer aos cursos superiores. Diante disso, a demanda cresceu mais que a oferta, provocando mobilização por mais vagas e mais verbas para a universidade, movimento empreendido principalmente pelos estudantes (SOUSA, 2013, p. 22).

Ainda que determinadas reivindicações do movimento estudantil tivessem sido atendidas no âmbito da referida lei, várias outras continuaram sem encaminhamento, como as que exigiam a reforma universitária e a modernização da educação superior (SOUSA, 2013). Como um dos principais sujeitos do debate acerca da educação superior, no período, o movimento estudantil tinha como pauta: a defesa da educação pública; a criação dos departamentos na organização universitária; a gestão democrática da universidade, além da deselitização da educação superior.

A elaboração da LDBEN, de 1961 (BRASIL, 1961b), foi objeto de disputa entre os defensores dos segmentos público e privado. No texto final da lei, prevaleceram os interesses da educação privada ao garantir o financiamento público às instituições particulares, bem como a possibilidade de pagamento, no antigo 2º grau e na educação superior, aos estabelecimentos públicos de ensino. Essas disposições legais foram defendidas sob o pretexto da liberdade de ensino para os estudantes e suas famílias.

Com a instauração da ditadura militar, a partir de 1964, as mudanças políticas impactaram de forma significativa o campo educacional, em especial, no segmento da educação superior. Neste contexto, medidas de repressão, adotadas pelo governo em relação ao movimento estudantil, aos docentes e às instituições de educação superior, foram associadas às

propostas de modernização e expansão desse nível de ensino, configurando uma conjuntura em que a necessidade de modernização se aliou ao controle (MARTINS, 2009).

O movimento estudantil<sup>24</sup> teve importante participação no contexto da reforma universitária de 1968. A posição dos estudantes contra o caráter arcaico e elitista das instituições universitárias era evidente desde o início dos anos 1960. Nos seminários da União Nacional dos Estudantes (UNE), eram discutidas questões relevantes para o desenvolvimento da educação superior no país, como: autonomia universitária; participação docente e discente na gestão das instituições; regime de trabalho dos docentes; fim da cátedra vitalícia; ampliação da oferta de vagas nas instituições públicas e flexibilização da organização curricular.

De acordo com Fávero (2006), o movimento estudantil estabelecia, de forma geral, a articulação da necessidade de reforma universitária e a resolução dos problemas da educação superior com as questões sociais e políticas mais globais. Entretanto, entre 1964 e 1967, com a instalação do governo militar e a crescente influência dos consultores norte-americanos nos assuntos da educação nacional, os debates dos estudantes passaram a ter como foco, basicamente, em dois pontos: revogação dos acordos MEC/USAID<sup>25</sup> e revogação da Lei Suplicy nº 4.464, de 09 de novembro de 1964 (BRASIL, 1964a), que dispunha sobre os órgãos de representação dos estudantes, restringindo a manifestação política e alterando a forma de organização estudantil. Destaca-se que o primeiro efeito da ditadura militar sobre o movimento estudantil foi a desorganização das suas atividades, com a adoção das fortes medidas de repressão e controle. Contudo, o acirramento da repressão, ocorrido a partir da publicação do Ato Institucional nº 5<sup>26</sup> (AI-5), não conseguiu colocar um “fim ao movimento estudantil e nem

---

<sup>24</sup> Na década de 1960, as críticas do movimento estudantil acerca das questões educacionais alcançaram outras esferas da vida social, como a política e a cultural. A participação do movimento estudantil na vida social e política esteve presente em diferentes países (Brasil, França, Alemanha, Estados Unidos, entre outros) e em contextos políticos e ideológicos de variados matizes (SOUSA, 2021).

<sup>25</sup> O convênio MEC/USAID para a educação superior foi firmado, em junho de 1965, entre o Ministério da Educação (diretoria de Ensino Superior) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), com o objetivo de constituir uma Equipe de Planejamento do Ensino Superior (EPES), posteriormente, denominada Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (EAPES). O planejamento a ser feito tinha como finalidades: (i) estabelecimento das bases para a expansão rápida e a melhoria fundamental do sistema de ensino brasileiro; (ii) elaboração de planos para a ampliação e reestruturação da educação superior no período 1965/1970, e (iii) criação de corpo técnico brasileiro voltado para o planejamento educacional. Ainda em 1963, um grupo de consultores americanos realizou um diagnóstico acerca da educação superior brasileira que revelou a sua inadequação em termos qualitativos e quantitativos. Denominado *Higher Education Team*, este grupo tinha o objetivo de apontar meios para adequar a assistência à educação superior aos moldes da USAID, conforme já era realizado em relação à educação básica (CUNHA, 1988).

<sup>26</sup> O Ato Institucional nº 5 foi baixado em 13 de dezembro de 1968 e vigorou até dezembro de 1978. Tratou-se de manifestação da expressão mais dura do regime militar no Brasil, estabelecendo poder de exceção para punir arbitrariamente aqueles considerados inimigos do regime. Por meio do AI-5, foi decretado o recesso do Congresso Nacional por tempo indeterminado, a intervenção nos estados e municípios, a cassação de mandatos parlamentares, a suspensão dos direitos políticos de qualquer cidadão e a suspensão da garantia do *habeas-corpus*.

enquadrá-lo” (CUNHA, 1988, p. 63). Ao contrário, a demanda por vagas na universidade, associada às condições precárias de oferta da educação superior, levou ao fortalecimento do movimento estudantil e à ideia generalizada acerca da necessidade da reforma da educação superior.

Nesse período, o Estado empreendeu inúmeras iniciativas em relação à educação superior, visando à realização de diagnósticos e ao planejamento de mudanças. A primeira destas diz respeito ao plano de assistência técnica estrangeira previsto nos acordos MEC/USAID, que tinha como finalidade assessorar o governo brasileiro por meio da criação de uma equipe composta por brasileiros e americanos, com vistas à expansão da educação superior. Os acordos foram muito criticados pelos segmentos universitários, considerando-se que propunham: a transposição do modelo norte-americano para a realidade brasileira; a privatização da educação superior; a subordinação do ensino às necessidades da produção; a ênfase na técnica em detrimento do conhecimento humanístico e o fim da gratuidade nas instituições públicas (CUNHA, 1988).

A segunda iniciativa consistiu no Plano Atcon, de 1965<sup>27</sup>, que consistiu em um documento que preconizava a implantação de nova estrutura administrativa universitária, baseada em princípios voltados para o aumento do rendimento e da eficiência da universidade, a partir da adoção de um modelo empresarial de educação superior. O plano trazia várias recomendações, como a implantação da autonomia universitária, entendida como “a não intervenção do Estado na administração financeira, acadêmica e científica da universidade” (CUNHA, 1988, p. 206). Além disso, conforme o autor, propunha a reformulação do regime de trabalho docente com desvinculação do pessoal docente e administrativo do serviço público e a implantação de centros universitários de estudos gerais em substituição aos institutos centrais, como uma reforma administrativa-pedagógica, visando enxugar a estrutura das universidades.

A terceira iniciativa foi o Relatório da Comissão Meira Mattos<sup>28</sup> (RELATÓRIO, 1968), que consistiu em uma comissão formada para elaborar um documento sobre as atividades

---

<sup>27</sup> O Plano Atcon foi elaborado pelo consultor americano Rudolph Atcon (1921-1995), contratado em 1965 pela diretoria de Ensino Superior do Ministério da Educação para “propor as alterações estruturais que julgasse necessárias para as universidades brasileiras” (CUNHA, 1988, p. 204). As recomendações foram apresentadas no documento “Rumos à reformulação estrutural da Universidade Brasileira”, editado pelo MEC (ATCON, 1966).

<sup>28</sup> Por meio do Decreto nº 62.024, de 29 de dezembro de 1967 (BRASIL, 1967c), foi instituída uma Comissão Especial para propor medidas relacionadas com os problemas estudantis, com a finalidade de: i) emitir parecer conclusivo sobre as reivindicações, teses e sugestões referentes às atividades estudantis; ii) planejar e propor medidas que possibilitem melhor aplicação das diretrizes governamentais no setor estudantil, e iii) supervisionar e coordenar a execução dessas diretrizes. A referida comissão foi presidida pelo então Coronel Carlos de Meira Mattos, integrante permanente da Escola Superior de Guerra (ESG), composta pelos seguintes integrantes: Hélio de Sousa Gomes, diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Jorge Boaventura de Souza e Silva, diretor da Divisão de Educação Extra Escolar do então Ministério da Educação e

e reivindicações do movimento de estudantes e propor ações para o enfrentamento dessas questões. Em seu relatório, a comissão apontou vários pontos críticos da educação superior, dentre os quais se destacava a inadequação da estrutura do MEC, incapaz de articular a política educacional do governo e a crise de autoridade no sistema educacional, ocasionada pela aplicação da LDBEN (BRASIL, 1961b) no que se referia à autonomia administrativa e disciplinar das universidades e escolas isoladas. Ademais, a referida comissão apontou a ausência de uma política para atendimento da demanda anual de vagas e de fiscalização da aplicação dos recursos públicos da educação e de esforços para encontrar novas fontes de financiamento para a educação superior.

Diante desse quadro, a comissão recomendou: i) a reestruturação do MEC, buscando alcançar racionalidade organizacional; ii) a alteração no sistema de nomeação de reitores das universidades e diretores de estabelecimentos de educação superior, atribuindo ao Presidente da República o poder de preencher tais cargos, sem a indicação das respectivas instituições; iii) a adoção da autonomia disciplinar nas universidades federais, passando os reitores e diretores a serem pessoalmente responsáveis pela disciplina nos órgãos sob a sua direção; iv) a reforma da Lei nº 4.024, de 1961 (BRASIL, 1961b), para limitar a autonomia universitária; v) alteração no regime de trabalho docente com retribuição baseada na produtividade e no fortalecimento do princípio da autoridade no sistema educacional.

As recomendações dos estudos elaborados pelos acordos MEC/USAID, Plano Atcon e Relatório da Comissão Meira Mattos apresentaram alto grau de convergência (MARTINS, 2009) e foram, em grande medida, incorporadas ao projeto elaborado pelo Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), posteriormente à Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968 (BRASIL, 1968a). Embora esta lei seja reconhecida como o estatuto que implantou a reforma universitária, as mudanças na educação superior já haviam sido iniciadas pelo governo militar por meio de duas normas anteriores: pelo Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966 (BRASIL, 1966), e pelo Decreto-Lei nº 252, de 28 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967b).

Por meio dessas iniciativas, é perceptível a atuação do Estado no sentido de impor os interesses dos grupos dominantes da sociedade para aplicar às universidades federais a racionalidade das empresas privadas. Em primeiro lugar, o Decreto-Lei nº 53/1966 preconizou que essas universidades deveriam se organizar com estrutura e métodos de funcionamento que: preservassem a unidade das funções de ensino e pesquisa e assegurassem a plena utilização de recursos materiais e humanos, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes.

---

Cultura; Affonso Carlos Agapito de Veiga, promotor, e Coronel-Aviador Valdir de Vasconcelos, da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (BRASIL, 1967c).

Buscou-se, assim, de um lado, tornar ensino e pesquisa como atividades indissociáveis nas universidades federais e, por outro lado, aplicar os princípios de racionalidade econômica às atividades universitárias, vedando a duplicação de recursos. O Decreto-Lei nº 252/1967, por sua vez, trouxe a definição de departamento, estabelecendo-o como “a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa e didático-científica e de distribuição de pessoal” (BRASIL, 1967b). Além disso, estabeleceu-se que a chefia do departamento caberia ao professor catedrático, ao professor titular ou ao pesquisador-chefe, contrariando, desta forma, uma das bases propostas para a modernização da educação superior, que consistia na extinção das cátedras, concebidas como parte da estrutura arcaica da universidade.

A adoção da racionalidade econômica nas universidades foi o mote da reforma universitária que passaria a ser implantada a partir de 1968. A propagada modernização da educação superior consistiu, basicamente, na busca da racionalização dos recursos disponíveis (materiais e humanos), tendo-se em vista alcançar maior eficiência, eficácia e produtividade nas atividades de ensino e pesquisa. O Grupo de Trabalho da Reforma Universitária<sup>29</sup> (GTRU) teve como objetivo “estudar a reforma da Universidade brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País” (BRASIL, 1968b). Conforme já apontado, o relatório do GTRU incorporou várias recomendações dos estudos realizados anteriormente no âmbito dos acordos do MEC/USAID, Plano Atcon e da Comissão Meira Mattos, ressaltando o papel fundamental da educação superior para o desenvolvimento econômico nacional (MARTINS, 2009).

No que tange ao papel da universidade, o referido grupo de trabalho concebeu que a educação superior deveria atender às demandas do mercado de trabalho, adotando uma perspectiva tecnicista de ensino e racionalista do ponto de vista administrativo e organizacional. Em sua visão, à universidade cabia obedecer a lógica da racionalização dos recursos humanos e materiais, visando ao controle, à eficiência e à eficácia. Em que pese a defesa da lógica tecnicista e racionalista de educação superior explicitada pelo GTRU, contraditoriamente, este também expressou que a universidade carecia de estar enraizada social e culturalmente, a fim de cumprir o seu papel na inovação e transformação da sociedade, determinando que

---

<sup>29</sup> O GTRU foi composto por: Tarso Dutra, Ministro da Educação e Cultura; Antônio Moreira Couceiro, professor da UFRJ e presidente do CNPq; Pe. Fernando Bastos D’Ávila, vice-reitor da PUC/RJ; João Lyra Filho, reitor da Universidade do Estado da Guanabara; João Paulo dos Reis Velloso, representante do Ministro do Planejamento; Fernando Riveiro do Val, representante do Ministro da Fazenda; Roque Spencer Maciel de Barros, professor da USP; Newton Sucupira, membro do CFE; Valnir Chagas, membro do CFE, e Haroldo Leon Perez, representante do Congresso Nacional. Os participantes discentes declinaram da nomeação (ROTHEN, 2008a).

[...] a Universidade atuante há de ser o lugar da confrontação e, ao mesmo tempo, da conciliação, também dialética, dos conflitos de gerações, da cultura que nela se produz com a sociedade global; é não somente o lugar privilegiado da transmissão de uma herança cultural, mas o instrumento de renovação e mudança (BRASIL, 1983, p. 17).

Essa aparente contradição em relação ao papel social da universidade foi atribuída por Cunha (1988) à formação heterogênea do grupo de trabalho. Por ter sido composto por representantes de diferentes matizes filosóficos, apresentou em suas recomendações uma concepção dual de universidade. No que se refere ao papel do Estado em relação à educação superior, o GRTU defendeu que este ente deveria direcionar, estimular e disciplinar a universidade. Além dessas funções, o grupo atribuiu ao poder público o papel de garantidor da existência legal da universidade e seu provedor. Nesse bojo, a universidade deveria se submeter à sociedade e ao Estado (CUNHA, 1988), na perspectiva de contribuir para o desenvolvimento nacional. Nesse processo, é possível perceber o movimento dialético e contraditório que se firma na realidade concreta. A universidade deveria ser dirigida pelo Estado e, ao mesmo tempo, estar a serviço da transformação social, entendida como desenvolvimento nacional. Da discussão posta, percebe-se que a universidade pública foi o modelo eleito para a educação superior brasileira, e, neste contexto, as instituições isoladas constituíam um desvio no sistema de educação superior (SAMPAIO, 2014).

Para Fávero (2006), o relatório da reforma universitária enfatiza a discussão acerca da organização da educação superior brasileira. Primeiramente, sendo composta por faculdades tradicionais, a educação superior não era considerada adequada para atender às necessidades do processo de desenvolvimento econômico. Em segundo lugar, um ponto crítico estava relacionado à expansão da universidade que, até aquele momento, acontecia por meio da multiplicação de unidades acadêmicas, sem um lastro de organicidade. Esse modelo de universidade era visto como anacrônico e ineficaz, e a diversidade institucional do sistema de educação superior não era vista como uma possibilidade.

A Lei nº 5.540/68 (BRASIL, 1968a) teve como resultado a reconfiguração das universidades e dos demais tipos de instituições de educação superior brasileiras, o que colaborou para a expansão do setor privado. Dentre as mudanças estabelecidas, tem-se: o fim do regime de cátedras e a estruturação do sistema departamental nas universidades; a instituição do vestibular unificado e classificatório, extinguindo-se a figura do candidato excedente; a introdução da matrícula por disciplina e do sistema de créditos e a fragmentação das faculdades por disciplinas e áreas especializadas do conhecimento. Houve, ainda, a criação da carreira do

magistério superior nas universidades, com a opção de tempo integral para o contrato dos docentes e a necessidade de obtenção de títulos de mestre e de doutor para progressão na carreira acadêmica.

Neves e Martins (2016) ressaltam que a reforma propôs uma estrutura educacional moderna, tendo a universidade como modelo preferencial e forma própria de organização da educação superior, privilegiando, desta forma, o ensino, a pesquisa e a extensão. Assim, a existência de estabelecimentos isolados era concebida como uma medida excepcional, negando-se a existência da diversidade institucional. Entretanto, diante da pressão pela ampliação do número de vagas e considerando o argumento da escassez de recursos, o Estado possibilitou a multiplicação dos estabelecimentos isolados e integrados, oferecidos pela iniciativa privada, contrariando a orientação advinda da reforma universitária. Essa medida propiciou a expansão da educação superior por meio do segmento educacional privado, com a difusão expressiva das instituições isoladas, transformando a exceção em regra na configuração da educação superior brasileira (SOUSA, 2013).

Sob o enfoque da diversidade institucional, observa-se que a reforma universitária privilegiou como padrão para a educação superior brasileira um tipo de instituição padrão (a universidade) e definiu um formato institucional (composto por departamentos e faculdades) que deveria vigorar no modelo a ser implementado. Por outro lado, mecanismos previstos na LDBEN (BRASIL, 1961b) e na Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967a) buscavam a expansão da educação superior por meio do estímulo ao crescimento da iniciativa privada, principalmente a partir das instituições isoladas de ensino, revelando a contradição entre as normas fixadas pelo Estado e as ações implementadas. Naquele contexto, as políticas adotadas resultaram em uma educação superior mais heterogênea e diversificada, mas não menos elitista e excludente.

A reorganização da educação superior trazida pela reforma universitária provocou mudanças na estrutura organizacional e institucional que perduram. Nos anos seguintes, os estabelecimentos isolados proliferaram de forma expressiva e geraram preocupação em virtude da falta de “controle satisfatório da qualidade” (SOUSA, 2021, p. 130). Os investimentos feitos pelo governo militar no desenvolvimento científico e tecnológico não foram suficientes para massificar a universidade pública, tendo como consequência o crescimento da rede privada pelo surgimento de novos grupos de viés gerencial no setor (SOUSA, 2021). Destarte, a avaliação como política pública não se constituiu em um tema de discussão, principalmente no que se refere à graduação.

A reforma universitária de 1968 foi marcada pela contradição entre os diferentes matizes ideológicos que se fazem presentes no campo da educação superior. Os interesses privatistas foram mediados pelo Estado e prevaleceram na construção da educação superior, assumindo o caráter de um processo histórico, complexo e de múltiplas determinações. Como parte de uma totalidade, a lógica adotada para a reforma universitária fugiu às determinações políticas do campo da educação superior e se inseriram no contexto das mudanças processadas nos padrões de acumulação do capitalismo mundial depois da década de 1960 (MINTO, 2006).

Nesse sentido, cumpre salientar que a reforma, ocorrida nos anos 1960, não foi um processo isolado, mas se relacionava às reformas que estavam ocorrendo em contextos internacionais e que passariam a ser aplicadas no Brasil, na década de 1990.

### **1.3 Emergência do Estado-avaliador e regulador**

No final da década de 1970, a crise do Estado do bem-estar social<sup>30</sup> levou muitos países desenvolvidos a passarem por processos de transformação política, social e cultural. Essas mudanças resultaram na liberação dos mercados do controle estatal, na diminuição da carga de impostos, na redução do tamanho e dos investimentos do Estado, dentre outros aspectos. Neste contexto, a adoção do ideário neoliberal provocou, em diversas realidades, a reconfiguração do papel do Estado. A introdução de modelos gerenciais próprios da iniciativa privada no setor público conformou a estrutura do Estado e a sua forma de gestão, a partir da adoção das práticas ligadas ao gerencialismo ou à Nova Gestão Pública (NGP), em substituição ao modelo burocrático de administração (NEWMAN; CLARKE, 2012).

Ao analisar as formas de organização do Estado, Secchi (2009) aponta que o modelo burocrático de inspiração weberiana constituiu um padrão disseminado, mundialmente, nas administrações públicas e privadas desde o início do século XX. A burocracia foi organizada com base nos princípios da formalidade, impessoalidade e profissionalismo. Embora tenha como preocupação central a questão da eficiência, esse modelo é visto como inadequado para

---

<sup>30</sup> O Estado de bem-estar é resultado da incorporação dos direitos sociais e da assunção de responsabilidade social do Estado, surgidas nas democracias ocidentais avançadas após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando se criaram os estados sociais em conjunção com os estados democráticos de direito. De acordo com Fernández-Álvarez (2018), esta expressão do Estado conjugou o capitalismo, intervencionismo estatal orientado para o pleno emprego, as altas taxas de benefício e seguridade para todos os cidadãos, junto com a elevação da produtividade e o incremento salarial, sem alterar, estruturalmente, o processo de distribuição de renda. Entretanto, esse tipo de Estado se manifestou de forma diferente em cada realidade nacional, de acordo com as determinações históricas de cada país.

o contexto histórico contemporâneo, por ser considerado ineficiente, moroso e descolado das necessidades dos indivíduos. A administração pública gerencial, por outro lado, busca adotar princípios como produtividade, descentralização, eficiência na prestação de serviços e *accountability*<sup>31</sup>. Refere-se, portanto, a um modelo pós-burocrático voltado para a estruturação da gestão pública, baseado em valores de eficácia e competitividade (SECCHI, 2009). Desta maneira, a NGP caracteriza-se pela incorporação e implementação de princípios próprios da racionalidade empresarial e da gestão privada na administração pública, que passa a ser desenvolvida com base em resultados, desde novos processos de gestão e de trabalho.

Para Newman e Clarke (2012), o Estado gerencial consiste em um ente – antes embasado na combinação de burocracia e profissionalismo – que passou a ser reconfigurado em torno da autoridade gerencial, em um dado momento histórico. A reestruturação do Estado envolve dois aspectos fundamentais: o gerencialismo (que consiste na ideologia que legitima o poder de gerir) e a gerencialização (que se trata do processo de estabelecimento da autoridade gerencial sobre os recursos e da estrutura do Estado). No trato com a coisa pública, o gerencialismo foi o elemento central da lógica neoliberal que direcionou as reformas nacionais, tendo sido largamente propagado por órgãos transnacionais e agências de desenvolvimento nas últimas décadas, como a fórmula para o bom desempenho das organizações.

Importa destacar que os diversos fenômenos não podem ser analisados de forma isolada, pois é a ação de um sobre o outro que constitui o movimento, tendo em vista que todos os elementos estão interligados em uma totalidade. Assim, na discussão do Estado e das políticas públicas, considera-se fundamental demarcar que o Estado é a forma por meio da qual a classe dominante faz valer os seus interesses comuns (MARX; ENGELS, 2007), conforme mencionado antes. Nessa configuração, as ações estatais que se consolidaram em políticas públicas foram resultado das relações de poder mantidas por um Estado de base capitalista que se utiliza de instrumentos para efetivar as suas iniciativas, dentre estes a política de avaliação e de regulação da educação superior.

Ao tratar da reconfiguração do Estado e das suas consequências para a educação, Afonso e Mendes (2018) afirmam que a NGP pode ser considerada como um dos pilares estruturantes da agenda global para a educação, ainda que tenha se materializado, de forma específica, em cada contexto nacional. Os autores consideram que os seus princípios se concretizaram na redefinição do papel do Estado e nas alterações realizadas nos procedimentos da administração pública, induzindo mudanças nos modos de regulação estatal, no contexto da

---

<sup>31</sup> O termo *accountability*, sem um significado próprio na língua portuguesa, tem sido utilizado na literatura nacional como responsabilização e prestação de contas (BUTA; TEIXEIRA; SCHURGELIES, 2018).

internacionalização capitalista. No campo educacional, especialmente, a ênfase recaiu sobre os resultados e produtos dos sistemas de ensino – em detrimento dos processos pedagógicos –, que passaram a ser entendidos como indutores da eficácia e da eficiência do Estado e da administração pública. Esses resultados passaram a ser compreendidos no âmbito da nova forma de regulação pelo conhecimento ou pós-burocrática.

Enquanto a regulação tradicional busca garantir conformidade às regras burocráticas e às normas profissionais, a nova regulação tem uma concepção mais dinâmica do controle, sendo mais imbricada na cultura da busca do desempenho, da eficácia e da produtividade, de forma a produzir os resultados esperados. Assim sendo, a regulação pós-burocrática necessita da ativação de dois mecanismos: i) sustentação da hierarquia estatal-burocrática por meio da adoção da avaliação, da prestação de contas e da imputabilidade, e ii) abertura do espaço educativo local para a concorrência entre os estabelecimentos, tendo em vista a liberdade de escolha das famílias para acessar a educação (LESSARD, 2010).

A nova regulação intensifica duas modalidades de controle: uma vertical, baseada na avaliação e na imputabilidade, e outra mais horizontal, associada ao poder dos pais usuários e à liberdade de escolha. A adoção da regulação pós-burocrática não faz desaparecer a regulação burocrático-profissional, uma vez que o poder hierárquico e a profissionalização continuam a existir nas administrações, mas combinados com os princípios da prestação de contas, da concorrência e do poder dos usuários, que passam a ser denominados clientes (LESSARD, 2010).

Na educação superior, o Estado atua como regulador do mercado por meio do aparato instituído para esse fim, como as normas, as regras e os próprios procedimentos avaliativos. Neste sentido, Sguissardi (2013) associa regulação estatal à constituição do processo de avaliação instituído, a partir de 1995, na educação superior brasileira. Para o autor, o desafio está em conciliar a regulação do Estado com as demandas do mercado, principalmente em um contexto em que as instituições de educação superior têm como principal objetivo o lucro. Em sua visão, a regulação estatal carrega em si a contradição do Estado “nas relações com os interesses dos polos público e privado/mercantil” (p. 957), considerando que não é um ente a pairar acima dos interesses gerais, mas uma construção social em que a hegemonia dos interesses públicos e mercantis tende a mudar de acordo com as condições históricas objetivas.

Na NGP, o Estado se afasta da obrigação da oferta da educação e assume o papel de Estado-avaliador no marco do ideário neoliberal. A primeira fase do Estado-avaliador é marcada pela emergência da avaliação como “um dos eixos estruturantes das reformas da administração pública” (AFONSO, 2013, p. 271), anos 1980. Aliada a essas reformas administrativas, a primeira fase aumentou o controle social por parte do Estado sobre o sistema

educacional, introduzindo mecanismos de *accountability*, com base em testes estandarizados e no estabelecimento de *rankings* educacionais, como forma de prestação de contas e responsabilização de instituições e indivíduos. Destaca-se como elemento importante desse período a emergência da avaliação externa da educação superior em países sem essa tradição. Seguindo esse raciocínio, Afonso (2013) considera que a segunda fase do Estado-avaliador se fez presente a partir dos anos 1990, com a participação crescente das organizações internacionais no campo da educação, sobretudo com a construção de sistemas de indicadores e a implantação da avaliação comparada internacional. Esse contexto indicou a retração na autonomia do Estado, acompanhada de maior influência das instâncias transnacionais no contexto de expansão da globalização.

Levando-se em conta o aprofundamento do processo de acumulação capitalista, com o exacerbamento da crise econômica e social em muitos países, Afonso (2013) aponta que é possível considerar a hipótese da emergência de um terceiro ciclo, ao qual ele denominou de pós-Estado-avaliador. Nesse estágio, tem-se uma diversificação das estratégias neoliberais de transnacionalização da educação, focadas em processos de privatização e mercantilização. À medida que a lógica da acumulação se dissemina de forma mais acentuada, os processos regulatórios de avaliação tendem a sair do âmbito do Estado nacional e a se referenciar em acordos advindos de organizações internacionais. O autor prevê, ainda, a ampliação da privatização dos sistemas e das agências de avaliação, bem como de sua conexão internacional. Sendo assim, o Estado-avaliador tende cada vez mais a reforçar o controle e a enfatizar o papel da avaliação baseada em resultados, enfatizando a produção de indicadores educacionais a serem utilizados em âmbito internacional. Com isso, a atuação dos estados nacionais passa a priorizar o atendimento das exigências do contexto econômico mais amplo, em detrimento das necessidades internas, em clara adequação ao movimento de expansão do capitalismo mundial.

Com a adoção do ideário neoliberal, a reconfiguração do papel do Estado repercutiu de forma profunda sobre a concepção e o desenvolvimento da educação superior, especialmente a partir da constituição do Estado-avaliador. A centralidade alcançada pela avaliação como mecanismo de controle, responsabilização e medição de resultados alterou os sistemas educacionais, sua função e relação com a sociedade e com o Estado. Nesta perspectiva, a educação deixou de ser vista como um bem público para se transformar em um serviço.

No caso brasileiro, o processo de privatização da educação superior, iniciado desde a reforma universitária de 1968, se aprofundou a partir da metade dos anos 1990, com o processo de expansão da iniciativa privada e a diversificação do sistema. Para Mancebo (2015), a expansão da educação superior, desde 1995, passou pelo fortalecimento da iniciativa privada,

por meio dos processos de: (i) criação de conglomerados, com a incorporação de pequenas e grandes instituições; (ii) financeirização pela entrada dos conglomerados na bolsa de valores, e (iii) internacionalização por meio da participação de capital estrangeiro nas mantenedoras ou empresas nacionais. A autora salienta que o crescimento do setor privado aprofunda a tendência da transformação da educação em negócio a ser comercializado no mercado capitalista, tendo os estudantes como clientes e a formação humana como mercadoria.

No que se refere à diversificação do sistema, Mancebo (2015) registra o seu vínculo com a expansão da educação superior ocorrida nos anos 1990. Trata-se de um movimento internacional incentivado pelos organismos multilaterais. Para o Banco Mundial, a diferenciação e a diversificação não se referem, apenas, à necessidade de instituições que pudessem satisfazer diferentes demandas relacionadas ao crescimento econômico e à mudança social, mas também à necessidade da expansão da rede, com contenção de gastos públicos. Nesse processo, houve a diversificação dos tipos institucionais, das modalidades (presencial e a distância) e dos formatos acadêmicos (cursos voltados para campos específicos e com duração menor), com a finalidade de quebrar a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e estimular novas modalidades de formação e de pesquisa (MANCEBO, 2015).

Ao buscar estabelecer a relação entre o Estado-avaliador e a questão da diversidade institucional, entende-se que o Estado, nesta configuração, está voltado para a instauração de processos avaliativos que prezam pela avaliação estandarizada da educação em todos os níveis. Neste sentido, não há espaço para o reconhecimento da diversidade institucional, tendo em vista que a avaliação não tem caráter formativo voltado para os objetivos pedagógicos, mas de controle e regulação. Almeida (2013) questiona o papel do Estado-avaliador, ao apontar a sua preocupação voltada para consumidores, resultados, reformas e privatizações, tornando-se mais mercado e menos Estado. Para a autora, essas práticas são ocultadas sob discursos de democracia e participação social, sendo que, no entanto, constituem-se em competitividade e gestão privada, com base nos resultados das avaliações externas.

#### **1.4 Reconfigurações do Estado e a educação superior no Brasil: embates e tendências**

Como ente histórico, o Estado está em constante transformação. No contexto do mundo da globalização e do capitalismo transnacional, a forma de sua atuação se molda aos interesses do capital. É a partir desse entendimento, apoiando-se em Marx (1985), que se analisam as relações entre Estado e o campo da educação superior, na perspectiva de se

compreender como as ações do Estado são as principais responsáveis pela configuração desse campo. Parte-se da premissa de que os normativos legais utilizados e as políticas públicas adotadas representam as mediações que o Estado estabelece em relação aos diferentes grupos interessados no campo da educação superior.

No contexto republicano contemporâneo, o Estado brasileiro tem passado por períodos de rupturas – decorrentes de conjunturas específicas internacionais, nacionais ou ambas – que podem ser classificadas como reformas do Estado (DINIZ; AZEVEDO, 1997). Nessa lógica, o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) implementou uma reforma que teve como ponto de partida a adoção de medidas para reduzir o tamanho e o papel do Estado, rompendo com o modelo desenvolvimentista adotado pelo governo militar no período de 1964 a 1985.

As crises econômica e fiscal, nos anos 1980, serviram para justificar a necessidade da reforma do Estado<sup>32</sup>, no sentido do proceder ao enxugamento da estrutura estatal, reduzindo as funções desempenhadas e alterando a sua forma de gestão. A adoção de tais medidas, de cunho neoliberal, visava a alcançar a modernização e eficiência nas atividades estatais, por meio da descentralização das atividades, privatização de bens e serviços, bem como da desregulamentação do mercado, atribuindo-lhe maior liberdade de ação, a partir da menor intervenção estatal. Primeiro presidente eleito democraticamente, após a ditadura militar de 1964, Fernando Collor de Mello teve o mandato suspenso devido a denúncias de corrupção. O vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência (1992-1994) e, junto com o Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, criou uma política de estabilização econômica denominada Plano Real, que conseguiu debelar os processos hiperinflacionários advindos da década de 1980 (TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2015).

No primeiro mandato do governo FHC (1995-1998), por meio do Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado, buscava-se “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995b, p. 10). Para tanto, foi proposta a redefinição do papel do Estado brasileiro, principalmente no sentido de abandonar a função de responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para assumir a função de promotor e regulador do desenvolvimento. A intenção era fortalecer as funções de regulação e coordenação do Estado, no nível federal, concomitantemente à descentralização das funções

---

<sup>32</sup> A reforma de Estado do governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) previu o corte de gastos estatais por meio da redução do funcionalismo público, do controle do déficit público e da revisão dos direitos sociais e trabalhistas garantidos pela Constituição. Com base na redução forçada da liquidez para controlar a inflação, o Plano Collor I (1990) determinou o confisco dos ativos de contas correntes e aplicações financeiras e determinou uma reforma monetária com a substituição da moeda cruzado novo por cruzeiro, reajuste das tarifas públicas e proibição dos reajustes de preços e salários acima do índice inflacionário (MACIEL, 2011).

executivas para estados e municípios, em especial, no campo das políticas sociais e de infraestrutura. A reforma tinha como objetivo auxiliar o ajuste fiscal em curto prazo, além de tornar “mais eficiente e moderna a administração pública” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 23) em médio prazo. O primeiro objetivo deveria ser alcançado por meio da exoneração de funcionários, definição de teto remuneratório para os servidores e modificação do sistema de aposentadoria. O segundo objetivo se realizaria com o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e a descentralização da administração pública, com o desenvolvimento de atividades públicas por agências autônomas e organizações sociais.

Nesse período, a educação superior passou por um significativo processo de reorganização, influenciado pelo “ideário neoliberal, à medida em que passou a conviver com a lógica do mercado para a qual a ciência e a função social desse nível educacional foram encaradas, sob diferentes ângulos, como fatores de produção” (SOUSA, 2021, p. 137). O discurso modernizador relacionava o aumento da eficiência à diminuição dos gastos e à aproximação da universidade com o mercado, por meio do estabelecimento de parcerias para atendimento das suas demandas específicas.

As políticas adotadas levaram à acelerada expansão da educação superior pelo viés da privatização. Segundo Traina-Chacon e Calderón (2015), houve um aumento de 110,8% no número de IES do segmento privado em oito anos. Além da educação superior privada, os autores apontam a institucionalização do mercado universitário com a presença de *rankings* governamentais promovidos a partir dos resultados do ENC. Outro ponto destacado pelos autores em relação às políticas educacionais do governo FHC é a sua articulação com as estratégias sugeridas pelos organismos internacionais para os países da América Latina, estruturadas em três eixos: privatização, descentralização e focalização. No caso da educação superior, prevaleceu-se a privatização, passando a educação a ser tratada como mercadoria, facilitando a criação de um quase mercado (TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2015).

Em grande parte, as mudanças se deram por meio de novos marcos regulatórios e normativos. O primeiro destes foi a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995a), que instituiu o ENC e criou o CNE, em substituição ao CFE, extinto no ano anterior. O ENC ganhou centralidade na avaliação da educação superior e foi realizado até 2003. O segundo foi a LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 que definiu, dentre outras, a competência da União de “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (BRASIL, 1996a). Assim, foi fixada em lei a articulação entre a avaliação e a regulação da educação superior, sob a incumbência do poder central, constituindo uma variante nacional do

Estado-avaliador. Além disso, previu-se a existência de IES públicas e privadas, com variados graus de abrangência ou especialização, e a criação de universidades especializadas por campo do saber, abrindo a possibilidade de maior diversificação da educação superior por meio da emergência de novos tipos institucionais.

Outro marco normativo importante no segundo mandato de FHC (1999-2002) foi o Plano Nacional da Educação (PNE) 2001-2010 (BRASIL, 2001a), que estabeleceu 35 objetivos e metas<sup>33</sup> para a educação superior, como a institucionalização de um abrangente sistema de avaliação interna e externa. Esse sistema deveria englobar os setores público e privado e promover a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica, como uma das iniciativas de competência da União. Destaca-se que, dentre as diretrizes para a educação superior, estava compreendida a necessidade de se contar com um conjunto diversificado de instituições capazes de atender diferentes demandas e funções sociais e econômicas, prevendo-se a valorização das instituições não universitárias. Além disso, o PNE 2001-2010 estabeleceu como meta diversificar os cursos, a fim de flexibilizar e ampliar a oferta de educação superior.

O Plano Diretor da Reforma do Estado previu que o núcleo estratégico do sistema de educação superior deveria ser composto pelas universidades, responsáveis pelo ensino, pela pesquisa e extensão, com a missão de contribuir para o desenvolvimento do país e para a diminuição das desigualdades regionais. Ademais, atento para a existência de IES voltadas para o ensino, o PNE estabeleceu que as instituições não vocacionadas para a pesquisa, mas que praticavam ensino de qualidade, deveriam exercer prerrogativas de autonomia universitária (BRASIL, 2001a). Em alinhamento aos princípios da reforma do aparelho do Estado, a avaliação da educação superior passava a se constituir como um dos principais mecanismos de controle adotado pelo poder público na área educacional. Neste processo, articulou-se a retirada

---

<sup>33</sup> Dentre os objetivos e metas estabelecidos pelo PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001a), destacam-se: “1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos. [...] 3. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País [...]. 6. Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica. 7. Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão e no caso das universidades, também de pesquisa. 8. Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não universitárias públicas e privadas. 9. Estabelecer sistema de credenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódicos dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação. 10. Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral. [...]. 13. Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino” (BRASIL, 2001a).

de parte da responsabilidade do Estado em relação à oferta desse nível educacional, com a proposta de privatização da educação pública e expansão do setor privado, concomitantemente ao aumento do controle sobre as instituições e os cursos, sobretudo por meio da regulação vinculada à avaliação. O eixo norteador da política de avaliação passou a ser a avaliação de cursos, principalmente por meio do ENC, em uma perspectiva de competitividade entre as IES.

Analisando-se esse mesmo período histórico, Sousa (2021) destaca que, nos dois mandatos de FHC (1995-1998 e 1999-2002), a educação superior foi encarada como instrumento estratégico para o desenvolvimento nacional. Tendo como pano de fundo as diretrizes da Reforma do Estado, a educação superior foi submetida ao ideário neoliberal. As medidas adotadas no período evidenciavam que a educação superior deixava de ser um direito social para se transformar em mercadoria, principalmente em função das alterações legais que provocaram a expansão das IES privadas em detrimento do segmento público. De acordo com o autor, como consequências impactantes desse período, têm-se: o sucateamento das universidades públicas; a não abertura de concursos públicos para as universidades e a expansão expressiva da educação superior privada com verba pública.

Sousa (2021) assinala que a premissa de que a educação superior é um campo que detém expressiva diversidade institucional foi ampliada durante o governo FHC, associada à expansão privatista das vagas e à mercantilização do sistema, traços marcantes das décadas de 1990 e 2000. Para o autor, a diversificação institucional voltou-se para o atendimento das demandas do mercado de trabalho e dos interesses econômicos. Neste sentido, surgiram IES públicas e privadas com oferta diferenciada de ensino (presencial/distância), de cursos (sequenciais, por campo de saber, tecnológicos) e de propostas curriculares.

Os dois mandatos do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) defenderam a atuação do Estado como indutor do crescimento econômico, articulado às políticas de redução das desigualdades sociais. Constituiu-se, desta maneira, uma espécie de pacto com os diferentes segmentos sociais, por meio da concessão de benefícios para os grandes grupos econômicos e da implantação de políticas públicas voltadas a atender as necessidades dos segmentos populares (FERREIRA, 2019a). Para a autora, buscou-se, assim, a implantação de um novo modelo de desenvolvimento do país, conciliando interesses antagônicos, a saber, os ganhos do capital e a distribuição de renda. No plano social, o governo Lula teve êxito em melhorar os índices de pobreza por meio da adoção de políticas que tiveram efeitos positivos sobre as camadas mais vulneráveis da população, tais como: aumento do salário mínimo acima da inflação, programa de transferência de renda (Bolsa Família) e ampliação do acesso aos serviços básicos e ao crédito popular. As medidas aumentaram a capacidade de consumo e

propiciaram um aumento da demanda por educação superior, todavia, não foram capazes de retirar o país da posição entre os mais desiguais do mundo (FERREIRA, 2019a).

Em relação à educação superior, no primeiro ano do primeiro mandato, o governo Lula constituiu duas instâncias de discussão: i) a primeira foi a CEA, constituída pela Portaria nº 11, de 28 de abril de 2003 (BRASIL, 2003c), com a responsabilidade de elaborar o Sinaes, e ii) a segunda foi o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)<sup>34</sup>, criado pelo Decreto de 20 de outubro de 2003 (BRASIL, 2003a), com a finalidade de propor a reforma universitária e o plano de ação, visando à reestruturação das universidades federais após o longo período de cortes de investimentos vivenciado durante o governo FHC (1995-2002).

Em 2004, foi instituído o Grupo Executivo da Reforma Universitária, com o objetivo, dentre outros, de “avaliar os compromissos da universidade com o País e os do Governo com a afirmação e a expansão da Universidade Pública” (BRASIL, 2004d), além de conceber as diretrizes para a reforma do ensino superior. Como estratégia de trabalho, o grupo executivo devia “promover eventos oficiais com o objetivo de obter a oitiva de: a) autoridades e especialistas no tema e representações da sociedade civil; b) educadores [...] de outros países; e c) representantes do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES” (BRASIL, 2004d). Havia, assim, uma preocupação com a constituição de um debate amplo sobre a educação superior, com a participação de diversos segmentos sociais, trazendo a visão de especialistas brasileiros e estrangeiros e a contribuição dos diversos setores ligados ao desenvolvimento econômico e social. Logo, buscou-se associar a visão da universidade com as necessidades do setor produtivo, em uma clara demonstração do papel atribuído à universidade como fomentadora do desenvolvimento nacional. O anteprojeto da Reforma Universitária buscava responder as seguintes questões:

[...] a) Qual é o papel do Estado na avaliação e supervisão de um sistema de educação superior público/privado tão heterogêneo? b) Que nível de massificação seria aceitável para o sistema público de educação superior para que ele continue a cumprir suas funções na pós-graduação e na pesquisa fundamental e aplicada? c) Qual a função estratégica das universidades na geração de conhecimentos científicos e tecnológicos e na construção de um projeto de Nação soberana e inserida na competição internacional? (BRASIL, 2005b, p. 8).

Como é possível verificar, as questões motivadoras presentes no anteprojeto da Reforma abordam temas relacionados à diversidade/diferenciação/heterogeneidade do sistema

---

<sup>34</sup> O GTI foi composto por representantes do Ministério da Educação, órgão coordenador do Grupo de Trabalho, Casa Civil da Presidência da República, Secretária-Geral da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Fazenda (BRASIL, 2003a).

de educação superior, qualidade/massificação, produção de conhecimentos voltados para a função social/função econômica e constituição do sistema público/privado. Todos foram considerados fundamentais para a construção da política pública voltada para a realidade da educação superior brasileira, de suas especificidades e embates.

Além de apresentar o objetivo de “criar condições para a expansão com qualidade e equidade” (BRASIL, 2005b), o anteprojeto trazia, explicitamente, a concepção da educação superior como bem público, voltada para a inserção do país no processo de mundialização. A proposta de reforma articulou avaliação, autonomia e financiamento, destacando a importância da constituição de um sistema de avaliação nacional que “permita, periodicamente, constatar se as instituições de ensino superior, sobretudo as universidades, estão cumprindo, com qualidade, sua missão acadêmica e social, o que justifica o financiamento público ou sua autorização privada nos termos da lei” (BRASIL, 2005b, p. 9.). Nos termos propostos, a avaliação era vista como um mecanismo que poderia ser capaz de dificultar a mercadorização da educação.

No que tange à diversidade institucional e programática, o anteprojeto considerou a necessidade de articular as IES que compõem o sistema, respeitadas a identidade e vocação regionais, de forma a alcançar outro patamar de qualidade acadêmica e compromisso social. Considerou, ainda, que a diversidade institucional poderia possibilitar o estabelecimento de políticas favoráveis à ampliação do acesso, conforme o interesse do alunado, e as demandas de formação de pessoal qualificado e de produção científica de interesse social e econômico. Ademais, reiterou-se a necessidade da elevação do patamar de requisitos para o credenciamento de universidade e a necessidade de se definir critérios diferenciados de regulação para cada tipo de instituição. Em certa medida, o anteprojeto retomou as ideias e concepções que já constavam das propostas do governo FHC quanto à necessidade da diversificação para o atendimento dos estudantes e do mercado de trabalho.

Sousa (2021) ressalta que as propostas apresentadas no anteprojeto legitimavam a reforma do aparelho do Estado, iniciada em 1995. Assim sendo, o documento gerou muitas críticas e reações de diferentes segmentos sociais, apontando a tentativa de privatização do sistema federal de educação superior, a restrição da autonomia das IES públicas e o aumento da autonomia das IES privadas. O anteprojeto não avançou na tramitação no Congresso Nacional<sup>35</sup>. No entanto, algumas medidas previstas na reforma foram colocadas em prática por

---

<sup>35</sup> O Projeto de Lei nº 7.200, de 2006 (BRASIL, 2006d), tramita na Câmara dos Deputados, tendo a sua última movimentação sido realizada em 6 de maio de 2019.

meio de atos legais e normativos, tais como o Sinaes, o Programa Universidade para Todos<sup>36</sup> (ProUni) e o Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006 (BRASIL, 2006a), que dispôs sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e cursos.

Pontos que merecem destaque na política de educação superior implantada, no período de 2003 a 2010, dizem respeito: à expansão por meio da retomada de investimentos na rede federal, com a criação de novas vagas e a implantação de novas universidades e câmpus; à criação dos Institutos Federais de Educação, Ciências e Tecnologia (IF); à implantação do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)<sup>37</sup>, e à criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)<sup>38</sup>, em claro contraponto à política adotada ao longo do governo FHC (1995-2002) em relação à educação superior pública. Outra questão a ser destacada consiste na transformação do Exame Nacional o Ensino Médio (Enem), que passou a ser adotado como forma de ingresso nas IES públicas e privadas, além da implantação do Sistema de Seleção Unificado (Sisu) como substituto ao vestibular tradicional de acesso às instituições públicas, a partir de 2010.

Essas medidas, sem dúvida, tiveram impacto sobre a diversidade institucional, seja pela expansão do setor público por meio dos institutos federais e das novas universidades federais, seja pela expansão em grande escala do segmento privado. Importa destacar que, apesar da retomada da expansão da educação superior pública, por meio do segmento federal, a expansão da educação superior privada continuou em ritmo frenético, contando com os benefícios trazidos pela criação do ProUni e pela reestruturação e ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)<sup>39</sup>, fortalecendo a lógica privatizante da educação superior brasileira, conforme será discutido no capítulo 3.

Para Ferreira (2012), houve uma continuidade do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) com as diretrizes adotadas pelo governo FHC (1995-2002), no que se refere ao papel das universidades como fomentadoras do desenvolvimento econômico nacional. Além disso, a autora assinala o incentivo à diferenciação e à competitividade entre as universidades

---

<sup>36</sup> O Programa Universidade para Todos (ProUni) foi criado pela Lei nº 11.096, de 13/01/2005 (BRASIL, 2005a), com o objetivo de oferecer bolsas de estudo integrais e parciais em instituições de educação superior privadas, para cursos de graduação a estudantes sem diploma e que tenham participado do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

<sup>37</sup> O Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24/04/2007 (BRASIL, 2007), e tinha como objetivo ampliar o acesso e a permanência da educação superior por meio da expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. O programa contemplou aumento de vagas em cursos de graduação, ampliação da oferta de cursos noturnos, ações de inovação pedagógica e combate à evasão.

<sup>38</sup> O programa visa a apoiar a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presenciais nas instituições federais de educação superior.

<sup>39</sup> O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), instituído pela Lei nº 10.260, de 12/07/2001 (BRASIL, 2001b), é um programa destinado a financiar a graduação de estudantes matriculados em IES privadas.

federais, sobretudo pela adoção do modelo gerencialista de gestão (por meio dos indicadores de desempenho exigidos pelo Reuni, por exemplo). Importa ressaltar, ainda, a continuidade das diretrizes dos dois governos citados em relação à centralidade dada à avaliação e à regulação como mecanismos de controle educacionais.

No que se refere à avaliação, no período, destaca-se a criação do Sinaes como uma mudança em relação ao modelo adotado anteriormente. Por meio do Sinaes, foi implantado um sistema que previu a articulação da avaliação e regulação, concebendo a autoavaliação como componente central e integrado à avaliação externa e ao exame de desempenho dos estudantes, a partir de uma concepção emancipadora de avaliação. Entretanto, ainda no segundo mandato do governo Lula (2007-2010), foram criados os indicadores que passaram a ser usados com fins regulatórios, ganhando proeminência e relegando a autoavaliação e a avaliação externa a um segundo plano. Esses indicadores subverteram a concepção do Sinaes e se caracterizaram como uma contradição da política pública, concebida, originalmente, como emancipadora.

Na perspectiva da relação entre o todo e as partes, enfatiza-se que, durante os dois mandatos do governo Lula, a educação superior vivenciou uma aproximação com a dinâmica já instalada em nível mundial, marcada pelos seguintes aspectos: i) centralidade do sistema de avaliação e regulação, com promoção da competitividade entre as IES; ii) incentivo à parceria da universidade com o setor produtivo; iii) adoção de mecanismos da administração estratégica ou gerencial na educação; iv) diversificação de cursos e de IES; v) ampliação de cursos e de vagas mediante o uso da educação a distância, e vi) estabelecimento de metas para aumentar vagas e diminuir o custo-aluno nas universidades públicas federais (FERREIRA; OLIVEIRA, 2010).

A apreensão do movimento histórico e das múltiplas determinações dos fenômenos é um dos fundamentos do método materialismo histórico-dialético, pois as contradições emergem dessa dinâmica. Partindo deste pressuposto, ao analisar o período, verificou-se que as ações desenvolvidas pelo Estado expressaram as contradições da realidade objetiva e a disputa entre diferentes forças sociais em jogo na sociedade como um todo e na educação superior, em particular. Mesmo constituindo-se como um governo vinculado às causas populares, o Estado agiu de acordo com os interesses das classes dominantes, buscando conciliar demandas antagônicas e atender os diferentes interesses, privilegiando a relação com o capital. No entanto, as medidas tomadas não se constituíram como um movimento isolado, mas fizeram parte da reconfiguração do capitalismo mundial.

Foi nesse contexto contraditório que o governo Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016) buscou conciliar o desenvolvimento econômico com a distribuição de renda e a redução

das desigualdades sociais. O Estado adotou o papel de indutor do crescimento, procurando garantir geração de emprego e renda, capacidade de consumo, expansão de crédito popular, sem contrariar, porém, os interesses do capital. Neste sentido, as políticas adotadas se configuraram, em certa medida, como uma continuação da estratégia adotada pelo governo anterior (OLIVEIRA; AMARAL, 2020). Na educação superior, esse governo reafirmou o movimento de expansão da educação superior pública iniciado no governo Lula. A ótica adotada para essa ação foi a de expandir e interiorizar, iniciando-se um novo ciclo de expansão das universidades federais com a configuração de câmpus temáticos e instituições *multicampi*, juntamente com a defesa da adoção de parâmetros internacionais de comparação de qualidade e financiamento baseado em parâmetros de eficiência (FERREIRA, 2012). A autora assinala que a ênfase nas políticas da educação superior estava sobre valores relacionados à inovação, competitividade, ao empreendedorismo, à formação de recursos humanos, mobilidade internacional, interiorização das universidades e ao desenvolvimento local e regional, a partir da transferência de conhecimento para a criação de novos produtos e serviços, articulando-se a inserção do país no contexto da economia do conhecimento. Desta forma, em 2011, foi implantado o Programa Ciências Sem Fronteiras, que buscou estimular a mobilidade acadêmica e a internacionalização mediante a concessão de bolsas no exterior, para estudantes e docentes de áreas consideradas estratégicas.

Considerando-se a dinâmica histórica marcada pelas contradições e mediações feitas pelo Estado, tendo em vista os diferentes interesses em disputa, em 2012, foi instituída a Lei de Cotas (BRASIL, 2012a), que tratou de garantir a reserva de matrículas para estudantes da escola pública e de baixa renda em instituições federais de educação superior. Do ponto de vista da educação superior do segmento privado, no governo Dilma Rousseff, houve a ampliação do ProUni, da educação a distância e do Fies, este último estendido para estudantes da educação tecnológica e profissional, contribuindo com o processo de expansão do setor (FERRAZ, 2022).

Ainda nesse contexto, o PNE 2014-2024 foi instituído pela Lei nº 13.005, de 2014 (BRASIL, 2014a). Para a educação superior, foram estabelecidas três metas<sup>40</sup> e 45 estratégias a serem cumpridas. O plano reforçou o papel da avaliação da educação superior como condição para o alcance da melhoria da qualidade, vinculando-a à regulação e supervisão da educação

---

<sup>40</sup> Para a educação superior, o PNE 2014-2024 estabeleceu: meta 12 – elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público; meta 13 – elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores, e meta 14 – elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores (BRASIL, 2014a).

superior. Nesta perspectiva, a estratégia 12.19 estabeleceu a necessidade de reestruturação dos procedimentos de avaliação, regulação e supervisão, com ênfase na melhoria dos prazos e da qualidade de decisão, no que se refere aos atos autorizativos de cursos e de IES. Já a estratégia 13.1 previu ao aperfeiçoamento do Sinaes por meio do fortalecimento das ações de avaliação e regulação. A meta 13.3 propôs a ampliação da cobertura do Enade, enquanto a meta 13.3 estabeleceu a necessidade de indução do processo de autoavaliação das IES e o fortalecimento das comissões próprias de avaliação. Ao analisar as metas do PNE 2014-2024, Minto (2018) assinala que há aspectos que foram ocultados ou apresentados de forma implícita na lei e que demonstram conflitos de interesse no campo da educação superior. O autor destaca que o modelo de expansão da educação superior (pela diferenciação institucional e diversificação das modalidades de ensino), reforçado pelos governos FHC, Lula e Dilma Rousseff, não foi explicitado no planejamento proposto. Da mesma forma, para o autor, o PNE foi silente quanto aos processos de privatização da universidade pública que têm se estabelecido por meio das fundações de apoio.

Ferreira (2019b) entende que o governo Dilma Rousseff, em seu primeiro mandato, deu continuidade às políticas de expansão do sistema de educação superior por meio da ampliação das universidades federais, dos institutos federais, do Reuni e do Fies. A autora aponta que as políticas de ações compensatórias ganharam destaque com “os programas do ProUni e da Universidade Aberta do Brasil” (FERREIRA, 2012, p. 469), e que as políticas para a educação superior assumiram a perspectiva da equidade social, articulada com o desenvolvimento econômico, por meio da capacitação de mão de obra e elevação da empregabilidade da população. Destarte, o ritmo de crescimento da educação superior diminuiu quando se compara a quantidade de matrículas nos dois subcampos. Notadamente, no período de 2003-2010, as matrículas cresceram 71%, enquanto no período entre 2011 e 2016 o crescimento foi de 20% (INEP, 2013; 2018). Em relação à diversificação institucional, observou-se a expansão do número de centros universitários e a estabilidade no número de faculdades, conforme será analisado no capítulo 3.

O movimento histórico é dinâmico, havendo continuidades e rupturas. Em 2016, houve rompimento político, e o Estado passou a adotar diretrizes antagônicas ao processo que estava se constituindo anteriormente. Após o *impeachment* de Dilma Rousseff, iniciou-se o governo Michel Temer (2016-2018). Nesse governo, houve a adoção de política de ajuste fiscal, com cortes do orçamento e redução de gastos públicos, que culminou na aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (BRASIL, 2016), responsável por instituir um teto de gastos do governo pelo período de 20 anos. Na prática, isto significou a impossibilidade de aumentar “as

despesas primárias para além do montante do ano anterior” (SILVA; MARQUES, 2022, p. 8). Essa medida ameaçou a continuidade da prestação dos serviços públicos e a garantia de direitos, em especial, nas áreas de saúde e educação. Na educação superior, houve redução do orçamento das universidades e dos institutos federais, bem como das agências de fomento às atividades acadêmicas de formação e de apoio à pesquisa.

Coerente com o conjunto das medidas tomadas em relação à educação superior no período, foi publicado o Decreto nº 9.235, de 2017 (BRASIL, 2017a), de regulamentação dos processos de avaliação, regulação e supervisão da educação superior. O referido decreto teve como finalidade flexibilizar e simplificar os processos regulatórios da educação superior, além de ampliar o escopo de iniciativas que poderiam ser realizadas pelas IES, independentemente da regulação exercida pelo MEC. Para Oliveira (2021), o governo Michel Temer favoreceu a desregulamentação da educação superior e intensificou a mercantilização, a privatização e a mercadorização, iniciadas em 2007 com a comercialização de ações de empresas educacionais na bolsa de valores. Para o autor, a reconfiguração da educação superior se aprofundou em meio às reformas neoliberais implantadas, como o congelamento de gastos, os cortes orçamentários, a reforma trabalhista e a reforma da previdência.

No que se refere à diversidade institucional, a publicação do Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017a) não trouxe alteração relevante em relação à organização acadêmica, mantendo as definições existentes desde 2006. Entretanto, a realidade objetiva revelou o crescimento dos centros universitários, como uma tendência que vem se consolidando desde o início dos anos 2000, juntamente com o processo de fusão de instituições.

A partir de 2019, teve início o governo Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). Neste período, adotou-se uma agenda “ultra neoliberal articulada com a extrema direita, pois além da defesa da liberdade econômica, baseada no fundamentalismo de mercado e no capitalismo financeiro-rentista, assume uma perspectiva antidemocrática, autoritária e conservadora” (OLIVEIRA; AMARAL, 2020, p. 16). No campo da educação superior, os autores apontam que as universidades federais sofreram diminuição dos recursos para despesas e para investimentos, além da redução do orçamento das agências de fomento à pesquisa e à pós-graduação. Durante esse governo, verificou-se a implementação de iniciativas que tinham como pano de fundo “um processo sistemático de desmonte de políticas públicas de educação superior pública” (ARAÚJO; MACEDO, 2022, p. 13).

Na mesma lógica, a educação superior foi pautada pela adoção de mecanismos mais flexíveis para expansão de cursos e vagas, processo iniciado no governo anterior. Em relação ao Sinaes, Oliveira e Amaral (2020) destacam a eliminação de critérios mais objetivos de

avaliação, associada à “simplificação dos processos, diminuição das exigências, a concessão de mais autonomia para aspectos específicos, a simplificação dos processos e das atribuições dos órgãos” (p. 30). Para os autores, a orientação básica da política adotada de avaliação e regulação consistiu em que o próprio mercado devia regular o setor e guiar a oferta de serviços de educação superior, em um alinhamento à ideologia neoliberal e em consonância com as diretrizes dos organismos multilaterais que proclamam a “globalização, a flexibilização, a desregulamentação e a privatização” (OLIVEIRA; AMARAL, 2020, p. 30).

Nesse período, houve outra iniciativa tomada: o Projeto de Lei nº 3.076<sup>41</sup>, de 02 de junho de 2020 (BRASIL, 2020a), que buscava instituir o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores, o Future-se, com o objetivo de incentivar fontes privadas adicionais de financiamento para projetos e programas de interesse de universidades e institutos federais. Araújo, Kato e Chaves (2020) assinalam que o referido programa tinha como escopo o financiamento e a gestão das instituições federais com a centralidade pautada no discurso do fortalecimento da autonomia administrativa e financeira dessas instituições, por meio de parcerias com organizações sociais e do fomento à captação de recursos próprios. As autoras apontam que o programa Future-se teve caráter privatista/mercadológico e visou ao desmantelamento da autonomia universitária, pois propôs a redução do financiamento estatal e a reconfiguração da gestão universitária das instituições federais à racionalidade privado-mercantil. Neste sentido, a educação foi concebida como insumo econômico, que serviria para o incremento da produtividade do trabalho, aliado à competitividade e ao desenvolvimento econômico. Encarada como bem de capital, a educação era concebida como uma mercadoria a ser disputada no mercado, em contraposição à visão da educação como bem público, gratuito e estatal, defendida pelos setores progressistas da sociedade (ARAÚJO; KATO; CHAVES, 2020).

Ao analisar o contexto político, social e educacional do Brasil, nos últimos anos, constata-se a existência de uma dinâmica histórica que articula os movimentos da conjuntura internacional e nacional, trazendo como consequência a reconfiguração da educação superior local, alterando a sua oferta em muitos aspectos e revelando os nexos que se estabelecem entre as partes e a totalidade histórica. A dinâmica desvelada reflete, também, as mediações realizadas pelo Estado, por meio das políticas públicas, para garantir a hegemonia e os

---

<sup>41</sup> O Projeto de Lei nº 3.076, de 2020 (BRASIL, 2020a), tramita na Câmara dos Deputados, tendo a sua última movimentação realizada em 22 de março de 2023, que decidiu pela sua redistribuição à Comissão de Desenvolvimento Econômico e à Comissão de Indústria, Comércio e Serviços.

interesses de grupos determinados que orbitam a realidade política nacional. Com base no pensamento de Marx e Engels (2007) sobre o papel do Estado, entende-se que este ente atua, em diferentes contextos históricos, como garantidor dos interesses da classe economicamente dominante, constituindo-se como a expressão política dessa dominação diante do antagonismo existente entre o interesse geral da sociedade e o de grupos determinados.

A educação superior faz parte do contexto social e sofre as consequências da reestruturação produtiva que vem acontecendo, desde o final do século XX, em escala global. Parte-se do entendimento de que a organização do sistema de educação superior e das próprias IES, neste momento histórico, é resultado das condições objetivas de produção de conhecimento, denominada economia do conhecimento. Assim, as transformações pelas quais passam a educação superior refletem uma configuração econômica que traz consequências para a formação dos indivíduos e para o desenvolvimento social e tecnológico dos povos em escala mundial. O papel da educação superior, nesse novo contexto, será discutido na próxima seção.

### **1.5 Educação superior no contexto da economia do conhecimento**

Compreender a educação superior no contexto da economia do conhecimento é um esforço no sentido de articular as diferentes realidades que compõem a educação superior e apreender as dinâmicas e os nexos desse fenômeno social, buscando compreendê-lo como parte de uma totalidade mais ampla, que é a própria sociedade capitalista. A nova etapa da acumulação do capital e a reconfiguração do papel do Estado trouxeram grandes transformações no campo das políticas da educação superior. Esse nível educacional tem lidado com uma dimensão econômica sem precedentes, que busca validar a adoção da lógica de mercado no seu desenvolvimento (SOUSA, 2021). Desta forma, a economia do conhecimento tem representado um grande desafio às instituições de educação superior e aos indivíduos, pois exige o desenvolvimento de novas competências e a assunção de responsabilidades, a fim de atender as demandas impostas pelo mercado e pela sociedade. Trata-se da imposição de uma nova lógica, de natureza global, que tem levado a novas formas de mercantilização da educação superior.

Segundo Guile (2008), o termo economia do conhecimento foi cunhado para se referir à aplicação do conhecimento de qualquer campo ou fonte, novo ou velho, como estímulo ao desenvolvimento econômico. Embora não seja um consenso do ponto de vista conceitual, o autor ressalta que a economia do conhecimento se configura como uma nova relação entre ciência e sociedade, que promove uma mudança no *status* da ciência. Esta passa a ser

considerada em termos instrumentais, a partir: i) do surgimento de maior envolvimento entre a universidade, a indústria e o Estado; ii) da concorrência global com ênfase na performatividade do conhecimento, e iii) da exploração comercial do conhecimento científico, que pode levar a sociedade a suspeitar e a contestar suas pretensões de conhecimento.

Para apreender as relações que surgem com a economia do conhecimento, é fundamental partir da compreensão de que se trata de um movimento resultante da conformação do capitalismo em âmbito mundial. Embora apresente especificidades em cada realidade histórica, o fenômeno tem seu caráter único, que permite identificá-lo em suas diferentes manifestações. Desta maneira, Afonso (2015) destaca que a supremacia do econômico e a obsessão da competitividade, baseada no conhecimento, se sobressaem. O conhecimento passa a ser considerado capital imaterial, constituindo-se como a principal força produtiva da economia do conhecimento. A função econômica da educação é supervalorizada com consequências “nas lógicas e objetivos institucionais e organizacionais, nas formas de financiamento, nas modalidades de interação com a sociedade, nas práticas profissionais e nas próprias identidades, estratégias e biografias pessoais” (p. 274). Essa realidade tem reflexos importantes na educação superior, em especial, sobre a competitividade entre as instituições, acirrando a adoção de estratégias de diversificação institucional e de oferta de serviços educacionais voltados para diferentes mercados. A lógica do conhecimento como mercadoria se torna hegemônica em relação à concepção da educação como bem público.

A economia do conhecimento tem efeitos sobre a configuração social, uma vez que o conhecimento se torna a mercadoria essencial e tem a função de definir o lugar que os seus detentores ocuparão no contexto local e mundial. Em virtude do papel que desempenham na produção do conhecimento e na geração da inovação, as universidades são mais sujeitas às consequências da economia do conhecimento sobre a sua organização, gestão e produção acadêmica. Assim sendo, essas instituições se veem diante do desafio de atender às novas orientações e, ao mesmo tempo, cumprirem o seu papel na democratização do conhecimento nas diferentes sociedades.

Silva (2012) ressalta que as expressões associadas à sociedade do conhecimento são utilizadas amplamente pelos organismos internacionais e servem como terreno fértil para as exigências do capital relacionadas à empregabilidade, às competências, habilidades e múltiplas destrezas dos indivíduos. Neste sentido, a educação é usada para selecionar indivíduos e instituições por meio da adoção de indicadores e metas, sendo cada vez mais concebida como elemento fundamental para a obtenção do crescimento econômico e da vantagem competitiva. Considerando esse contexto, a autora chama a atenção para a ausência de limites para a crença

no poder transformador da sociedade do conhecimento, em virtude das alterações que provoca na vida social. Entretanto, a propriedade privada, a exploração do trabalho e o conhecimento passam a ser elementos constitutivos da sociedade marcada pela desigualdade e injustiça social.

Diante do estabelecimento do conhecimento como uma mercadoria, o valor do que é produzido pelas universidades passa a ser medido por critérios quantificáveis, segundo a lógica mercadológica, instrumental e competitiva que reconfigura tanto o conhecimento quanto a sua forma de produção. Neste novo cenário, se antes o conhecimento era fruto da liberdade e da autonomia acadêmica de pesquisadores e instituições, agora passou a ser um produto voltado para atender a determinados fins e interesses, constituindo o que Afonso (2015) denomina de capitalismo acadêmico.

Trata-se, antes, do conhecimento científico e técnico que possibilita o processo de afirmação comparativa e competitiva, e que permite a sua apropriação dentro de uma racionalidade crescentemente mercantilizada e lucrativa, através de estratégias conhecidas de articulação das universidades com as empresas (ou destas com outras instituições ensino superior), onde são fundamentais a inovação, o registro e a venda de patentes e outras formas de comercialização de ideias (p. 276).

Nesse contexto, não somente o conhecimento científico passa a ser avaliado sob a ótica da performatividade, mas também demanda que as instituições de ensino e de pesquisa se articulem com empresas e organizações diversas, com o objetivo de ofertar o conhecimento produzido como um serviço. Assim, as universidades têm se inserido cada vez mais na cultura da competição econômica, em que a qualidade acadêmica é avaliada pelo desempenho/atingimento de metas e publicização de resultados.

Esse processo não é isolado, mas parte de uma estratégia global, que se manifesta em um novo estágio de organização e regulação internacional com as seguintes características: i) intenso processo de mercantilização da oferta educacional, com a presença de empresas internacionais e capitais na bolsa de valores; ii) mudanças na natureza e missão da educação superior, mais focada nos interesses comerciais e menos na formação cidadã; iii) ampla competição entre empresas e países que representam a divisão internacional do trabalho científico; iv) ênfase no valor do conhecimento que favorece a geração de lucro; v) mudanças no ordenamento jurídico para avaliação e supervisão das IES, tornando a oferta e a permanência mais flexíveis e orientadas pela autorregulação do mercado; vi) diversificação da estratégia de financiamento, com a cobrança de taxas e mensalidades, inclusive em instituições públicas, e vii) alteração no trabalho docente e na gestão universitária, visando a torná-los mais conectados com as demandas produtivo-econômicas (OLIVEIRA, 2019).

Para se adequar aos desafios impostos pela economia do conhecimento, as instituições buscam adotar princípios gerenciais sobre a gestão acadêmica, as práticas pedagógicas, o corpo docente e o uso da infraestrutura, assim como sobre os investimentos e as formas de financiamento. O Estado, por sua vez, amplia as funções de avaliação e regulação, aprimorando os mecanismos de controle, ao mesmo tempo em que flexibiliza normas regulatórias. Esse movimento, aparentemente contraditório, é, na verdade, condizente com o paradigma gerencial adotado pela administração pública e pelas próprias IES. Na economia do conhecimento, “as instituições que compõem o campo da educação superior estabelecem relações de luta e concorrência, visando maximizar determinados lucros simbólicos, associados a suas práticas” (SOUSA, 2022, p. 14).

A diversificação institucional e os novos perfis apresentados pelas IES, com implicações acadêmico-pedagógicas, fazem parte desse novo contexto, que se coaduna com as transformações trazidas pela economia do conhecimento. As mudanças ocorridas na educação superior, a partir do final do século XX, são resultado do movimento histórico real e não se restringem às fronteiras geográficas dos países, mas apresentam abrangência mundial. Essas mudanças repercutiram na configuração do campo da educação superior, nas práticas e nos discursos sobre a avaliação institucional, mas também na concepção acerca do papel da educação superior e de sua importância no contexto da reestruturação produtiva do capital no século XXI.

## **1.6 Síntese parcial**

Neste capítulo, buscou-se compreender a relação que se estabelece entre Estado e educação superior. Para tanto, partiu-se da discussão da concepção de Estado, adotando como referencial de análise a perspectiva marxista. De natureza histórica e emergindo das relações objetivas que os homens estabelecem entre si, o Estado é concebido como o ente que, acima de todos os outros, tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe. Essa vertente permitiu compreender que, na sociedade capitalista, o Estado representa os interesses de uma determinada classe social, que consegue impor a sua visão de mundo e as suas demandas como interesses universais.

O percurso de análise levou ao estudo dos determinantes histórico-sociais presentes no Estado brasileiro, a partir da Reforma Universitária de 1968, adotando-se essa reforma como marco explicativo da educação superior, em virtude das significativas mudanças que operaram na configuração desse nível educacional. Observa-se que algumas das suas determinações permaneceram como características das instituições universitárias, especialmente as públicas,

após mais de cinco décadas da sua constituição. Além disso, as ações do Estado tiveram como consequência a intensa expansão da educação superior privada e não universitária, a partir da multiplicação de instituições de pequeno porte.

Nessa conjuntura, medidas de repressão adotadas pela ditadura militar, instalada em 1964, e a tentativa de modernização da educação superior caminharam juntas por um longo período, constituindo uma realidade repleta de contradições, mediada por avanços e retrocessos na educação superior. No nível normativo, a adoção da universidade como modelo preferencial representou um avanço em uma realidade marcada por instituições isoladas de ensino. A ênfase no desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão representou o ápice da modernidade da educação superior brasileira. No entanto, diante da necessidade de responder à demanda por vagas nas instituições e por formação de recursos humanos especializados, o modelo ideal preconizado pela reforma universitária foi abandonado, dando lugar à expansão da educação superior por meio do segmento educacional privado e da expressiva difusão das instituições isoladas.

Na década de 1990, o Brasil passou a adotar os princípios do ideário neoliberal na reconfiguração do Estado, com a introdução de modelos gerenciais próprios da iniciativa privada na gestão do setor público. A adoção das práticas ligadas ao gerencialismo – a ideologia da Nova Gestão Pública – fez o Estado brasileiro promover a reforma do aparelho do Estado, a partir dos princípios da produtividade, descentralização, eficiência e *accountability*, próprios dessa racionalidade. A reestruturação do Estado teve consequências no campo educacional, estabelecendo-se a ênfase nos resultados/produtos dos sistemas de ensino. Nesta perspectiva, a avaliação e a regulação ganharam novos contornos e novos conceitos. A avaliação passou a se constituir como o principal mecanismo de controle e responsabilização, com a emergência do Estado-avaliador. Assim sendo, prevaleceu a lógica da competição e do mercado, caracterizado pelo modelo da gestão privada no domínio público, com o estabelecimento de diferentes formas de regulação dos serviços educacionais. A partir do governo FHC (1995-2002), houve ajustes na estrutura estatal, e a educação superior brasileira passou por um significativo processo de mudança, focado na expansão do setor privado.

No ano de 2003, com o governo Luiz Inácio Lula da Silva, verificou-se a mudança na condução da política para a educação superior. No campo da avaliação, foi criado o Sinaes, que se constituiu como um avanço em relação ao modelo avaliativo representado pelo ENC, que tinha enfoque no desempenho dos estudantes e permitiu o ranqueamento das IES e de seus cursos. Na expansão da educação superior, houve a ampliação do segmento privado,

acompanhada pelo aumento da participação da educação pública, principalmente por meio da criação de novas universidades e da expansão e interiorização de câmpus.

Entre os anos de 2011 e 2016, a ampliação do setor público continuou com a expansão das IES e das vagas nesse setor, ainda que em um ritmo menor do que o observado no governo anterior. Foi observada a aproximação da educação superior com o setor produtivo, principalmente por meio da ênfase na inovação e na competitividade, em um processo voltado para inserir o país no contexto da economia do conhecimento. O período foi marcado, também, por políticas públicas na perspectiva da equidade social, articuladas à perspectiva do crescimento econômico. Desta forma, merece destaque, ainda, a publicação da Lei de Cotas (BRASIL, 2012a) pelo potencial da garantia do acesso das camadas mais vulneráveis da população à educação superior pública.

Em um movimento histórico de retrocesso social, a partir de 2016, viu-se a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016), que comprometeu a prestação de serviços públicos essenciais de saúde e educação, além da retirada de direitos sociais por meio das reformas da previdência e trabalhista. Em 2019, a agenda neoliberal adotada teve forte impacto sobre as universidades federais, em função dos cortes de orçamento e das tentativas de desqualificação das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Neste capítulo, buscou-se discutir, enfim, as alterações sofridas pelo Estado e as políticas públicas para a educação superior, compreendendo-as no contexto de reestruturação produtiva do capital, em escala global. Deste modo, a configuração contemporânea da educação superior pode ser vista como uma resposta às demandas da conjuntura mundial e à determinação da instância econômica sobre as demais esferas da vida social, tendo como pressuposto que o conhecimento científico e tecnológico produzido é o principal ativo econômico a ser buscado na economia do conhecimento.

## **CAPÍTULO 2 – AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E DIVERSIDADE INSTITUCIONAL**

Este capítulo tem como finalidade discutir a avaliação da educação superior na perspectiva da política pública. Nesse sentido, considerou-se o movimento histórico das experiências de avaliação da educação superior brasileira, desde o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), de 1983, até o Sinaes, instituído em 2004. Nessa discussão, foi problematizada a relação existente entre avaliação e regulação, levando-se em conta seus tensionamentos, embates e articulações com a diversidade institucional.

Partindo-se do geral para o específico, procurou-se discutir as contradições do Sinaes, como resultado de lutas e embates em relação ao modelo de avaliação e à concepção de qualidade da educação superior. Em sua origem, este sistema avaliativo foi concebido como uma política de caráter formativo e emancipador. Entretanto, sua execução tem trazido mudanças que têm lhe imputado características regulatórias, desvirtuando seus fundamentos epistemológicos e objetivos iniciais. Assim, a avaliação institucional externa no contexto do Sinaes é discutida, demonstrando o movimento dialético de suas transformações, a partir das mediações realizadas pelo Estado.

### **2.1 Avaliação da educação superior como política pública**

Hofling (2001, p. 31) define política pública como a ação do Estado na implantação de um projeto de governo, que se viabiliza “por meio de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Na visão da autora, as políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais, porque, embora sejam ações de responsabilidade do Estado quanto à implementação e à manutenção, resultam do processo de tomada de decisão que envolve órgãos públicos e diferentes organizações e agentes da sociedade relacionados à demanda a ser atendida.

Segundo Azevedo (1997), ao se analisar as políticas públicas, é necessário levar em consideração as estruturas de poder e dominação e os conflitos e interesses que se condensam no Estado. Isso requer reflexão sobre dois aspectos fundamentais: (i) recursos de poder que operam na definição da política pública e que têm no Estado o seu principal referente, e (ii) políticas públicas que podem ser definidas ou desativadas em função da memória da sociedade

ou do Estado e, por este motivo, têm relação estreita com as representações sociais desenvolvidas pelos diversos segmentos. Desta maneira, entende-se que as políticas públicas estão vinculadas à forma de organização social e à maneira como os sujeitos e os grupos se relacionam – a partir das suas representações (crenças, ideologias, valores e interesses) e das formas de produção material, simbólica e cultural da sociedade – com o Estado. Esse processo se configura como um movimento eivado de antagonismos, contradições e luta pela hegemonia.

Isto posto, a complexidade inerente à definição das políticas públicas pode ser considerada como resultado dos interesses difusos apresentados pelos diferentes segmentos sociais que desejam ter direitos garantidos pelo Estado, com vistas à satisfação das necessidades básicas de educação, saúde, cultura, moradia, dentre outras. Sendo assim, a política pública pode ser concebida como “conjunto de ações de governo que produz efeitos sobre determinado grupo social, seus direitos ou interesses” (FRANCO, 2021, p. 179) e se estabelece como resultado de uma complexa rede de relações sociais, econômicas e culturais, marcada por embates políticos e ideológicos. No caso da política educacional não é diferente, principalmente quando se trata da educação superior e de seus processos avaliativos e regulatórios.

Dias Sobrinho (2004a) adverte que educação superior e avaliação devem ser entendidas como fenômenos sociais e históricos que cumprem papéis determinados e dinâmicos, em circunstâncias distintas, na vida das sociedades. Como consequência disso, a forma de conceber a educação superior e a avaliação se altera, de acordo com o momento histórico vivido e as forças políticas em embate, dando origem a novas configurações desses fenômenos. Para o autor, há uma forte disputa entre duas concepções de educação superior contraditórias e que se refletem nas práticas adotadas na avaliação. De um lado, a educação superior é concebida como instituição que produz conhecimentos e forma cidadãos para a vida social e econômica, baseada no compromisso com a construção de nações desenvolvidas e livres. Por outro lado, é vista como instituição estreitamente vinculada à função econômica da sociedade, visando a atender os interesses individuais e privados, tendo em vista o desenvolvimento do mercado. Desta forma, existem as vertentes social e mercadológica da educação superior, e essas duas concepções interferem nas práticas adotadas de avaliação, atribuindo-lhes características próprias e definindo procedimentos inerentes a cada uma das perspectivas. Isso porque “nenhuma avaliação é neutra, da mesma forma que nenhuma concepção de educação superior se isenta de visões de mundo e ideias de sociedade ideal” (DIAS SOBRINHO, 2004a, p. 705). Compreender a qual vertente epistemológica de educação superior e de avaliação determinada política pública se filia é fundamental para o desenvolvimento de estudos nessa área.

A avaliação se institui como fenômeno social, histórico e político, que se destacou à medida que o seu alcance foi disseminado para a análise de instituições, projetos e programas, públicos e privados. Neste contexto, ganhou sentido social e despertou o interesse de diferentes segmentos sociais, principalmente a partir da atuação do Estado que a adotou como mecanismo de controle e regulação.

A avaliação em nossos dias é cada vez mais assunto que interessa a toda a sociedade especialmente àquelas comunidades mais preocupadas por seus resultados e efeitos. Mas, atualmente, são os Estados os principais interessados e aplicadores da avaliação, especialmente na perspectiva das reformas, do controle e da regulação. (...) nenhum Estado moderno deixa de praticá-la de modo amplo, consistente e organizado. Isto é, como política pública (DIAS SOBRINHO, 2004a, p. 706).

Houve, portanto, a configuração do Estado-avaliador, em que a avaliação é um dos seus eixos estruturantes, com foco na obtenção de resultados e produtos. Sua ação é voltada para o controle e estímulo à competição e à hierarquização de indivíduos e instituições, por meio da adoção da lógica de mercado e de modelos de gestão utilizados pela iniciativa privada, conforme discutido no capítulo 1.

Em relação à concepção de avaliação, importa destacar que, embora possam existir configurações híbridas, duas tendências são dominantes, dependendo da ênfase dada aos aspectos: (i) técnico-burocrático-economicistas de controle de produtos e atendimento às demandas do mercado, e/ou (ii) ético-políticos de formação voltada para a cidadania e emancipação social. Essas tendências correspondem a duas epistemologias de avaliação distintas denominadas, respectivamente, objetivista e subjetivista (DIAS SOBRINHO, 2004a).

A visão objetivista se apresenta como uma avaliação eminentemente técnica, com o objetivo de prestar informações objetivas, voltadas a orientar o mercado e o governo na tomada de decisão. Baseia-se na ideia de escolha e liberdade, partindo-se do pressuposto de que o usuário/cliente tem o direito, individualmente, de conhecer a qualidade do serviço educacional oferecido, de acordo com os parâmetros previamente estabelecidos. A avaliação é concebida, nesses termos, como um procedimento neutro, de caráter eminentemente técnico, associado à adoção de procedimentos científicos e ao uso de técnicas quantitativas. Busca-se, por meio dessa vertente, a verificação da coerência entre o prescrito e o realizado, além do controle dos resultados em relação aos objetivos previamente estabelecidos.

Por sua vez, a tendência subjetivista tem como ponto de partida a complexidade da realidade social, seu movimento e dinâmica. Desta maneira, a avaliação é concebida como um fenômeno de múltiplas facetas, que privilegia o conhecimento das dimensões ética e política do

campo educativo. Trata-se de um processo que procura considerar os valores, os interesses e os conflitos envolvidos na prática educativa, a fim de compreender e melhorar as instituições, com fundamento no entendimento comum e no interesse público. Nessa lógica, são levadas em conta as contradições e ideologias que perpassam o campo social, buscando produzir transformação na realidade, a partir da construção de novos sentidos e de um processo ético de formação humana. Embora tenha ênfase qualitativa, essa vertente não desconsidera aspectos quantitativos e tampouco adota procedimentos exclusivamente subjetivistas ou descolados da realidade.

O conhecimento das vertentes epistemológicas da educação superior e da avaliação auxilia na discussão da experiência da educação superior brasileira, visto que essas concepções se articulam a interesses e valores de grupos sociais determinados. Na próxima seção, buscar-se-á distinguir analiticamente as tendências predominantes na avaliação da educação superior brasileira, no seu desenvolvimento histórico. Para tanto, como parâmetro de análise, serão adotadas as categorias que dizem respeito à função e à concepção de avaliação técnico-burocrática-economicista, ético-política ou híbrida (DIAS SOBRINHO, 2004a).

## **2.2 Avaliação da educação superior no Brasil: consensos e conflitos**

Para se apreender os movimentos que levaram à constituição da avaliação da educação superior brasileira até o modelo implantado pelo Sinaes, fez-se necessário realizar uma breve análise do ponto de vista histórico e das experiências que o antecederam e criaram as condições objetivas para a sua materialização. Neste percurso, foram analisados os embates que marcaram o campo educacional, na perspectiva de se compreender a concepção de educação e de avaliação em disputa nos diferentes momentos históricos, e, quando pertinente, estabelecer a relação com a diversidade institucional. Entende-se que a relação educação superior, avaliação e diversidade institucional foi constituída historicamente e, assim, apresenta contradições resultantes da realidade concreta.

Belloni e Belloni (2003) assinalam que as tentativas mais significativas de implementar a avaliação da educação superior, no Brasil, datam do início dos anos 1980<sup>42</sup>. Desde então, as concepções de educação superior e de avaliação, norteadoras dessas iniciativas, se alternaram entre duas vertentes, denominadas pelos autores como: (i) meritocrática

---

<sup>42</sup>A experiência da avaliação da educação superior no Brasil é marcada pelo pioneirismo da avaliação dos programas de pós-graduação promovida pela Capes, com o objetivo de estabelecer o padrão de qualidade para os cursos de mestrado e doutorado no Brasil, a partir de 1976.

(orientada pela lógica da regulação e do controle) e (ii) formativa (voltada para a efetividade científica e social). Em cada momento, a prevalência de uma ou outra dependeu das determinações políticas, econômicas e sociais do período histórico no qual se manifestaram.

Ao analisar a política da avaliação superior adotada no Brasil, Polidori *et al.* (2011) apontam a possibilidade da divisão do período em quatro ciclos (1983-1992; 1993-1995; 1996-2003 e o Sinaes), de acordo com as características que apresentam. Para os autores, o processo de avaliação se caracteriza pela trajetória rica e inovadora, com ocorrência de mudanças radicais em sua concepção e formato. Essas alterações são identificadas, principalmente, na transição de uma “avaliação totalitária e que primava pelo ranqueamento, que passou para um processo que respeita as diversidades e as especificidades das IES, momento em que foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior” (POLIDORI *et al.*, 2011, p. 254).

A discussão do processo de avaliação da educação superior brasileira é situada em relação aos contextos nacional e internacional, a partir do final dos anos 1990. No plano interno, é levada em consideração a reforma do aparelho do Estado (1995), em que setores de infraestrutura do país foram privatizados ou terceirizados, ao mesmo tempo em que a educação superior se expandiu significativamente por meio do segmento privado. Em relação a esse período, Polidori *et al.* (2011) salientam as várias influências externas sobre a educação superior em nível mundial por parte de órgãos internacionais como o FMI, Banco Mundial, a OCDE e Unesco. Para os autores, no período de 1995 a 2002, a proposta de avaliação da educação superior brasileira estava fundamentada na lógica das orientações internacionais de “transformar o Estado de um órgão controlador para um regulador, utilizando-se de mecanismos isolados de avaliação” (p. 259). A influência dos organismos multilaterais não ficou restrita às orientações para a avaliação da educação superior, mas também envolveu recomendações para a diversificação dos estabelecimentos como parte da solução para os problemas estruturais da educação superior de países em desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1995).

Adotando-se o recorte temporal em ciclos propostos por Polidori *et al.* (2011), apresenta-se, a seguir, a análise de cada um dos ciclos da avaliação da educação superior no Brasil. Entretanto, cabe destacar que, no desenvolvimento da análise, se consideraram as especificidades de cada período e as contribuições trazidas para a discussão acerca da relação entre avaliação da educação superior e diversidade institucional, no sentido de estabelecer sucessivas aproximações com o objeto de estudo, em coerência com a perspectiva do materialismo histórico-dialético.

### a) Primeiro ciclo: Paru e Geres

Para Polidori *et al.* (2011), o primeiro ciclo de avaliação da educação superior do país foi marcado por iniciativas de organização do processo de avaliação e pela existência de avaliações isoladas, não se constituindo em avaliação de caráter nacional. O Paru (1983) foi criado por iniciativa do então CFE, durante o governo de João Baptista Figueiredo (1979-1985), último período da ditadura militar. O programa surgiu das discussões acerca das greves ocorridas nas universidades federais nos anos anteriores e das críticas feitas à legislação da educação superior vigente à época (CUNHA, 1997). Naquele momento, a educação superior não dispunha de um sistema de avaliação, ao contrário do que acontecia com a pós-graduação. O Paru teve como objetivo desenvolver estudos voltados para o conhecimento da gestão das IES, bem como das condições de produção e disseminação do conhecimento no sistema de educação superior.

O programa dava ênfase à formulação de diagnóstico e à identificação de ações institucionais, com vistas a subsidiar mudanças na gestão das universidades brasileiras. Sua proposta era avaliar a educação superior em seu conjunto (universidades e instituições isoladas, públicas e privadas), considerando-se as particularidades institucionais e regionais, além da participação da comunidade acadêmica. Dentre as suas finalidades, havia a realização de estudos e pesquisas sobre a reforma universitária de 1968, especialmente no que se refere às implicações sobre a estrutura administrativa das IES, à expansão das matrículas e às atividades de ensino e pesquisa nas instituições (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

O Paru foi desenvolvido pelo Grupo Gestor da Pesquisa<sup>43</sup>, formado por pesquisadores e técnicos do MEC. A avaliação foi concebida como uma forma de conhecimento sobre a realidade, que permitiria a obtenção de dados e a realização de reflexão sobre a prática, com o propósito de fundamentar as ações futuras. A partir de uma visão sistêmica, a autoavaliação foi considerada como o procedimento a ser privilegiado e que deveria contar com a participação da comunidade. Em virtude da adoção desses pressupostos e da preocupação com a função social das IES, o Paru foi considerado o precursor das experiências de avaliação institucional da educação superior no país e o primeiro a ser elaborado, tendo como base uma concepção formativa e emancipatória de avaliação (BARREYRO; ROTHEN, 2008). Desativado um ano

---

<sup>43</sup> O referido Grupo Gestor da Pesquisa foi composto por Edson Machado de Souza (diretor da Capes e membro do CFE); Sérgio Costa Ribeiro (coordenador técnico), Isaura Belloni Schmidt (coordenadora técnica substituta), Maria Stela Grosi Porto, Maria Umbelina Caiafa Salgado, Mariza Veloso Motta Santos, Mônica Muños Bargas e Orlando Pilatti (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

após a sua criação, devido a embates no interior do MEC, não chegou a apresentar os resultados das suas pesquisas e levantamentos.

Polidori *et al.* (2011) não consideraram, na definição do primeiro ciclo, a criação da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (CNRES), ocorrida nesse período, o que se deu, provavelmente, em virtude de o trabalho desse grupo não tratar especificamente da avaliação da educação superior. No entanto, tendo em vista que suas recomendações impactaram a educação superior como um todo, considerou-se importante a inclusão da sua análise neste trabalho.

A CNRES foi criada pelo Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985 (BRASIL, 1985a), e teve como objetivo oferecer subsídios à elaboração de uma nova política para a educação superior brasileira, levando-se em conta o contexto da redemocratização do país, com o fim da ditadura militar, que perdurou por 21 anos, no período de 1964 a 1985. Criada no governo José Sarney (1985-1990), a comissão<sup>44</sup> foi marcada pela heterogeneidade da sua composição, tanto no que diz respeito à formação acadêmica quanto à atuação profissional e ao posicionamento político de seus membros. Esse aspecto peculiar se refletiu nas propostas e recomendações elaboradas pela CNRES, por suas contradições e mediações.

A comissão apresentou, como resultado de seu trabalho, o relatório intitulado “Uma nova política para a educação superior brasileira” (BRASIL, 1985b), no qual destacou, como um dos mais graves problemas da educação superior, a falta de parâmetros para alocação de recursos públicos, de forma a fortalecer as melhores instituições e induzir o aperfeiçoamento das demais (ZAINKO, 2008). Por se relacionar ao objeto desta pesquisa, destaca-se o princípio que abordou a diversidade e pluralidade da educação superior, reconhecendo que as IES têm objetivos, vocações e especializações distintas, e assegurou a cada instituição a liberdade para

---

<sup>44</sup> A CNRES foi formada por 24 membros, a saber: Caio Tacito, presidente da comissão e membro do Conselho Federal de Educação; Amílcar Tupiassu ( UFPA); Bolivar Lamounier (USP/ PUCSP); Carlos Nelson Coutinho, professor das Faculdades Integradas Bennett; Clementino Fraga Filho, médico, ex-reitor da UFRJ; Edmar Lisboa Bacha (PUC/RJ e presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE); Eduardo De Lamônica Freire (UFMT); Fernando Jorge Lessa Samento (UFBA); Francisco Javier Alfaya, estudante; Guiomar Namó de Mello (PUC/SP e Secretaria de Educação do Município de São Paulo); Haroldo Tavares, empresário e ex-diretor da Escola de Engenharia da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA); Jair Pereira dos Santos, ex-diretor do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e sindicalista; Jorge Gerdau Johanpeter, empresário do ramo siderúrgico; José Leite Lopes (UFRJ) e presidente do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF); José Arthur Gianotti (USP), presidente do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento/CEBRAP); Dom Lourenço de Almeida Prado, professor de Filosofia e Teologia no Mosteiro de São Bento/RJ; Luiz Eduardo Wanderley (PUC/SP); Marly Moyses Silva Araújo (Secretaria de Educação de Minas Gerais); Paulo da Silveira Rosas (UFPE); Roberto Cardoso de Oliveira (Unicamp); Romeu Ritter dos Reis, presidente da Sociedade de Educação Ritter dos Reis/RS; Simon Schwartzmann, relator da comissão, professor e diretor do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ); Ubiratan Borges de Macedo, membro do Conselho Federal da Cultura e professor da UFPR. Posteriormente, foi nomeado José Eduardo Campos de Oliveira Faria, assessor da Presidência do Banco Itaú (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

adotar o formato organizacional e institucional que julgasse adequado. Percebe-se, nesse item, que a comissão apontou a contradição existente entre o que preconizou a reforma universitária de 1968 (a preferência pelo modelo universitário) e a realidade objetiva da educação, no país.

A esse respeito, Sousa (2003) assevera que ocorreu uma inversão da proposição da reforma universitária, pois as instituições isoladas proliferaram de forma significativa, demonstrando que a exceção do modelo passou a ser a regra. Nessa ocasião, houve uma emenda de autoria do Senador Josaphat Marinho (1915-2002) que retirava o caráter excepcional dos estabelecimentos isolados. Entretanto, Cunha (1988, p. 276) enfatiza que, embora o parlamentar tivesse mostrado que “a generalização da organização universitária não contava com os recursos necessários nem encontrava apoio na experiência de outros países, o relator deu parecer contrário à emenda, sem justificativa”. Como resultado, após quase duas décadas de reforma, as instituições não universitárias tinham proliferado no território nacional.

Segundo a comissão, reconhecer a diversidade institucional e a pluralidade da educação superior significava aceitar que as IES poderiam ter objetivos e vocações diferentes, e que a formação acadêmica, a pesquisa e a extensão poderiam ser alcançadas de formas distintas (BRASIL, 1985b). Sobre este ponto, Cunha (1997) ressalta que a diversificação dos modelos institucionais proposta pela CNRES viria a ser implementada de forma plena, a partir de 1995, com a reforma do aparelho do Estado. O autor assinala que, desde o relatório da comissão, estava presente a defesa da concepção da universidade especializada por campo do saber e da universidade de ensino em oposição à universidade de pesquisa. Ainda em relação ao modelo institucional, a CNRES apontou a discrepância entre o “ideal universitário e a realidade do ensino em estabelecimentos isolados” (p. 35) e propôs: i) a realização de esforço para levar os estabelecimentos isolados a se unirem em universidades, ou ii) o reconhecimento da diferença entre as IES e a adoção das medidas para lidar com essa realidade.

A comissão optou pela segunda alternativa e apresentou as seguintes propostas para a organização da educação superior: (i) renovação do reconhecimento do *status* universitário pelo CFE, para efeito de autonomia didática, administrativa e financeira; (ii) aumento da autonomia universitária, dando às universidades plena capacidade de gestão administrativa e financeira, de criação e reconhecimento dos seus cursos e supervisão de estabelecimentos isolados; (iii) previsão da autonomia das universidades particulares em relação às instituições mantenedoras; (iv) concessão de *status* universitário para instituições que realizassem pesquisa de alto nível, podendo ser atribuído, inclusive, aos institutos de tecnologia ou de ciências médicas; (v) criação de redes nacionais ou regionais de instituições isoladas, sob regime de supervisão comum,

conforme a área do conhecimento, e (vi) criação de institutos superiores de tecnologia junto às universidades, sob coordenação e supervisão federais.

Na visão da CNRES, a avaliação deveria servir para justificar o uso dos recursos do Estado e das famílias. Assim, foi adotado o discurso do uso pragmático e utilitarista da avaliação, a partir da vertente técnico-burocrática-economicista da educação superior. Com isso, a ampliação da autonomia universitária deveria ser resultado do processo externo de avaliação. A proposta de avaliação da CNRES primou pelo controle e pela busca da eficiência, por meio da vinculação do processo avaliativo à ampliação da autonomia e à distribuição de recursos.

Barreyro e Rothen (2008) assinalam que a comissão defendeu, ainda, que a avaliação deveria ser realizada, pela comunidade científica e acadêmica, de forma ampla, sem, contudo, propor um modelo de avaliação. As recomendações apresentadas pela CNRES revelaram a heterogeneidade das posições assumidas no seu interior e deixaram claro o embate entre diferentes projetos e concepções de educação superior. A disputa se traduziu em uma discussão baseada em pares dicotômicos: instituições públicas e privadas; universidades e instituições não universitárias; autonomia e controle; atendimento à demanda social e demanda de mercado. Essas dicotomias revelaram questões que continuaram a perpassar o debate acerca da educação superior e da sua avaliação no contexto nacional até a constituição do Sinaes. No que se refere à diversidade institucional, a CNRES defendeu a criação de estabelecimentos isolados com funções variadas, como forma de atender a demanda por educação superior.

A CNRES foi substituída, em 1986, pelo Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres)<sup>45</sup>, formado por integrantes do MEC. Criado com o objetivo de elaborar uma proposta de reforma, o Geres partiu das proposições da CNRES e agregou contribuições individuais e coletivas, dando origem a um novo Relatório (BRASIL, 1986). Esse documento tratou prioritariamente da situação das instituições federais, sob a justificativa de que essas instituições “por força de legislações que escapam ao âmbito estritamente educacional, [...] estão mais submetidas a normas e regulamentos que tolhem a sua autonomia e potencial de desempenho” (p. 4).

Entretanto, de forma geral, abordaram-se aspectos da educação superior que abrangem as demais instituições, como, por exemplo, a questão da autonomia universitária. De acordo com a proposta, a autonomia deveria estar vinculada à avaliação do desempenho institucional,

---

<sup>45</sup> O Geres foi composto por Paulo Elpídio Menezes Neto, secretário da SESu/MEC; Edson Machado de Souza, diretor da Capes e ex-coordenador do Paru; Antônio Octavio Cintra e Getúlio Carvalho, da Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Sérgio Costa Ribeiro, ex-coordenador do Paru (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

com o controle das IES sendo realizado por meio da avaliação institucional. A autonomia universitária deveria ser estendida aos estabelecimentos isolados que comprovassem competência por meio de mecanismos de avaliação, em articulação com as ideias elaboradas, anteriormente, pela CNRES.

No que se refere à diversidade institucional, em referência ao modelo universitário defendido pela Reforma Universitária de 1968, o grupo destacou a existência de dois tipos específicos de IES, formando um sistema diferenciado de educação superior.

Da tentativa homogeneizadora da forma de organização das instituições de ensino superior surge, hoje, dezoito anos depois, um sistema complexo e heterogêneo onde se distinguem dois grandes tipos de instituições. Um, que tem como projeto o preconizado pela Lei, que apesar de conflito e tensões, permitiu, em algumas instituições, o desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação, nem sempre condensados, contudo, pela melhoria da qualidade do ensino de graduação. No outro, o modelo legal se quer foi tentado, resultando num projeto institucional onde a pesquisa simplesmente não existe (BRASIL, 1986, p. 5).

Dessa forma, o Geres categorizou as IES de acordo com o papel desempenhado no sistema de educação superior: as dedicadas ao ensino e aquelas voltadas para a pesquisa. Além de admitir a constituição de universidades por campo do saber, o referido grupo defendeu a adoção da flexibilização do sistema de educação superior quanto aos seus objetivos e formas de organização. Deste modo, foi aberta a possibilidade para que estabelecimentos isolados “que comprovem sua competência através dos mecanismos de avaliação [...] pudessem adquirir, no todo ou em parte, as prerrogativas de autonomia, concedidas às universidades” (BRASIL, 1986, p. 8). No que se refere à avaliação, o Geres propôs, em consonância com a CNRES, que “o controle social fosse feito a partir de um sistema de avaliação de desempenho” (p. 9), de forma que houvesse articulação entre autonomia e avaliação.

Para o grupo, cabia ao MEC realizar o processo avaliativo das IES e dos cursos, pois entendia que o CFE “como órgão colegiado [...] dificilmente poderá executar atividades de natureza sistemática e continuada, como é o caso, por exemplo, de um processo permanente de avaliação da educação nacional” (p. 9). Assim, ao CFE o Geres reservou as atividades de definição de normas que seriam observadas pelos órgãos executivos do sistema federal de ensino, além das atividades de assessoramento na formulação das políticas públicas para a educação.

Barreyro e Rothen (2008) afirmam que o Geres concebeu que o sistema da educação superior deveria ser flexibilizado em relação aos objetivos (voltados para a formação profissional ou pesquisa) e à estrutura organizacional (abandonando o modelo baseado apenas na universidade). Nesta perspectiva, a avaliação teria a função de controlar a qualidade do

desempenho da educação superior, mormente a pública. No que se refere ao segmento privado, estava implícito que “o próprio mercado faria a regulação, pois esse setor depende do sucesso do seu produto para obter os recursos para a sua manutenção e expansão” (p. 145).

A proposta do Geres se pautou em aspectos regulatórios e apresentou a avaliação como um contraponto à autonomia universitária. A avaliação foi proposta como uma forma de controle e hierarquização das instituições, adotando seus resultados como critério para a distribuição de recursos públicos, reforçando o modelo de avaliação proposto pela CNRES. Considerando-se a reação contrária manifestada pela comunidade acadêmica à proposta, a estratégia não chegou a ser implementada. Pode-se identificar as propostas de avaliação da CNRES e do Geres como vinculadas à vertente técnico-burocrática-economicista (DIAS SOBRINHO, 2004a), em que a avaliação tem função de controle e serve como mecanismo para distribuição de recursos públicos. Além disso, nessa vertente, a avaliação se orienta para o mercado, no qual a noção de qualidade está vinculada à produtividade e eficiência e se restringe à formação e capacidade profissional.

Ainda na década de 1980, foi promulgada a Constituição Federal (BRASIL, 1988), que trouxe mudanças para a educação superior. No art. 207, ficou estabelecido que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e que deverão obedecer ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Essa previsão constitucional, de acordo com Sampaio (2014), foi um dos principais motivos para a transformação de faculdades isoladas privadas em universidades. Segundo a autora, a ausência de leis que explicitassem o conceito de autonomia fez com que “a mudança da organização institucional dos estabelecimentos aparecesse, para a iniciativa privada, como solução de liberdade combinada à agilidade requerida pelo mercado em questões como abertura e extinção de cursos e ampliação do número de vagas” (p. 47).

Além disso, a Carta Magna estabeleceu o princípio de que o ensino é livre à iniciativa privada, no art. 209, desde atendidas as seguintes condições: i) o cumprimento das normas gerais da educação nacional, e ii) autorização e avaliação da qualidade pelo poder público. A introdução desses dispositivos na lei maior revela a correlação de forças dos diferentes segmentos sociais no interior do campo da educação superior. De um lado, tem-se a autonomia universitária como uma luta dos segmentos ligados ao movimento estudantil e dos representantes da academia. Por outro lado, tem-se a liberdade de ensino, princípio defendido pelos interesses privatistas da educação.

Na mesma década, iniciaram-se as primeiras experiências de avaliação institucional nas universidades brasileiras. Em 1986, foi criada a Comissão de Avaliação na Universidade

de Brasília (UnB), coordenada pela Profa. Dra. Isaura Belloni. A UnB implantou o processo de avaliação global, tendo como foco inicial o ensino de graduação articulado às demais atividades e funções acadêmicas (gestão, pesquisa e extensão). A proposta de avaliação institucional da UnB apresentava dois objetivos básicos: (i) promover a autoconsciência da instituição, permitindo aos indivíduos envolvidos conhecerem as limitações e identificarem os ideais a serem buscados, e (ii) tomar para si a capacidade de intervir no processo e proporcionar espaço de participação à comunidade acadêmica (BELLONI, 1999). Almejava-se, assim, garantir o levantamento das informações necessárias à tomada de decisão, em um processo participativo, baseado no compromisso político de melhoria da qualidade da educação superior.

A Universidade de São Paulo (USP) desenvolveu a sua experiência de avaliação, tendo como foco os departamentos e as atividades de pesquisa. Também a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em 1988, realizou a avaliação da atividade de produção acadêmica de docentes e discentes da pós-graduação. Paralelamente, a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) iniciou, em 1989, a avaliação institucional, a partir das ações acadêmicas organizadas em área do conhecimento. As propostas de avaliação desenvolvidas pelas universidades públicas partiam da discussão da avaliação da educação superior baseada na construção de uma avaliação de concepção emancipadora e participativa. A avaliação era entendida como ato político e voluntário da IES e parte do aperfeiçoamento do seu projeto acadêmico e social. Buscavam-se melhoria da qualidade e maior pertinência nas realizações da universidade, com a finalidade de alcançar a efetividade científica e social das instituições públicas.

A avaliação surge, de um lado, decorrente de um caráter estrutural e estrategicamente utilizado pelos setores interessados na redemocratização do país — pois as universidades, enquanto instituições públicas deviam ser avaliadas como forma de prestação de contas à sociedade acerca dos recursos públicos utilizados; por outro decorrente da própria conjuntura, a avaliação surge como uma resposta às críticas feitas à universidade pública na tentativa de se reverter o quadro nitidamente favorável à sua privatização (BELLONI; BELLONI; BORGES; SOBRAL, 2008, p. 88).

Nesse contexto, a avaliação das universidades públicas começou a ser implementada como uma forma de prestação de contas à sociedade acerca da utilização dos recursos públicos e como forma de responder aos argumentos contrários à sua existência, apresentados por aqueles que defendiam a sua privatização. No início da década de 1990, o tema da avaliação institucional das universidades era visto com resistência pela própria comunidade acadêmica, que tinha temor que “este processo pudesse ser utilizado pelo Governo para desencadear mecanismos de premiação ou punição, com implicações na alocação dos recursos financeiros” (BRASIL, 1994), principalmente em relação às universidades federais. Destarte, foi necessário

estabelecer mediação entre os diferentes agentes envolvidos com a vida acadêmica e com a avaliação institucional, de forma a minimizar as resistências e realizar a avaliação institucional com os propósitos para os quais ela foi criada.

Acerca do papel da avaliação institucional e da sua relação com a universidade, Belloni (1996) destaca que a avaliação tem um “compromisso não apenas quanto ao seu papel no interior da universidade – de melhoria da qualidade – mas, também, um compromisso em abrir caminhos novos, nos quais, a reconstrução do espaço social é o elemento catalisador desta abertura social e política da sociedade” (p. 5). A essa altura, é possível distinguir a concepção de educação superior e de avaliação que esse modelo trazia como contribuição para o campo, quando comparado às propostas anteriores. Tratava-se de compreender a avaliação da educação superior como um efetivo instrumento de mediação com a realidade, na perspectiva de fazer a universidade contribuir para a reconstrução do espaço social atingido por altos índices de pobreza, desemprego, mortalidade infantil e globalização com exclusão social.

Essa concepção de educação superior e avaliação perpassou a criação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub). Em 1993, após discussão com vários segmentos universitários, o programa foi criado pela Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, coordenada pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC. Com a participação de entidades<sup>46</sup> representativas da educação superior, o Paiub marcou o segundo ciclo das políticas de avaliação constituído no período de 1993-1995 (POLIDORI *et al.*, 2011), conforme será discutido a seguir.

## **b) Segundo ciclo: Paiub**

Instituído durante o governo Itamar Franco (1992-1994), o Paiub foi criado partindo do pressuposto da avaliação como processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico. Trata-se de uma ferramenta de planejamento e gestão universitária, além de um processo sistemático de prestação de contas à sociedade. Isto significava a implantação de acompanhamento metódico das ações da universidade, a fim de se verificar o atendimento das funções e prioridades coletivamente determinadas. O programa partiu do pressuposto de que a

---

<sup>46</sup> A Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, coordenada pelo Departamento de Política do Ensino Superior da SESu, reuniu representantes das seguintes entidades: Associação Nacional de Instituições de Educação Superior (ANDIFES); Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM); Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP); Associação Brasileira das Escolas Católicas (ABESC); Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação, Planejamento, Administração e Extensão (BRASIL, 1994).

educação é um bem público “porque seus benefícios atingem toda a sociedade” (COMISSÃO NACIONAL, 1993, p. 1). Por este motivo, devia ser avaliada em termos da sua eficácia social e eficiência de seu funcionamento. A avaliação da educação superior voltava-se para o aperfeiçoamento e a transformação da universidade e da sociedade.

O foco da avaliação foi a preocupação com a qualidade e a busca da melhoria da instituição como um todo. Assim, o Paiub pressupôs a aceitação da avaliação por todos os segmentos institucionais, o reconhecimento da sua legitimidade e a pertinência de seus princípios norteadores. Como procedimento avaliativo, o Paiub demandava o envolvimento direto dos segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e na implementação das medidas para a melhoria do desempenho institucional.

O programa foi elaborado assumindo os seguintes princípios: globalidade, respeito à identidade institucional, comparabilidade, não premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade (BRASIL, 1994). A globalidade expressava a noção de que a IES deveria ser avaliada em todas as suas atividades e elementos que compõem a vida universitária (ensino, pesquisa, extensão, administração, qualidade, infraestrutura e serviços, titulação docente, entre outros). A comparabilidade requeria a adoção de uma linguagem comum entre as IES que permitisse a compreensão dos aspectos de uma instituição e das demais.

No tocante à diversidade institucional, princípio que se articula com o objeto desta investigação, destaca-se que o Paiub propugnava o respeito à identidade da IES. Desta forma, buscou contemplar as características das IES “na sua natureza, nas suas pretensões, na sua qualificação, no seu estágio de desenvolvimento” (BRASIL, 1994, p. 9). O programa partiu do pressuposto de que não era possível exigir das IES desempenhos incompatíveis com as suas características. Neste sentido, concebeu que “os dados referentes a uma universidade de ensino, pesquisa e extensão, como as nossas, devem ser necessariamente diferentes dos de uma instituição onde, como no caso de 75% das IES do país, a função única, de fato, é o ensino”. (p. 9). Para dar conta de avaliar instituições diferentes, o princípio do respeito à identidade institucional foi associado à metodologia da autoavaliação, a fim de permitir que as IES refletissem sobre a sua identidade, antes de serem submetidas à avaliação externa.

O princípio da não premiação ou punição expressou que a avaliação institucional devia auxiliar a formulação de políticas públicas e outras medidas de aperfeiçoamento do sistema de educação superior. A adesão voluntária contemplou a necessidade da instalação da cultura da avaliação, de natureza coletiva e participativa, conferindo à avaliação a legitimidade técnica e política. A legitimidade deveria ser garantida por meio da metodologia, capaz de construir indicadores adequados e informações fidedignas. A continuidade previu que o processo de

avaliação deveria ser permanente. O programa teve a adesão de 138 instituições públicas e privadas, mas foi descontinuado, a partir de 1996, quando já estava em andamento a implantação do ENC (BRASIL, 1994).

Barreyro e Rothen (2008) afirmaram que a ideia da avaliação como ferramenta de gestão e planejamento já estava posta desde a concepção do Paru. O entendimento da avaliação como processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho e de prestação de contas à sociedade perpassou os documentos da CNRES e do Geres. Entretanto, os sentidos atribuídos à avaliação não eram os mesmos nessas diferentes propostas.

A avaliação como prestação de contas e como procedimento de melhoria do desempenho institucional, nos documentos da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior e do GERES, seria uma contrapartida da universidade à sociedade que a financia pela autonomia concedida. [...]. A Comissão entendia que a educação seria um bem público pelo fato de afetar a sociedade e não por ser concedido a ela financiamento e autonomia (BARREIRO; ROTHEN, 2008, p. 146).

Enquanto a avaliação para a CNRES e o Geres era considerada como contrapartida à autonomia, para o Paiub a avaliação tinha função ética e política, como prestação de contas da educação superior como bem público. Desta forma, buscava-se o aperfeiçoamento do projeto acadêmico e social da universidade. A avaliação passou a ser concebida como ato político e voluntário, de caráter formativo e emancipatório, que se manifestava em um compromisso de ordem ética, filosófica, social e política. Neste contexto, a autoavaliação se constituiu como o processo inicial que englobava a instituição como um todo e complementar à avaliação externa. Ao contrário do que propunha a CNRES e o Geres, a avaliação concebida pelo Paiub não atrelou o financiamento da educação superior aos aspectos regulatórios.

Importa destacar que os princípios que constituíram o Paiub se fizeram presentes nos pressupostos e critérios que deram origem, posteriormente, ao Sinaes. Dentre as semelhanças, pode-se destacar: o respeito à identidade institucional em um sistema diversificado; a globalidade como princípio em relação ao sistema de avaliação da educação superior e ao processo realizado em cada instituição; a busca da legitimidade ética e política, e o entendimento da avaliação como processo contínuo e permanente, voltado para a emancipação social (RISTOFF; GIOLO, 2006).

Observa-se que o Paiub serviu como inspiração para a proposta instituída, posteriormente, por meio do Sinaes, tanto no que se refere à concepção de avaliação e educação superior quanto no que se refere ao respeito à identidade e diversidade institucional. Esse movimento revela que a história é resultado das relações estabelecidas pelos sujeitos, de acordo

com condições materiais dadas, constituindo-se como um processo dinâmico, em transição e inacabado.

Apoiado na perspectiva materialista histórico-dialética, o estudo da implementação da política de avaliação da educação superior brasileira permite compreender as contradições que marcaram a sua trajetória da avaliação até se chegar à constituição do Sinaes, como será discutido de maneira pormenorizada no quarto ciclo, mais adiante. Os embates políticos ficaram evidentes, assim como as contradições entre as propostas, apresentadas em cada momento histórico. Isto demarca que a disputa de concepções representa a visão dos grupos de interesse da educação superior, prevalecendo, na maioria das iniciativas, a perspectiva técnico-burocrática-economicista em detrimento de uma concepção ético-política.

### **c) Terceiro ciclo: ENC e a Avaliação das Condições de Oferta (ACO)**

Polidori *et al.* (2011) demarcaram o terceiro ciclo como o período de implementação de uma proposta governamental em relação à avaliação da educação superior, desenvolvida no primeiro mandato do governo FHC (1995-1998). O período foi caracterizado pelo desenvolvimento do ENC e da Avaliação das Condições de Oferta (ACO)<sup>47</sup>, além das alterações produzidas em marcos legais e normativos, com o objetivo organizar a avaliação das IES e seus cursos.

De acordo com Franco (2021), as políticas educacionais no Brasil se inserem no conjunto das políticas públicas sociais e se referem, basicamente, ao planejamento, à regulação e à normatização das ações e estruturas ligadas à educação (escolas, instituições de educação superior, órgãos municipais, estaduais e federais). Para o autor, as políticas educacionais são expressas, principalmente, em atos normativos e possuem a tendência de materializar diferentes filosofias de ação. Essa constatação se faz pertinente, principalmente, quando se analisa o período iniciado em 1995, que foi marcado por mudanças legislativas e normativas importantes.

Com a publicação da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995a), da Lei nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996a) e do Plano Nacional da Educação 2001-2011 (BRASIL, 2001a), foi iniciado um novo capítulo na história da avaliação da educação superior. Nessa conjuntura, a avaliação passou a se constituir como

---

<sup>47</sup> Posteriormente, com a publicação do Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001 (BRASIL, 2001c), a avaliação externa de cursos, coordenada pela SESu/MEC, passou a ser competência do INEP. Foram realizadas modificações nos procedimentos e instrumentos e, “em meio a estas mudanças, foi criada a Avaliação das Condições de Ensino/ACE” (MENEZES; BERTOLIN, 2003, p. 153).

um dos principais mecanismos de controle do poder público na área educacional, no bojo da reforma do aparelho do Estado e da emergência do Estado-avaliador. Como parte das mudanças, foi articulada a retirada da responsabilidade do Estado, em relação à oferta da educação superior, concomitantemente, ao aumento do controle sobre as instituições e os cursos, sobretudo por meio da avaliação e da regulação. Associou-se a isso, a implementação da lógica do mercado na educação superior, por meio da expansão do segmento privado e da diversificação institucional, em atendimento aos interesses mercadológicos (DOURADO, 2002).

A Lei nº 9.131/1995 (BRASIL, 1995a) instituiu o CNE, com a atribuição, no caso da educação superior, de analisar e emitir parecer sobre os processos de avaliação da educação superior, deliberar sobre diretrizes curriculares de cursos de graduação e sobre relatórios de autorização e reconhecimento de cursos, bem como sobre processos de credenciamento e reconhecimentos institucionais. O Ministério, por sua vez, deveria realizar avaliações periódicas das IES e dos cursos de nível superior, por meio da adoção de procedimentos e critérios abrangentes, tendo em vista conhecer a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Outra importante previsão legal estabelecida com o novo estatuto dizia respeito aos procedimentos de avaliação. Embora não definisse quais procedimentos seriam utilizados, a lei determinou que estes deveriam incluir a realização de exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso.

Posteriormente, o Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996 (BRASIL, 1996b), fixou os procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e IES, englobando: a análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema de educação superior; a avaliação do desempenho individual das IES, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão; a avaliação do ensino de graduação, por meio da análise das condições de oferta pelas IES e pela análise dos resultados do ENC; e, por fim, avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

O referido Decreto previu que esses procedimentos seriam complementares, mas independentes, podendo, inclusive serem conduzidos em momentos diferentes e de acordo com métodos e técnicas apropriados a cada um. No que se refere à avaliação das IES, estabeleceu que esta seria conduzida por uma comissão externa à instituição, designada pela SESu, em que seriam considerados os seguintes aspectos: administração geral; administração acadêmica, integração social e produção científica, cultural e tecnológica. No processo de avaliação externa, deveriam ser considerados: (i) autoavaliação da IES; (ii) as avaliações dos cursos realizadas pelas comissões de especialistas; (iii) os resultados dos exames nacionais de cursos; (iv) a avaliação da pós-graduação conduzida pela Capes e (v) a análise dos indicadores de

desempenho global, como taxa de escolarização bruta e líquida, taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso e outros (BRASIL, 1996b). No que se refere à avaliação dos cursos de graduação, foram implementados os novos mecanismos de avaliação da educação superior representados pelo ENC e a ACO.

O ENC teve início, em 1996, sob a responsabilidade do Inep, e foi gradualmente abrangendo novas áreas de cursos, em cada edição anual, chegando a avaliar 24 cursos de graduação em 2002<sup>48</sup> (INEP, 2002a). Era constituído de prova e questionários (socioeconômico e cultural dos estudantes e de caracterização do curso e da instituição; dois outros questionários sobre a prova, aplicados aos estudantes e coordenadores de curso). A realização do ENC pelos concluintes dos cursos era condição obrigatória para a obtenção do diploma. Comparando-se o ENC ao modelo de avaliação adotado anteriormente, representado pelo Paiub, Batista (2020) assevera que o exame

[...] constitui-se em uma modalidade de avaliação em que o uso dos resultados era prioritariamente para controle do desempenho e regulação, muito diferente do momento anterior em que as instituições estavam sendo estimuladas à autoavaliação, ao autoconhecimento e à autorreflexão para melhorias e reconfiguração das ações (p. 133).

Percebe-se que a consolidação do ENC como instrumento de avaliação da avaliação superior revelou uma total ruptura com o processo que se encontrava em construção com o Paiub. Centrado no controle, o ENC subordinou os demais procedimentos à sua lógica. Desta maneira, as condições institucionais da educação superior foram desprezadas, passando a valer o resultado final do desempenho do estudante, como definidor de qualidade do curso e da IES. Do conjunto de procedimentos de avaliação previstos, o ENC teve ampla divulgação e funcionou como instrumento de classificação das IES e dos cursos. Sobre a relação do ENC com os demais instrumentos, Polidori, Marinho-Araújo e Barreyro (2006) destacam que

[...] somente o Exame Nacional de Cursos, que ficou conhecido como “Provão” foi o instrumento utilizado para base de estruturação de políticas educativas. Os demais foram sendo desenvolvidos pontualmente e, principalmente, para atender a legislação referente a autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento de cursos de graduação e credenciamento e reconhecimentos de IES (p. 429).

De acordo com as autoras, o ENC desencadeou várias ações nas IES, tais como a reformulação de currículos e de formas de trabalho e a realização de cursos preparatórios com

---

<sup>48</sup> Em 2002, foram avaliados os cursos de Administração, Agronomia, Arquitetura e Urbanismo, Biologia, Ciências Contábeis, Direito, Economia, Enfermagem, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Engenharia Química, Farmácia, Física, História, Jornalismo, Letras, Matemática, Medicina, Medicina Veterinária, Odontologia, Pedagogia, Psicologia e Química (INEP, 2002a).

o objetivo de “moldar os alunos ao formato do Provão” (p. 429). Constituiu-se, assim, como um regulador não tradicional e mercadológico, tendo os seus resultados divulgados com grande cobertura midiática. Os demais instrumentos de avaliação, por sua vez, eram utilizados como subsídios para a política regulatória, referenciando a decisão nos processos para expedição de atos autorizativos de cursos e IES, caracterizando o uso formal e burocrático da avaliação.

A partir da publicação do Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001 (BRASIL, 2001c), a avaliação de cursos e de instituições passou a ser organizada e executada pelo Inep. Previa-se que a avaliação levaria em conta: os principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior; a avaliação institucional do desempenho individual das IES; a avaliação dos cursos superiores e os resultados do ENC.

Do ponto de vista normativo, a LDBEN (BRASIL, 1996a) fixou, no art. 9º, a competência da União de “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”. No art. 46 da referida lei, ficou previsto, também, que os atos de autorização e reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de IES, teriam prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação. Em relação à avaliação da educação superior, a Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a) passou a contemplar os procedimentos que já estavam em execução pelo poder público.

Nesse contexto, o PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001a) foi um importante marco normativo para a educação superior, uma vez que determinou a criação de um sistema de avaliação interna e externa, como um dos objetivos e metas da educação superior para aquela década. Ao mesmo tempo, o PNE previu a implantação de programas de fomento para que as IES constituíssem seus próprios sistemas de avaliação institucional e de cursos, sempre que possível, nacionalmente articulados, a fim de elevar os padrões de qualidade do ensino, da extensão e da pesquisa. Foi estabelecido, ainda, o objetivo de estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não universitárias públicas e privadas. Nos termos do PNE<sup>49</sup>, o sistema nacional de avaliação serviria, ainda, como apoio para o estabelecimento de sistema de credenciamento periódico das IES e reconhecimento periódico de cursos, com a colaboração da União.

---

<sup>49</sup> Segundo Saviani (2017), o PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001a) não surtiu os efeitos esperados, tendo sido “solenemente ignorado” (p. 81) pelos governantes. Para o autor, se houve aumento de recursos e alguns avanços na educação, no período, não foi por estar em vigor um Plano Nacional de Educação, tendo em vista que, em sua visão, esse plano não passou de uma carta de intenções, sem nenhum influxo nas medidas de política educacional.

No que se refere à diversidade institucional, percebe-se que a política de avaliação constituída pelos procedimentos previstos na Lei nº 9.131/1995 (BRASIL, 1995a) não demonstrou preocupação com essa questão. Como a discussão da qualidade estava centrada nos resultados do desempenho dos estudantes e nas condições de oferta e ensino, infere-se que não havia condições objetivas e interesse em se tratar as instituições a partir de suas identidades e perfis diferenciados. A política de avaliação, neste sentido, apresentava caráter homogeneizador, identificada fortemente com a vertente técnico-burocrática-economicista.

Importa destacar o movimento histórico percebido na análise dos diferentes ciclos da constituição das políticas de avaliação da educação superior brasileira. Nesse processo inacabado, ficaram evidentes as contradições das propostas e as mediações realizadas por meio da avaliação para atender aos diferentes interesses. A partir de 2003, os princípios políticos, filosóficos e éticos que nortearam as primeiras experiências de avaliação institucional e a elaboração do Paiub foram retomados com a elaboração e implantação do novo sistema de avaliação. O Sinaes foi concebido como um processo de descontinuidade com o modelo anterior, pela implantação de uma proposta de avaliação emancipatória e ética da educação superior. Como a realidade social é repleta de contradições, o sistema buscou articular avaliação e regulação como funções complementares, o que lhe trouxe uma feição antagônica e contraditória. Deste modo, sua implantação não significou o fim do embate das diferentes concepções de educação e de avaliação no interior do campo da educação superior, como discutido a seguir.

#### **d) Quarto ciclo: Sinaes**

De acordo com Polidori *et al.* (2011), o quarto ciclo da avaliação da educação superior é marcado pela construção da avaliação emancipatória pela implantação do Sinaes. Os autores destacam que o referido sistema tinha como característica a consideração das “especificidades das IES do país” (p. 262). O sistema avaliativo foi estruturado pela CEA e representou uma mudança em relação ao modelo de avaliação até então vigente, que havia sido implantado no bojo da reforma do aparelho do Estado, ocorrida a partir de 1995. Criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004a), o Sinaes se constituiu como um contraponto à lógica do ENC e foi concebido como um sistema em que

[...] os diversos processos, procedimentos e instrumentos de avaliação e regulação da Educação Superior devem se fundamentar em uma concepção básica e global, que

integre princípios e propósitos, e ordene leis, normas e práticas capazes de assegurar a coesão e a consistência em âmbito nacional (DIAS SOBRINHO, 2004b, p. 114).

O Sinaes se orientou por uma filosofia educativa baseada no princípio da integração. Isto significa que, em seus pressupostos, buscou associar uma concepção de educação superior tomada como sistema de interesse social a uma perspectiva de avaliação como prática participativa e ética, tendo como foco fortalecer os processos de emancipação dos indivíduos e das instituições (DIAS SOBRINHO, 2004b). Com base nisso, a avaliação da educação superior é de “natureza ser educativa, vale dizer, ação necessariamente social, pedagógica, formativa” (p. 115). Desta forma, a contribuição mais significativa trazida pelo Sinaes foi a mudança da concepção de educação superior e de avaliação, que assumiu novos pressupostos teórico-filosóficos.

Essa concepção se fez evidente nos seguintes aspectos da política de avaliação instituída pelo Sinaes: (i) foco central na avaliação institucional, combinando processos de autoavaliação e avaliação externa; (ii) promoção da interação entre avaliação e regulação, com caráter vinculativo (a avaliação como subsidiária dos processos regulatórios, servindo-se destes para construir novas dinâmicas avaliativas, em um permanente aperfeiçoamento das funções institucionais); (iii) ampliação da visão de educação superior voltada para formação global do cidadão, referenciada em dimensões técnicas, éticas, políticas e filosóficas, e (iv) ampliação dos sujeitos da avaliação em todos os níveis institucionais, em uma perspectiva coletiva e democrática (DIAS SOBRINHO, 2004b).

Como ressaltado na introdução deste trabalho, o Sinaes se propôs a “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes” (BRASIL, 2004a). Ao se pautar em valores como responsabilidade social, integração, participação e autonomia institucional, este sistema avaliativo buscou ultrapassar o limite do controle burocrático, visando à construção de sentidos filosóficos, políticos e éticos da avaliação. Desta maneira, a avaliação da educação superior deveria se concretizar como uma prestação de serviço à sociedade, com o propósito de responder, de forma pública, sobre a qualidade do sistema como um todo e de cada IES em particular, resgatando, assim, a organicidade do sistema. Em sua origem, o Sinaes concebeu a avaliação não como um fim em si, mas como parte de um conjunto de políticas públicas voltadas para a expansão da educação superior, por meio da democratização do acesso e da valorização da educação superior como parte do projeto de desenvolvimento do país (BRASIL, 2004c).

Um dos pontos fundamentais do Sinaes foi a articulação estabelecida entre avaliação e regulação. Conforme a lei que instituiu este sistema, os resultados da avaliação deveriam se

constituir como referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, relativos aos atos de credenciamento e reconhecimentos de IES, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos (BRASIL, 2004a). Essa articulação já estava prevista na LDB nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a). No artigo 9º, a lei estabeleceu que, dentre as incumbências da União, estavam: (i) coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação; (ii) assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar em todos os níveis de ensino; (iii) baixar normas sobre cursos de graduação e pós-graduação; (iv) assegurar processo nacional de avaliação das IES, em colaboração com os sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino, e (v) autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das IES e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

A articulação entre a avaliação e a regulação no Sinaes teve como objetivo criar uma relação dinâmica entre os dois processos, de forma que as IES e o sistema de educação superior fossem mutuamente aperfeiçoados e fortalecidos por essa interação. Nesses termos, a regulação foi concebida como uma função de Estado, para fins de planejamento e garantia de qualidade do sistema, a partir da formulação de uma política pública com aparatos normativos claros, para além do controle burocrático e legalista. Juntamente com a avaliação, a regulação foi prevista como uma prática formativa. Entretanto, a realidade concreta tem demonstrado que avaliação e regulação podem ser concebidas tanto como processos complementares quanto antagônicos e competitivos entre si, a depender das diretrizes estabelecidas pelo governo em função dos interesses em disputa.

O debate acerca da relação entre avaliação e regulação proposta pelo Sinaes é extenso (PEIXOTO, 2015; POLIDORI, 2011; SOUSA, 2012, VERHINE, 2015; 2018). Sousa (2012) assevera que houve a consolidação do Sinaes como elemento de controle da educação superior, pois, por meio da legislação que rege o sistema avaliativo, o Estado assumiu força regulatória. Destarte, a avaliação passou a ser considerada como um mecanismo “que se justifica pela geração de informações que dão subsídios à regulação do sistema” (p. 167), deixando de ter caráter formativo, como inicialmente pensado, para ter função de regulação no contexto do Estado-avaliador. O autor aponta a contradição que marca o desenvolvimento do Sinaes, que consiste na subsunção da avaliação ao caráter regulatório do sistema de educação superior, que pode ser identificada nos procedimentos avaliativos adotados, na legislação educacional e nas práticas desenvolvidas pelas IES para dar conta do processo avaliativo.

Ao analisar a relação entre avaliação e regulação, Peixoto (2015, p. 41) pontua que o Sinaes foi instituído como um “sistema misto, pois a lei que o criou tem tanto características da avaliação emancipatória quanto regulatória, embora procure diferenciar os processos de

avaliação e regulação”. Para a autora, foram introduzidos vários instrumentos com o objetivo de assegurar o caráter sistêmico da avaliação, seus espaços e processos. Entretanto, a partir de 2008, as mudanças operadas no Sinaes diminuíram a importância dos processos de avaliação externa, configurando-se uma regulação baseada em resultados. A autora defende que a proposta inicial do Sinaes fracassou no que diz respeito “ao cumprimento dos propósitos de participação, democracia e respeito à identidade institucional” (p. 42), e, além disso, aponta que a avaliação externa foi condicionada à agenda da regulação.

A avaliação e regulação são atividades distintas, mas interligadas. No Sinaes, essa relação é estreita porque a avaliação serve para “alimentar as decisões de cunho regulatório” (VERHINE, 2015, p. 609). Em virtude dessa dependência, tem-se uma relação geradora de embate e disputas. De acordo com o autor, os tensionamentos ficam claros quando se consideram os ajustes realizados no Sinaes, com o intuito de contribuir com a regulação, se referindo à criação do CPC e do IGC, a partir de 2008.

A lei que criou o Sinaes estabeleceu que a avaliação dos cursos de graduação deve fazer uso de procedimentos e instrumentos diversificados, dentre eles, obrigatoriamente, a avaliação externa por comissão de especialistas (BRASIL, 2004a). Diante da impossibilidade operacional de avaliar *in loco* todos os cursos trienalmente, foi criado o CPC. O indicador tem servido para restringir a realização da avaliação externa de curso. Utilizando esse mecanismo, o poder público tem adotado o CPC 3, 4, 5 (em uma escala que vai de 1 a 5) para a publicação do ato regulatório de renovação de reconhecimento de cursos, dispensada qualquer formalidade, o que significa a não realização da avaliação *in loco*. Desta forma, são submetidos à avaliação externa os cursos que obtiveram CPC 1 e 2, os que ficaram sem conceito ou apresentam outro impedimento regulatório.

No que se refere às IES, a legislação do Sinaes previu que a avaliação tem como objetivo identificar o seu perfil, o significado da sua atuação, por meio das atividades, cursos, programas e projetos, considerando-se as diferentes dimensões institucionais. Na avaliação, as dimensões estabelecidas pela Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004a) serão consideradas de modo a respeitar a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas. Além disso, devem ser utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, entre eles, a autoavaliação e a avaliação externa, presencial ou virtual, com georreferenciamento, conforme alteração feita na referida lei. A avaliação resultará em conceitos (CI) ordenados em uma escala de cinco níveis. Sobre a avaliação institucional externa, para Verhine (2015, p. 611), as “visitas de avaliação não são apenas para *feedback*, orientações e a formulação de recomendações. Suas consequências são de grande impacto, podendo afetar a sobrevivência da IES”. Assim, de

acordo com o autor, o IGC foi criado para referenciar os resultados das avaliações realizadas pelas comissões de especialistas, pois a média dos conceitos obtidos pelo conjunto dos cursos é uma medida possível da qualidade da instituição como um todo, além de ter a função de objetivar a avaliação da instituição.

Divergindo-se dessa visão acerca dos indicadores, autores como Polidori *et. al* (2011) consideram que o CPC e o IGC buscam concentrar, em um único pilar do Sinaes, a avaliação de desempenho de estudantes, as informações sobre os cursos e as IES, realizando a sua classificação e promovendo o ranqueamento. Esse procedimento visa a posicionar a IES perante o mercado, levando ao abandono dos resultados da avaliação institucional externa e interna. Lacerda, Ferri e Duarte (2016), por sua vez, destacam que o Sinaes adotou a performatividade como critério base para a avaliação, ao operar, por meio de indicadores de eficiência institucional, típicos de modelos quantitativos, facilitando, assim, a classificação, a comparação e a instalação da lógica de quase mercado.

A problematização do uso dos indicadores de qualidade do Sinaes conduziu ao reconhecimento de que os índices têm assumido mais protagonismo e capilaridade no campo da educação superior, ultrapassando o uso regulatório. O Enade, o CPC e o IGC são utilizados para orientar outras políticas e programas, cuja adesão da IES está sujeita aos resultados obtidos por meio desses indicadores, como o ProUni e o Fies, conforme apontam Sousa e Fernandes (2016b). A partir da literatura, verifica-se que a política do Sinaes vem passando por um processo de desvirtuamento, principalmente a partir de 2008, com a constituição dos indicadores. Embora o IGC não dispense as instituições da avaliação institucional externa, seu uso tem se constituído como bônus regulatório<sup>50</sup> em situações determinadas pela regulação.

Nesse sentido, as ações conduzidas pelo Estado têm levado a avaliação a ser guiada por princípios de eficiência, produtividade e performatividade, favorecendo os aspectos quantitativos sobre o qualitativo e assumindo um caráter mais regulatório do que formativo. Percebe-se que o Sinaes tem mudado, de uma avaliação baseada em princípios ético-políticos, para a adoção de um pressuposto técnico-burocrático-economicista, transformando-se em um sistema avaliativo com características híbridas.

---

<sup>50</sup> Hora (2019) destaca que o bônus regulatório está atrelado aos indicadores de qualidade (CPC e IGC) e aos conceitos das avaliações (CC e CI) e consiste na criação de mecanismos que valorizam conceitos 4 e 5, estabelecendo formas de tratamento distintas para as IES, no que diz respeito a benefícios e concessões, diferenciando aqueles que se sobressaíram nas avaliações do Sinaes.

### 2.3 Avaliação institucional externa no Sinaes: movimento e contradição

Na perspectiva do materialismo histórico-dialético, para se compreender um fenômeno é necessário considerar as partes que o compõem, não sendo possível explicar a parte sem relacioná-la como o todo. O todo não é igual à soma das partes, uma vez que separadas perdem a dinâmica e o nexo, tendo em vista que os elementos só formam o todo pela relação que têm entre si, pelas suas contradições e mediações (MARX, 1985). Assim, analisar a avaliação institucional externa como parte do Sinaes requer conhecer as suas partes constitutivas e as relações internas e externas, buscando-se apreendê-la na totalidade.

Conforme a legislação que criou o Sinaes (BRASIL, 2004a), ao avaliar as instituições, os cursos e o desempenho de estudantes, este sistema avaliativo deve assegurar: i) a avaliação institucional interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições da educação superior e de seus cursos; ii) o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos; iii) o respeito à identidade e à diversidade de instituições e cursos, e iv) a participação da comunidade acadêmica (discentes, docentes e funcionários técnico-administrativos) e da sociedade civil por meio das suas representações. O mesmo dispositivo legal estabelece que a avaliação das IES tem por objetivo identificar o seu perfil e atuação, considerando-se as 10 dimensões obrigatórias do Sinaes:

I) a missão e o plano de desenvolvimento institucional; II) a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades; III) a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural; IV) a comunicação com a sociedade; V) as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho; VI) organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios; VII) infraestrutura física, especialmente, a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação; VIII) planejamento e avaliação, especialmente, os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional; IX) políticas de atendimento aos estudantes e X) sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior (BRASIL, 2004a).

A definição dessas dimensões torna clara a compreensão de que a avaliação institucional deve abranger todos os aspectos da instituição de ensino (administração, docência,

pesquisa, relações com a sociedade, vida comunitária, unidades acadêmicas, cursos, programas, entre outros elementos). A perspectiva é apreender a totalidade da IES e identificar a pertinência entre a missão institucional e as políticas institucionais desenvolvidas.

Peixoto (2011) assinala que a avaliação institucional externa é um instrumento organizador das ações institucionais e do MEC, devendo ser coerente com a avaliação interna. Neste contexto, sua realização exige organização, sistematização e interrelação de um conjunto de informações, além da formulação de juízos de valor “sobre a qualidade das práticas e da produção teórica de toda a instituição” (p. 15). Levando-se em conta esses aspectos, a autora ressalta que a avaliação institucional externa é uma ferramenta que subsidia a gestão das IES. A sua realização tem como base os instrumentos de avaliação institucional externa, elaborados pelo Inep e utilizados pelas comissões de avaliadores, desde a criação do Sinaes.

Por meio da Portaria nº 2.051, de 09 de julho de 2004 (BRASIL, 2004e), foram regulamentados os procedimentos de avaliação do Sinaes. Ficou estabelecido que a primeira avaliação externa das IES ocorreria no prazo máximo de dois anos, e que a avaliação externa *in loco* das IES seria o referencial básico para o processo de credenciamento e credenciamento das instituições, com os prazos de validade estabelecidos pelos órgãos de regulação do MEC. Pretendendo operacionalizar a avaliação da educação superior em patamares diferentes do modelo anterior, o Sinaes previu que, primeiramente, as IES encaminhariam à Conaes seus projetos e relatórios de autoavaliação. O relatório final de avaliação, com a contribuição das comissões externas, deveria estar pronto até 2006. Logo, a avaliação institucional teria o papel de “iluminar a instituição de educação superior (IES) na formulação de suas políticas em relação aos resultados das avaliações de cursos e do desempenho dos estudantes, que seriam divulgados posteriormente” (PEIXOTO, 2011, p. 16).

Entretanto, a execução da avaliação institucional externa foi realizada da forma distinta da prevista, em virtude do atraso ocorrido nos anos iniciais do Sinaes. A demora pode ser atribuída, entre outros aspectos, às dificuldades enfrentadas para capacitar avaliadores, definir instrumentos de avaliação externa, operacionalizar a logística das avaliações externas, dentre outros aspectos (PEIXOTO, 2011; VERHINE, 2015). Percebe-se, assim, que as condições objetivas de implantação do sistema avaliativo trouxeram fragilidade à sua previsão de se constituir como uma avaliação integrada. As dificuldades iniciais podem ter favorecido a centralidade alcançada pelo Enade no processo avaliativo, tendo em vista que a sua operacionalização não demandou tantos ajustes, em virtude do conhecimento acumulado pela aplicação do ENC (VERHINE, 2015).

Nesse contexto, a Portaria nº 4, de 13 de janeiro de 2005 (INEP, 2005), instituiu o primeiro instrumento de avaliação institucional externa para fins de credenciamento e credenciamento de universidades. A referida portaria previu que o instrumento deveria se organizar pelos seguintes elementos:

I - Dimensões são agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos institucionais sobre os quais se emite juízo de valor e que, em seu conjunto, expressam a totalidade da instituição.

II - Categorias são subdivisões ou aspectos específicos que compõem uma dimensão e que, em conjunto, expressam a situação em que se encontra a instituição com relação a cada dimensão.

III - Grupo de indicadores é o conjunto de medidas e/ou evidências usadas para caracterizar o estado da categoria.

IV - Indicadores são evidências concretas (quantitativas ou qualitativas) relativas a cada um dos grupos de indicadores, que de uma forma simples ou complexa caracterizam a realidade dos múltiplos aspectos institucionais que retratam.

V - Critérios são atributos ou qualidade dos indicadores que permitem avaliar uma categoria (INEP, 2005).

No trecho transcrito, foi estabelecida a estrutura do instrumento de avaliação institucional externa. Segundo Peixoto (2011, p. 18), em 2006, “estava sendo produzido o instrumento de avaliação institucional externa, num processo sujeito a alterações ao longo do período, até se chegar à sua terceira versão”. Essa dinâmica revela a dificuldade para a implementação do Sinaes, especialmente no que se refere à avaliação externa, tendo em vista que a prática que existia, até então, era a de avaliação de cursos, iniciada com as comissões de especialistas, coordenada pela SESu/MEC. Assim sendo, conforme Franco e Morosini (2012), as avaliações institucionais externas começaram a acontecer, de forma maciça, a partir de 2007.

Nesse contexto, mediações foram realizadas entre os diferentes envolvidos na avaliação e na regulação, a fim de que o processo se desenvolvesse, com sucessivas revisões de instrumentos, capacitação dos avaliadores e alterações normativas gerados no período. Ferraz (2022) assinala que, com o argumento da impossibilidade de atender a significativa demanda da avaliação externa, o Estado passou a alterar a condução do processo avaliativo previsto pela Lei nº 10.861, de 2004 (BRASIL, 2004a), fragilizando o caráter formativo e democrático do sistema avaliativo e, ao mesmo tempo, privilegiando o controle e o caráter regulatório. Os aparatos normativos utilizados para tal objetivo instituíram, em 2008, o CPC e o IGC, discutidos anteriormente, e alteraram a dinâmica da avaliação externa, estabelecendo as condições para a dispensa de avaliação *in loco* no caso dos cursos de graduação.

No movimento dialético de implementação do Sinaes, em 2012, foi instituída uma Comissão de Revisão dos Instrumentos do Sinaes, por meio da Portaria nº 224, de 28 de junho de 2012 (INEP, 2012a). A referida comissão foi composta por representantes das IES públicas

e privadas, do Inep, da Seres, da Conaes e do CNE. Como resultado, houve a alteração do instrumento de avaliação institucional externa, aprovada por meio da Portaria nº 92, de 31 de janeiro de 2014 (BRASIL, 2014b). Nessa oportunidade, as 10 dimensões foram organizadas em cinco eixos: Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional; Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional; Eixo 3 – Políticas Acadêmicas; Eixo 4 – Políticas de Gestão, e Eixo 5 – Infraestrutura. Além disso, foi criado o Relato Institucional (RI), vinculado ao Eixo 1, que evidencia os principais elementos do processo avaliativo (interno e externo), incluindo os relatórios elaborados pela Comissão Própria de Avaliação (CPA).

Os cinco eixos foram organizados de forma a contemplar as 10 dimensões do Sinaes, conforme ressaltado antes e descrito no Quadro 2.

**Quadro 2 – Eixos e Dimensões do Instrumento de Avaliação Institucional Externa na modalidade presencial (2017)**

<b>EIXO</b>	<b>Dimensão</b>
Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional	Contempla a Dimensão 8 (Planejamento e avaliação, incluindo o Relato Institucional)
Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional	Contempla as Dimensões 1 e 3 (Missão e Plano de Desenvolvimento e Responsabilidade Social).
Eixo 3 – Políticas Acadêmicas	Contempla as Dimensões 2, 4 e 9 (Políticas para o Ensino, a Pesquisa e Extensão; Comunicação com a Sociedade e Políticas de Atendimento aos Discentes).
Eixo 4 – Políticas de Gestão	Contempla as Dimensões 5, 6 e 10 (Políticas de Pessoal, Organização e Gestão da Instituição e Sustentabilidade Financeira).
Eixo 5 – Infraestrutura Física	Contempla a Dimensão 7 (Infraestrutura Física).

Fonte: elaborado pela autora (2023).

No que se refere ao agrupamento das dimensões em cinco eixos, a Nota Técnica nº 14/2014 esclareceu que a alteração “visa facilitar o diálogo entre as atividades que devem ser articuladas no momento da avaliação” (INEP, 2014b, p. 2). Dentre as outras modificações trazidas pelo instrumento de avaliação externa de 2014, é possível destacar os seguintes aspectos: i) inserção da diversidade, do meio ambiente, da memória cultural, produção artística, do patrimônio, da cultura e das ações afirmativas no Eixo 2; ii) ênfase nos programas de apoio aos estudantes estrangeiros e programas de acolhimento ao ingressante no Eixo 3; iii) inclusão de aspectos relacionados ao corpo técnico e à sociedade civil organizada no que se refere à gestão institucional no Eixo 4; iv) inclusão de critérios de acessibilidade física e condições ergonômicas, além da inclusão da sociedade civil no que se refere à avaliação dos recursos tecnológicos de informação e comunicação no Eixo 5 (INEP, 2014b).

A Nota Técnica nº 14/2014, de 7 de fevereiro de 2014, dispôs que a concepção do instrumento de avaliação institucional externa pautou-se no “respeito à diversidade institucional, à identidade das IES, aos princípios e diretrizes do Sinaes e suas finalidades e à qualidade da educação superior” (INEP, 2014b, p. 2). Além disso, foi explicitado que o mesmo instrumento consideraria as especificidades das diferentes organizações acadêmicas, com foco no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e nos processos de avaliação institucional interna e externa, sem, no entanto, definir como isto seria feito.

Desde a institucionalização do Sinaes, houve muitos movimentos de revisão dos instrumentos de avaliação de credenciamento e credenciamento institucionais. Entretanto, a sua materialidade concreta não é definitiva porque a avaliação institucional externa, assim como os demais componentes do Sinaes, está sujeita às intencionalidades dos diferentes grupos que definem as políticas públicas e podem ser alterados a qualquer momento. Nesse movimento, a Portaria nº 92/2014 (BRASIL, 2014b) foi revogada, e novos instrumentos passaram a valer a partir de 2017.

A Portaria nº 1.382, de 31 de outubro de 2017<sup>51</sup> (BRASIL, 2017c), aprovou os indicadores de avaliação institucional externa para os atos de credenciamento, credenciamento e transformação de organização acadêmica. Uma das mudanças realizada foi a junção dos instrumentos para as modalidades presencial e a distância e a criação dos instrumentos de avaliação de acordo com o tipo de ato regulatório – credenciamento institucional e credenciamento. No que se refere à alteração realizada, questiona-se se um mesmo instrumento tem a capacidade de preservar as especificidades próprias das modalidades presencial e a distância, sem incorrer no equívoco de tomá-las como idênticas, acrescentando apenas as questões relacionadas à infraestrutura.

Os instrumentos de avaliação institucional externa, adotados a partir de 2017, introduziram mudanças mais significativas nos indicadores relacionados aos eixos 2, 3 e 4, em função, principalmente, das questões relativas à avaliação institucional externa para credenciamento na modalidade Educação a Distância (EaD). Houve, também, alteração nos pesos atribuídos aos Eixos 3 e 5, quando comparados com o instrumento de 2014, conforme demonstrado no Quadro 3.

---

<sup>51</sup> Conforme consta da apresentação do Instrumento de Avaliação Institucional Externa, publicado em 2017, as alterações “compreendidas como imprescindíveis, basearam-se em diversos aportes: legislação pertinente, legislação recentemente instituída, estudos estatísticos, análise de demandas provenientes da sociedade civil organizada e da comunidade acadêmica; metas do Plano Nacional de Educação (PNE); interlocução com os integrantes do Banco Nacional de Avaliadores do Sinaes – BASis; e permanente diálogo entre o Inep e a Seres, que utiliza os instrumentos em sua prática regulatória. Todas as sugestões recebidas foram analisadas e discutidas pela equipe do Inep, tendo contribuído para a construção deste documento” (INEP, 2017a, p. 7).

**Quadro 3 – Eixos e pesos dos indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa na modalidade presencial – credenciamento e credenciamento (2014 e 2017)**

Eixos	Pesos			
	Credenciamento		Recredenciamento	
	2014	2017	2014	2017
1.Planejamento e Avaliação Institucional	010	010	010	010
2.Desenvolvimento Institucional	020	030	020	030
3.Políticas Acadêmicas	020	020	030	010
4.Políticas de Gestão	020	020	020	020
5.Infraestrutura	030	020	020	030
TOTAL	100	100	100	100

Fonte: elaborado pela autora, com base em Inep (2014a; 2017a; 2017b).

Como é possível perceber, no caso do credenciamento, o instrumento de avaliação institucional externa anterior atribuía maior peso ao Eixo 5 – Infraestrutura. A partir de 2017, o maior peso passou a recair sobre o Eixo 2 (Desenvolvimento Institucional). No caso do credenciamento, o peso maior recaía sobre o Eixo 3 (Políticas Acadêmicas) e passou, depois de 2017, a ser atribuído aos Eixos 2 e 5 (Desenvolvimento Institucional e Infraestrutura, respectivamente).

Como a política de avaliação vincula-se a uma concepção de educação e a um projeto de sociedade, a alteração dos instrumentos de avaliação e dos pesos de cada eixo indica a qualidade que se pretende imprimir na educação superior. Segundo essa lógica, as alterações produzidas nos instrumentos dizem muito sobre a educação e a qualidade que se deseja ter. Bertolin (2019) assevera que a elaboração de um instrumento de avaliação requer cuidados a fim de se ter segurança quanto aos resultados a serem gerados. Desta forma, “o sucesso de um instrumento de avaliação é alcançado quando ele consubstancia resultados merecedores de créditos, ou seja, um instrumento de medida pode ser considerado adequado no momento em que ele gera resultados confiáveis e válidos” (p. 185).

No caso do instrumento da avaliação institucional externa de 2014 (INEP, 2014a), a definição de peso maior sobre o eixo da infraestrutura para os credenciamentos, provavelmente, tinha como intenção garantir que as IES já apresentassem estrutura física mais adequada para o início das atividades. Certamente, isto exige mais investimentos financeiros por parte das mantenedoras, antes do começo das atividades acadêmicas. É razoável supor que, por este motivo, o peso do eixo infraestrutura tenha sido alterado no instrumento de 2017, favorecendo o subcampo privado, ao exigir menos investimentos, nesse quesito, para o credenciamento de uma IES.

No credenciamento, momento em que pode haver a transformação de organização acadêmica (de faculdade para centro universitário, por exemplo), o peso do eixo infraestrutura aumentou de 20 para 30. Essa alteração implica que, para continuar no sistema ou para mudar de organização acadêmica, a IES deverá fazer investimento maior em infraestrutura (que pode não ter sido feito quando do seu credenciamento, quando postergou o investimento na infraestrutura para o ato regulatório seguinte), se quiser obter resultado favorável nesta dimensão.

Ao analisar as alterações promovidas no instrumento de avaliação de 2017, de forma geral, a ABMES (2018) destaca que se percebe

[...] uma forte substituição de critérios de análise nitidamente objetivos, medidos a partir de horas de dedicação, número de exemplares [...] para novos critérios que serão medidos em cima de ações, responsabilidades [...] Como a medição de tais itens não é objetiva [...], entende-se num primeiro momento que a subjetividade aumentou (p. 20).

A percepção da introdução de critérios mais subjetivos no instrumento de 2017 é compartilhada por Assis *et. al* (2020), que discutem a criação de atributos e evidências a serem construídas pelas IES para a comprovação dos requisitos da avaliação institucional externa. Importa destacar que o instrumento e seus indicadores são fundamentais para a execução do Sinaes, uma vez que eles são o parâmetro utilizado pelas comissões de avaliadores designadas pelo Inep durante a avaliação *in loco*. A partir desse instrumento é gerado o relatório, no qual constam as informações prestadas pelas IES, a síntese dos documentos e das bases consultadas e, evidentemente, as considerações da referida comissão. A depender do resultado, a IES pode ter sanções instauradas.

A análise dos indicadores dos instrumentos de avaliação permitiu a compreensão de como a política pública é resultante de múltiplas determinações (MARX, 2008). Ela determina e, ao mesmo tempo, é determinada por diferentes relações sociais antagônicas. Implementado para determinar novos rumos para a avaliação da educação superior, o Sinaes tem sido determinado, ao longo da sua implementação, por lógicas contrárias àquelas que atuaram na sua formação, favorecendo os princípios mercadológicos que levam à ênfase quantitativa, hierarquizada, burocrática e performática.

A diversidade institucional deve perpassar o instrumento de avaliação institucional externa como um todo, tendo em vista que só é possível conhecê-la a partir da visão global das IES. Entretanto, devido à sua vinculação com a identidade e ao PDI, seus atributos ficam restritos ao Eixo 2, de desenvolvimento institucional. Esse eixo apresenta maior peso nos

processos de credenciamento e de recredenciamento, demonstrando a importância do PDI, da missão e da responsabilidade social para IES, nos requisitos estabelecidos pelo Estado.

Um dos princípios do Sinaes é o respeito à identidade e diversidade institucionais. Esse princípio prevê que os processos avaliativos devem contemplar as características próprias das IES. Para tanto, faz-se necessário que a avaliação institucional externa se volte para as realidades distintas das IES, considerando sua missão, seus planos institucionais, a autoavaliação, entre outros aspectos. No entanto, o instrumento de avaliação institucional externa é único para todas as instituições, independentemente das suas características. Para dar conta da diversidade, o instrumento deveria permitir o conhecimento da IES como um todo, a fim de se identificar suas especificidades. Não é, contudo, uma característica que possa ser apreendida por apenas um indicador, considerando-se que a diversidade institucional envolve uma visão do todo, uma análise global, sistêmica e integrada.

A despeito do previsto em sua concepção, o Sinaes não tem demonstrado buscar reconhecer as diferenças entre as IES, pois seus procedimentos e instrumentos são homogeneizadores. Além disso, o sistema avaliativo não parece acompanhar as mudanças ocorridas na educação superior com o processo de expansão e mercantilização crescente. Ristoff (2004) assinalou que um sistema como o Sinaes

[...] que pretende lidar com a complexidade da educação superior, respeitando a identidade das instituições, lançando sobre ela diferentes olhares, precisa assegurar que todo esse esforço é, de fato, útil, vale a pena e merece os recursos humanos e materiais investidos. Para tanto é preciso, de tempos em tempos, parar para refletir sobre os instrumentos e métodos utilizados [...] o cenário em que se opera (p. 5).

No que se refere à avaliação institucional externa e à sua relação com a diversidade institucional, ressalta-se que, em sua concepção original, o Sinaes reconheceu a diversificação da educação superior brasileira. Além disso, o sistema avaliativo propugnou que a avaliação deve ter uma concepção que atenda ao critério da diversidade institucional e contribua para “a construção de uma política e de uma ética de educação superior em que sejam respeitadas o pluralismo, a alteridade, as diferenças institucionais” (BRASIL, 2004c, p. 88). Desta forma, o Sinaes assumiu o compromisso de respeitar a identidade e a diversidade institucional em um “um sistema diversificado” (p. 87), partindo do pressuposto de que cada IES tem uma história, e que suas formas e conteúdos próprios devem ser respeitados.

Embora adote a diversidade institucional como um princípio, o Sinaes não chegou a apresentar um conceito ou uma noção que a defina, o que é uma dificuldade para a operacionalização do sistema avaliativo. É importante observar que o Sinaes reserva à avaliação

o papel de unir aquilo que é específico de uma IES ao sistema macro da educação superior. Neste sentido, a avaliação deve fazer a mediação entre o singular e o geral, o específico e o todo, constituindo-se no processo que liga a IES à realidade concreta em que está inserida, a partir das suas especificidades. Por este motivo, é importante estabelecer a articulação entre as IES que compõem o sistema e a totalidade do sistema por meio da avaliação, reconhecendo-se as suas especificidades.

Batista (2020, p. 174) afirma que a avaliação institucional externa deve ter como ponto de partida a missão e vocação da IES e a autoavaliação, visando a “respeitar a identidade e a diversidade, não utilizando a mesma régua para todas as instituições”. A autora destaca que os instrumentos de avaliação são padronizados, e que, então, a responsabilidade de reconhecer a diversidade institucional fica a cargo da comissão de avaliadores, “mas não há orientação suficiente sobre como realizar isso ou, muitas vezes, o avaliador não tem esse *feeling*” (p. 174). Assim, a responsabilidade recai sobre as IES que, além de construírem suas identidades, devem elaborar indicadores internos que sejam coerentes com as suas próprias características e indicar à comissão de avaliação as suas especificidades diante de um instrumento único. Entretanto, ocupadas em cumprir a regulação, as IES não extrapolam o que está previsto no instrumento e se contentam em atender ao estabelecido. Essa realidade revela as contradições entre o pensado no Sinaes e a prática do sistema de educação superior, a partir das mediações que se estabelecem entre a política de avaliação e a regulação (BATISTA, 2020).

O Sinaes deve ser analisado no conjunto das condições históricas, políticas e sociais que marcaram a sua criação e o seu desenvolvimento. As mediações realizadas entre a avaliação e a regulação levaram a uma determinada configuração do sistema avaliativo que expressa muito pouco da sua concepção original. Sua desconfiguração foi se dando paulatinamente por meio de iniciativas diversas, como a operacionalização dos indicadores de qualidade, as dispensas de avaliação externa, a avaliação virtual *in loco* e o Enade, colocado como o procedimento mais visível do sistema. Nesse contexto, o respeito à identidade e à diversidade de instituições é um princípio que o sistema avaliativo não se preocupou em definir, em sua origem, e que não tem sido considerado no instrumento de avaliação institucional externa de 2017, conforme discutido anteriormente. A polissemia do termo diversidade institucional será analisada na próxima seção.

## 2.4 Diversidade institucional como marca distintiva da educação superior brasileira

A discussão acerca da diversidade institucional da educação superior perpassa o estudo de distintos autores brasileiros (CATANI; OLIVEIRA, 2000; FRITSCH; JACOBUS; VITELLI, 2020; LUCE, 2006; MARTINS, 1997; 1998; 2009; MANCEBO, 2015; NEVES; MARTINS, 2016; SAMPAIO, 2014; SEGENREICH, 2000; SGUISSARDI, 2000; SOUSA, 2003; 2013; 2021). As perspectivas de análise adotadas são variadas e demonstram a amplitude desse fenômeno, que tem abrangência nacional e internacional, chamando a atenção para a sua vinculação com a expansão da educação superior.

Refletir sobre a diversidade institucional exige reconhecer que o termo é polissêmico e se refere a várias características e situações objetivas das IES, sejam elas vinculadas ao setor público ou ao privado. Desta forma, é possível distinguir: (i) o tipo de instituição – universitária ou não universitária; (ii) a organização acadêmica – faculdade, centro universitário, instituto federal, universidade; (iii) o subsistema ao qual pertence – federal, estadual e municipal; (iv) a fonte de financiamento – público ou privado; (v) a identidade institucional – missão, objetivos e valores, e (vi) as atividades acadêmicas desenvolvidas.

Com base em autores antes referenciados, assume-se o pressuposto de que a diversidade institucional surgiu das condições objetivas da educação superior brasileira e foi intensificada, especialmente, pelo processo de expansão, incrementado na década de 1990. Além disso, como comentado na sequência, o processo de diversificação institucional do sistema de educação superior pode ser entendido como um movimento de natureza internacional, que trouxe uma multiplicidade de arranjos institucionais.

Diante da polissemia do termo, faz-se necessário empreender o esforço de delimitar o seu significado no tratamento das diferenças institucionais existentes no campo da educação superior. É com esse intuito que se discute o uso dos conceitos de diversidade, diferenciação e diversificação para designar o mesmo fenômeno. Segenreich (2000), ao analisar a orientação dada às políticas de educação superior, após a LDBEN, 1996 (BRASIL, 1996a), revelou que um dos aspectos mais destacados é a

[...] diversificação do sistema de ensino superior – expressão utilizada pelos órgãos governamentais no sentido de promover uma variedade de opções – ou diferenciação do sistema de ensino superior – termo utilizado pela comunidade acadêmica no sentido de pontuar a intenção de estabelecer diferenças (SEGENREICH, 2000, p. 131).

É possível verificar que a autora adota termos distintos para designar um mesmo movimento, destacando as diferentes visões em torno das alterações promovidas na educação superior pela legislação, a partir da segunda década de 1990, conforme mencionado anteriormente. Enquanto o discurso oficial tratava de exaltar a variedade de opções dadas aos estudantes e a liberdade de ensino, a comunidade acadêmica via com preocupação os caminhos que estavam se delineando para a educação superior, pautados na “diversificação de estruturas organizacionais e funções; as novas formas de acesso; a flexibilização das estruturas curriculares; e, a introdução dos cursos sequenciais e do ensino a distância” (SEGENREICH, 2000, p. 131). A autora demonstra a dificuldade que existia para a definição do complexo conjunto de mudanças pelas quais estavam passando as instituições de educação superior.

Vários autores identificam que, no contexto brasileiro, a diversidade institucional sofreu importante influência dos organismos internacionais (BARBALHO, 2011; CAREGNATO, 2007; CATANI; OLIVEIRA, 2000; PIRES, 2007; SGUISSARDI, 2000). Convergindo com essa vertente, Mancebo (2015) aponta que as recomendações do Banco Mundial conceberam a diferenciação ou diversificação como uma resposta à necessidade de: (i) proliferação de instituições capazes de aumentar as oportunidades e o atendimento de diferentes demandas, e (ii) atendimento mais ágil das determinações do processo de desenvolvimento econômico, associado à redução de gastos públicos.

Na década de 1990, a avaliação da educação superior ganhou centralidade, a partir da adoção do ideário neoliberal e das orientações contidas nos documentos dos organismos multilaterais. Ao analisarem a reestruturação da educação superior no panorama latino-americano, Catani e Oliveira (2000) asseveram que havia dois movimentos em andamento.

De um lado, o empreendimento pela diversificação e diferenciação horizontal e vertical das instituições, em direção a uma nova configuração do sistema, subordinando-o às demandas e exigência do mercado. De outro, o estabelecimento de mecanismos de controle e regulação por parte do Estado (p. 44).

Para os autores, embora a diversificação do sistema tenha se destacado no contexto, o núcleo central das políticas era a avaliação “configurada numa perspectiva neoliberal em que o Estado ampliava seu papel regulador e controlador do sistema” (p. 44). Desta forma, Catani e Oliveira (2000) estabelecem o vínculo entre os processos de expansão, diversificação e avaliação da educação superior. No caso brasileiro, os autores identificam que a defesa pela diversificação institucional se deu pela via da substituição do modelo de universidade pública de pesquisa, por um sistema diversificado de estabelecimentos de natureza privada, conforme

apontado, também, por Sguissardi (2000) e Mancebo (2015). Neste contexto, a avaliação se destacou como forma de controle da expansão acelerada e competitiva da educação superior.

Sguissardi (2000) concebe que o binômio diferenciação-diversificação integra o discurso e a prática das políticas e reformas da educação superior brasileira. Para o autor, diferenciação é sobre as características institucionais, enquanto diversificação diz respeito às fontes de financiamento das IES, especialmente no que se refere às propostas do Banco Mundial para os países latino-americanos, publicadas na segunda metade dos anos 1990. O referido binômio revela as teses defendidas por organismos internacionais, órgãos oficiais (MEC e Mare) e pesquisadores brasileiros sobre a educação superior brasileira.

A diferenciação institucional estaria vinculada à tese da incapacidade da educação superior brasileira em absorver a demanda de estudantes e de prepará-los para o mercado de trabalho. Segundo essa tese, isto estava acontecendo devido ao modelo de universidade de pesquisa adotado, desde a reforma universitária de 1968, excessivamente caro. A solução passava pelo estabelecimento da dualidade do sistema com a presença de universidades de pesquisa e instituições não universitárias voltadas para o ensino. Já a diversificação de fontes de financiamento estaria ligada à ideia de que o conhecimento produzido pela educação superior deve ser visto como investimento produtivo, bem privado ou mercadoria de interesse individual. Assim, o Estado deveria se afastar da sua manutenção, uma vez que a educação superior seria um serviço público não exclusivo.

Nessa linha de raciocínio, Sguissardi (2000) ressalta que a diferenciação institucional é enorme e apresenta a dualidade da natureza quanto às atividades fins da IES, com amplo predomínio das instituições voltadas para o ensino. A diversificação das fontes refere-se ao “implemento da privatização ou mercadorização da educação superior pública estatal, em tempos de mercantilização do conhecimento” (p. 55). Assim sendo, enfatiza que os termos do binômio diferenciação-diversificação não são figuras de linguagem, mas representam mais do que pode parecer sua expressão semântica. Seus significados estão vinculados às orientações gerais dos ajustes econômicos e políticos que emanam dos organismos multilaterais e do

Consenso de Washington<sup>52</sup>. Neste sentido, ainda conforme o autor, a diferenciação institucional e a diversificação das fontes de financiamento tenderiam a aprofundar a distância entre uma minoria incluída e uma maioria excluída da sociedade do conhecimento.

A influência dos organismos internacionais sobre o movimento de diversificação do sistema de educação superior pode ser considerada como reflexo da subordinação dos países menos desenvolvidos às orientações advindas dessas instâncias<sup>53</sup>. Sguissardi (2000) aponta, como recomendações mais explícitas para a conjuntura brasileira, as que foram apresentadas no documento do Banco Mundial, denominado *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (BANCO MUNDIAL, 1995). No referido documento, foram apresentadas orientações, como: (i) fomentar a maior diferenciação entre as instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas, e (ii) proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversificassem as fontes de financiamento.

De Mari (2009) explicita que, a partir dos anos 2000, os documentos do Banco Mundial passaram a adotar o termo “economia do conhecimento” para designar o novo contexto mundial e os novos desafios impostos à educação superior. As orientações a serem implementadas partiam da concepção de educação superior como uma mercadoria subordinada aos ditames da nova economia, fomentada pelo uso das tecnologias de informação e comunicação. Destarte, no documento *La educación superior em los países em desarrollo: peligros y promesas* (BANCO MUNDIAL, 2000), defende-se a tese de que, sem uma educação superior de melhor qualidade, os países em desenvolvimento não conseguiriam se beneficiar da economia global baseada no conhecimento. O conhecimento, de acordo com o documento, substituiria o capital físico como fonte de riqueza e, para dar conta dessa realidade, as prioridades dos países em desenvolvimento deveriam ampliar a quantidade de estudantes e melhorar a qualidade da educação superior.

---

<sup>52</sup> No final da década de 1980, no contexto de uma profunda crise econômica enfrentada pelos países latino-americanos, foi elaborado um documento que ficou conhecido como Consenso de Washington. Esse documento “imprimiu o modelo neoliberal de desenvolvimento econômico a ser implementado pelos governos nacionais nas décadas seguintes” (SILVA, 2005, p. 256). No bojo das medidas necessárias para a recuperação econômica da região, de acordo com os representantes dos governos e das instituições financeiras internacionais, estavam previstas, dentre outras ações: a reforma e a diminuição das funções de Estado, reforma fiscal e da previdência; privatização de empresas estatais; liberalização econômica; controle inflacionário e desregulamentação da economia. A adoção dessas medidas era condição para a renegociação da dívida externa dos países. A adesão dos países aos receituários político-econômicos do Consenso de Washington, somada à adoção de medidas de redução do gasto público e de reforma do Estado, trouxe à tona o aumento da crítica ao modelo universitário e aos serviços prestados pelas instituições públicas (SILVA, 2005).

<sup>53</sup> Dentre os documentos, destacam-se: *Documento de Política para el cambio y el desarrollo em la educación superior* (UNESCO, 1995); *Construir sociedades del conocimiento: nuevos retos para la educación terciaria* (BANCO MUNDIAL, 2003).

Para Martins (2015), uma das faces mais visíveis do processo de globalização na educação superior manifesta-se pela participação dos organismos internacionais na formulação da agenda para esse nível educacional. Para o autor, com frequência as propostas de novos modelos para a educação superior são elaboradas por essas agências e circulam nos espaços locais e mundiais. Entretanto, em que pese a influência dos organismos internacionais, Martins (2015) ressalta que as transformações que têm ocorrido nos espaços universitários nacionais não se constituem em uma consequência direta das recomendações desses organismos e nem um desdobramento de imposições externas. Segundo ele, “as agendas dos organismos multilaterais tendem a ser re(traduzidas) e re(apropriadas) pelos atores nacionais” (p. 293), em função das complexas relações que envolvem a interação entre as dimensões locais, regionais e globais. Desse ponto de vista, as mudanças operadas na educação superior são resultantes não somente das recomendações advindas de agentes externos, mas também do embate ocorrido no ambiente interno.

Assim, constata-se que o fenômeno da diversidade institucional, na realidade brasileira, é datado e surgiu, a partir de condições históricas determinadas, resultante das influências externas e internas. Diante disso, faz-se necessário discutir quais são as dimensões<sup>54</sup> que configuram essa diversidade, buscando entender como elas atuam sobre as instituições e o sistema, modificando a realidade concreta, além da sua articulação com a avaliação da educação superior.

Para Barbalho (2011), no sistema brasileiro de educação superior, a diversificação institucional se estrutura nas dimensões vertical e horizontal. Neste sentido, a existência de instituições universitárias e não universitárias configura o sentido vertical da diversificação. A dimensão horizontal se apresenta por meio da extensão das atividades acadêmicas para outras localidades, além da criação de novas instituições, de novos cursos, novas sedes e programas em regiões diferentes da origem da IES. Na visão da autora, a diversificação institucional converge para um contexto de maior concorrência entre as instituições, o sucateamento da educação superior pública e para a diminuição do padrão de qualidade.

---

<sup>54</sup> Algumas iniciativas buscaram discutir as dimensões que diferenciam as IES brasileiras. Steiner (2005) propôs uma adaptação do modelo adotado nos Estados Unidos da América, desenvolvido pela *Carnegie Foundation for Advancement of Teaching*. Este instrumento serve para descrever a diversidade institucional da educação superior americana e é utilizado desde 1973. Schwartzman, Silva Filho e Coelho (2021) consideram que há grande diferenciação na educação superior brasileira, e que essas diferenças não são reconhecidas com todas as suas implicações pela legislação e nem pelo sistema de avaliação. Assim, os autores propuseram uma tipologia das instituições de educação superior que identifique as diferenças e possa servir de base para um sistema de informações e procedimentos de avaliação, por meio do agrupamento de IES que tenham perfil semelhante, do ponto de vista do porte, da natureza jurídica e do envolvimento com atividades de ensino e pós-graduação.

Analisando-se a realidade nacional da década de 1990, Martins (1997, p. 158) aponta que se formou um “campo extremamente complexo, marcado pela heterogeneidade institucional, em função da diferenciação das posições ocupadas por essas instituições diante dos dados constitutivos que tendem a comandar o funcionamento desse espaço social”. Para o autor, há uma hierarquia entre as IES de diferentes perfis acadêmicos no interior do campo acadêmico e na sua relação com os contextos econômico, político e social. Em virtude das suas particularidades, as universidades e os demais tipos de IES tendem a ocupar espaços específicos na hierarquia do campo da educação superior. Neste sentido, os aspectos diferenciadores dos estabelecimentos podem estar vinculados a características, como: qualificação do corpo docente, qualidade do ensino, produtividade e capacidade científica, reconhecimento social e prestígio acadêmico. Em sua visão, as diferenças institucionais se manifestam no interior dos subcampos público e privado e entre os diversos segmentos da educação superior, como o das instituições universitárias ou dos estabelecimentos estaduais. Reconhecer essas especificidades pode servir como ferramenta de análise das características das configurações assumidas pelas partes e pela totalidade do campo da educação superior.

Em outro estudo, Martins (1998) considera que a diferenciação institucional da educação superior brasileira já acontece, na prática, não apenas em termos da natureza e do tipo de dependência administrativa das IES, mas também em relação às distintas vocações acadêmicas e demandas profissionais dos estudantes, ampliando-se os atributos a serem considerados no estudo da diversidade institucional. Tendo em vista as significativas diferenças entre as IES, o autor ressalta a importância de um processo de avaliação que busque avaliar cada instituição, em função do seu projeto e dos objetivos acadêmicos, sendo necessário levar em conta a inserção da IES no campo de educação superior multifacetado. Em sua visão, o não reconhecimento dessa pluralidade pode impedir o surgimento de propostas institucionais inovadoras.

Sousa (2003; 2013; 2021) reitera, em suas análises, que a educação superior é ofertada em um campo marcado por expressiva diversidade institucional, resultante da expansão privatista e da mercantilização do sistema, ocorrida a partir do final dos anos 1990. Para o autor, “a intensificação da heterogeneidade do campo fez surgir IES, tanto públicas como privadas, que ofereciam ensino presencial, semipresencial e a distância, todas com formato previsto na legislação” (SOUSA, 2021, p. 139). Percebe-se, assim, que a diversidade institucional não tem relação apenas como a IES é reconhecida no campo, mas depende das estratégias que ela adota para permanecer nesse espaço, como o tipo e grau de cursos ofertados. Do ponto de vista mais abrangente do campo, nos anos 1990 e 2000, a diversidade institucional

trouxe uma variedade de opções para os estudantes, ao mesmo tempo que contribuiu para o comprometimento da qualidade do ensino e para a ampliação da mercantilização da educação superior (SOUSA, 2021). Essa constatação aponta para a contradição da diversificação institucional e de cursos, pois o aumento no número de IES e de cursos não foi acompanhado de melhoria da qualidade da educação.

Na perspectiva da articulação entre o campo e as IES, Sousa (2021) contribui para o entendimento da diversidade a partir da identidade institucional. O autor destaca que a identidade da IES não se estabelece de maneira isolada e independente das demais, mas toma como referência as relações estabelecidas entre elas. Assim sendo, para entender a diversidade institucional, deve-se considerar as mudanças sofridas no campo da educação superior e que implicaram o surgimento de estabelecimentos que apresentam características institucionais próprias. Dentre essas características, podem ser consideradas a vocação acadêmica, a localização, a organização acadêmica e a categoria administrativa, dentre outras. Para Sousa (2013), dois fatores parecem contribuir para o campo da educação superior se transformar em um setor de alta competitividade: a diferenciação institucional dos estabelecimentos e “as transformações advindas das exigências do mercado, visando atender à reestruturação produtiva econômica” (p. 47). Nesta perspectiva, a diversificação institucional pode ser considerada como uma estratégia adotada pelas instituições para permanecer no campo e melhorar o desempenho nas avaliações institucionais e de cursos.

Corroborando o debate, Guadilla (1996; 1998) destaca que o processo de diversificação institucional foi um fenômeno presente em vários países da América Latina durante a década de 1990. A autora assevera que a diferenciação institucional se manifestou por meio da proliferação de instituições de educação superior, com características diferentes das instituições universitárias tradicionais. Além disso, assinala que o processo de diferenciação da educação superior aconteceu, em diferentes países latino-americanos, nos segmentos público e privado, atuando sobre os modelos universitário e não universitário, acompanhado pela introdução de mecanismos de avaliação e controle da educação superior. A visão de Guadilla (1996; 1998) converge para o entendimento de que a diversidade institucional, assim como a avaliação, representa intencionalidades do Estado na implementação das políticas públicas para a educação superior, a partir dos anos 1990, no bojo da adoção das medidas do Estado-avaliador e regulador, em um contexto crescente de mercantilização e privatização da educação.

A partir da literatura consultada, verifica-se que a configuração do sistema de educação superior no Brasil é complexa, dinâmica e tem sofrido alterações nos últimos 30 anos. A diversidade institucional é um dos fatores importantes para se compreender o campo da

educação superior em sua abrangência e especificidade. Neste contexto, Sampaio (2014) assevera que, além da dualidade entre os setores público e privado, a educação superior brasileira se apresenta como heterogênea em função de outras variáveis: região geográfica, orientação religiosa (no caso das instituições confessionais), tempo de existência das IES, cursos oferecidos, áreas do conhecimento contempladas, qualidade do ensino segundo o sistema de avaliação, tamanho dos estabelecimentos, características do corpo docente, dentre outras. Como Martins (1997; 1998) e Sousa (2013; 2021), a autora assinala que as diferenças se reproduzem, também, no interior dos segmentos público e privado, e, além disso, aponta que a organização acadêmica das IES é vinculada às disposições legais expedidas pelo Estado.

Ainda conforme Sampaio (2014, p. 45), as mudanças operadas no quadro legal-normativo da educação superior, ao longo do tempo, expõem “as diferentes formas de coordenação e controle do Estado brasileiro, que desempenha ora um papel mais regulamentador, ora mais modelador”. Logo, compreende que a legislação tem impacto importante sobre a formato assumido pelo sistema de educação superior, pois, ao fornecer os parâmetros legais, o Estado direciona a configuração do sistema de educação superior, principalmente quanto à organização acadêmica.

Sobre os aspectos a serem considerados na análise da organização institucional do sistema de educação superior, a autora aponta a necessidade de se considerar a finalidade lucrativa ou não lucrativa da IES, tendo em vista que essa característica está dando “novas feições ao sistema nacional de ensino superior” (SAMPAIO, 2014, p. 48). Outros aspectos que podem merecer atenção são: as aquisições e fusões de estabelecimentos pequenos e médios que passam a integrar grandes grupos educacionais; a abertura de capital na bolsa de valores, e o estabelecimento de parcerias com corporações internacionais de educação.

A discussão realizada sobre a diversidade institucional leva ao reconhecimento das desigualdades e assimetrias do campo da educação superior, constituindo-se como um espaço multifacetado, heterogêneo e desigual. O reconhecimento dessas diferenças passa pela necessidade da construção de uma política de avaliação que considere a totalidade que compõe o sistema, de maneira qualitativa, e não apenas regulatória. Para isso, faz-se necessária a compreensão da educação superior brasileira como diversificada do ponto de vista institucional, mas também em qualidade acadêmica.

Conforme demonstra a literatura da área, o termo diversidade institucional é polissêmico e apresenta vários enfoques a serem considerados no estudo do campo da educação superior. Diante dessa constatação, buscou-se reunir os principais elementos referentes à noção de diversidade institucional e heterogeneidade do sistema, identificados na literatura de Martins

(1997; 1998), Sampaio (2014) e Sousa (2003; 2013; 2021). Os elementos da diversidade institucional na educação superior brasileira por autores e datas de publicação são apresentados no Quadro 4, a seguir.

**Quadro 4 – Elementos da diversidade institucional na educação superior brasileira por autores e datas de publicação**

<b>Elementos da diversidade Institucional</b>		
<b>Martins (1997; 1998)</b>	<b>Sampaio (2000; 2014)</b>	<b>Sousa (2003; 2013; 2021)</b>
Capacidade científica Categoria administrativa Organização acadêmica Perfil discente Prestígio acadêmico Qualidade acadêmica Qualificação do corpo docente Reconhecimento social Vocações acadêmicas	Categoria administrativa Corpo docente Cursos/áreas do conhecimento Finalidade lucrativa/não lucrativa Localização geográfica Organização acadêmica Porte do estabelecimento Qualidade acadêmica Tempo de existência	Categoria administrativa Identidade institucional Localização geográfica Missão/Perfil institucional Organização acadêmica Perfil discente Porte do estabelecimento Qualidade acadêmica Vocações acadêmicas

Fonte: elaborado pela autora, com base na literatura (2023).

As visões dos autores demonstram que, mesmo partindo de perspectivas teóricas diferentes, há aspectos convergentes no conjunto de elementos elencados, como a organização acadêmica, a categoria administrativa e a qualidade acadêmica. Importa destacar que Martins (1997; 1998) e Sousa (2003; 2013; 2021) têm trabalhos publicados que estudam o campo da educação superior do Distrito Federal, e Sampaio (2000; 2014) apresenta produções acerca do contexto da educação nacional. Ressalta-se que o exercício teórico de levantamento dos elementos não tem a pretensão de esgotar a riqueza do pensamento dos autores, mas apenas estabelecer uma aproximação conceitual, de forma a contribuir para o desenvolvimento de uma noção de diversidade institucional.

Considerando-se a contribuição dos autores referenciados, nesta pesquisa, define-se a diversidade institucional como a forma pela qual as IES se apresentam no campo da educação superior, referindo-se às suas características próprias e diferenciadoras das demais do campo. Neste sentido, a diversidade diz respeito aos atributos de identidade e práticas acadêmicas, considerando-se, também, a organização acadêmica e a categoria administrativa. Devido à complexidade do tema a que se refere, essa definição não tem a pretensão de esgotar as diferenças presentes no campo da educação superior, mas busca contribuir para que as IES sejam vistas em uma análise sistêmica e global, na perspectiva de uma qualidade de natureza social da educação superior.

Nesse sentido, o movimento dialético da discussão da diversidade institucional possibilitou a reflexão acerca dos elementos que se constituem na essência do fenômeno, na perspectiva de superar a aparência imediata.

## **2.5 Síntese parcial**

Este capítulo teve o objetivo de discutir a relação existente entre avaliação, regulação e diferenciação institucional, a partir da análise da realidade da educação superior brasileira. Neste percurso, buscou-se analisar a avaliação como política pública, considerando seus pressupostos filosóficos e políticos e seu desenvolvimento, com especial atenção sobre os diferentes ciclos. Procurou-se apreender os movimentos e as contradições da experiência concreta, reconhecendo que a avaliação não é um procedimento neutro, mas uma escolha política, com finalidade determinada. Concebida como procedimento técnico ou como fenômeno de dimensão ética, política e social, a avaliação atende a interesses diversos. No campo competitivo da educação superior, seus resultados podem ser utilizados para transformar a realidade acadêmica e institucional, a partir de uma perspectiva social, ou podem ser usados para incrementar fins mercadológicos, em uma vertente econômico-quantitativista.

O estudo da avaliação demonstra que se trata de um fenômeno complexo que envolve inúmeros sujeitos e perspectivas variadas. No caso da educação superior brasileira, as concepções de educação e de avaliação foram se alternando e se revelaram até mesmo configurações híbridas, a depender das forças políticas em embate, nos diferentes contextos históricos. Neste sentido, foi possível identificar, em propostas como o Paru, o Paiub e o Sinaes, a visão da educação superior como bem público, vinculada ao desenvolvimento da sociedade, na perspectiva do cumprimento de um compromisso ético e político. A avaliação, a partir desses referenciais, tem como preocupação a produção de sentidos e a identificação das potencialidades e dificuldades, com o objetivo de melhoria institucional.

Em relação aos pressupostos presentes nas propostas da CNRES, do Geres e, posteriormente, do ENC, verifica-se uma concepção de educação voltada, exclusivamente, para a formação de mão de obra qualificada, visando a atender as necessidades do mercado de trabalho e as exigências externas à educação. Nessa visão, a avaliação busca medir e aferir resultados e produtos, caracterizando-se pela função de controle e regulação do sistema, inclusive podendo ser utilizada para distribuição de recursos públicos e concessão de autonomia, conforme recomendaram a CNRES e o Geres.

Importa destacar que a diferenciação foi uma questão que apareceu nas variadas propostas de avaliação, como uma característica que devia ser considerada ao se tratar das IES brasileiras. Neste sentido, a CNRES propôs estratégias para diversificação dos modelos institucionais, propondo, inclusive, o estabelecimento de diferentes atribuições entre estes. Uma dessas atribuições consistia na supervisão das universidades sobre os estabelecimentos isolados, organizados em rede nacional ou em redes regionais de IES. O Geres propôs a flexibilização da estrutura organizacional, devendo o sistema de educação superior ser composto por instituições organizadas, de acordo com determinados objetivos (formação profissional ou pesquisa).

O Paiub, assim como o Sinaes, previu o respeito à identidade institucional, privilegiando a autoavaliação como mecanismo de conhecimento das características próprias de cada IES. Considerando-se que o foco do ENC era o desempenho dos estudantes e que a heterogeneidade do sistema já era um fenômeno dado, não houve, nesse momento, preocupação com a questão da diferenciação institucional de forma explícita. A diferenciação aparecia na divulgação dos resultados com a hierarquização das IES, a partir do desempenho demonstrado pelos seus cursos.

A reflexão realizada no capítulo permite salientar que as práticas da avaliação da educação superior brasileira se pautaram em diferentes concepções e foram marcadas por experiências descontinuadas, com exceção apenas do Sinaes, que continua em andamento, após quase duas décadas de implementação. Com seus tensionamentos e contradições, a relação entre avaliação e regulação não faz parte de um processo isolado. Pelo contrário, acompanha as mudanças da educação superior no contexto mundial, em um movimento de crescente complexificação e diferenciação institucional, a partir da reestruturação produtiva do capital e da emergência da economia do conhecimento. A análise das relações históricas de consolidação da avaliação revela a tensão existente entre as diferentes concepções de avaliação e de educação superior, defendidas pelos grupos de interesses que envolvem o campo da educação superior.

No que se refere à diversidade institucional, buscou-se conhecer o movimento dialético da constituição desse fenômeno, a partir dos seus determinantes internos e externos. Nesse processo, identificaram-se a polissemia do termo e a falta da definição por parte do Sinaes. Assim sendo, tendo em vista a contribuição de Martins (1997; 1998), Sampaio (2000; 2014) e Sousa (2003; 2013; 2021), fez-se o esforço teórico de se propor uma definição de diversidade institucional como contribuição para os estudos da temática.

A realidade concreta do campo da educação superior brasileira e do DF será analisada no capítulo seguinte, na perspectiva de estabelecer as sucessivas aproximações que auxiliam na compreensão do objeto de estudo e na apreensão da sua dinâmica e dos seus nexos.

## **CAPÍTULO 3 – CAMPO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E NO DISTRITO FEDERAL**

Neste capítulo, buscou-se analisar a educação superior brasileira e a do Distrito Federal, a partir da noção de campo desenvolvida por Bourdieu (2003; 2004a; 2004b). A adoção desse conceito se justifica pelo reconhecimento do campo como importante referencial teórico-explicativo para o estudo da educação superior, concebendo-o como espaço competitivo composto por instituições universitárias e não universitárias diversificadas, que estabelecem relações de colaboração e concorrência entre si.

Considerando-se a complexidade e a posição relacional que ocupa no modo de conhecimento praxiológico proposto por Bourdieu (2013), a noção de campo foi discutida em articulação com os construtos *habitus*, capital e doxa, em virtude da impossibilidade do seu isolamento, tendo em vista o sistema teórico que constituem.

A partir desse referencial, procurou-se refletir sobre a constituição da educação superior brasileira, tendo em vista a sua dinâmica e seus determinantes históricos, políticos e sociais, entendendo-a como uma totalidade. Por fim, empreendeu-se a análise da realidade da educação superior do DF, *locus* desta pesquisa, abordando a sua configuração, desde a década de 1960, como um campo dinâmico e diversificado.

Na perspectiva do materialismo histórico-dialético, a análise realizada considerou o movimento do todo para as partes e do específico para o geral, levando-se em conta os contextos nacional e local, estabelecendo-se as mediações e apreendendo as contradições como parte do processo de conhecimento da realidade.

### **3.1 Noção de campo**

Para Bourdieu (2003; 2004a; 2004b), o campo consiste no recorte do espaço social, onde as relações acontecem em termos competitivos e de cumplicidade, baseadas em dinâmicas e regras próprias, constituindo um sistema estruturado de posições. Fundamentado nessas características, o campo é o lugar em que os agentes utilizam diferentes estratégias<sup>55</sup> para

---

<sup>55</sup> De acordo com Bourdieu (2004a, p. 81), a estratégia é “produto do senso prático como sentido do jogo, de um jogo social particular, historicamente definido, que se adquire desde a infância, participando das atividades sociais”.

melhorar a posição hierárquica que ocupam, considerando o capital social de que dispõem e as particularidades do embate que se trava no seu interior.

A noção de campo é definida pelo autor como “espaços estruturados de posições (ou de postos) cujas propriedades dependem da sua posição nesses espaços e que podem ser analisadas independentemente das características de seus ocupantes” (BOURDIEU, 2003, p. 119). Esse construto foi concebido como uma ferramenta para pensar o mundo social, buscando estudar a lógica da dominação existente nas sociedades de classe e os mecanismos pelos quais essa lógica se oculta e se perpetua. Para tanto, Bourdieu (2004a) partiu da análise da particularidade da realidade concreta, objetiva e historicamente situada, estabelecendo uma teoria da ação. Neste sentido, o pensador francês assegura que o espaço social não é um contexto ou pano de fundo para as ações humanas, mas o lugar onde as relações se travam, as disputas se estabelecem, e a hierarquia social e a dominação se reproduzem.

O modo de conhecimento desenvolvido por Bourdieu (2013) é denominado praxiológico e tem como objetivo articular dialeticamente a estrutura social e o ator social. Assim sendo, o conhecimento tem como “objeto não somente o sistema das relações objetivas que o modo de conhecimento objetivista constrói, mas também as relações dialéticas entre essas estruturas e as disposições estruturadas nas quais elas se atualizam e que tendem a reproduzi-la” (p. 40). Ao desenvolver esse modo de conhecimento, Bourdieu concebeu a ação ativa dos sujeitos como produto da história do campo e das experiências individuais, com o intuito de construir uma teoria da ação, em que as noções de campo, *habitus*, capital e doxa se articulam.

O campo possui propriedades gerais, dentre as quais podem ser citadas as seguintes: (i) constitui espaço de “luta entre os pretendentes e os dominantes” (BOURDIEU, 2003, p. 119); (ii) seus agentes compartilham interesses comuns e específicos que justificam a existência desse campo; (iii) apresenta estrutura própria e objetivos específicos que lhe garantem uma lógica particular, e (iv) desfruta de autonomia em relação aos demais espaços sociais. A partir dessas propriedades, entende-se que, como espaço de interação humana, o campo não é uma esfera de relações pacíficas. Antes, é como um local de luta e de poder, em que forças atuam para a sua conservação ou transformação, a depender da estrutura das relações objetivas estabelecidas entre os diferentes agentes. A estrutura de relações – denominadas por Bourdieu (2004b) como posições ou condição de classe – define o que os agentes podem ou não fazer no interior do campo, e as posições são determinadas pela distribuição do capital social entre os agentes em um dado momento.

Acrescenta-se que o campo é detentor de regras e ordenamentos próprios, constituindo-se como espaço relativamente autônomo, embora não tenha como fugir

completamente das imposições externas vindas do macrocosmo. Nesses termos, o campo se relaciona com o contexto mais amplo, dispondo de autonomia parcial, mais ou menos acentuada, a depender das relações estabelecidas entre os dois espaços. Entender o grau de autonomia de um determinado campo em relação ao contexto social mais amplo é uma das questões fundamentais para o seu estudo.

Para Bourdieu (2003; 2004a; 2004b), no campo os agentes que são detentores de quantidade de capital específico adotam estratégias destinadas a manter ou conquistar posições nesse espaço. Os campos podem se dividir em subcampos que, apesar de seguirem a lógica geral de seu campo, também possuem suas próprias lógicas e regras internas. A noção de subcampo mostrou-se pertinente para a análise do campo de educação superior do DF, tendo em vista que convivem nesse espaço IES públicas e privadas, adotando-se esse conceito para demarcar as relações existentes nesses espaços específicos (SOUSA, 2003). Essa compreensão possibilitou analisar as estratégias adotadas pelas IES selecionadas para pesquisa, com ênfase na atuação desses estabelecimentos no interior de seus respectivos subcampos e no campo como um todo.

Na análise da realidade social, a noção de campo se articula com outros conceitos fundamentais para Bourdieu (2003; 2004b): capital, *doxa* e *habitus*. Essas noções auxiliam no entendimento dos fenômenos sociais e são inseparáveis e interdependentes, representando um sistema teórico-explicativo próprio. Em relação ao capital, Bourdieu (2004a) ressalta que, para compreender o mundo social, é necessário abordar todas as formas de capital. Assim, o autor trata das formas de capital simbólico e assevera que, ainda que possuam natureza diferenciada, podem ser vistas como tipos transsubstanciados do capital econômico. A partir dessa perspectiva, apreende-se que não há cultura, ciência, literatura, linguagem e arte desinteressadas, uma vez que são uma forma de capital que pode trazer vantagens ou desvantagens sociais, semelhantemente ao que acontece em relação ao capital econômico. Destarte, cada “campo de capital simbólico reproduz o sistema de relações desiguais no campo econômico (relações de classe e poder) e, ao fazê-lo, reproduz a estrutura fundamental da desigualdade social” (MOORE, 2018, p. 140).

O capital é determinante para distinguir os agentes dentro do campo e não é somente de natureza econômica, podendo assumir outras formas. O capital simbólico se refere a diferentes capitais e é capaz de determinar a posição do agente social no interior do campo. O capital cultural diz respeito à educação recebida e aos recursos atuais e potenciais dos indivíduos, podendo existir de três formas (estado incorporado sob a forma de disposições duráveis; estado objetivado sob a forma de bens culturais e estado institucionalizado que

confere o capital cultural). O capital social, por sua vez, assegura posição hierarquicamente reconhecida aos seus detentores, atribuindo-lhes prestígio e poder diferenciados dentro do campo, além de definir as estratégias a serem utilizadas na disputa do campo. Já o capital econômico envolve os diferentes fatores de produção e o conjunto de bens econômicos.

No que se refere à posição no campo, é importante considerar que os agentes que ocupam a posição dominante possuem um máximo de capital social específico daquele campo, enquanto os que se situam na posição dominada têm pouco ou nenhum do capital exigido naquele espaço. Neste contexto, Bourdieu (2003, p. 120) assinala que a “estrutura do campo é um estado da relação de força entre os agentes ou instituições envolvidas na luta ou, se preferir, da distribuição do capital específico que, acumulado no decorrer das lutas anteriores, orienta as estratégias posteriores”.

Segundo o autor, todo campo desenvolve uma doxa que representa as leis e normas que dominam o campo e também o conjunto de crenças fundamentais para os agentes do campo. Bourdieu (2003, p. 96) conceituou doxa como “tudo aquilo que constitui o próprio campo, jogo, os objetos de disputas, todos os pressupostos que são tacitamente aceitos, mesmo sem que se saiba, pelo simples fato de jogar, de entrar no jogo”. Assim sendo, a doxa pode ser entendida como a opinião e as percepções compartilhadas, que não são questionadas pelos integrantes de determinado campo e têm o poder de regular a sua dinâmica.

Ao considerar as particularidades de cada campo, um tipo de capital social específico é requerido dos indivíduos e grupos envolvidos naquela realidade. No caso do campo científico, o capital se refere à autoridade científica, e a disputa entre indivíduos e instituições se forma em torno da legitimidade da ciência. No campo da moda e da alta costura, o capital social se define a partir do carisma do costureiro ou do artista (BOURDIEU, 2003). Neste contexto interpretativo, um aspecto que merece destaque é o caráter competitivo do campo, tendo em vista que se constitui como espaço onde se desenrola um jogo com vários agentes que se utilizam de estratégias diferentes, com o objetivo de alcançar as melhores posições, por meio da acumulação de capitais. Deste modo, no interior do campo, as relações são desiguais, uma vez que os agentes dispõem de capital diferente, tanto no que se refere ao tipo quanto à quantidade. Essa situação estabelece a distinção dos agentes entre si, fixando posições de dominados e dominantes, em que os detentores de capital maior e mais adequado ao *habitus* do campo se posicionam nos lugares de destaque e são capazes de impor regras e comportamentos aos grupos e indivíduos do campo.

Apesar da força que o campo exerce sobre os indivíduos, Bourdieu (2004a) assinala que os agentes sociais não são passivamente conduzidos, mas possuem disposições adquiridas

e maneiras de ser que são permanentes e que determinam a sua ação. Essas disposições são denominadas *habitus*. Na visão do autor, o *habitus* é uma propriedade dos agentes (individuais ou não), estruturada, composta por um sistema de disposições que geram percepções, apreciações e práticas que são interiorizadas pelos agentes, a partir das condições objetivas de existência no interior de determinado campo.

As estruturas constitutivas de um tipo particular de meio (as condições materiais de existência características de uma condição de classe), que podem ser apreendidas empiricamente sob a forma de regularidades associadas a um meio socialmente estruturado, produzem *habitus*, sistemas de *disposições* duráveis, estruturas estruturadas dispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações [...] sem ser produto da obediência a regras objetivamente adaptadas a seu fim (BOURDIEU, 2013, p. 53).

Assim sendo, Bourdieu (2013) analisa que as condições materiais e objetivas produzem disposições que geram práticas e formas de pensar próprias do meio social. O sistema de disposições ou *habitus*<sup>56</sup> tende a orientar a ação dos indivíduos e das instituições e busca assegurar a reprodução das relações sociais que o criaram. Isso só é possível porque “a interiorização, pelos atores, dos valores, normas e princípios sociais assegura, dessa forma, a adequação entre as ações do sujeito e a realidade objetiva da sociedade como um todo” (ORTIZ, 1983, p. 15). Desta forma, o *habitus* pode tanto assegurar a continuidade e a permanência das relações sociais quanto gerar as condições necessárias para a mudança. As disposições dos indivíduos e grupos agregam as ideias de estrutura e tendência, expressando o resultado como uma maneira de ser, um estado habitual e uma predisposição, tendência ou propensão à determinada ação (ORTIZ, 2013). Como ente estruturado e, ao mesmo tempo, estruturante, o *habitus* atua como mediador entre o mundo social e o agente, entre a sociedade e o indivíduo, podendo se constituir como instrumento de mudança ou de reprodução da realidade, levando à adesão ou à oposição às forças do campo.

Percebe-se que o campo é o espaço de concorrência entre os agentes em torno de interesses específicos, por meio da luta pela legitimidade e pela autoridade. Logo, os agentes sociais, indivíduos, grupos ou instituições agem em um campo socialmente predeterminado, e a sua prática é o resultado dialético entre uma dada situação e um *habitus* incorporado (ORTIZ, 1983). Compreender a complexa e, muitas vezes, contraditória relação estabelecida entre os agentes, assim como as suas disposições para agir no interior do campo, é fundamental para a

---

<sup>56</sup> A noção de *habitus* foi formulada inicialmente pela filosofia escolástica para designar uma qualidade estável, difícil de ser removida, porque é adquirida por ações repetidas, pressupondo um aprendizado anterior dos indivíduos (MARTINS, 2002).

análise dos fenômenos sociais na concepção bourdiesiana. De acordo com a teoria do campo, os agentes não são autômatos, e sua prática é resultado das relações entre o *habitus*, a doxa e o capital frente ao estado de disputa que acontece no campo. Assim sendo, estabelece-se, em termos conceituais, a relação entre *habitus*, capital, doxa e campo, conforme concebido por Bourdieu (2004a), considerando-se o caráter interdependente desses conceitos e a ausência de domínio de um constructo sobre o outro.

Trazendo a questão da autonomia para o espaço do campo científico, Bourdieu (2004b) salienta que as instituições de ensino e pesquisa gozam de graus de autonomia diferenciado. Neste sentido, é necessário compreender

[...] qual a natureza das pressões externas, a forma sob a qual elas se exercem, créditos, ordens, instruções, contratos, e sob quais formas se manifestam as resistências que caracterizam a autonomia, isto é, quais são os mecanismos que o microcosmo aciona para se libertar dessas imposições externas e ter condições de reconhecer apenas suas próprias determinações internas (p. 21).

A autonomia do campo se manifesta na capacidade de “*refratar*, retraduzindo sob a forma específica as pressões ou as demandas externas [...] a ponto, frequentemente, de se tornarem perfeitamente irreconhecíveis” (BOURDIEU, 2004b, p. 22). Desta maneira, o autor destaca que, quanto mais autônomo for o campo, maior será a sua capacidade de tratar as demandas e dar nova direção às imposições advindas do exterior, seja de outros campos, seja do macrocosmo (que pode ser tanto o espaço social nacional quanto o global). Importa destacar que todo campo é um espaço de forças e de luta para conservar ou transformar esse campo (BOURDIEU, 2004a).

O referencial teórico desenvolvido por Bourdieu (2003; 2004a; 2004b) é um importante instrumento teórico-metodológico para a investigação da educação superior, a partir do reconhecimento desta como um espaço social como *locus*, onde os agentes estabelecem relações de concorrência e cumplicidade diante de interesses distintos cristalizados no seu interior. Sousa (2022) ressalta a contribuição crítica que o conceito de campo pode propiciar ao estudo da educação superior brasileira, marcada pela existência de instituições de natureza heterogênea e diversificada, que dispõem de capitais social, econômico e cultural desiguais na disputa estruturada nesse campo. Nesta perspectiva, a transposição da noção de campo para a educação superior busca considerar que os agentes e as instituições atuam em uma relação de força e de disputa, a fim de “conquistar e/ou assegurar determinadas posições frente às demais, visando manterem-se no jogo do qual participam” (SOUSA, 2022, p. 7).

Nesse sentido, ao se aplicar a noção de campo na análise da educação superior brasileira, percebe-se que as IES e os agentes adotam estratégias para atingir os seus fins, ao mesmo tempo em que compartilham relações de cumplicidade ou de antagonismo, cooperação ou conflito nas lutas que travam no interior do campo e nas relações com os demais campos da sociedade. A relação do campo com o entorno deve ser entendida, levando-se em conta a sua autonomia frente às regras impostas pelos agentes externos. No caso do campo da educação superior, a autonomia pode estar relacionada, por exemplo, às estratégias elaboradas pelas IES, em resposta às pressões externas exercidas pelo poder público, por meio dos mecanismos de avaliação e regulação e da publicação de normas e leis.

A forma como determinado campo se posiciona e se manifesta em relação aos regulamentos e às exigências exteriores, o grau de autonomia que ostenta e as estratégias utilizadas para atender ou rechaçar as imposições externas são elementos importantes a serem considerados no seu estudo. Por este motivo, considera-se a noção de campo apropriada para a análise da educação superior no contexto brasileiro.

O campo da educação superior apresenta configuração própria. Ao refletir sobre o campo universitário, Catani (2011, p. 198) pontua que este “é um lócus de relações que envolvem como protagonistas agentes que possuem a delegação para gerir e produzir práticas universitárias, isto é, uma modalidade de produção consagrada e legitimada”. Portanto, trata-se de um espaço institucionalizado, com objetivos e regras definidas, que apresenta hierarquia específica e se caracteriza pelo embate e pela competição entre as IES. Essas características não são específicas do campo universitário abordado pelo autor, pois são válidas para instituições não universitárias que convivem e competem no campo da educação superior brasileira. Além disso, esse espaço social abrange agentes técnicos e políticos que desempenham papéis importantes na configuração do campo, uma vez que adotam estratégias visando à obtenção de ganhos, impõem e definem procedimentos e práticas.

Martins (1998) aponta a pertinência do uso da noção de campo para analisar a educação superior brasileira. Destaca que, no interior desta, universidades e outros tipos de instituições tendem a ocupar posições na hierarquia, a partir de seus perfis institucionais específicos. Tendo em vista as suas características, o campo da educação superior se configura como um espaço extremamente complexo, no qual as IES agem com o intuito de maximizar simbolicamente as suas posições e, assim, aumentar a rentabilidade de seus diplomas no mercado acadêmico e extra-acadêmico. É um espaço marcado pela emergência da educação privada, laica, comandada por uma lógica de mercado, com acentuado caráter empresarial. Na visão do autor, a adoção dessa postura investigativa pode orientar a reflexão acerca da “grande

diferenciação institucional que se encontra subjacente na estruturação deste campo específico” (p. 60), contribuindo para a compreensão da heterogeneidade existente entre as IES brasileiras.

Dessa maneira, a noção de campo é uma ferramenta relevante quando se trata de analisar os efeitos da avaliação sobre a configuração da educação superior, considerando-se que o Sinaes tem servido para definir a posição das IES no interior do campo, adotando como referencial os seus três componentes (avaliação de cursos, de instituições e dos estudantes por meio do Enade). De forma semelhante, a regulação tem servido para estabelecer a distinção das IES no interior do campo, ao utilizar os conceitos advindos dos processos avaliativos do Sinaes como referenciais para decisão dos processos regulatórios.

### **3.2 Constituição do campo da educação superior no Brasil**

Para se compreender a educação superior brasileira como uma totalidade, buscou-se apreender o seu desenvolvimento e a sua historicidade. Neste contexto, a primeira questão que se coloca é o surgimento tardio das universidades brasileiras, em oposição à realidade apresentada por outras localidades na América Latina e no mundo. Enquanto, no Brasil, a fundação de uma instituição com características universitárias aconteceu apenas nas primeiras décadas do século XX, na América Espanhola a primeira universidade foi criada em 1538, em São Domingo.

Determinações ideológicas, culturais, econômicas e políticas fizeram com que o Brasil fosse o último país latino-americano a criar uma universidade (SOUSA, 2021). A criação da universidade no Brasil foi cercada pela resistência por parte de Portugal, como resultado da sua política de colonização. Por um lado, havia a oposição dos próprios brasileiros, que não viam razão para a criação de uma instituição desse tipo na colônia, “considerando mais adequado que as elites da época procurassem a Europa para realizar os seus estudos superiores” (FÁVERO, 2006, p. 20).

Em 1592, os jesuítas consideraram instalar a primeira universidade no país, que não se concretizou em virtude de não ter sido reconhecida pelo Papa Clemente VIII (1536-1605) e nem pelo Rei de Portugal, Felipe I (1527-1598) (SOUSA, 2021). Os motivos alegados para a negativa foram os riscos de emancipação da colônia. No período colonial, houve uma segunda tentativa, com uma proposta de criação de universidade por Maurício de Nassau (1604-1679) durante o governo holandês (1637-1644), na região de Pernambuco. Durante a Inconfidência Mineira (1789-1792), a criação de uma universidade inspirada na Universidade de Coimbra foi

debatida sem sucesso (SOUSA, 2021). A reconstituição histórica da formação da educação superior no Brasil demonstra a atuação do Estado na defesa dos seus próprios interesses e das camadas dominantes da época, que se preocupavam com a permanência do domínio de Portugal sobre a colônia, impedindo o seu desenvolvimento econômico, político e social. No bojo dessa política, estava a negativa da criação da universidade, apesar de os movimentos de setores da população serem favoráveis a essa medida.

Com a transferência do Reino de Portugal para o Brasil, criaram-se estudos superiores voltados para a formação de burocratas e de profissionais liberais, para atender às necessidades da Corte recém-instalada (FÁVERO, 2006). No período colonial, embora alguns colégios jesuítas já oferecessem cursos de Filosofia e Teologia (dando respaldo à tese de que já existia ensino superior no Brasil), os cursos superiores propriamente ditos só começaram a ser instalados com a chegada da família real (SAVIANI, 2010). A partir de então, foram criados os cursos de Engenharia da Academia Real da Marinha (1808) e da Academia Real Militar (1810), o curso de Cirurgia da Bahia (1808) e de Cirurgia e Anatomia (1808) e de Medicina (1809), ambos no Rio de Janeiro. Foram iniciados, também, os cursos de Economia (1808), Agricultura (1812), Química (incluindo Química Industrial, Geologia e Mineralogia), em 1817, e o curso de Desenho Técnico, em 1818 (SAVIANI, 2010).

Em relação ao ensino jurídico, em 1827, foram criados os cursos de Direito no Convento de São Francisco, em São Paulo, e no Mosteiro de São Bento, em Olinda. Os dois cursos tiveram grande importância na formação da elite política da época e dos profissionais para atuação nas diferentes esferas do governo (FÁVERO, 2006), somando-se aos cursos superiores já existentes. Cunha (1980, p. 76) ressalta que, a partir de 1808, formou-se “o núcleo do ensino superior sobre o qual veio a ser edificado o que existe até hoje, ligado à sua origem por ampliação e diferenciação. O ensino superior atual nasceu, assim, junto como o Estado nacional”. A educação superior do período se caracterizou pela adoção do modelo de estabelecimentos isolados, conjugada à oferta de cursos profissionalizantes, especialmente nas áreas da Medicina, das Engenharias e do Direito. Sousa (2021) afirma que, em sua gênese, a educação superior brasileira apresentou elementos de uma configuração social de base tradicional, ligada à elite e que revelava disputas no seu interior. Esse cenário levou à construção de novas propostas para a criação de uma universidade, incluindo a possibilidade da instalação do Instituto Acadêmico, ideia que foi abandonada com o retorno de D. João VI (1767-1826) para Portugal, em 1821 (SOUSA, 2021).

No período de 1808 a 1889, o ensino superior se desenvolveu lentamente e se configurou como um sistema voltado para a formação profissional, garantindo aos detentores

do diploma o “direito de ocupar posições privilegiadas no restrito mercado de trabalho existente e a assegurar prestígio social” (SAMPAIO, 1991, p. 3). A independência do Brasil, em 1822, não implicou mudanças no formato do ensino superior, em ampliação ou diversificação do sistema, prevalecendo-se o modelo de faculdades isoladas. Depois de 1850, constatou-se uma expansão gradual das instituições educacionais e a consolidação de centros científicos, como o Observatório Nacional, o Museu Nacional e a Comissão Imperial Geográfica (SAMPAIO, 1991).

A análise histórica demonstra que, durante o Império (1822-1889), o ensino superior não sofreu muitas alterações, mantendo-se o panorama educacional existente anteriormente. Os aspectos mais significativos do período foram: (i) a criação da Escola Politécnica (1874), no Rio de Janeiro (destinada ao ensino de Engenharia Civil, de minas, geográfica ou industrial, e das ciências físicas e naturais, além das ciências físicas e matemáticas), e (ii) a Escola de Minas de Ouro Preto (1875), voltada para a formação na área de mineração e metalurgia. O período foi marcado pelas tentativas frustradas de criação de universidades. Uma delas foi apresentada pelo próprio Imperador, em 1889, que propôs “a criação de duas universidades, uma no Norte e outra no Sul do país, que poderiam constituir-se centros de alta organização científica e literária” (FÁVERO, 2006, p. 21).

Após a proclamação da República, em 1889, a Constituição de 1891 descentralizou o ensino superior aos governos estaduais e permitiu a criação de instituições privadas (BRASIL, 1891). Essa medida teve efeito imediato sobre a ampliação e a diversificação do sistema, tendo sido criadas, entre os anos de 1889 e 1918, 56 instituições, sendo a maioria pertencente ao segmento privado (SAMPAIO, 1991). Na primeira República (1889-1930), surgiram as escolas superiores livres, que eram instituições independentes do Estado, de iniciativa particular. Essas instituições tiveram um grande crescimento, em função da necessidade de mão de obra especializada, e promoveram a facilidade de ingresso em cursos superiores. Como consequência, houve uma desvalorização dos diplomas enquanto garantidores de acesso a cargos de maior remuneração, prestígio e poder (CUNHA, 1980). No mesmo período, aconteceram várias tentativas de criação da universidade brasileira que não obtiveram êxito.

Sousa (2021) destaca as iniciativas das cidades de Manaus (1909), São Paulo (1911) e Curitiba (1912), na tentativa de instalarem universidades privadas. Todas esbarraram em critérios impeditivos de caráter demográfico, como a faixa populacional exigida. As instituições foram fechadas, restando a Faculdade de Direito de Manaus, que foi incorporada à Universidade Federal do Amazonas, em 1962. A Universidade do Paraná passou a funcionar como faculdade

isolada de Direito, Engenharia e Medicina, tendo sido reconstituída em 1946 e federalizada em 1951, dando origem à Universidade Federal do Paraná.

Nesse período, as mudanças ocorridas no ensino superior fizeram parte de um cenário complexo, que se constituiu como uma totalidade repleta de contradições. Uma destas diz respeito à constituição de instituições de ensino isoladas particulares, em diferentes pontos do território nacional, frente à recusa do Estado em constituir uma universidade. Outra contradição foi a visão do ensino superior voltado quase que, exclusivamente, para a formação profissional, em uma perspectiva individual, e não de coletividade ou do Estado. Tais aspectos reforçam a visão do Estado como agente de interesses específicos de determinada classe social, em detrimento dos interesses coletivos e sociais (MARX; ENGELS, 2014).

As controvérsias históricas em torno da criação da primeira instituição universitária no país são demonstradas por Cunha (1980). Apesar disso, a Universidade do Rio de Janeiro é apontada como a primeira instituição universitária brasileira. Criada em 1920, a universidade surgiu da junção da Escola Politécnica, da Escola de Medicina e de duas faculdades livres de Direito, sob uma mesma reitoria recém-formada. Fávero (2006) aponta as principais características da primeira universidade.

Reunidas aquelas três unidades de caráter profissional, foi-lhes assegurada autonomia didática e administrativa. Desse modo, a primeira universidade oficial é criada, resultando da justaposição de três escolas tradicionais, sem maior integração entre elas e cada uma conservando suas características. [...] apesar de todas as restrições feitas à criação dessa Universidade, cabe assinalar que, na história da educação superior brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro é a primeira instituição universitária criada legalmente pelo Governo Federal (p. 22).

A respeito da criação da primeira universidade, Sousa (2021) destaca que a literatura mostra o contexto da criação da referida instituição envolto em debates e polêmicas promovidos por grupos e interesses diferentes. A crítica se firmava sobre a aglutinação das três faculdades corresponder à institucionalização da universidade por medida legal (SOUSA, 2021). Apesar das críticas, Fávero (2006) aponta que a instituição da universidade teve o mérito de reavivar e intensificar o debate acerca do problema universitário no país. Neste contexto, foi criada a Universidade de Minas Gerais, em 1927, a partir de faculdades de Engenharia, Direito, Medicina, Odontologia e Farmácia, que já funcionavam na cidade de Belo Horizonte, em Minas Gerais. A Escola de Engenharia de Porto Alegre, existente desde 1896, passou a se chamar Universidade Técnica do Rio Grande do Sul, em 1932, mas o *status* de universidade foi atribuído em 1934 (CUNHA, 2000).

Em 1934, criou-se a Universidade de São Paulo, considerada como a primeira universidade constituída no país, em virtude de o seu projeto de criação trazer uma concepção universitária, diferentemente do que ocorreu com a Universidade do Rio de Janeiro, formada a partir de unidades isoladas. Esse entendimento em relação à USP foi fortalecido pelo peso da influência exercida pelos inúmeros professores e intelectuais estrangeiros que estiveram presentes desde o início da sua história. Contudo, é importante assinalar a ocorrência de expressivos conflitos ideológicos que marcaram a criação da USP, em virtude da sua integração ao projeto político de formação da elite paulista<sup>57</sup>, a partir de altos conhecimentos culturais, científicos, literários e artísticos (SOUSA, 2013; 2021).

No cenário de criação das primeiras universidades, em 1928, foi publicado o Decreto nº 5.616, de 28 de novembro de 1928 (BRASIL, 1929), que regulou a criação das universidades nos estados. Essa normativa previu que as universidades teriam autonomia para realizar sua administração econômica e didática, além de terem seus diplomas reconhecidos pela União, atendidos determinados requisitos. Para tanto, o decreto previa um valor mínimo de patrimônio da instituição, a nomeação do reitor pela autoridade estadual e exigia, pelo menos, três escolas com 15 anos de efetivo funcionamento. Essas universidades deveriam ser fiscalizadas pelo Departamento Nacional de Ensino, e o ingresso de estudantes deveria estar sujeito aos mesmos requisitos legais dos estabelecimentos federais. Cunha (2000, p. 65) enfatiza que, na prática, esse decreto significava que estava vedada a criação de universidades privadas, considerando-se que “era exigida uma lei do governo estadual para a criação desse tipo de estabelecimento de ensino”. Além disso, o reitor deveria ser nomeado pelo governador do estado. Para o autor, essa norma estabeleceu os marcos limitadores para a multiplicação de universidades.

Durante a Era Vargas (1930-1945), por meio do Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930 (BRASIL, 1930), originou-se o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Constituído como uma secretaria de Estado, o ministério deveria se encarregar do “estudo e despacho de todos os assuntos relativos ao ensino, saúde pública e assistência hospitalar” (BRASIL, 1930). Passaram, então, a compor a estrutura do recém-criado ministério, os estabelecimentos, as instituições e repartições públicas dedicadas à realização de estudos e serviços relacionados aos assuntos da nova pasta ministerial. Além desses, a estrutura do ministério contou ainda com o Departamento de Ensino, o Instituto Benjamim Constant, a

---

<sup>57</sup> Fávero (2000) destaca que a Revolução Constitucionalista de 1932 contribuiu para a tomada de consciência das elites paulistas acerca da falta de quadros políticos com formação acadêmica. De acordo com a autora, é nesse contexto que se criaram, em São Paulo, a Escola Livre de Sociologia e Política, em 1933, e a Universidade de São Paulo, em 1934.

Escola Nacional de Belas Artes, o Instituto Nacional de Música, o Instituto Nacional de Surdos Mudos, a Escola de Aprendizes Artífices, a Escola Normal do Artes e Ofícios Venceslau Braz, a Superintendência dos Estabelecimentos do Ensino Comercial, o Departamento de Saúde Pública, o Instituto Oswaldo Cruz, o Museu Nacional e a Assistência Hospitalar.

Em 1931, começaram a ser implementadas reformas na educação nacional. No campo da educação superior, em um mesmo dia, foram publicados três decretos que tratavam: (i) da criação do Conselho Nacional da Educação (BRASIL, 1931a); (ii) da promulgação do Estatuto das Universidades Brasileiras (BRASIL, 1931b) e, (iii) da organização da Universidade do Rio de Janeiro (BRASIL, 1931c). O Conselho Nacional da Educação foi criado como órgão consultivo do Ministro da Educação e Saúde Pública nos assuntos de ensino, para colaborar “nos altos propósitos de elevar o nível da cultura brasileira e de fundamentar, no valor intelectual do indivíduo e na educação profissional apurada, a grandeza da Nação” (BRASIL, 1931a). Seus membros deveriam ser nomeados pelo Presidente da República, após escolha entre os nomes<sup>58</sup> eminentes do magistério ou entre pessoas reconhecidamente detentoras de capacidade e experiência em assuntos pedagógicos, para um mandato<sup>59</sup> de quatro anos.

As atribuições fundamentais do Conselho Nacional de Educação consistiam em: a) colaborar com o ministro na orientação e direção superior de ensino; b) promover e estipular iniciativas em benefício da cultura nacional e animar atividades privadas que colaborassem com o Estado em quaisquer domínios da educação; c) sugerir providências voltadas a ampliar os recursos financeiros concedidos pela União, pelos estados e municípios à organização e ao desenvolvimento do ensino; d) emitir parecer sobre assuntos de ordem administrativa e didática, referentes a qualquer instituto de ensino, de alçada do ministro; e) facilitar a extensão universitária e promover o contato entre os institutos técnico-científicos e o ambiente social e, por último, f) firmar diretrizes gerais do ensino primário, secundário, técnico e superior, atendendo os interesses da civilização e da cultura do país (BRASIL, 1931a).

---

<sup>58</sup>Os primeiros conselheiros foram: Padre Leonel Franca, Almirante Américo Brazílio Silvado, Marechal Esperidião Rosas, Carlos Delgado de Carvalho, Miguel de Oliveira Couto, Raul Leitão da Cunha, Reynaldo Porchat, Theodoro Augusto Ramos, Samuel Libânio, Cláudio Brandão, Aristides Novis, João Simplicio Alves de Carvalho e Virgílio Marques Carneiro Leão (GUILHERME; SANTOS, 2019).

<sup>59</sup> O Conselho Nacional de Educação deveria ser formado por: um representante de cada universidade federal ou equiparada; um representante de cada um dos institutos federais de ensino do Direito, da Medicina e de Engenharia, não incorporados a universidades; um representante do ensino superior estadual equiparado e um do particular também equiparado; um representante do ensino secundário federal, m do secundário estadual equiparado e um do secundário particular equiparado, e três membros livremente escolhidos entre as pessoas de alto saber e reconhecida capacidade em educação e ensino (BRASIL, 1931a).

O Estatuto das Universidades Brasileiras definiu que o ensino universitário tinha como finalidades: elevar o nível da cultura geral; estimular a investigação científica em quaisquer domínios dos conhecimentos humanos; habilitar ao exercício de atividades que exigissem preparo técnico e científico superior; concorrer para a educação do indivíduo e da coletividade, pela harmonia de objetivos entre professores e estudantes e pelo aproveitamento de todas as atividades universitárias para a grandeza da nação e o aperfeiçoamento da humanidade (BRASIL, 1931a). O estatuto previu, ainda, que as universidades brasileiras deveriam desenvolver ação conjunta em benefício da cultura nacional e se esforçar para ampliar as relações com universidades estrangeiras. A constituição de uma universidade deveria atender às seguintes exigências: (i) congregar pelo menos três dos seguintes institutos: Faculdade de Direito, Faculdade de Medicina, Escola de Engenharia e Faculdade de Educação, Ciências e Letras; (ii) dispor de capacidade didática (professores, laboratórios e demais condições necessárias); (iii) dispor de recursos financeiros advindos dos governos, instituições privadas e particulares, e (iv) submeter-se às normas do estatuto (BRASIL, 1931a).

É importante ressaltar que, no âmbito legal, o estatuto assumiu a organização acadêmica da universidade como o modelo preferencial para a constituição do campo da educação superior brasileira, desconsiderando-se os estabelecimentos isolados existentes. Neste sentido, foi previsto que as universidades poderiam ser criadas e mantidas pela União, pelos estados ou sob a forma de fundações ou associações, por particulares, a partir de universidades federais, estaduais e livres. A organização didática e administrativa de qualquer universidade deveria ser instituída por estatutos aprovados pelo Ministro da Educação e Saúde Pública, que só poderiam ser mudados por proposta do Conselho Universitário ao referido ministro, ouvido o CNE.

Ficou estabelecido, ainda, que as universidades se organizariam como personalidade jurídica e teriam autonomia administrativa, didática e disciplinar. As universidades estaduais e livres se equiparariam às universidades federais, para fins de concessão de títulos e outros privilégios universitários, mediante inspeção prévia, ouvido o CNE. As universidades equiparadas ficariam sujeitas à fiscalização do governo federal. Caso identificadas irregularidades graves, a equiparação seria suspensa, podendo ser cassada por decreto do governo federal. O estatuto (BRASIL, 1931a) previu a forma de nomeação e as atribuições dos reitores, bem como a constituição e as funções do conselho universitário e da assembleia geral universitária. Também tratou da administração dos institutos universitários e das atribuições de seus diretores, bem como do conselho técnico-administrativo e da congregação, dentre outros setores no interior das universidades.

Cunha (1980) assinala que a autonomia didática e administrativa prevista no estatuto (BRASIL, 1931a) era bastante restrita, com grande penetração do Estado em todas as instâncias da universidade, inclusive em relação às instituições particulares equiparadas. No que se refere aos docentes, foi previsto que os institutos universitários deveriam contar com professores catedráticos, auxiliares de ensino, docentes livres e, eventualmente, professores contratados e de outras categorias, de acordo com a natureza de cada instituto. O provimento do cargo de professor catedrático deveria ser feito por concurso de títulos e de provas. A cátedra instituída pelo estatuto (BRASIL, 1931a) vigorou até a Reforma Universitária de 1968.

A análise do estatuto (BRASIL, 1931a) leva a compreender as intencionalidades do Estado para a educação superior naquele dado momento. De natureza centralizadora, o referido estatuto estabeleceu os parâmetros para o funcionamento das instituições universitárias e não universitárias em todo o país, incluindo a sua forma de organização, a composição dos conselhos e a definição dos reitores. A contradição da proposta para as universidades reside no fato de o documento apresentar, ao mesmo tempo, uma postura autoritária e liberal (ROTHEN, 2008b), ao propor um modelo único de universidade e, ao mesmo tempo, admitir variações regionais. Outro ponto contraditório é a previsão pormenorizada do funcionamento das instituições, bem como de autonomia administrativa, didática e disciplinar, demonstrando o seu caráter ambíguo.

Quanto à diversidade institucional, depreende-se que o referido estatuto propôs um modelo único para a educação superior, apesar de admitir variações regionais que deveriam ser submetidas ao crivo do Ministério da Educação. Neste sentido, Cunha (1980, p. 297) afirma que a política educacional da época tinha como característica a “predileção por concepções únicas, horror à pluralidade, associada à divergência, tida como principal inimiga da ordem”. Assim sendo, o primeiro efeito gerado pelo estatuto foi a reforma da Universidade do Rio de Janeiro, que deveria servir de modelo para as universidades e os institutos equiparados.

No tocante à organização da Universidade do Rio de Janeiro, o Decreto nº 19.852/1931 (BRASIL, 1931b) previu a congregação das seguintes unidades, além da Faculdade de Educação, Ciências e Letras: Faculdade de Direito; Faculdade de Medicina; Escola Politécnica; Escola de Minas; Faculdade de Farmácia; Faculdade de Odontologia; Escola Nacional de Belas Artes e Instituto Nacional de Música. Ficou estabelecida a incorporação futura da Escola de Higiene e Saúde Pública e da Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas. Outras instituições foram incluídas no referido decreto, embora tenham conservado organização administrativa

independente<sup>60</sup>. Com base nessa reunião de unidades diferenciadas, a concepção que orientou a organização da Universidade do Rio de Janeiro partiu da ideia de universidade entendida como uma federação de faculdades isoladas, unificada em uma reitoria comum, ratificando a concepção que estava presente desde a sua criação, em 1920. Por isso a instituição seria formada pela soma das partes, e não pela sua articulação e globalidade.

Em relação à configuração do campo da educação superior durante a Era Vargas (1930-1945), Cunha (1980) esclarece que

[...] em 1930, havia no Brasil três universidades: a do Rio de Janeiro, criada em 1920; a de Minas Gerais, criada em 1927; e a Escola de Engenharia de Porto Alegre, criada em 1896, esta sem o nome de universidade. Ao fim dessa era, em 1945, eram cinco as universidades. A Universidade do Rio de Janeiro tinha passado a ser chamar, desde 1937, Universidade do Brasil. A Escola de Engenharia de Porto Alegre foi denominada Universidade Técnica do Rio Grande do Sul, em 1932, e, a partir de 1934, Universidade de Porto Alegre. Em 1934, foi criada a Universidade de São Paulo e, em 1940, na cidade do Rio de Janeiro, as Faculdades Católicas, embrião da Universidade Católica, mais tarde pontifícia. Teve vida curta a Universidade do Distrito Federal, criada em 1935 e absorvida pela Universidade do Brasil, em 1939 (p. 232).

Apesar do enfoque dado às universidades, o campo da educação superior não se resumia às universidades. A multiplicação do número de faculdades já era observada desde as primeiras décadas do regime republicano, momento em que as “faculdades multiplicaram-se em todo o país, ao ponto de Lima Barreto chamá-las de ‘academias elétricas’” (CUNHA, 2004, p. 801). Também havia algumas iniciativas de fundação de universidades em andamento nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e no, então, Distrito Federal. Sobre a composição do campo, destaca-se que, desde 1931, a organização do sistema de educação superior previa a existência do sistema universitário oficial (mantido pelo governo federal ou estadual), o livre (mantido por particulares) e o instituto isolado (SAMPAIO, 1991).

Em 1935, foi fundada a Universidade do Distrito Federal (UDF)<sup>61</sup>, concebida por Anísio Teixeira (1900-1971)<sup>62</sup>, com vocação e estrutura diferentes das instituições estabelecidas até aquele momento. A UDF tinha ênfase no ensino, na investigação científica, na produção de conhecimentos e na promoção da cultura, a partir do exercício da liberdade e

<sup>60</sup> Dentre as instituições arroladas estavam: o Instituto Oswaldo Cruz, o Museu Nacional, o Observatório Astronômico, o Serviço Geológico e Mineralógico, o Instituto Médico Legal, o Instituto de Química, o Instituto Geral de Meteorologia, o Instituto Biológico de Defesa Agrícola, o Jardim Botânico, a Assistência a Psicopatas e quaisquer outras instituições de caráter científico da capital da República (BRASIL, 1931b).

<sup>61</sup> A Universidade do Distrito Federal foi criada por ato do prefeito do Distrito Federal, Pedro Ernesto (1884-1942), no Rio de Janeiro (CUNHA, 1980).

<sup>62</sup> Educador brasileiro, de reconhecimento internacional, exerceu funções como secretário-geral da Capes, diretor do Inep, membro do Conselho Nacional de Educação e reitor da UnB (1963-1964), tendo prestado grande contribuição para a educação no Brasil.

da autonomia universitária (inclusive econômica). Entretanto, esses ideais não se coadunavam com o contexto histórico da época, marcado pela adoção de medidas centralizadoras e de repressão precursoras do Estado Novo<sup>63</sup>. A Universidade do Distrito Federal foi composta por um instituto de educação, escolas de Ciências, Economia, Direito, Filosofia e Letras e o instituto de artes. Dentre os cursos oferecidos, havia aqueles inéditos no contexto da educação superior brasileira, tais como: Administração e Orientação Escolares, Auxiliares de Medicina, Diplomacia, Estatística, Jornalismo, Biblioteconomia, Cinema, dentre outros (CUNHA, 1980). A UDF foi concebida com a missão de formar e aperfeiçoar professores e administradores de escolas, em todos os níveis, e de contribuir para a socialização da cultura, em sentido amplo. Todavia, essa universidade teve curta duração (1935-1939), uma vez que enfrentou forte oposição do governo federal, sob a alegação de que não se enquadrava no Estatuto das Universidades Brasileiras, de 1931. Após sua extinção, seus cursos foram transferidos para a Universidade do Brasil, nascida a partir da reestruturação da Universidade do Rio de Janeiro, em 1937.

A análise histórica da educação superior revela as contradições do seu processo de constituição, principalmente no período de 1930 a 1945. O cenário nacional foi marcado pela conjugação de forças movidas por interesses de grupos que viam, de um lado, a necessidade da implantação de um projeto de desenvolvimento nacional, com instituições atuantes, e, por outro lado, a constituição de universidades sem a previsão de autonomia em suas disposições gerais. Nesse processo, reitores e diretores deveriam ser escolhidos pelo Presidente da República, e professores e estudantes estavam proibidos de manifestar qualquer atitude de caráter político-partidário (FÁVERO, 2006). Simultaneamente, a configuração do campo retratava o crescimento do setor privado, que já contava com 65% das IES do Brasil, na primeira metade da década de 1930 (SOUSA, 2013).

No que se refere à diversidade institucional, verifica-se que, durante o período de 1946-1964, houve o favorecimento da expansão da educação superior privada por meio da criação de novas instituições e da transformação das existentes em universidades. No campo da educação superior pública, houve o movimento de federalização de faculdades estaduais e privadas e a sua reunião em universidades (CUNHA, 2004). A partir do final dos anos 1950, com a redemocratização, o processo de industrialização e o crescimento econômico, surgiram novas demandas para a educação superior, favorecendo “a tomada de consciência, por vários setores da sociedade, da situação precária em que se encontravam as universidades no Brasil”

---

<sup>63</sup> O Estado Novo foi o regime político autoritário instituído por Getúlio Vargas (1882-1954) que perdurou entre os anos de 1937 e 1945 no Brasil.

(FÁVERO, 2006, p. 29). No início dos anos 1960, a discussão acerca da modernização e reforma da educação superior criou condições favoráveis para a fundação da Universidade de Brasília (UnB), identificada como um “divisor de águas na história das instituições universitárias, quer por suas finalidades, quer por sua organização institucional” (FÁVERO, 2006, p. 29).

Conforme discutido no capítulo 2, criada em 1961, a organização institucional da UnB ganhou destaque no contexto da educação superior brasileira. Como ressalta Sousa (2021, p. 119), “apenas com a criação da UnB seria apresentada à sociedade uma estrutura integrada de instituição universitária”. Este aspecto é de extrema importância, considerando-se que a experiência brasileira na criação de suas universidades, até então, foi, marcadamente, constituída a partir da aglutinação de escolas ou estabelecimentos isolados. A estruturação de uma IES, como universidade, desde a sua concepção, era fundamental para a produção do conhecimento, tendo em vista o princípio da integração com os diversos campos do saber e o seu caráter universal.

Concebida a formar e integrar institutos e faculdades, bem como o departamento em substituição à cátedra vitalícia, a UnB visava criar o lugar do debate acadêmico e da relação entre o ensino e pesquisa. Foi instituída visando atender ao perfil de uma universidade modernizada, em consonância aos padrões internacionais de excelência (SOUSA, 2021, p. 119).

Com foco na excelência, a UnB deveria atender a dois propósitos: manter junto à burocracia estatal especialistas de alta qualificação e criar um paradigma moderno para a educação superior brasileira, abrangendo todos os campos do saber e sendo capaz de influenciar os rumos das demais instituições de educação superior (CUNHA, 1983). O golpe de 1964 e a instalação da ditadura militar tiveram grande impacto sobre as universidades em virtude do caráter autoritário, controlador e repressivo do regime. Nesse novo contexto, a implantação da proposta original da UnB foi interrompida, tendo sido uma das universidades mais afetadas pelas medidas repressoras, em virtude da demissão de professores, invasão ao câmpus e perseguição político-ideológica aos docentes, estudantes e funcionários (SOUSA, 2013). Os anos 1970 marcaram a consolidação da estrutura física da universidade, em que pese a continuação das ações arbitrárias do regime, demonstrando uma das contradições do período.

Na década de 1960, a educação superior brasileira foi marcada pelas modificações ocorridas no campo político e as suas consequências para a formulação das políticas públicas. Havia um imenso movimento que visava à reforma da educação superior brasileira, a partir da mobilização de docentes, estudantes e pesquisadores que reivindicavam mudanças na estrutura

universitária que se caracterizava, dentre outros aspectos, pelos currículos inadequados e pelo grande contingente de estudantes excedentes dos vestibulares. Esse movimento teve grande repercussão na Reforma Universitária ocorrida em 1968, como visto no capítulo 1.

Nesse período, ocorreu uma expansão significativa do segmento privado da educação superior. Dentre as condições que possibilitaram esse crescimento, Martins (2009) destaca a existência do CFE, que teve papel relevante neste contexto, tendo em vista que a primeira Lei de Diretrizes e Bases, de 1961 (BRASIL, 1961b), fortaleceu a sua atuação. Além de órgão de assessoramento sobre assuntos educacionais, o conselho passou a deliberar sobre abertura e funcionamento de IES. A esse respeito, outros pontos podem ser ressaltados, como o fato de a composição do referido conselho ser formada por personalidades ligadas ao ensino privado “com disposição favorável para acolher pedidos de abertura de novas instituições particulares” (MARTINS, 2009, p. 22), além da adesão dos proprietários dos novos estabelecimentos aos valores do regime autoritário (MARTINS, 2009).

Nesse contexto, alterações importantes trazidas pela LDBEN, de 1961 (BRASIL, 1961b), reforçavam a pressão pela expansão da educação superior. A primeira dizia respeito à equivalência dos cursos de 2º grau no acesso à educação superior, o que fez aumentar a demanda por vagas e também por mais recursos (SOUSA, 2013). A segunda tratava da organização das instituições, e a lei não previu que o ensino superior deveria ser ministrado preferencialmente em universidades. Dessa maneira, poderia ser ofertado por estabelecimentos agrupados ou não em universidades, com a cooperação de instituições de pesquisa e centros de treinamento profissional.

Como resultado dessas mudanças, Sampaio (2000) aponta que, no final da década de 1960, o setor privado absorvia 46% da matrícula e, no final da década seguinte, já alcançava 62,3%, em um contexto que as instituições laicas se tornaram predominantes em relação ao segmento confessional, dando nova configuração ao sistema. Cunha (2004) afirma que, durante os 21 anos de ditadura militar, o capital privado teve uma rápida acumulação, e os vínculos com a sociedade política permitiram que seus interesses fossem atendidos.

Embora a Reforma Universitária de 1968 tenha estabelecido a universidade como o modelo institucional a ser seguido na educação superior brasileira, a realidade objetiva e suas determinações mostraram a incompatibilidade entre o pensado e o concreto. A defesa do modelo universitário respondia aos interesses de ordem acadêmica de determinado grupo ligado à pesquisa, mas existiam grupos expressivos, no cenário nacional, voltados para a formação profissional no âmbito da graduação, que viam os estabelecimentos integrados e isolados como o modelo a ser utilizado para atender a essa demanda (SOUSA, 2013).

Convergindo com essa visão, a expansão do setor privado, entre 1960 e 1970, foi marcada pela multiplicação das instituições “resultantes da transformação das antigas escolas secundárias” (SAMPAIO, 2000, p. 60), demonstrando a opção adotada pelo segmento privado para o atendimento da demanda. Para tanto, foram adotados diferentes mecanismos, como, por exemplo, a concepção de novas carreiras e a oferta de cursos de baixo custo (SOUSA, 2021). Neste caso, a contradição consiste no fato de a reforma universitária não ter concorrido para a massificação das universidades federais. Mas, ao contrário, em decorrência da política educacional adotada, houve expressivo crescimento da oferta privada, em instituições não universitárias, com intensa diversificação institucional. Essa tendência permaneceu durante os anos 1980, dando origem a um ensino superior privado elitista, com características empresariais, comandado pela lógica de acumulação do capital, constituindo-se na antítese da democratização da educação superior brasileira (MARTINS, 2000; SOUSA, 2021).

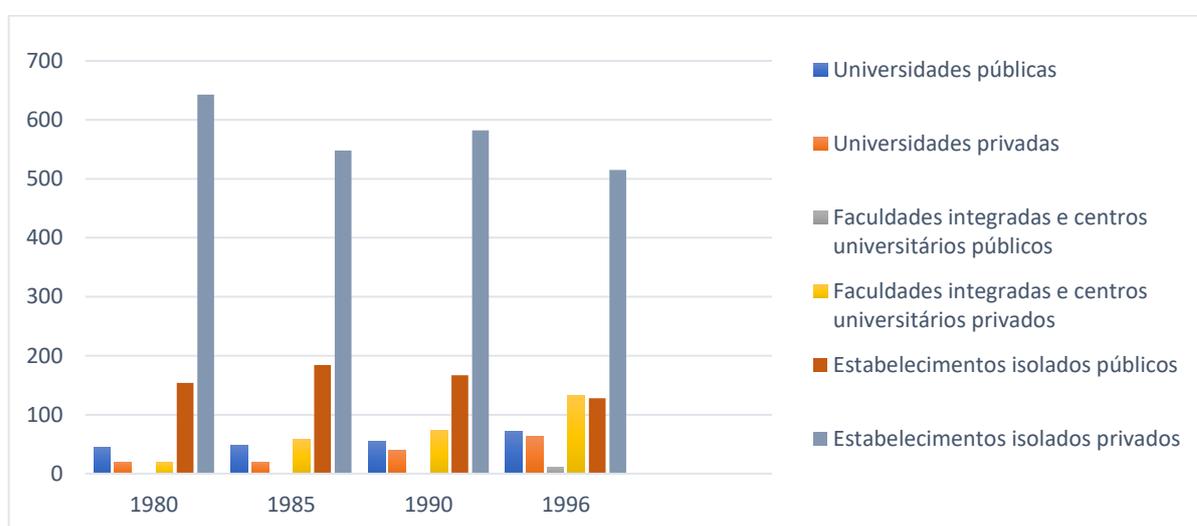
Apesar da grande expansão nas décadas anteriores, na década de 1980, a educação superior teve seu crescimento estagnado em virtude da crise econômica que marcou o período, afetando, principalmente, o segmento privado. Houve, também, várias determinações legais que impuseram a suspensão temporária da abertura de novos cursos, além de questionamentos acerca da qualidade do ensino superior (SOUSA, 2003). De acordo com o autor, embora o segmento privado tivesse crescido, sua dinâmica apresentou momentos de estabilidade e diminuição de matrículas, chegando a apresentar taxa negativa de crescimento entre os anos de 1980 e 1985.

No que se refere à natureza institucional dos estabelecimentos, Sampaio (2000) chama a atenção para a fusão de escolas isoladas ou a incorporação de um ou mais estabelecimentos. Desde a segunda metade dos anos 1970, a organização institucional do setor privado passou por mudanças. Estabelecimentos isolados se fundiram, dando origem à federação de escolas e, no final da década de 1980, a transformação de estabelecimentos isolados em universidades fez com que o número de universidades privadas triplicasse entre 1985 e 1996, de 20 para 64 (MARTINS, 2009). Vale ressaltar que, embora o número de universidades públicas não tivesse crescido na mesma proporção, passaram de 48 para 72 (50%), no período, e se tornaram um subcampo numericamente maior do que o das universidades privadas.

Sampaio (2000) interpreta que esse movimento expressou a percepção da iniciativa privada de que estabelecimentos maiores têm vantagens competitivas na disputa por estudantes, em virtude da oferta diversificada de cursos. Nesta perspectiva, surgiram transformações na configuração do setor privado em relação ao tamanho, à quantidade e à natureza institucional dos estabelecimentos. A previsão de autonomia universitária trazida pela Constituição de 1988

(BRASIL, 1988) contribuiu para o crescimento do número de universidades e a redução no número de instituições isoladas. No período de 1980-1996, o número de universidades passou de 65 para 136, com um crescimento de 109%. As faculdades integradas cresceram de 20 para 143 (615%), e o total de estabelecimentos isolados diminuiu de 797 para 643 (19%), provavelmente, em virtude, dentre outros fatores, do movimento de fusão de IES, conforme mencionado. O movimento do campo da educação superior, no período, é representado no Gráfico 3, a seguir.

**Gráfico 3 – Evolução no número de IES, por organização acadêmica e categoria administrativa (BRASIL, 1980-1996)**



Fonte: elaborado pela autora, com base em Inep (2000).

Verifica-se que, no ano de 1980, 7,4% das IES (65) se constituíam como universidades, 2,3% (20) como estabelecimentos integrados, e 90,3% (797) como estabelecimentos isolados. Em 1985, merece destaque o crescimento do número de faculdades integradas privadas, que passaram de 19 para 58 (205%). Notou-se, ainda, a diminuição do número de estabelecimentos isolados privados no período, de 643 para 548 (decréscimo de 14,7%), voltando a crescer no início dos anos 1990. A configuração do campo se alterou e, em 1996, o total de universidades alcançou o patamar de 14,8% (136), percentual similar ao total de faculdades integradas que chegou a 15,5% (143), enquanto os estabelecimentos isolados correspondiam a 69,8% (515) das IES existentes. Entre 1980 e 1996, o número total de IES variou de 882 para 922, com um crescimento na ordem de 4,5%. O campo da educação superior era formado por 23% de instituições públicas e 77% de instituições pertencentes ao segmento privado (INEP, 2000).

Os dados demonstram que o campo da educação superior brasileira passou por diversas alterações nos anos 1990. Ao analisar o período, Martins (2000) destaca que o sistema incorporou um público diferenciado, com aumento significativo de estudantes já integrados ao mercado de trabalho e do gênero feminino. Além disso, na visão do autor, nessa década, formou-se um campo complexo da educação superior, em virtude das diferentes posições ocupadas pelas instituições de acordo com a qualidade de ensino, titulação docente, capacidade científica instalada, formatos organizacionais diferentes, prestígio e reconhecimento dos estabelecimentos no campo.

No que se refere à diversidade institucional, a almejada homogeneização estabelecida pela legislação (advinda da Reforma Universitária de 1968) foi contestada pela realidade concreta do campo. Em 1998, apenas 16% das IES eram universidades (153), e a expressiva maioria era constituída por estabelecimentos isolados (727), representando 75% do total das instituições de ensino superior (MARTINS, 2000). Os estabelecimentos isolados constituíam uma categoria heterogênea em vários sentidos, porque

[...] abrange instituições de tipos bastante distintos como os institutos federais especializados, entre eles as faculdades de medicina e engenharia. Alguns desses centros, principalmente, da rede federal, possuem alto nível acadêmico e uma tradição de pesquisa científica. A maioria dos estabelecimentos isolados, no entanto, surgiram da proliferação do ensino superior a partir dos anos 70, e vários deles apresentam deficiências na formação acadêmica dispensada aos seus alunos. Não seria incorreto afirmar que a tendência é a maioria dos estabelecimentos isolados estar voltada apenas para as atividades de ensino e a prática de pesquisa ser mais uma exceção que uma experiência habitual (MARTINS, 2000, p. 44).

O autor ressalta as distinções existentes entre as instituições públicas e privadas que se classificavam como estabelecimentos isolados, sendo demarcadas as suas características de acordo com o formato institucional e a qualidade acadêmica. A diversidade institucional entre as universidades públicas e privadas também é um aspecto que merece ser enfatizado. As primeiras são identificadas pela posição fundamental que ocupam no interior do campo acadêmico nacional e pelo papel estratégico no desenvolvimento do país. Além disso, havia profundas diferenças entre elas quanto ao formato institucional, à vocação acadêmica, às demandas e expectativas profissionais dos estudantes, bem como em relação às formas desenvolvidas para atendê-las.

No subcampo das universidades privadas, integrado pelas instituições comunitárias e confessionais e pelos estabelecimentos de perfil empresarial, a diversidade institucional era ainda mais proeminente. As universidades comunitárias, de modo geral, eram reconhecidas pelo trabalho na área de prestação de serviços educacionais à comunidade. As instituições

confessionais se caracterizavam pelos consistentes padrões acadêmicos, especialmente as universidades católicas. Entretanto, foram as instituições privadas de perfil empresarial que estiveram à frente do processo expansionista iniciado, nos anos 1970, com um movimento de transformação de estabelecimentos isolados em universidades particulares, no final dos anos 1980 (MARTINS, 2000). Para o autor, essa estratégia expressa a maximização simbólica da posição dessas instituições no interior do campo acadêmico frente aos estabelecimentos não universitários, corroborando com o entendimento de que estabelecimentos maiores apresentavam vantagens competitivas na disputa por estudantes.

O início da década de 1990 foi marcado pela estagnação da educação superior quando comparado às décadas anteriores. No entanto, a partir de 1994, a educação superior deu sinais de recuperação, em virtude das significativas reconfigurações pelas quais passou, sob a influência de vários atores e acontecimentos. Dentre estes, é possível citar a mudança nas diretrizes do Estado e as alterações produzidas nos marcos legais da educação superior, tais como:

- i) Reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995b) e o novo arcabouço legal trazido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996 (BRASIL, 1996a).
- ii) Decreto nº 2.207, de 1997 (BRASIL, 1997b), que estabeleceu a diferenciação institucional na educação superior, o centro universitário.
- iii) Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997 (BRASIL 1997c), que revogou o Decreto nº 2.207, de 1997 (BRASIL, 1997b), estabeleceu que as mantenedoras poderiam se organizar como empresas com fins lucrativos.

Considerando-se o período histórico da década de 1990, Carvalho (2013) diz que o arcabouço normativo estabeleceu uma série de requisitos necessários para a diferenciação entre as IES não lucrativas e as empresas educacionais, explicitando a existência dissimulada de um processo de mercantilização<sup>64</sup>, que se encontrava em andamento na educação superior. Desta maneira, foi aprofundada a visão da educação como mercadoria, em que o preço era “determinado pelo mercado com o intuito de obter lucro em benefício de seus proprietários e acionistas” (p. 763), tornando os interesses envolvidos na expansão e na privatização da

---

<sup>64</sup> Para Silva Júnior e Sguissardi (2000), a mercantilização da educação superior brasileira expressa que a “referência identitária para as instituições do setor privado é a empresa organizada de forma capitalista”. Em Sguissardi (2016), o autor distinguiu os conceitos de mercadização e mercantilização. No primeiro caso, têm-se “as regras do mercado que estariam cada vez mais a guiar as ações das IES estatais/públicas e assemelhadas (privadas sem fins lucrativos)” (p. 7). No segundo caso, “não são as regras do mercado que orientam parte importante da vida institucional, mas são a própria educação transformada em mercadoria e o objetivo do lucro antes de tudo, inclusive via valorização acionária, no caso das empresas de capital aberto e ações em bolsas de valores, que comandam, de modo direto e indireto, o cotidiano dessas instituições ou organizações” (p. 7).

educação superior evidentes. O processo de mercantilização da educação superior, iniciado nos anos 1990, terá continuidade nos anos posteriores a 2000, conforme apontam Silva Júnior e Sguissardi (2000) e Sguissardi (2016).

Analisando-se a expansão da educação superior no período de 1995-2002, Traina-Chacon e Calderón (2015) concordam que o novo arcabouço legal favoreceu o crescimento do segmento privado. Destarte, os autores enfatizam a expansão de 83,1% no número total de IES no período de 1995-2002, com o predomínio das IES do segmento privado, que cresceram 110,8%. Os dados são apresentados na Tabela 1, a seguir.

**Tabela 1 – Número de IES, por categoria administrativa (Brasil, 1995-2002)**

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Diferença %
1995	57	76	77	684	894	83,1
2002	73	65	57	1.442	1.637	

Fonte: elaborada pela autora, com base em Inep (2000; 2012b).

Os dados revelam que as instituições públicas federais também cresceram no período (28%), no entanto, em menor escala, havendo diminuição no número de instituições estaduais (-14,5%) e municipais (-26%). Esses dados demonstram que a expansão do segmento privado, já perceptível desde a década de 1970, se tornou mais contundente na década de 1990, principalmente a partir do governo FHC (1995-2002). Em termos de matrículas, em 1995, as IES públicas concentravam 700.540 destes, correspondendo a 39,8% do total, enquanto as IES privadas detinham 60,2% (1.059.163). Em 2002, as instituições públicas passaram a ofertar 1.051.655 matrículas (30,2%), e as instituições do segmento privado ofertavam 2.428.258, o que correspondia a 69,8%, do total, demonstrando diminuição da participação da rede pública no total de matrículas da educação superior (INEP, 2002b).

Sousa (2021) ressalta que a premissa de que a educação superior é ofertada em um campo de expressiva diversidade institucional foi ampliada e validada durante o governo FHC, durante os dois mandatos. Associada à expansão por meio do segmento privado e à mercantilização do sistema, a diversidade institucional ajudou a “delimitar o perfil dessa atividade no meio social e a determinar um caminho mais voltado, ao que tudo indica, para o atendimento a demandas do mercado de trabalho e aos interesses econômicos” (p. 139). A intensificação da diversidade do sistema contribuiu para o surgimento de IES públicas e

privadas com diferentes atuações: presencial e a distância; cursos sequenciais<sup>65</sup> e cursos tecnológicos.

No período analisado, a educação superior foi vista como elemento estratégico para o desenvolvimento nacional, e foram implementadas políticas públicas que levaram à maior privatização e mercantilização desse nível educacional, a partir da constituição de um Estado de perfil competitivo, que atuou considerando a lógica do mercado da educação superior. O processo foi marcado pelo recrudescimento da expansão privada perceptível, tanto pelo aumento do número de IES quanto pelo crescimento das matrículas.

A análise da realidade concreta traz à reflexão a questão do papel do Estado no processo de expansão da educação superior brasileira, no período histórico em questão. Como assinalaram Marx e Engels (2014), o Estado não representa os interesses universais da sociedade, mas de uma classe específica. Enquanto fenômeno social, a expansão da educação superior pelo viés privatista aprofundou a concepção da educação como mercadoria e a hegemonia dos interesses do mercado, no lugar da necessidade social da formação dos indivíduos.

No período de 2003-2010, que compreende os dois mandatos do governo Luiz Inácio Lula da Silva, houve o desenvolvimento de políticas que contribuíram para o desenvolvimento do subcampo privado, como o ProUni e a ampliação do Fies. Entretanto, no mesmo período, houve o crescimento da educação superior pública por meio do Reuni e da criação dos IF. Esses esforços tiveram como resultado a expansão da educação superior pública, concomitante ao crescimento da educação superior do subcampo privado, conforme demonstrado na Tabela 2, a seguir.

**Tabela 2 – Número de IES, por categoria administrativa (Brasil, 2003-2010)**

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Diferença %
2003	83	65	59	1.652	1.859	27,9
2010	99	108	71	2.100	2.378	

Fonte: elaborada pela autora, com base em Inep (2012b).

<sup>65</sup> Os cursos sequenciais foram previstos na LDBEN, de 1996, (BRASIL, 1996a), que estabeleceu que poderiam ser ofertados, com diferentes níveis de abrangência e abertos aos candidatos que atendessem aos requisitos fixados pelas instituições de educação superior, desde que tivessem concluído o ensino médio ou equivalente. A Resolução CNE/CES nº 1, de 22 de maio de 2017 (BRASIL, 2017b), encerrou a oferta dos cursos sequenciais de formação específica, a partir de 2019.

No que se refere ao número total de IES, verifica-se que o crescimento foi menor do que o período anterior, passando de 83,1% para 27,9%. Quando se analisa essa ampliação à luz de cada subcampo, observa-se que o segmento privado passou a ter 2.100 instituições, obtendo um crescimento de 27,1% no período. O segmento público cresceu 34,3%, no período, saindo de 207 para 278 instituições, considerando-se o aumento no número de IES federais, estaduais e municipais.

Sobre a constituição do subcampo público da educação superior, Traina-Chacon e Calderón destacam que a expansão universitária teve início, em 2003, com a interiorização dos câmpus das universidades federais. De acordo com os autores, o número de municípios atendidos passou de 114, em 2003, para 237, em 2011. Neste contexto, foram criadas 14 universidades federais e criados 100 novos câmpus. Por isso, o Reuni foi considerado uma tentativa de ampliar a educação superior pública, por meio de “arranjos organizacionais e novos mecanismos de gestão, na busca da eficiência no gasto público, mediante contratos por resultados firmados com as Universidades Federais” (TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2015, p. 90). Em que pese as críticas feitas ao Reuni, o programa representou o crescimento da oferta da educação superior pública, realizando investimentos importantes para a melhoria da estrutura das universidades federais.

O número de matrículas nas instituições federais teve um crescimento percentual significativo (60,8%), passando de 583.633 para 938.656, no período de 2003-2010 (INEP, 2012b). No ano de 2003, as instituições públicas concentraram 1.176.174 matrículas, o que correspondia a 29,8% do total. Em 2010, as IES públicas detinham juntas 1.643.298 matrículas, o que significou uma ampliação da ordem de 39,7%. No que se refere ao aumento das matrículas do segmento privado, verifica-se que as IES desse setor detinham 2.760.759 matrículas, em 2003, e passaram a ter 4.736.001, em 2010, apresentando uma variação de 71,5%, no período (INEP, 2012b).

No que se refere à diversidade institucional, importa destacar o movimento de aumento no número de IES, de acordo com a organização acadêmica, apresentada na Tabela 3, a seguir.

**Tabela 3 – Número de IES, por organização acadêmica (Brasil, 2003-2010)**

Ano	Universidades	Centros universitários	Faculdades	IF e Cefet	Total
2003	163	81	1.576	39	1.859
2010	190	126	2.025	37	2.378

Fonte: elaborada pela autora, com base em Inep (2012b).

Os dados demonstram o aumento do número de IES ocorrido, no período, de 27,9%, dando prosseguimento, em escala menor, ao processo de expansão vivenciado entre 1995 e 2002, principalmente quando se considera o crescimento do segmento privado. No que se refere à organização acadêmica, as universidades tiveram ampliação de 16,5%, (27), no período de 2003 a 2010. No mesmo intervalo de tempo, as faculdades se ampliaram em 28,5% (449). Entretanto, o tipo de instituição que mais cresceu foi o centro universitário que expandiu em 55,5%, no mesmo período (INEP, 2012b). Houve, por outro lado, o decréscimo no número de institutos federais e Cefets, provavelmente em função da reorganização da rede federal, a partir do ano de 2008.

Importa destacar que, entre 2003-2010, o processo de mercantilização da educação superior continuou a se aprofundar, contando com recursos das bolsas do ProUni e os créditos do Fies, observando-se as mudanças operadas “em um cenário de grande expansão do setor privado” (SOUSA, 2021, p. 144), aliado à diversificação institucional. Em 2010, as universidades correspondiam a 8% do total de IES; os centros universitários a 5,3%, as faculdades a 85%, e os IF e Cefets respondiam por 1,5% das instituições do sistema. A questão dos centros universitários merece destaque, tendo em vista o crescimento significativo constatado no período. Provavelmente, o aumento desse tipo de IES se deu em virtude da autonomia que dispõem para criar cursos e aumentar vagas, constituindo-se como uma vantagem no concorrido campo da educação superior. Na prática, isso significa que os centros universitários, assim como as universidades, podem diversificar cursos sem a necessidade de autorização prévia do poder público.

Observa-se que, no período de 2003 a 2010, houve a retomada dos investimentos na rede federal de educação superior, com a expansão de vagas, criação de novas instituições e abertura de novos câmpus. Contudo, também, foi verificada a continuação da expansão da educação superior privada, principalmente por meio do incentivo financeiro estatal. A esse respeito, Traina-Chacon e Calderón (2015, p. 96) asseveram que os dados estatísticos “permitem afirmar que, de forma paradoxal, o governo Lula, distante de ser inibidor da expansão do setor privado, foi o grande patrocinador das IES privadas por meio do ProUni”. As iniciativas tomadas para a ampliação do subcampo público e privado da educação superior demonstraram a tentativa do Estado e conciliar e acomodar interesses distintos no seu interior, explicitando as contradições que refletiram na política pública.

Como parte de uma totalidade, o campo da educação superior determina e é determinado pelos acontecimentos da sociedade em que está inserido. No período de 2011 a 2021, a educação superior sofreu a influência de acontecimentos políticos, sociais e sanitários

que exerceram pressão sobre a sua configuração. No campo político, no período de 10 anos, foram três governos de matizes diferentes, conforme mencionado no capítulo 2. Além disso, houve a declaração da pandemia da Covid-19, que trouxe consequências para a vida social em vários sentidos.

Entre os anos de 2011 a 2016, durante os dois mandatos do governo Dilma Rousseff, as matrículas da educação superior continuaram a crescer, seguindo a tendência observada no período do governo anterior, entretanto, em um ritmo menor. Nesse período, o total de matrículas passou de 6.739.689 para 8.048.701, ocorrendo um crescimento de, aproximadamente, 20% (INEP, 2013; 2018). Quando se observa o movimento de matrícula por subcampo, percebe-se que o setor privado teve uma ampliação na ordem de 22%, passando de 4.966.374, em 2011, para 6.058.623, em 2016. Da mesma forma, pode-se observar o crescimento das matrículas nas instituições federais, que passaram de 1.032.936 para 1.249.324, no período, com aumento de 20,9%, mediante a ampliação das universidades e dos institutos federais, como mencionado antes. Na educação superior pública como um todo, as matrículas passaram de 1.773.315 para 1.990.078, com um crescimento de 12,2% (INEP, 2013; 2018).

No que se refere à categoria administrativa, o segmento que mais cresceu, no período, foi das instituições de educação superior estaduais (11,8%), passando de 110 para 123. Movimento oposto foi observado em relação às instituições municipais, que diminuíram entre 2011-2016. As instituições federais tiveram um aumento de 4%, e as instituições privadas aumentaram 1,44%, no mesmo período (INEP, 2018). Verifica-se que o crescimento no período foi inferior ao observado nos anos anteriores, o que pode ter ocorrido devido à crise econômica mundial, iniciada em 2008, que teve maiores reflexos na economia brasileira, a partir de 2013. Outra explicação pode estar relacionada ao processo de fusão de instituições comentado anteriormente. Neste contexto, a variação positiva na quantidade total das instituições foi de 1,77%, em cinco anos. Destaca-se que, no ano de 2015, o total de instituições decresceu em relação a 2014, de 2.368 e 2.364, respectivamente. Assim, o ano de 2016 representou crescimento após discreta queda no número de IES. Foi mantido o predomínio das instituições do segmento privado que, em 2016, respondiam por 87,7% (2.111) do total, seguido pela participação: das instituições estaduais, com 5,1% (123); das instituições federais, com 4,5% (107), e municipais, com 2,7% (66).

A respeito da diversidade e da estruturação do campo por organização acadêmica, os dados são apresentados na Tabela 4, a seguir.

**Tabela 4 – Número de IES, por organização acadêmica (Brasil, 2011-2016)**

Ano	Universidades	Centros universitários	Faculdades	IF e Cefet	Total
2011	<b>190</b>	<b>131</b>	<b>2.004</b>	<b>40</b>	<b>2.365</b>
2016	<b>197</b>	<b>166</b>	<b>2.004</b>	<b>40</b>	<b>2.407</b>

Fonte: elaborada pela autora, com base em Inep (2013; 2018).

Observa-se que o número de faculdades e de institutos federais se manteve sem alteração no período. As universidades, por sua vez, cresceram 3,7%, passando de 190 para 197. Sobre os centros universitários, o crescimento foi de 26,7%, sendo a organização acadêmica que mais cresceu, no período (INEP, 2013; 2018). Esse fato pode explicar a estabilidade no número de faculdades, tendo em vista que são essas instituições que, geralmente, passam por processo de transformação acadêmica.

Entre os anos de 2017 e 2021, conforme discutido no capítulo 2, houve a adoção de política de ajuste fiscal, com cortes do orçamento e redução de gastos públicos. Além disso, houve importante alteração na legislação da educação superior, no sentido de flexibilizar e simplificar os processos regulatórios. O escopo de iniciativas das IES que não necessitam de autorização prévia do MEC foi ampliado em um processo de desregulamentação da educação superior, associado à intensificação da mercantilização, da privatização e da mercadorização (OLIVEIRA, 2021).

Nessa época, o número de instituições de educação superior cresceu 5,1%, passando de 2.448 para 2.574 IES. No conjunto, verifica-se que as instituições federais cresceram 9%, passando de 109 para 119, no final do período. Já as instituições estaduais cresceram 8%, chegando ao total de 134 estabelecimentos, enquanto o número de IES municipais diminuiu 4,7% (de 63 para 60), apresentando a mesma tendência observada antes de 2017. O total de instituições do segmento privado cresceu 5%, alterando de 2.152 para 2.261, no total (INEP, 2019; 2022b).

No que se refere à diversidade institucional, a organização acadêmica que teve maior ampliação, no período, foi o centro universitário, que passou de 189, em 2017, para 350, em 2021, com um crescimento de 85,2%. O total de universidades cresceu 2,5% (de 199 para 204), e o número de faculdades caiu 2%, de 2020 para 1.979 (INEP, 2019; 2022b). Como a maioria dos centros universitários pertence ao segmento privado, seu crescimento expressivo tem maiores consequências para esse subcampo. A configuração do campo se altera, principalmente, quando se analisa que o movimento dos centros universitários se articula, em

alguma medida, à diminuição do número de faculdades privadas, indicando uma possível mudança na estratégia adotada para expansão do segmento privado. Será o centro universitário o novo modelo escolhido pelo segmento privado para se expandir, associando maior diversidade à liberdade de autorregulação, como forma de garantir posições dominantes em um campo competitivo?

Os dados do Censo<sup>66</sup> da Educação Superior de 2021 (INEP, 2022c) demonstram que o campo da educação superior brasileira é composto por 313 IES pertencentes ao subcampo público e 2.261 ao subcampo privado. Em termos percentuais, as instituições privadas correspondem a 87,8% do total de instituições, enquanto as instituições públicas (federais, estaduais e municipais) correspondem a 12,2%. Dentre as instituições públicas, as estaduais constituem o maior grupo, com 134 instituições (42,8%), seguido pelas instituições federais, que correspondem a 119 (38%), e pelas municipais, que somam 60 instituições (19%), como aponta a Tabela 5.

**Tabela 5 – Número de IES, por organização acadêmica e categoria administrativa (BRASIL, 2021)**

Categoria administrativa	Organização acadêmica				Total
	Universidades	Centros Universitários	Faculdades	IF e CEFET	
Federal	068	001	0009	41	<b>0119</b>
Estadual	040	002	0092	-	<b>0134</b>
Municipal	005	009	0046	-	<b>0060</b>
Privada	091	338	1.832	-	<b>2.261</b>
Total	<b>204</b>	<b>350</b>	<b>1.979</b>	<b>41</b>	<b>2.574</b>

Fonte: elaborada pela autora, com base em INEP (2022b).

Em relação à organização acadêmica, é possível observar que as universidades corresponderam a 8% das instituições; os centros universitários representaram 13,6% e as faculdades, ainda, predominantes na realidade da educação superior brasileira, responderam por 76,8% das instituições. Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) e os

<sup>66</sup> A LDBEN, de 1996 (BRASIL, 1996a) estabeleceu que cabe à União a incumbência de coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação nacional. O Inep passou a ser responsável por organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais por meio da Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997 (BRASIL, 1997a). Assim sendo, a Portaria Ministerial nº 971, de 22 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997d), estabeleceu que as IES deveriam encaminhar, anualmente, informações referentes ao corpo docente, aos gastos anuais em pesquisa, à remuneração do corpo docente, ao acervo para biblioteca e à aquisição de equipamentos de laboratório, além de informações acerca do corpo discente (evasão e trancamento de matrícula, vagas, alunos por turma, relação candidato/vaga, dentre outros aspectos). Em 2008, foi publicado o Decreto nº 6.425, de 4 de abril, que dispôs sobre o Censo Anual da Educação, que inclui a educação básica e a educação superior. No caso da educação superior, o censo deve ser realizado em regime de colaboração entre União, estados e Distrito Federal, em caráter declaratório e abrangendo todos os estabelecimentos públicos e privados de educação superior (BRASIL, 2008b).

Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) corresponderam a 1,6% do total. O número de matrículas da educação superior, em 2021, revela que as IES públicas concentraram 2.078.906 (23,1%) das matrículas, enquanto as IES privadas corresponderam a 76,9% (6.908.214) do total. Mais da metade das matrículas foi ofertada pelas universidades (55%). Os centros universitários responderam por 29% das matrículas e as faculdades registraram 13,4% do total. Os institutos federais e os Cefets foram responsáveis por 2,6% das matrículas ofertadas no país.

A diversidade institucional está presente em ambos subcampos. Observa-se que entre as instituições universitárias, a maioria das universidades é pública (55,4%). No segmento público, 113 (36%) são universidades, enquanto 12 (4%) correspondem aos centros universitários, 147 (47%) se constituem como faculdades e 41 (13%) como institutos ou centros federais. No segmento privado, tem-se que 91 (4%) são universidades, 338 (15%) se constituem como centros universitários e 1.832 (81%) como faculdades. O campo da educação superior é heterogêneo e podem ser destacadas as seguintes características: i) as IES privadas predominam na oferta da graduação; ii) as instituições de educação superior, em sua maioria, são não universitárias; iii) a maior parcela das universidades públicas é federal; e, iv) as instituições estaduais e municipais se organizam, principalmente, como faculdades; v) o centro universitário tem se constituído no tipo de organização acadêmica que mais cresce no Brasil, desde o início dos anos 2000. Essas constatações confirmam que a educação superior brasileira é marcada pela diversidade institucional, com instituições universitárias e não universitárias e predomínio dessas últimas. Mostram, ainda, que as instituições públicas, mantidas pelos diferentes entes da federação (União, estados e municípios) representam apenas 12% do total de instituições e que os estabelecimentos privados, com ou sem fins lucrativos, se constituem na imensa maioria das IES brasileiras.

Os dados demonstram que o campo da educação superior brasileira se expandiu, nas últimas décadas, a partir de um viés privatista e mercantilizado, com ênfase no crescimento na participação do subcampo privado da educação. Desde 2017, o setor público vem sofrendo as consequências impostas pelos cortes de recursos, em função do teto de gastos que prejudicou o crescimento da sua oferta, embora tenha se verificado um aumento discreto na participação desse segmento. Observa-se que a expansão do segmento privado está relacionada às iniciativas constituídas pelo Estado em atendimento a demandas do mercado educacional.

Segundo Oliveira e Amaral (2020), nos últimos anos, o Estado brasileiro foi moldado para atender os interesses empresariais, do capital financeiro e dos segmentos conservadores da sociedade, assumindo uma orientação econômica em contraposição a uma perspectiva de

projeto nacional “afinado com o desenvolvimento econômico e social, e com a geração de bens coletivos que busque reduzir a enorme desigualdade social no país (p. 31). Nesse cenário, a educação superior tem se transformado em mercadoria pelo crescimento de instituições e grupos de natureza empresarial. A contradição se revela no caráter mercantil da expansão da educação superior, que não tem redundado na sua democratização. Embora as oportunidades de acesso tenham aumentado, contingente importante de jovens de 18 a 24 anos permanece fora da educação superior, conforme atesta a meta 12 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (BRASIL, 2014a).

Os dados analisados demonstram que o campo da educação superior brasileira se estabeleceu fortemente pela tensão entre os segmentos público e o privado. A realidade objetiva revela a opção política de privilegiar a expansão da educação superior pelo viés privado em detrimento do setor público, ao longo das últimas cinco décadas. Neste sentido, as políticas públicas implementadas pelo Estado demonstram a restrição histórica ao desenvolvimento da educação superior pública, por um lado, e o estímulo continuado ao crescimento dos estabelecimentos particulares, por outro.

Como parte de uma totalidade, a educação superior do Distrito Federal tem muitas convergências com a realidade nacional. A análise da realidade local em articulação com o cenário nacional será apresentada na próxima seção.

### **3.3 Campo da educação superior no Distrito Federal**

A constituição do campo da educação superior no Distrito Federal é um processo histórico que compreende a formação da própria capital do Brasil, tendo em vista que esta unidade da federação surgiu da transferência da capital do Rio de Janeiro para a região Centro-Oeste. Os principais objetivos dessa iniciativa envolviam promover a integração do território, desenvolver o interior e ocupar o amplo território central do país<sup>67</sup> (DISTRITO FEDERAL, 2020a). A inauguração da nova capital aconteceu em 21 de abril de 1960, durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

---

<sup>67</sup> A construção de uma capital no interior do país foi uma ideia que surgiu no Brasil Colônia (1500-1822) e foi fortalecida durante o Império (1822-1889). Após a Proclamação da República, em 1889, a Constituição Federal de 1891 determinou a implantação da capital no Planalto Central. No ano seguinte, a Missão Cruls (1892-1894) demarcou a área da capital. Em 1952, o congresso aprovou a lei que determinava a realização de um estudo conclusivo para a futura edificação. Em 1956, o Presidente Juscelino Kubitschek (1902-1976) promoveu o concurso para o projeto urbanístico da nova capital, que teve como vencedor o trabalho elaborado por Lúcio Costa (1902-1998). A construção de Brasília teve início em 1956 (DISTRITO FEDERAL, 2020a).

A partir de 1956, Brasília apresentou intenso fluxo migratório como resultado da sua construção. Como consequência, houve um adensamento populacional que levou à criação de núcleos urbanos que se transformaram em Regiões Administrativas (RA). Em 1964, eram oito e, em 2022, são 35 RA (DISTRITO FEDERAL, 2022b). Essas estruturas foram criadas com o objetivo de descentralizar e coordenar os serviços de natureza local e cada uma conta com um administrador regional designado pelo governador do Distrito Federal. No Quadro 5, são apresentadas as RA que compõem o DF, com a data de criação, projeção de população e o Índice de Vulnerabilidade Social<sup>68</sup> do Distrito Federal.

**Quadro 5 – Região Administrativa, por data de criação e Índice de Vulnerabilidade Social (2023)**

Região Administrativa	Data de criação	IVS DF	Região Administrativa	Data de criação	IVS DF
I – Plano Piloto	21/04/1960	0,15	XIX – Candangolândia	03/11/1956	0,32
II – Gama	12/10/1960	0,34	XX – Águas Claras	06/05/2003	0,10
III – Taguatinga	05/06/1958	0,36	XXI – Riacho Fundo II	06/05/1995	0,34
IV – Brazlândia	05/06/1933	0,40	XXII – Sudoeste/Octogonal	06/05/2003	0,09
V – Sobradinho	13/05/1960	0,32	XXIII – Varjão	19/04/1991	0,53
VI – Planaltina	19/08/1859	0,44	XXIV – Park Way	13/03/1961	0,17
VII – Paranoá	25/10/1957	0,43	XXV – Estrutural/SCIA	27/01/2004	0,72
VIII – Núcleo Bandeirante	19/12/1956	0,36	XXVI – Sobradinho II	11/11/1989	0,35
IX – Ceilândia	27/03/1971	0,38	XXVII – Jardim Botânico	08/03/1985	0,23
X – Guará	05/05/1969	0,24	XXVIII – Itapoã	07/07/2005	0,53
XI – Cruzeiro	30/11/1959	0,12	XXIX – SIA	14/07/2005	0,13
XII – Samambaia	25/10/1989	0,38	XXX – Vicente Pires	26/05/2009	0,38
XIII – Santa Maria	10/02/1993	0,38	XXXI – Fercal	11/09/1956	0,55
XIV – São Sebastião	25/06/1993	0,48	XXXII – Sol Nascente/Pôr do Sol	19/10/2019	0,60
XV – Recanto das Emas	28/07/1993	0,41	XXXIII – Arniqueira	1º/10/2019	0,36
XVI – Lago Sul	30/08/1960	0,14	XXXIV – Arapoanga	21/12/2022	-
XVII – Riacho Fundo	13/03/1990	0,37	XXXV – Água Quente	21/12/2022	-
XVIII – Lago Norte	10/01/1960	0,27			

Fonte: elaborado pela autora, com base em Distrito Federal (2020a; 2020b; 2022a; 2022b).

As RA do Distrito Federal são distintas entre si em vários aspectos. O Índice de Vulnerabilidade Social do DF serve como um balizador da qualidade de vida da população em cada uma das regiões. O referido índice é composto por indicadores de saneamento básico,

<sup>68</sup> A Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) desenvolveu um indicador que mede a vulnerabilidade vivenciada pela população do Distrito Federal, desagregado por Regiões Administrativas. Quanto maior o índice, maior a vulnerabilidade social da população daquela localidade (DISTRITO FEDERAL, 2020b).

condição viária, taxa de analfabetismo, crianças em idade escolar fora da escola, renda *per capita*, trabalho informal, para citar alguns. A desigualdade social existente no Distrito Federal pode ser ilustrada por dois dados oficiais: (i) o DF foi a unidade da federação com a maior renda *per capita* do país, em 2022 (IBGE, 2022a), e (ii) possui o segundo maior aglomerado do Brasil em número de domicílios, superado apenas pela Rocinha, no Rio de Janeiro (IBGE, 2022b). Esses dados dão a dimensão do abismo social que marca a realidade do Distrito Federal.

É no contexto dessa realidade concreta que foi analisada a constituição do campo da educação superior no DF. A construção desse campo pode ser dividida em quatro fases (FERRAZ, 2022). As três primeiras fases de desenvolvimento do campo da educação superior do DF foram discutidas por Sousa (2003; 2013), a partir da dinâmica adotada pelo conjunto das IES integrantes desse campo e da sua interface com a realidade nacional. O primeiro momento (1962-1994) foi marcado pela instalação das primeiras IES. O segundo (1995-2002) foi caracterizado pela expansão expressiva da educação superior privada no Distrito Federal, e o terceiro momento (2003-2010) se apresentou como o período de intensificação do processo concorrencial entre as IES privada e a exaustão do setor. Ferraz (2022) trouxe contribuição ao estudo do campo da educação superior no DF ao demarcar o quarto momento, denominado pós-2010.

Na perspectiva do método materialismo histórico-dialético, ao analisar o campo do DF, buscou-se articular o todo e as partes, o que envolve trabalhar a realidade do Brasil e local em um movimento de sucessivas aproximações. O objetivo foi conhecer a totalidade da educação superior, a partir das suas partes, estabelecendo os nexos e revelando as contradições e mediações existentes.

### **Primeiro momento: gênese e instalação do campo da educação superior no Distrito Federal (1962-1994)**

O início da educação superior no DF é marcado pela criação da UnB, por meio da Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961a), que começou a funcionar em 1962. Conforme mencionado anteriormente, essa universidade nasceu com a missão de formar quadros técnicos e intelectuais capazes de contribuir para a transformação da realidade nacional e teve, no seu projeto, a marca da inovação e da modernidade, em contraposição ao modelo de universidade implantado naquele momento no Brasil.

Sousa (2013) destaca que a constituição do campo da educação superior do DF teve início em 1968, com a criação de duas IES: Associação Ensino Unificado do Distrito Federal

(AEUDF) e Centro de Ensino Unificado de Brasília (CEUB). No período de 1968 a 1994, foram criadas 13 instituições vinculadas ao segmento privado. Importa destacar que, das 13 instituições, 12 estavam instaladas na RA do Plano Piloto. A criação desses estabelecimentos envolveu diferentes motivos: a proximidade dos dirigentes com o campo político vigente à época; a vocação acadêmica para determinadas áreas do conhecimento, como as artes; a elaboração de um discurso e de uma prática voltados para a construção de um projeto acadêmico e pedagógico, e a vocação profissionalizante, com foco na oferta de cursos de graduação noturnos (SOUSA, 2013).

O surgimento do subcampo privado no DF pode ser compreendido a partir das condições objetivas decorrentes da criação da capital. Martins (1997) atribui a instalação desse segmento a três fatores: (i) o crescimento populacional no período entre 1970 e 1992; (ii) o fato de Brasília ser um polo administrativo e parte dos segmentos sociais ligados ao setor associar as chances de ascensão à obtenção do diploma, e (iii) o ritmo lento de crescimento da universidade pública que não acompanhou a demanda, em especial, pelo ensino noturno.

Nesse primeiro momento de constituição do campo da educação superior local, observou-se o crescimento do número de instituições no DF (na ordem de 150%), passando de seis para 15 IES, entre 1973 e 1993, em um movimento divergente ao que estava se desenrolando no cenário nacional. No Brasil, houve aumento de IES no período entre 1974 e 1976 e, posteriormente, no período de 1987 e 1989. Porém, houve decréscimo acentuado no número de instituições entre 1977 e 1984 e 1990-1992, em âmbito nacional (MARTINS, 1997; SOUSA, 2013). Logo, percebe-se que, entre o final da década de 1970 e o início dos anos 1990, as realidades local e nacional viveram descompassos de crescimento, com a ampliação do número de IES privadas no DF, ao mesmo tempo em que acontecia uma desaceleração no ritmo de crescimento no cenário nacional. Outra característica da educação superior local que diverge do movimento nacional é o fato de quase a totalidade das instituições não surgiu do desdobramento de escolas de ensino médio. No cenário local, depois de constituídas como faculdades, algumas instituições passaram a criar escolas para ofertar cursos primários e/ou secundários, como o CEUB e a Universidade Católica (MARTINS, 1997).

Do ponto de vista da diversidade institucional, durante esse primeiro momento, o DF contou apenas com uma universidade pública, em divergência com o cenário nacional que dobrou o número de universidades, passando de 56 (36 públicas e 20 do segmento privado), em 1973, para 114 (61 públicas e 53 vinculadas ao setor privado), em 1993 (SOUSA, 2013). No que se refere às faculdades integradas, o DF apresentou um movimento similar ao observado no cenário nacional, como o aumento desse tipo de instituição. No Brasil, houve uma ampliação

de 114% no número de faculdades integradas entre 1973 e 1993, enquanto, em nível local, três estabelecimentos passaram pela mesma transformação. Em 1994, um desses estabelecimentos foi transformado na Universidade Católica de Brasília, a única universidade do segmento privado existente no DF.

Sousa (2013) considera que o crescimento das IES se deu em ritmo lento no DF, tendo em vista que foram criados: três estabelecimentos na década de 1960; três na década de 1970; cinco na década de 1980 e três na década de 1990, totalizando 14 instituições de educação superior criadas nesse primeiro momento. Todavia, a partir da segunda metade dos anos 1990, houve uma significativa expansão do campo da educação superior no DF, sobretudo pelo viés privado, transformando o cenário local e aprofundando o seu caráter competitivo.

### **Segundo momento: expansão do campo da educação superior no Distrito Federal (1995-2002)**

O segundo momento trata da expansão do campo da educação superior no DF, principalmente no que se refere ao segmento privado. Esse subcampo apresentou aumento expressivo entre 1995 e 2002, com índices de crescimento maiores do que os verificados em escala nacional. De acordo com Sousa (2013), nesse período, as IES privadas no Brasil cresceram 110,8%, enquanto, no DF, o crescimento foi da ordem de 425%. Ao contrário do que aconteceu no primeiro momento, em que as IES se concentravam na RA do Plano Piloto, os estabelecimentos passaram a se instalar em diversas regiões do DF. Em 2002, o total de IES era de 65, sendo 63 delas do segmento privado. Essa reconfiguração tornou o campo bastante heterogêneo e concorrencial, com a diversificação da oferta da educação superior, por meio, por exemplo, da oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* (SOUSA, 2013).

No segmento público, apesar das restrições orçamentárias impostas às instituições federais pela política desenvolvida pelo governo FHC (1995-2002), o período, em destaque, foi marcado pela expansão das matrículas de graduação UnB e pela implantação de programas pioneiros, como, por exemplo, o programa de avaliação institucional, que teria servido como fundamentação do Paiub. Além disso, em 1996, foi instituído o Programa de Avaliação Seriada (PAS), que consiste em um processo seletivo de ingresso à UnB, aplicado ao término de cada um dos anos do ensino médio. Em 2001, criou-se, também, a Escola Superior de Ciências da Saúde (ESCS), vinculada à Secretaria de Saúde do Distrito Federal, totalizando duas instituições públicas de educação superior no DF.

Na perspectiva de se estabelecer a relação do todo com as partes, em âmbito nacional, o período de 1995-2002 foi marcado pelo aprofundamento da expansão do setor privado. Essa realidade foi motivada, principalmente, pela adoção de políticas desenhadas no contexto da reforma do aparelho do Estado e das orientações advindas de organismos internacionais, como mostrado no capítulo 2. A ênfase das propostas de ajuste fiscal recaiu sobre medidas voltadas para a privatização de empresas estatais e a busca de eficiência e eficácia na gestão pública, por meio da retirada da responsabilidade de execução estatal em áreas essenciais à população, como educação e saúde, dentre outras. Em relação às universidades federais, estava prevista alteração da gestão, transformando-as em prestadoras de serviços educacionais. Sobre a educação superior privada, a política de estímulo estava mantida (SOUSA, 2013).

Entre 1995 e 2002, o número de instituições aumentou de 894 para 1.637, em todo o território nacional, o que corresponde a um crescimento de 83,1%. No âmbito local, por sua vez, passou de 13 IES para 65, o que significou um crescimento de 400%, conforme os dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2012b). Esses números demonstram a convergência do movimento de expansão da educação superior, ocorrido nos cenários nacional e local, sobressaindo-se o crescimento do DF. Desta forma, analisando-se o fenômeno a partir da distribuição das IES, de acordo com sua categoria administrativa, evidencia-se o caráter privatista desse crescimento. No Brasil, em 1995, havia 684 IES particulares (76,5%) e 210 instituições públicas (23,5%) nas esferas federal, estadual e municipal (INEP, 2012b). O cenário se alterou em 2002, com o percentual de IES privadas atingindo 88% do total de IES existentes no país (1.442). No caso do DF, observou-se que as IES particulares predominaram no campo da educação superior, somando 63 estabelecimentos de 65 existentes, o que corresponde a 96,9% do total.

O aumento do número de instituições privadas alterou as estratégias adotadas pelo setor para a expansão do campo. Diferentemente do que aconteceu no primeiro momento, no período de 1995 a 2002, as instituições começaram a se instalar em várias RA do Distrito Federal, principalmente nas mais populosas e, em alguns casos, com renda mais elevadas, “procurando atender às demandas educacionais e profissionais de uma clientela em potencial” (SOUSA, 2013, p. 172). Além de se voltarem para as demandas apresentadas pelo mercado educacional local, as IES buscaram localizações nas quais ainda não havia muita concorrência. Do ponto de vista nacional, movimento similar foi observado a partir da instalação de instituições em regiões pouco exploradas, por meio da regionalização e interiorização da oferta, principalmente entre os anos 2000 e 2004 (SAMPAIO, 2011).

O processo de expansão promoveu a diversificação institucional do campo da educação superior do DF e fez com que as IES do segmento privado buscassem novas formas de atender às demandas sociais e à concorrência estabelecida entre elas. Neste sentido, dentre as estratégias desenvolvidas, houve: (i) estabelecimento de convênios com universidades federais para capacitação de docentes; (ii) criação de cursos em áreas que eram ofertadas, anteriormente, somente pela UnB; (iii) oferta de cursos sequenciais, e (iv) oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*, em parceria com instituições de outros estados (SOUSA, 2003; 2013).

Merecem destaque, como estratégia de luta no campo da educação superior nacional, as fusões e as aquisições de pequenas instituições ocorridas após a publicação da Lei nº 9.394/2016 (BRASIL, 1996a). No campo da educação superior do DF, entretanto, no mesmo período, foi observado o surgimento de instituições de pequeno porte oriundas do prolongamento de escolas de educação básica, com o aproveitamento da estrutura preexistente. Ao discutir esse fenômeno, Sousa (2003; 2013) estabelece relação com a formação acadêmica e a trajetória profissional de alguns fundadores das IES locais, que tentaram imprimir uma dinâmica diferente às suas instituições, a partir dos seus próprios capitais simbólicos.

Entre 1995 e 2002, a expressiva expansão das IES e o aumento da diversidade institucional trouxeram novas feições para o campo da educação superior no DF, em um processo de reconfiguração. A adoção de estratégias pelos agentes do campo demonstrou os interesses que envolviam o cenário de competitividade instalado no âmbito local. O estudo do desenvolvimento do campo até o ano de 2010 será apresentado a seguir.

### **Terceiro momento: consolidação do campo da educação superior no DF (2003-2010) e possíveis sinais de sua exaustão**

Compreendido entre os anos de 2003 e 2010, o terceiro momento de constituição do campo da educação superior no DF foi marcado pela ampliação da participação do subcampo público. No que tange ao subcampo privado, observou-se a consolidação do processo concorrencial entre as IES, associada a um crescimento menor e a uma certa estabilidade no total das instituições que compõem o subcampo. Além disso, notou-se um processo de transformação acadêmica de algumas instituições de educação superior.

A respeito do segmento público, o período refletiu as mudanças introduzidas pelo Reuni, instituído em 2007, e pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica criada, em 2008. A expansão da UnB se caracterizou pela criação dos câmpus nas

Regiões Administrativas de Planaltina (2006), Ceilândia (2008) e Gama (2008). Esses novos câmpus contribuíram para a descentralização da oferta da educação superior pública no DF. Outra questão importante a destacar é a atuação da universidade no campo das ações afirmativas, tendo sido a primeira instituição federal a implantar políticas específicas para negros e indígenas. Embora a Lei de Cotas<sup>69</sup> (BRASIL, 2012a) tenha sido aprovada em 2012, já em 2003, a UnB lançou um conjunto de medidas a serem implementadas com o objetivo de promover a inclusão social de negros e indígenas por meio do acesso à educação superior<sup>70</sup>.

Em relação ao crescimento do subcampo público no DF, importa destacar que a adesão da UnB ao Reuni possibilitou uma maior atuação da universidade, tanto em relação aos cursos de graduação quanto de pós-graduação. Além disso, a partir de 2008, a educação superior pública passou a contar com o IF, que diversificou a oferta de cursos locais.

Sobre o total de instituições de educação superior, no período de 2003 a 2010, a realidade do Distrito Federal é bastante divergente do cenário nacional, conforme consta na Tabela 6, a seguir.

**Tabela 6 – Total de IES, no Brasil e no Distrito Federal (2003-2010)**

Ano	Brasil		Distrito Federal	
	Total de IES	Variação (%)	Total de IES	Variação (%)
2003	1.859	27,9%	65	- 1,5%
2010	2.378		64	

Fonte: elaborada pela autora, com base em Inep (2012).

Os dados demonstram que o campo da educação superior brasileiro continuou crescendo no período, enquanto o cenário do DF mostrou certa estagnação, embora tenha havido ampliação no segmento público, conforme discutido anteriormente. No que se refere ao subcampo privado, ao contrário do observado nos anos de 1995 a 2002, o crescimento do

<sup>69</sup> A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012a), estabeleceu que as instituições federais de educação superior reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por turno e por curso, no mínimo 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Para o preenchimento das vagas, 50% deverão ser reservadas aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo e meio (1,5) *per capita*. Em cada instituição federal, as vagas serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e pessoas com deficiência, em proporção ao total de vagas, no mínimo, igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da federação onde está localizada a instituição.

<sup>70</sup> Em 2003, a UnB lançou o Plano de Metas de Integração Social, Étnica e Racial, que estabeleceu o acesso e a permanência de negros e indígenas, por meio de ação afirmativa e programa de apoio ao ensino público do Distrito Federal (ASSUNÇÃO; SANTOS; NOGUEIRA, 2018).

segmento foi menor, apresentando, inclusive, crescimento negativo em relação ao total de IES. No tocante ao período seguinte (2003-2010), Sousa (2013) destaca o movimento de fusão de instituições, aquisição de IES pequenas por instituições maiores, entrada de instituições de outras unidades da federação no território do DF, além da falência de algumas IES, frente à crise econômica instalada no início dos anos 2000. Para o autor, uma das explicações para a diminuição do número de IES foi a mudança de organização acadêmica de um conglomerado de onze IES vinculadas à mesma mantenedora, que passou a se constituir como faculdades integradas.

Importa destacar que, no período entre 2003 e 2010, o DF passou a contar com quatro centros universitários, o que significou um expressivo crescimento de IES com esse tipo de organização acadêmica, quando comparado, em números proporcionais, com a realidade nacional (SOUSA, 2013). No mesmo período, o número de centros universitários no Brasil variou de 81 para 126 (INEP, 2012b), o que representou um aumento de 55,5%, enquanto, no DF, o aumento foi de um para quatro, o que significa um crescimento de 300%. Sobre o movimento dos centros universitários no cenário nacional, Ferraz (2022) assevera que

[...] a prerrogativa que o Estado criou de uma nova organização acadêmica – centro universitário, com expressiva autonomia, contudo, com inferior rigor de investimento em corpo docente em termos de titulação de mestres e doutores e não obrigatoriedade de investimento em pesquisa ao se comparar com os requisitos seguidos pela organização universidade – corroborou os anseios do subcampo privado, em geral, tendo impacto mais significativo no campo do DF (p. 234).

O nível de exigência menor sobre os centros universitários pode ter sido o motivo que levou as mantenedoras a adotarem essa estratégia como a forma de ampliar e diversificar as instituições sem a necessidade de atender as exigências colocadas para uma universidade, principalmente no que se refere aos investimentos em pesquisa científica. Desta forma, os centros universitários representam autorregulação, sem os custos das atividades de pesquisa.

No que se refere ao número de matrículas em instituições privadas, o Brasil tinha 2.760.759, em 2003, e passou para 4.736.001, em 2010 (INEP, 2012b), com uma variação de 71,5%. No que concerne ao segmento privado do DF, observa-se que as 90.194 matrículas registradas, em 2003, chegaram a 132.361, em 2010, com um crescimento de 46,7% (INEP, 2011). Nesse período, foi ampliada a oferta de cursos de graduação (especialmente os cursos tecnológicos) e de pós-graduação *lato sensu* no segmento privado no Distrito Federal. As IES assumiram, como estratégia competitiva, a atração de estudantes por cursos de menor duração, diante do número crescente de vagas ociosas, o que sinalizava a saturação do mercado. Sousa

(2013) ressalta que ocorreram movimentos próprios do mercado da educação superior que se traduziram em unificação de instituições, transferências de mantença, falências e mudança de organização acadêmica de IES (como faculdades integradas e centros universitários), com a adoção de estratégias de distinção e diferenciação institucional como forma de sobreviver à grande concorrencial local. O autor aponta, ainda, que, no final da década de 2000, o segmento privado local passou a apresentar sinais de uma possível exaustão, considerando-se a quantidade de vagas ofertadas, ocupadas e ociosas, no período. Porém, cumpre destacar que, no que se refere ao número de matrículas, o campo da educação superior no Distrito Federal apresentou desempenho convergente com o constatado em nível nacional, guardadas as devidas proporções.

No campo da educação superior do DF, a diversidade institucional se intensificou no período de 2003-2010. Primeiramente, no subcampo público, a UnB passou a ter oferta descentralizada no formato *multicampi*, estando presente em quatro RA, como ressaltado antes. A criação do IF, com a oferta de educação verticalizada atuando na educação básica, superior e na pós-graduação, é um fator importante de alteração no perfil de oferta da educação superior local. No subcampo privado, a entrada de grupos de outras unidades da federação e a aquisição das instituições locais tiveram um efeito importante na configuração do campo. Além disso, houve diversificação da oferta de cursos, voltando-se para cursos tecnológicos e de pós-graduação *lato sensu*. Ressalta-se, também, o aumento do número de centros universitários, uma tendência que continuará a ser observada na próxima fase do desenvolvimento desse campo.

As mudanças significativas pelas quais passou a educação superior do DF ampliaram o subcampo público e estagnaram numericamente o crescimento do número de IES privadas. Esse processo demonstrou contradições da realidade objetiva e a necessidade de refletir sobre o concreto para, efetivamente, se apreender o fenômeno e a sua dinâmica.

#### **Quarto momento: a reorganização privado-mercantil do campo da educação superior Distrito Federal (2011-2022)**

Compreendido entre os anos de 2011 e 2022, o quarto momento de constituição do campo da educação superior no DF foi marcado pela manutenção no número total de instituições (65), associada à intensificação da estratégia de transformação acadêmica em centro universitário, tendência observada, também, no momento anterior.

Em relação ao subcampo público, é importante destacar a criação de duas instituições públicas vinculadas ao governo do Distrito Federal: uma faculdade federal, voltada para a formação de recursos humanos para atuar na segurança pública do DF, criada em 2013, e uma universidade pública distrital – Universidade do Distrito Federal Professor Jorge Amaury Maia Nunes (UnDF), criada pela Lei Complementar nº 987, de 26 de julho de 2021 (DISTRITO FEDERAL, 2021). A nova universidade é composta por quatro centros: Ciências Humanas, Cidadania e Meio Ambiente; Educação, Magistério e Artes; Engenharias, Tecnologia e Inovação; Ciências Biológicas e da Saúde. Além disso, em sua estrutura, agrega outras três instituições públicas do Distrito Federal preexistentes: Escola Superior de Ciências da Saúde/ESCS, criada em 2001, Escola Superior de Gestão e Escola Superior da Polícia Civil, criada em 1968, como Escola de Polícia.

Na busca por estabelecer a relação da parte com o todo, observou-se que, em seu desenvolvimento, o campo da educação superior no DF tem demonstrado certa aproximação com a realidade nacional, principalmente no que se refere à prevalência numérica das instituições privadas sobre as instituições públicas. De acordo com o Censo da Educação Superior (INEP, 2022c), em 2021, havia 2.574 instituições de educação superior públicas e privadas em todo o território nacional, das quais 2.261 (87,8%) eram vinculadas ao segmento privado. No tocante ao número de matrículas, havia 8.986.554, no total, sendo que os estabelecimentos particulares concentram 6.907.893 matrículas, o que corresponde a 76,9% do total. Dados quantitativos desta ordem demonstram o predomínio da esfera privada sobre a pública no contexto nacional, resultante da política de expansão da educação superior adotada pelo Estado brasileiro.

Em 2011, o setor público do DF apresentou o total de 27.770 matrículas e passou a ofertar 45.158, em 2021, o que significa um crescimento de 62,6% (INEP, 2013; 2022c). A quantidade expressiva de instituições privadas existentes locais leva, conseqüentemente, à concentração do número de matrículas em cursos de graduação no segmento privado. Deste modo, em 2021, do total de 221.481 matrículas, 176.323 (79,6%) pertenciam às IES particulares (INEP, 2022c). A contradição é que a criação de instituições públicas no cenário local está longe de ser suficiente para alterar o predomínio do segmento privado, reproduzindo a configuração existente em nível nacional.

Em 2021, no DF, das 65 instituições existentes, 60 são vinculadas ao setor privado (INEP, 2022c), o que representa 92,3% do total das IES. Observa-se, então, a convergência da realidade local com a realidade nacional, conforme apontado por Martins (1997), Sousa (2013) e Ferraz (2022). Contudo, destaca-se o fato de a participação dos estabelecimentos privados

apresentar um domínio numérico ainda mais acentuado no DF quando comparado ao cenário nacional. A distribuição das IES por categoria administrativa é apresentada na Tabela 7, a seguir.

**Tabela 7 – Distribuição das IES do Distrito Federal, quanto à categoria administrativa (2021)**

<b>Categoria administrativa</b>	<b>Quantidade</b>
Federal	03
Estadual	02
Privada	60
<b>TOTAL</b>	<b>65</b>

Fonte: elaborada pela autora, com base em INEP (2022c).

No que se refere à diversidade institucional, o campo da educação superior do DF passou, entre os anos de 2019 e 2022, por um momento de transformação, por meio da criação de uma nova universidade pública e pelas transformações acadêmicas das IES do segmento privado, que têm se preocupado em se organizar em estabelecimentos maiores como forma de competir e ocupar posições dominantes. Além disso, há os desafios trazidos pela entrada das instituições de capital aberto, de caráter essencialmente empresarial, que necessitarão ser aprofundados em outros estudos sobre o contexto local. A respeito da organização acadêmica, as instituições do DF se distribuem da seguinte maneira: duas universidades<sup>71</sup> (3%); 10 centros universitários<sup>72</sup> (15,5%); 52 faculdades (80%) e um Instituto Federal (1,5%). É importante salientar que, embora os centros universitários correspondam a uma pequena parte das IES localizadas no DF, existe um movimento de crescimento de instituições com esse tipo de organização acadêmica, no cenário local, principalmente no período pós-2010, conforme observado por Ferraz (2022). De acordo com o referido autor, a estratégia de transformação de organização acadêmica de faculdade para centro universitário foi intensificada, “tornando-se uma das mais relevantes na reconfiguração do subcampo privado do DF” (FERRAZ, 2022, p. 235). Esta é a principal alteração identificada no segmento privado no DF, desde 2010, quando havia quatro centros universitários credenciados no DF. Em 2022, o quantitativo aumentou para 12, segundo o cadastro e-MEC<sup>73</sup>, apresentando uma variação de 200%, no período.

<sup>71</sup> A UniDF não constou do Censo da Educação Superior 2021 (INEP, 2022c), mas consta do cadastro e-MEC.

<sup>72</sup> Duas IES credenciadas como centros universitários, em 2022, não constaram do Censo da Educação Superior (INEP, 2022c). Os dados dessas IES estão no cadastro e-MEC.

<sup>73</sup> Importa destacar que, no cadastro e-MEC (BRASIL, 2017d), no que se refere ao Distrito Federal, constam nove instituições inscritas como escolas de governo. São instituições criadas por diferentes órgãos da administração pública, vinculadas aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, às pessoas jurídicas de Direito Público, no âmbito federal, que oferecem cursos de pós-graduação para a formação de quadro de

Os centros universitários do Distrito Federal são apresentados no Quadro 6, a seguir.

**Quadro 6 – Centros universitários do Distrito Federal, por ano de credenciamento (1999-2022)**

Ano	Instituição
1999	Centro Universitário de Brasília (UniCEUB)
2004	Centro Universitário do Distrito Federal (UDF)
2004	Centro Universitário Euro-Americano (Unieuro)
2005	Centro Universitário Planalto do Distrito Federal (Uniplan)
2011	Centro Universitário do Instituto de Educação Superior de Brasília (Iesb)
2014	Centro Universitário Estácio de Brasília (Estácio Brasília)
2016	Centro Universitário Projeção (Uniprojeção)
2018	Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos (Uniceplac)
2019	Centro Universitário Icesp (Unicesp)
2021	Centro Universitário Mauá de Brasília (Unimauá)
2022	Centro Universitário LS (UniLS)
2022	Centro Universitário Processus (UniProcessus)

Fonte: elaborado pela autora, com base no cadastro e-MEC (2023).

O crescimento dos centros universitários no DF é convergente com o observado na realidade nacional. Em 2011, no Brasil, havia 131 centros universitários. Em uma década, o quantitativo foi ampliado para 350 (INEP, 2022c), apresentando um crescimento de 167%, no período. O aumento percentual no Distrito Federal foi maior, dando a dimensão da importância desse fenômeno para a realidade local. Observa-se, assim, a consolidação do processo concorrencial entre as IES, associada a um crescimento menor e uma estabilidade no total das instituições que compõem o subcampo privado local. No diálogo com o cenário nacional, verifica-se que a expansão dos centros universitários não é uma característica única do DF. Todavia, esse crescimento se apresenta de forma acentuada na realidade local, principalmente quando se considera a concentração do número de matrículas nos centros universitários locais (44,8%) em relação ao quantitativo de matrículas dos centros universitários no Brasil (28,9%), no ano de 2021 (INEP, 2022c).

Destaca-se que a realidade local tem uma expressiva concentração de IES em RA de população com alta renda, como o Plano Piloto. No entanto, a maior parte da população do DF (54,8%) está na faixa de renda média-baixa e baixa (FERRAZ, 2022). Este dado revela a

---

peçoal. Além disso, constam no cadastro cinco instituições classificadas como, especialmente, cadastradas para oferta de curso de pós-graduação *lato sensu*.

contradição existente entre a condição social da população e a distribuição geográfica das instituições no Distrito Federal. Associa-se a isso o fato de que as matrículas da educação superior local estão concentradas nas instituições privadas (79,6%). A realidade concreta demonstra a dimensão da desigualdade social e da dificuldade de acesso a esse nível educacional no cenário local.

Sobre a avaliação e regulação da educação superior, o crescimento do número de centros universitários, nos âmbitos nacional e local, significa a possibilidade da ampliação da implementação da política de autorregulação, uma vez que essas instituições possuem autonomia para criar cursos, dentre outras prerrogativas. Assim, a avaliação externa de cursos de graduação só acontece no momento de reconhecimento dos cursos, quando da formatura da primeira turma de estudantes, não havendo acompanhamento do poder público da qualidade do curso ofertado antes disso.

### **3.4 Síntese parcial**

Neste capítulo, fez-se o movimento de conhecer, do ponto de vista teórico-conceitual, a noção de campo formulada por Bourdieu (2003; 2004a; 2004b) e a sua contribuição para a compreensão da realidade da educação superior, em especial, no contexto brasileiro. O campo constitui uma abordagem explicativa importante no entendimento da ação dos agentes e das relações que estabelecem no espaço competitivo, em que o jogo acontece. Essa analogia é apropriada à análise do campo da educação superior pelas características de disputa compartilhada entre os indivíduos e os grupos que transitam pelo campo.

Voltando-se para a realidade brasileira, buscou-se entender os determinantes históricos que explicam o seu desenvolvimento e a configuração assumida, desde o início da oferta dos primeiros estudos superiores no período colonial, perpassando brevemente pelos contextos político, econômico e social, até a constituição da primeira universidade em 1920. Após esse advento, a análise recaiu sobre a constituição do campo da educação superior, levando em conta os tensionamentos entre os subcampos público e privado e o debate acerca dos modelos institucionais a serem adotados para a sua expansão e seu desenvolvimento. Logo, a disputa entre o modelo universitário/não universitário e público e privado perpassou toda a análise empreendida sobre a educação superior brasileira. Na perspectiva de articular o todo com a parte, neste capítulo, foram investigadas a criação e a consolidação do campo da educação superior no DF, *locus* desta pesquisa.

Marcadamente heterogêneo e privado, o campo da educação superior local foi analisado à luz de quatro momentos da sua constituição: a gênese e instalação do campo; a expansão; a consolidação e a reorganização privado mercantil desse campo. O seu estudo demonstrou o predomínio do segmento privado da educação, apesar do movimento de instalação de instituições públicas, nos últimos anos. O novo momento da educação superior no Distrito Federal é caracterizado pela adoção de estratégias concorrenciais que passam pela transformação acadêmica de IES e pela entrada de empresas educacionais de capital aberto no campo.

## **CAPÍTULO 4 – SINAES E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA: PERCURSO METODOLÓGICO E EXPERIÊNCIA CONCRETA**

Este capítulo se dedica a discutir as perspectivas de análise, a interpretação de dados e a contextualização e caracterização do perfil e da identidade das IES públicas e privadas selecionadas para a pesquisa, além dos órgãos de Estado responsáveis pela avaliação e regulação da educação superior. Além disso, são apresentados os dados da realidade concreta dos processos de credenciamento e credenciamento das IES, problematizados os elementos que compreendem a avaliação institucional externa realizada no âmbito do Sinaes.

Tendo como método o materialismo histórico-dialético, partiu-se da noção de avaliação da educação superior como política pública que se concretiza na realidade das IES, desde os normativos legais e as práticas avaliativas realizadas pelo poder público. As percepções acerca dessas práticas puderam ser apreendidas por meio de documentos e dos discursos dos agentes participantes do campo da educação superior. A perspectiva de análise e interpretação de dados adotada assume a educação superior como uma totalidade que apresenta contradições e mediações, podendo ser transformada por meio da práxis dos sujeitos envolvidos, uma vez que consiste no resultado da ação humana, sendo histórica e dinâmica.

### **4.1 Perspectivas de análise e interpretação de dados**

A análise e a interpretação dos dados representam uma etapa importante do desenvolvimento da pesquisa. Neste sentido, considerando-se o objetivo do estudo, a análise da avaliação institucional externa e sua relação com a diversidade institucional foi realizada a partir do contexto político, histórico e social em que o objeto está inserido. Para tanto, foi adotado o materialismo histórico-dialético como método norteador da pesquisa, por ser concebido como o percurso metodológico que pode contribuir para o conhecimento da complexa realidade da educação superior brasileira e do DF. O estudo da avaliação institucional externa buscou conhecer suas contradições e mediações, na perspectiva de articular o todo e as partes, considerando-se as condições objetivas em que os fenômenos acontecem, a partir do movimento dialético.

O exame dos dados foi realizado com base na análise de conteúdo (BARDIN, 2021), reconhecendo-se que essa análise só é possível se for permeada pela dinâmica dos acontecimentos reais. Isto posto, é possível afirmar que, para a interpretação dos dados da

pesquisa, foi preciso compreender as relações que marcam a implementação da política pública de avaliação. Assim sendo, para a análise dos documentos e dos relatos dos participantes da pesquisa, necessitou-se considerar as transformações que ocorreram na sociedade e no Sinaes.

A análise de conteúdo consiste em um “conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2021, p. 40), visando a obter indicadores que permitam a inferência de conhecimentos acerca das condições de produção e recepção dessas comunicações. A finalidade implícita ou explícita da AC é a inferência de conhecimentos, que consiste no procedimento de passar da descrição à interpretação. As etapas propostas por Bardin (2021) e utilizadas na pesquisa foram sistematizadas na Figura 1.

**Figura 1 – Roteiro de análise de conteúdo**



Fonte: elaborada pela autora, com base em Bardin (2021).

Como sintetizado na Figura 1, a análise de conteúdo se organiza em torno de três momentos: i) pré-análise; ii) exploração do material, e iii) tratamento dos resultados. A etapa de pré-análise consiste na organização do material a ser analisado e permite a sistematização das ideias e a elaboração de um plano de análise. Nesta fase, os documentos são escolhidos, as hipóteses e objetivos da análise são formulados, bem como os indicadores que fundamentam a interpretação final são elaborados. Na etapa da pré-análise, é realizada a leitura flutuante, que é o contato inicial com os documentos. Assim, para a definição do *corpus* desta pesquisa, foram adotados os critérios da exaustividade, homogeneidade e pertinência (BARDIN, 2021).

A segunda etapa – exploração do material – consiste na aplicação sistemática das escolhas realizadas durante a pré-análise e se concretiza nas operações de codificação, decomposição e categorização, em função das regras previamente definidas. A codificação é o tratamento do material, que transforma os dados brutos em uma representação do conteúdo ou da sua expressão. Nesta pesquisa, foram adotados como unidades de registro temas relacionados ao objeto de estudo, a saber: avaliação e regulação da educação superior; avaliação institucional externa; diversidade institucional e economia do conhecimento. A categorização consiste no processo de classificação dos elementos constitutivos da mensagem, pela diferenciação e pelo reagrupamento, conforme os critérios definidos previamente. A terceira etapa – tratamento dos resultados – busca colocar em destaque as informações fornecidas pela análise, por meio da proposição de inferências e da interpretação, tendo em vista os objetivos da pesquisa, a fim de se alcançar resultados significativos e fiéis.

Para Bardin (2021, p. 142), a análise qualitativa não “rejeita toda e qualquer forma de quantificação”, permitindo ao investigador adotar diferentes perspectivas de identificação dos elementos no texto, a fim de verificar a sua relevância no contexto da sua pesquisa. Considerando-se essa premissa, por meio da AC, buscou-se inferir conhecimentos que ultrapassam o conteúdo manifesto, com o intuito de se chegar à interpretação do fenômeno estudado, em um movimento que parte da aparência para a essência, almejando-se conhecer a realidade objetiva.

Apoiando-se em Marx (1985), é possível entender que um fenômeno tem, em si, múltiplas determinações e dimensões, dentre elas, a quantidade e a qualidade. Conseqüentemente, essas dimensões não podem ser separadas no processo de busca do conhecimento. Neste sentido, utilizar a análise de conteúdo implica discutir os aspectos que envolvem a natureza quantitativa e qualitativa dos fenômenos e abordá-los de forma a apreender sua dinâmica e determinações. Destarte, pode-se considerar falso o dilema da dicotomia entre quantidade e qualidade, tendo em vista que compõe uma unidade.

Bourdieu (2004a), por sua vez, coloca-se contra o que ele denomina de escravismo metodológico na análise de qualquer fenômeno social e assevera que: “mantenho com os autores uma relação muito pragmática: recorro a eles como “companheiros”, no sentido da tradição artesanal, como alguém a que se pode pedir uma mão nas situações difíceis” (p. 41). Assim sendo, a partir do movimento dialético, entende-se que os diversos aspectos da realidade se conectam, de modo que os fenômenos não podem ser entendidos isoladamente, devendo ser considerados seus aspectos constitutivos, seu contexto, suas contradições e seus antagonismos.

Para a sistematização do *corpus* desta pesquisa, foi utilizado o *software* MaxQDA 2022 Plus, que possibilitou uma melhor organização das informações coletadas e das transcrições de entrevistas. Além disso, o referido *software* contribuiu para a realização da atividade de categorização e subcategorização das unidades de registro e de contexto.

Conforme mencionado na Introdução, para a realização deste estudo, foram adotadas as categorias metodológicas totalidade, contradição e mediação, na perspectiva de se investigar a avaliação institucional externa em suas múltiplas dimensões, para se conhecer as contradições, mediações e a dinâmica que ajudam a compreendê-la na sua concretude. A totalidade – concebida como um todo estruturado de natureza dialética que pode ser racionalmente compreendido – foi uma categoria do materialismo histórico-dialético fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa. Reconhecer a avaliação da educação superior como uma totalidade concreta não significa que se pretende conhecer todos os aspectos dessa realidade ou exaurir as suas particularidades. Antes, permite conhecer o lugar do objeto na realidade concreta, no movimento que opera do todo para as partes e das partes para o todo, revelando as contradições e mediações que perpassam a atividade prática dos envolvidos na avaliação e regulação da educação superior.

A categoria contradição contribuiu para a compreensão do movimento e da dinâmica da avaliação institucional externa em sua relação com a diversidade institucional. Partiu-se do pressuposto de que essa articulação não se estabelece diretamente, mas é fruto das mediações que devem ser criadas entre a política e a realidade concreta. As contradições do Sinaes foram se estabelecendo ao longo da sua existência, por ação do Estado e dos agentes do campo. Deste modo, a avaliação foi se afastando dos seus princípios originais e assumindo o papel de instrumento de controle e regulação, explicitando as suas contradições. Importa destacar que as contradições tendem a provocar mudanças constantes, tendo em vista que o seu caráter intrínseco é o movimento em sua vinculação com a realidade concreta.

A categoria mediação favoreceu a apreensão da avaliação institucional externa, um objeto resultante de um processo histórico, determinado pelas condições objetivas, como produto de uma realidade eivada de contradições. Partindo-se desses pressupostos, procurou-se conhecer como a avaliação institucional externa se relaciona com a diversidade institucional, a partir da visão dos dirigentes dos estabelecimentos selecionados e dos representantes dos órgãos do Estado, responsáveis pela implementação das políticas de avaliação e regulação da educação superior, tendo como referencial o contexto contemporâneo da economia do conhecimento.

Além das categorias do método, a investigação contou com categorias de conteúdo, definidas *a priori*. De acordo com Franco (2018), as categorias definidas *a priori* são

predeterminadas em função de uma resposta específica buscada pelo pesquisador, enquanto as categorias não definidas *a priori* emergem das falas e do conteúdo das respostas. As categorias de conteúdo são específicas para cada pesquisa e determinadas a partir dos seus objetivos. Considerando-se esses pressupostos, as categorias de conteúdo *a priori* foram fundamentais para a análise e interpretação dos dados, pois serviram como guia para alcançar os objetivos da pesquisa. Foram adotadas as seguintes categorias:

- i) avaliação e regulação da educação superior – esta categoria possibilitou a discussão sobre a natureza das funções desempenhadas pelo Estado na educação superior, com ênfase no seu caráter complementar e antagônico materializado pela execução do Sinaes;
- ii) avaliação institucional externa e diversidade institucional – permitiram aprofundar o conhecimento sobre as mediações estabelecidas entre avaliação institucional externa e diversidade institucional, revelando seus nexos e contradições na realidade concreta;
- iii) heterogeneidade da educação superior e economia do conhecimento – proporcionaram um melhor entendimento da heterogeneidade do campo da educação superior, considerando o papel desempenhado pela economia do conhecimento nas alterações ocorridas na educação superior.

Ao elaborar o referencial teórico da tese, as categorias *a priori* foram identificadas e contribuíram para a elaboração do roteiro de entrevista e a análise dos dados, permitindo a codificação e categorização de todas as informações. Da análise dos dados emergiram as categorias *a posteriori*: (i) mercantilização e concorrência e (ii) avaliação defensiva como prática.

## **4.2 Materialismo histórico-dialético: a unidade entre a teoria e a realidade**

O método materialismo histórico-dialético concebe a realidade concreta como a síntese de muitas determinações, uma totalidade. Neste sentido, ainda que o concreto surja no pensamento como um resultado, ele se constitui como o ponto de partida para se conhecer um fenômeno (MARX, 2008). A partir dessa perspectiva, o percurso da investigação pressupõe o conhecimento da realidade empírica, por meio da apreensão das determinações e das dinâmicas do objeto estudado. Esse movimento conduz à reprodução do concreto real no plano do pensamento e possibilita a ascensão do abstrato ao concreto. Assim, o método materialismo histórico-dialético pressupõe a *práxis*, que significa a unidade entre a teoria e a realidade, a reflexão e a transformação social. Desta maneira, Vázquez (2007, p. 394) assinala que a *práxis*

é a “atividade material humana transformadora do mundo e do próprio homem”. Para o autor, a práxis é atividade objetiva, mas, ao mesmo tempo, subjetiva e consciente. Assim, não se limita a uma atividade teórica e nem a uma atividade meramente material, antes se constitui na atividade em que o homem produz a si próprio.

Na visão do materialismo histórico-dialético, a teoria é “o movimento real do objeto transposto para o cérebro do pesquisador – é real reproduzido e interpretado no plano ideal” (PAULO NETTO, 2011, p. 21). Nesta perspectiva, o pesquisador reproduz o movimento real e histórico do objeto pesquisado, sua estrutura e dinâmica. Ao fazer isso, busca apreender a essência do objeto, a partir da sua existência real (independente da consciência e da percepção idealizada pelo pesquisador), compreendendo que o objeto resulta das relações estabelecidas pelos homens, sob determinadas condições objetivas.

Ao tratar sobre o processo de conhecimento da realidade social, Marx (1989) distinguiu dois métodos que envolvem o desenvolvimento do saber científico: o método de investigação e o método de exposição. O primeiro diz respeito ao processo de conhecimento do real que deve ser alcançado, a partir do estudo das relações sociais estabelecidas pelos homens, em suas situações concretas, por meio do pensamento. Exige o máximo esforço possível, para que se alcance o domínio do concreto, na apropriação do fenômeno investigado, por meio da análise das suas formas de desenvolvimento e nexos internos. Assim sendo, a investigação compreende a minuciosa apropriação da matéria, a análise da sua forma de desenvolvimento e a investigação da sua coerência interna. O segundo – exposição dos resultados –, por sua vez, se concretiza por meio da realização da síntese detalhada da realidade concreta e da apropriação crítica do objeto, consistindo na reprodução ideal da existência do fenômeno, de forma a constituir uma totalidade orgânica. Logo, a exposição consiste no resultado da investigação, na apropriação crítica e científica do objeto, em que são apresentados o desenvolvimento e os desdobramentos, de forma a transformar o abstrato em concreto (KOSIK, 1976).

Durante a investigação, ao se utilizar o materialismo histórico-dialético, o pesquisador desenvolve o método de pesquisa tendo como ponto de partida as perguntas elaboradas sobre o fenômeno estudado. A exposição funda-se sobre os resultados obtidos na investigação. Ao elaborar a diferença sobre o método de investigação e o método de exposição, Marx (1989) alerta sobre a necessidade de se apropriar do conhecimento profundo do objeto, a fim de se chegar à exposição do movimento real.

A pesquisa deve dominar a matéria até o detalhe; analisar as suas diferentes formas de desenvolvimento e descobrir a conexão íntima que existe entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que o movimento real pode ser adequadamente exposto.

Quando se consegue isto e a vida da matéria se reflete no plano ideal, seu resultado pode até parecer alguma construção a priori. Entretanto, o meu método dialético é, em sua base, não apenas diferente do método hegeliano, mas o seu inteiro oposto (p. 429).

Na investigação da realidade social, é necessário que o pesquisador consiga reproduzir idealmente o processo real, o movimento de constituição do objeto de pesquisa, a partir do conhecimento das condições que lhe dão origem e sobre as quais ele se desenvolve. Significa analisar e apreender o movimento real, considerando-se que os resultados obtidos são provisórios, frutos de determinada realidade histórica e das relações sociais estabelecidas. O conhecimento produzido, portanto, não pode ser concebido como acabado, mas deve se constituir como um processo, na constante busca de apreensão do real e das suas múltiplas determinações.

No materialismo histórico-dialético, o conhecimento é alcançado a partir do estudo das particularidades das relações estabelecidas pelos homens em situações concretas, buscando relacionar a totalidade e as partes que a compõem, a fim de se apreender suas relações. Trata-se de um esforço para alcançar o domínio do real, por meio da apropriação das suas formas e dos nexos internos. Sob essa perspectiva, fazer pesquisa científica significa conhecer o concreto em detalhe, realizar a análise de suas diferentes formas e apreender a relação existente entre elas (MARX, 1989). Para tanto, é necessário romper com o conhecimento imediato, revelado pela aparência, e buscar conhecer as relações que determinam a essência do objeto estudado.

Nesse processo de apreensão do fenômeno, o pesquisador deve ascender do abstrato ao concreto, por meio do conhecimento do conjunto de relações e das múltiplas determinações que constituem a totalidade do objeto, apreendendo suas determinações e contradições. Esse processo de elaboração do conhecimento consiste, conforme aponta Kosik (1976, p. 30), em “um movimento da parte para o todo e do todo para a parte; do fenômeno para a essência e da essência para o fenômeno; da totalidade para a contradição e da contradição para a totalidade; do objeto para o sujeito e do sujeito para o objeto”. Neste contexto, procura-se compreender a realidade nas suas diferentes dimensões, superando-se o teor abstrato do pensamento e a percepção imediata do objeto.

O materialismo histórico-dialético contribuiu para a análise da avaliação institucional externa, entendida como uma parte da totalidade da política de avaliação da educação superior, que é o Sinaes. O método permitiu revelar a dinâmica e a relação estabelecida entre a política de avaliação da educação superior desenvolvida pelo poder público e as práticas adotadas pelas IES, no que se refere mais especialmente à diversidade institucional, a partir da análise do

movimento dialético real. Buscou-se, dessa forma, apreender a totalidade da avaliação institucional externa, tratando do que era específico e singular.

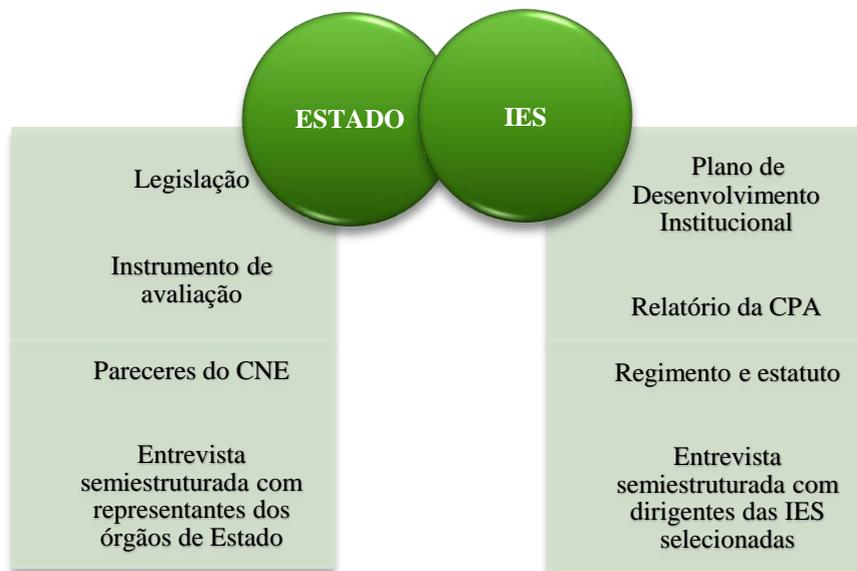
Destaca-se que o contexto histórico estudado é marcado pelos pressupostos da economia do conhecimento. Nesse cenário, a educação superior se apresenta, de forma explícita, como um bem mercadológico, fundamental para o desenvolvimento social e econômico dos países. Isso significa transformar o conhecimento em riqueza, a partir da adoção de uma nova epistemologia nas instituições de educação superior, baseada no uso de um modelo gerencial de atuação institucional (SOUSA, 2022). Essa visão se contrapõe à concepção da educação superior como bem público e direito social/universal, orientada para a produção social do conhecimento e para o interesse geral da sociedade, com foco no desenvolvimento das capacidades humanas e na construção da humanidade em seus valores fundamentais e universais (DIAS SOBRINHO, 2005). Portanto, encontram-se em disputa duas visões contraditórias acerca da educação superior: bem público ou mercadoria.

### **4.3 Avaliação institucional externa: práticas e perfis**

Partindo-se do entendimento da avaliação institucional externa como parte de uma totalidade que é a avaliação da educação superior, buscou-se, nesta pesquisa, analisar as práticas adotadas e os documentos produzidos pelas IES selecionadas para serem investigadas e pelo poder público, enquanto responsáveis pela execução da política pública, seja na qualidade de instituições avaliadas, seja como órgãos do Estado. Isto posto, intentou-se superar a aparência imediata do objeto estudado para se chegar à essência, à reprodução espiritual e intelectual da realidade, partindo-se da atividade prática objetiva dos sujeitos (KOSIK, 1976).

A coleta dos dados se deu a partir da perspectiva, por um lado, da atuação das IES, que se constituem como sujeito e objeto da avaliação institucional, ao mesmo tempo que buscam estabelecer identidades e práticas institucionais que as distingam no campo da educação superior do DF. Por outro lado, considerou-se a atuação do Estado como avaliador e regulador, que formula a política e elabora as normas e os instrumentos que regem as atividades de avaliação e regulação. As práticas das IES e dos órgãos do Estado se complementam e se articulam em um todo estruturado, que é a política de avaliação da educação superior, consubstanciada pelo Sinaes. A Figura 2 ilustra as fontes de coleta utilizadas na pesquisa.

**Figura 2 – Fontes de coleta de dados para análise da relação entre a avaliação institucional externa e a diversidade institucional das IES do DF**



Fonte: elaborada pela autora, 2023.

Na pesquisa realizada, optou-se por adotar como fontes de coleta de dados documentos que demonstrassem a atuação do Estado, por meio da implementação da política pública de avaliação e regulação. Para isso, foram analisados: decretos, leis e normas da educação superior; instrumentos de avaliação institucional externa (presencial e a distância) de credenciamento, credenciamento e transformação de organização acadêmica, e pareceres do CNE acerca do credenciamento e credenciamento das IES selecionadas.

Outra fonte de coleta de dados foram os documentos produzidos pelas IES, como Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), relatórios de autoavaliação institucional, estatutos e regimentos internos. A análise desses documentos permitiu conhecer o perfil e a identidade institucional das IES selecionadas, buscando distinguir melhor a sua atuação no campo da educação superior do Distrito Federal. Além disso, procurou-se conhecer as informações estatísticas disponíveis acerca da realidade da educação superior local e nacional, sobre as quais repercutem as tendências mais gerais da educação superior mundial.

Além da análise documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dirigentes (reitores, diretores ou coordenadores) dos estabelecimentos públicos e privados selecionados para a pesquisa. A escolha por esses sujeitos se deu em virtude da responsabilidade que têm na implementação das normas e as orientações emanadas do Estado. Foram entrevistados, também, representantes dos órgãos de Estado que atuam na formulação e execução da política pública de avaliação e regulação da educação superior, no âmbito do

Sinaes (Seres, Inep, Conaes e CNE). A partir dos dados coletados, compreendeu-se a relação entre a avaliação institucional externa e a diversidade institucional. O foco esteve sobre os processos regulatórios de credenciamento e reconhecimentos institucionais que autorizam a abertura e a permanência das IES no sistema federal de ensino.

A adoção da entrevista semiestruturada permitiu que os entrevistados discorressem sobre a sua vivência e percepção acerca da política pública, como gestores de instituições de educação superior ou como gestores/membros de colegiados do setor público. A reflexão se pautou na avaliação institucional externa, na sua vinculação com a qualidade da educação, na diversidade institucional e nos desafios trazidos pela economia do conhecimento, resultando em relatos que se constituíram em um rico material de pesquisa.

Tendo em vista a configuração do campo da educação superior no DF e sendo a heterogeneidade uma categoria empírica de análise, foram critérios na definição das IES selecionadas para a pesquisa: (i) organização acadêmica; (ii) categoria administrativa; (iii) obtenção de CI em avaliação institucional externa, realizada em virtude de processo de credenciamento ou de reconhecimentos institucionais presenciais, no período de 2018 a 2021, e (iv) localização geográfica.

A escolha do recorte temporal, de 2018 a 2021, se deu tendo em vista a publicação do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017a), que trouxe alterações nos processos de avaliação e regulação, somadas à adoção de novo instrumento de avaliação institucional externa, a partir do mesmo ano. A realização da pesquisa no espaço geográfico do DF levou em consideração a dinâmica de desenvolvimento do campo da educação superior local, marcada por movimentos observados, nas últimas duas décadas, que diversificaram a sua oferta. O primeiro deles diz respeito à fusão de instituições e à aquisição de estabelecimentos de pequeno porte, por mantenedoras detentoras de capital econômico e acadêmico mais expressivos, além da entrada de novas IES nesta unidade federativa, advindas de outras regiões do país, conforme apontado por Sousa (2013). O segundo movimento está relacionado à adoção da estratégia de transformação acadêmica de faculdades em centros universitários, no período pós-2010, observada por Ferraz (2022), que tem alterado a configuração da educação superior local.

Em razão disso, o campo da educação superior do Distrito Federal é *locus* privilegiado para a investigação acerca da relação entre a avaliação institucional externa e a diversidade

institucional. Em consulta ao cadastro e-MEC, foram selecionadas 13 IES<sup>74</sup>, sendo que 11 instituições aceitaram participar da pesquisa<sup>75</sup>, constituindo um conjunto de três instituições federais e oito instituições do segmento privado. Conforme explicitado anteriormente, foram entrevistados os dirigentes das IES e os representantes do Inep, da Seres, da Conaes e do CNE, totalizando 15 entrevistas. Os participantes da pesquisa estão apresentados na Tabela 8.

**Tabela 8 – Participantes da pesquisa**

Participantes da pesquisa	Quantidade
Dirigentes de IES	11
Representante do Inep	1
Representante da Seres	1
Representante da Conaes	1
Representante do CNE	1
Total	<b>15</b>

Fonte: elaborada pela autora, com base nos dados da pesquisa (2023).

No que se refere ao acesso aos documentos analisados, importa destacar que o Decreto nº 9.235/2017, no artigo 102, estabelece que as informações processuais relativas às mantenedoras e às IES privadas e a seus cursos, apresentadas ao MEC, são classificadas como reservadas pelo prazo de cinco anos (BRASIL, 2017a). Assim, não são disponibilizados, de forma pública, os relatórios de avaliação institucional externa e as informações constantes dos processos de credenciamento e reconhecimentos das IES. As informações disponíveis são o CI obtido nas avaliações *in loco*, os pareceres emanados do CNE e as portarias publicadas no Diário Oficial da União, quando finalizado o trâmite dos processos no sistema e-MEC.

A Portaria nº 21, de 21 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o sistema e-MEC e o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior, estabelece, no artigo 4º, que os documentos que integram o e-MEC são públicos, “exceto nas hipóteses de sigilo imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado ou que digam respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas” (BRASIL, 2017d). Essa mesma normativa prevê, ainda, que os dados relativos aos incisos III, IV e X, do art. 21, do Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL

<sup>74</sup> Importa destacar que as IES públicas estaduais não compõem o Sistema Federal de Ensino. Essas IES são reguladas e avaliadas no âmbito dos seus respectivos Conselhos Estaduais de Educação. Por este motivo, não são submetidas à avaliação institucional externa realizada pelo Inep. Assim sendo, as IES mantidas pelo governo do Distrito Federal não compuseram o grupo de IES selecionadas para esta pesquisa.

<sup>75</sup> Apesar de diversas tentativas de contato virtual e presencial, por e-mail e protocolo de ofício, duas instituições não se manifestaram sobre a participação na pesquisa.

2017a), são de acesso restrito. Os incisos citados referem-se às informações constantes do PDI das IES que dizem respeito aos seguintes assuntos:

- i) cronograma de implantação e desenvolvimento da IES e de cada um dos seus cursos - especificação de modalidade de oferta, programação de abertura de cursos, aumento de vagas, ampliação de instalações físicas e, quando for o caso, da previsão de abertura de campus fora de sede e de polos de educação a distância.
- ii) Organização didático-pedagógica da IES, com a indicação de número, natureza e vagas de cursos, unidades e câmpus para oferta de cursos presenciais, polos de educação a distância e incorporação de recursos tecnológicos.
- iii) Demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras.

Apesar de a Lei nº 10.861/2004 assegurar o “caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos” (BRASIL, 2004a), as informações referentes à avaliação institucional externa não são disponibilizadas pelo Estado, em sua integralidade. O Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017a), por sua vez, estabelece que cabe às IES a ampla divulgação dos atos institucionais e de cursos, de interesse dos seus estudantes, nos termos previstos no art. 47 da LDBEN, de 1996 (BRASIL, 1996a). Desta maneira, documentos institucionais – como o PDI, o relatório de avaliação institucional interna, estatutos e regimentos internos – podem ser encontrados nas páginas eletrônicas de determinadas IES, não se constituindo como uma prática adotada por todas as instituições de forma rigorosa. Nessas páginas, documentos relacionados aos cursos (matriz curricular e projeto político-pedagógico) são mais frequentemente encontrados do que documentos institucionais. Provavelmente os documentos de cursos sejam disponibilizados pelas IES por causa do interesse que podem despertar em potenciais futuros estudantes.

Durante a busca pelos documentos, foi possível observar que, nas páginas eletrônicas de algumas IES, os documentos institucionais não se encontravam atualizados e se referiam ao período coincidente com a última avaliação institucional externa realizada, indicando a preocupação das IES em reformular seus documentos, principalmente nos momentos da recepção das comissões de avaliação. Outras IES, no entanto, apresentavam vasta documentação institucional em seus sítios eletrônicos, com histórico e relatórios das autoavaliações, além do PDI. Considerando-se essa realidade objetiva, não foi possível localizar os documentos institucionais e os relatórios de autoavaliação de todas as IES selecionadas para a pesquisa.

Tendo em vista que os relatórios de avaliação institucional externa elaborados pelas comissões do Inep não são disponibilizados, as informações necessárias à pesquisa foram

buscadas nos pareceres emanados pelo CNE, no que se refere ao credenciamento e credenciamento institucional presencial. Os pareceres do referido CNE são públicos e ficam disponíveis, na íntegra, no portal do MEC.

Foi realizado, também, o levantamento de informações acerca das instituições de educação superior no DF, na visão pública do cadastro e-MEC ([emec.mec.gov.br](http://emec.mec.gov.br)). Trata-se da base de dados oficial relativa aos cursos e às IES, mantida pelo MEC e disponível para consulta, nos termos da Portaria Normativa nº 21/2017 (BRASIL, 2017d). O uso dessa base de dados permitiu o levantamento de informações individualizadas das IES (índices, portarias, dados da mantenedora, endereços, dentre outras). Além disso, foram utilizados os dados do Censo da Educação Superior, de responsabilidade do Inep. Essas informações possibilitaram conhecer a realidade da educação superior local e nacional em diferentes períodos históricos.

#### **4.3.1 Perfil e identidade das IES selecionadas para a pesquisa**

Na perspectiva do materialismo histórico-dialético, a mediação possibilita explicitar a relação dialética que existe entre o particular e o geral, o todo e as partes (MARX, 2008), a fim de que se possa conhecer as contradições que marcam a realidade objetiva. Assim sendo, buscou-se conhecer o perfil e a identidade das instituições selecionadas para a pesquisa, aprofundando o conhecimento sobre o campo da educação superior no DF.

Com o intuito de analisar a relação entre a avaliação institucional externa e a diversidade institucional, foram selecionadas, para participar da pesquisa, IES que se enquadram nas categorias administrativas pública e privada. No que se refere à organização acadêmica, essas instituições se constituem como universidade, centros universitários, IF e faculdades, com sede em quatro RA do Distrito Federal.

As IES selecionadas passaram por avaliação institucional externa, em processo de credenciamento ou de credenciamento, na modalidade presencial. Os conceitos institucionais obtidos pelas IES e os respectivos anos das avaliações são apresentados no Quadro 7.

**Quadro 7 – Conceitos institucionais e IGC das IES selecionadas para a pesquisa, de acordo com a organização acadêmica e a categoria administrativa**

Código da IES	Organização acadêmica	Categoria administrativa	CI (ano)	CI EaD (ano)	IGC (ano)
UPu1	Universidade	Pública Federal	5 (2020)	3 (2013)	5 (2021)
IPu1	Instituto	Pública Federal	5 (2021)	-	3 (2021)
FPu1 <sup>76</sup>	Faculdade	Pública Federal	4 (2011)	-	-
CPr1	Centro Universitário	Privada	5 (2018)	5 (2019)	3 (2021)
CPr2	Centro Universitário	Privada	4 (2018)	5 (2016)	4 (2021)
FPr1	Faculdade	Privada	5 (2020)	4 (2022)	4 (2021)
FPr2	Faculdade	Privada	4 (2018)	4 (2021)	-
FPr3	Faculdade	Privada	4 (2020)	4 (2018)	4 (2018)
FPr4	Faculdade	Privada	3 (2018)	-	3 (2021)
FPr5	Faculdade	Privada	5 (2020)	4 (2022)	3 (2021)
FPr6	Faculdade	Privada	4 (2018)	-	3 (2021)

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados do cadastro e-MEC (emec.mec.gov.br).

As IES selecionadas apresentam identidades e perfis institucionais distintos, de forma a permitir a coleta de informações acerca da relação da avaliação institucional externa sobre a diversidade institucional. Dessas, três IES privadas não possuem credenciamento para oferta na modalidade EaD (FPr4, FPr5 e FPr6) ou possuem processo em trâmite. Outras duas não apresentam IGC (FPr2 e FPu1), sendo uma instituição pública e a outra de natureza privada (e-MEC, 2023). No conjunto, estão incluídas tanto instituições consideradas tradicionais na oferta de educação superior no campo do DF quanto aquelas que iniciaram o seu funcionamento há menos de 10 anos. A análise dos indicadores apresentados no Quadro 7 aponta para a concentração de resultados satisfatórios obtidos pelas IES na avaliação institucional externa, todas apresentando CI igual ou superior a três.

Ao se comparar os conceitos gerados para as mesmas instituições (CI e IGC), observa-se que o conceito gerado pela avaliação *in loco* (CI) revela uma tendência de ser maior do que o conceito decorrente do IGC. Importa destacar que este último é um indicador de qualidade da educação superior, resultante dos seguintes insumos: i) média do Conceito Preliminar de Curso (CPC) do último triênio dos cursos da IES, ponderada pelo número de matrículas em cada curso computado; ii) média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* atribuídos pela Capes, na última avaliação trienal disponível, e distribuição dos

<sup>76</sup> A IES foi incluída, nesta pesquisa, em virtude do seu perfil diferenciado de faculdade federal, ligada à Força de Segurança Pública.

estudantes entre graduação ou pós-graduação *stricto sensu* (excluídas as informações da pós-graduação, caso a IES não ofereça esse tipo de curso).

Dessa forma, cinco IES apresentam CI maior que o IGC, sendo que quatro delas receberam CI 5 e IGC variando entre 3 e 4. Evidencia-se, também, que quatro IES possuem CI igual ao IGC. Esses dados revelam as diferentes percepções acerca da qualidade das IES, em virtude da adoção de diferentes instrumentos de avaliação (avaliação institucional externa e IGC) para uma mesma instituição.

O perfil e a identidade são aspectos importantes quando se trata da avaliação da educação superior, especialmente quando é abordada a avaliação institucional. Belloni e Belloni (2003) apontam que a avaliação formativa deve considerar a globalidade institucional em suas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e suas inter-relações e, também, “contemplar as características próprias de cada instituição em respeito à sua identidade” (p. 35). Assim sendo, a avaliação institucional deve ser realizada com vistas a conciliar o todo e as partes, o geral e o específico, a particularidade e a globalidade.

Os autores afirmam que os instrumentos avaliativos devem ser capazes de identificar ações e estratégias que visam à melhoria da instituição e não podem ser “meros classificadores, destinados a separar instituições que estão acima de um certo nível de qualidade e produtividade daquelas que estariam abaixo desse nível” (BELLONI; BELLONI, 2003, p. 35). Assim sendo, a avaliação e seus instrumentos devem propiciar a reflexão, o autoconhecimento e o fortalecimento da identidade institucional, por meio do respeito às características próprias de cada instituição, levando-se em consideração “as forças institucionais atuantes em seu ambiente específico, a missão institucional e o seu projeto acadêmico” (p. 36). A avaliação institucional, interna e externa, assume o papel de ferramenta fundamental voltada para o desenvolvimento institucional e a tomada de decisão, sem perder de vista o compromisso social de contribuir para o crescimento acadêmico-científico das instituições e da própria sociedade.

Corroborando esse entendimento, Dias Sobrinho (2000) destaca que a avaliação não deve se restringir a medir quantidades e comparar instituições. Ao contrário, a avaliação precisa levar em consideração “a diversidade, a identidade que torna única a cada uma delas, as condições específicas e a história que instauram distintas relações de produção e compromissos sociais” (p. 94). Além disso, o autor menciona que a avaliação institucional precisa distinguir as instituições, conhecer os seus processos e missões, tendo em vista que o “sistema universitário é extremamente caótico e as instituições precisam ter reconhecidas as suas individualidades” (p. 93). Desta forma, a avaliação não deve servir para comparar realidades

diferentes, ao contrário, precisa considerar que cada instituição é única e apresenta diferentes condições de funcionamento, dentre outras singularidades.

Cunha (2006) conceitua identidade institucional como “processo subjetivo que envolve representações simbólicas e imaginários de uma instituição, que incidem sobre os sujeitos e coletivos sociais” (p. 404). A autora destaca que a identidade institucional é construída no interior das organizações e tem relação com espaços de convivência e sentimentos de pertencimento, significados coletivos e valores.

Não obstante a identidade seja uma construção interna da IES, Sousa (2021) ressalta que a identidade institucional se consolida na relação com os demais estabelecimentos que compõem o campo da educação superior. Conforme o autor aponta, a identidade demanda reconhecimento das diferenças e tem como referência outras instituições, tendo em vista que

[...] a identidade de cada IES não se constitui de maneira isolada e independente das demais, seja ela universitária ou não universitária, tomando as outras como referência, a partir das relações estabelecidas entre elas. Todavia, ainda que cada instituição busque construir uma identidade, considerando a trajetória que possui e a missão que expressa há níveis diferenciados de reconhecimento delas no campo da Educação Superior” (SOUSA, 2021, p. 47).

Observa-se que a construção da identidade institucional acontece em dois sentidos: um interno, que tem como base as relações estabelecidas no interior da instituição, e outro externo, que se estabelece no campo da educação superior, a partir da posição ocupada na hierarquia desse espaço. A identidade resultante desse último contexto é determinada pelas relações que mantêm com as demais instituições, considerando as estratégias adotadas na relação de competição e colaboração no campo. Neste contexto, compreende-se que a identidade institucional é um processo que se materializa por meio das relações sociais.

O reconhecimento da identidade institucional se consubstancia em um espaço de luta e de colaboração entre os diferentes agentes desse campo (IES, poder público e sociedade civil). Desta forma, a avaliação institucional externa pode se constituir como um dos mecanismos de construção e respeito à identidade. No documento que lançou as bases do Sinaes (BRASIL, 2004c), a identidade institucional foi definida como um valor acadêmico a ser construído pelas IES, tendo em vista “a história, as condições de produção, os valores e objetivos da comunidade, as demandas concretas, as relações interpessoais” (p. 89).

Nessa perspectiva, a avaliação do Sinaes tem como finalidade estabelecer o nexos entre os aspectos específicos institucionais (a identidade) e os elementos mais amplos do sistema de educação superior, na busca pelo conhecimento acerca da realidade de cada IES e do campo

como um todo. Com esse intuito, foi estabelecido que a “avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado da sua atuação, por meio das suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais” (BRASIL, 2004a). Assim sendo, o Sinaes estabeleceu que o conhecimento do perfil das IES se concretiza a partir das 10 dimensões de avaliação obrigatórias, que devem ser consideradas “de modo a respeitar a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas” (BRASIL, 2004a).

Com o compromisso de se manter a confidencialidade das informações obtidas, assim como de evitar a identificação das instituições e dos participantes da pesquisa, foi realizada a codificação das IES, levando-se em conta a organização acadêmica e a categoria administrativa as quais pertencem. Logo, no que se refere à organização acadêmica, foi utilizada a letra “F” para faculdade, “C” para centro universitário, “I” para instituto federal e “U” para universidade. Em relação à categoria administrativa, foram adotadas as letras “Pr” para instituição privada e “Pu” para instituição pública. Os códigos atribuídos às IES selecionadas para o estudo estão descritos no Quadro 8.

**Quadro 8 – Codificação das IES selecionadas para a pesquisa**

<b>Código da IES</b>	<b>Organização acadêmica</b>	<b>Categoria administrativa</b>
UPu1	Universidade	Pública Federal
IPu1	Instituto	Pública Federal
FPu1	Faculdade	Pública Federal
CPr1	Centro Universitário	Privada
CPr2	Centro Universitário	Privada
FPr1	Faculdade	Privada
FPr2	Faculdade	Privada
FPr3	Faculdade	Privada
FPr4	Faculdade	Privada
FPr5	Faculdade	Privada
FPr6	Faculdade	Privada

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa (2023).

São apresentadas a seguir as instituições de educação superior selecionadas para a pesquisa, de acordo com o subcampo ao qual estão vinculadas e a categoria acadêmica.

### a) Instituições do subcampo público

#### Universidade

A UPu1 é uma universidade federal e tem como missão ser uma instituição inovadora e inclusiva, comprometida com as finalidades essenciais de ensino, pesquisa e extensão, integradas para a formação de cidadãos éticos e qualificados, empenhados na busca de soluções democráticas, por meio da atuação de excelência. A sua identidade tem como alicerce a cultura institucional, a autonomia e a colegialidade. Possui estrutura *multicampi*, com quatro unidades em Regiões Administrativas do Distrito Federal.

A UPu1 passou por avaliação institucional externa por ocasião do recredenciamento institucional na modalidade presencial, em 2020. A avaliação resultou no CI 5, com conceitos 5 nos Eixos 1, 2 e 4. Os demais eixos obtiveram conceito acima de 4. O recredenciamento foi publicado com prazo de 10 anos, a partir de 2021. A IES foi recredenciada para oferta de cursos na modalidade EaD, em 2016, após avaliação institucional externa ocorrida em 2013, obtendo CI<sup>77</sup> EaD igual a 3.

#### Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

O IPu1 é um instituto federal e apresenta estrutura *multicampi*, com 10 unidades distribuídas em Regiões Administrativas do Distrito Federal. Pelas características de verticalização do ensino dos IF, o IPu1 atua na educação básica, com a oferta de educação profissional nas modalidades regular e Educação de Jovens e Adultos (EJA), na graduação e na pós-graduação. A instituição tem como missão oferecer ensino, pesquisa e extensão, no âmbito da educação profissional e tecnológica, contribuindo para a formação cidadã e o desenvolvimento sustentável, por meio da inovação e difusão do conhecimento, comprometida com a dignidade humana e a justiça social. Além disso, a instituição concebe a autonomia como fator decisivo para a afirmação da sua identidade institucional.

A IES passou por avaliação institucional externa por ocasião do seu recredenciamento presencial, em 2016, obtendo CI 3, com conceitos inferiores a 3 nos: Eixos 1 – Planejamento e Avaliação Institucional (2,0); Eixo 3 – Políticas Acadêmicas (2,6), e Eixo 4 – Políticas de Gestão (2,6), o que resultou em celebração de Protocolo de Compromisso. Cumprido o referido

---

<sup>77</sup> O CI de cada IES selecionada para a pesquisa encontra-se no Quadro 7.

protocolo, a IES recebeu a segunda avaliação institucional externa, em 2021, quando obteve conceito 5, com a maioria dos eixos avaliados com conceito superior a 4 e o Eixo 4, Políticas de Gestão, avaliado com 5. A IES aguarda a conclusão do processo de credenciamento, protocolado em 2014. O credenciamento para oferta na modalidade EaD foi publicado em 2018.

#### Faculdade

A FPU1 é uma faculdade federal vinculada a uma força de segurança pública local. A instituição tem como missão promover, com excelência, atividades educacionais de preparação de agentes da segurança pública, fundamentadas nos eixos ético, técnico e legal do ensino na área específica, na ciência pedagógica e nos direitos humanos. Ademais, busca desenvolver estudos e pesquisas na área da segurança pública. A avaliação institucional externa foi realizada por ocasião de seu credenciamento, obtendo CI igual a 4, e o credenciamento foi publicado com prazo de três anos. O credenciamento, na modalidade EaD, foi publicado em 2017, com prazo máximo de cinco anos. A IES possui processo de credenciamento presencial em trâmite, 2023, e sua sede está localizada na RA do Plano Piloto.

#### **b) Instituições do subcampo privado**

A seguir, são apresentadas as IES selecionadas para a pesquisa pertencentes ao subcampo privado, de organização acadêmica centro universitário e faculdade.

#### Centros universitários

O CPR1 é um centro universitário privado com fins lucrativos. Apresenta um perfil com ênfase na área de saúde, com 11 cursos, além dos demais ofertados em outras áreas. A IES encontra-se localizada em RA do DF, diferente do Plano Piloto. A mantedora possui apenas uma instituição vinculada, de acordo com o sistema e-MEC. A IES tem como missão realizar a formação de profissionais éticos e competentes, a partir de um saber comprometido com a justiça social e solidariedade, voltado para a cidadania e para o desenvolvimento da região Centro-Oeste, com base em uma educação humanista, crítica e reflexiva. A instituição se propõe, ainda, a zelar pelo compromisso com o desenvolvimento sociocultural da comunidade da RA em que está localizada e do entorno, bem como de toda sociedade brasileira. Passou por

avaliação institucional externa, em virtude do processo de credenciamento e de transformação acadêmica para centro universitário, obtendo CI 5. A IES foi submetida a nova avaliação institucional externa, tendo em vista o credenciamento para oferta de cursos na modalidade EaD, obtendo conceito 5.

O CPr2 é um centro universitário privado, com fins lucrativos, localizado na RA do Plano Piloto, oferta cursos de graduação e apresenta predominância na área de ciências sociais aplicadas e da saúde. A mantenedora possui três IES vinculadas, localizadas em unidades federativas distintas. A missão institucional prevê que a IES tem como propósito a promoção da educação superior, com foco na aprendizagem que permita o desenvolvimento do educando de modo integral, buscando a autorrealização e a formação de profissionais com visão generalista e multidisciplinar. Esses profissionais devem ser conscientes do seu papel social, em um contexto de atualização contínua, que possibilite a atuação no mundo do trabalho, tendo em vista a realidade nacional e internacional. A instituição passou por avaliação institucional externa e obteve conceito 4. No credenciamento para oferta de cursos na modalidade a distância, a IES alcançou conceito 5.

#### Faculdades

A FPr1 é uma faculdade privada com fins lucrativos. A IES possui quatro programas de pós-graduação *stricto sensu* e oferta cinco cursos concentrados nas áreas de Direito, Economia e Administração Pública. Sua sede está localizada na RA do Plano Piloto, e a mantenedora apresenta duas IES vinculadas, em estados distintos. A instituição tem como missão o desenvolvimento e o reconhecimento como centro de estudos independente, de alta qualidade e que contribui para a melhoria das condições sociais, políticas, econômicas e ambientais do país. A IES afirma que busca atender às necessidades da sociedade local, regional e nacional, por meio do seu trabalho acadêmico, para consolidar a sua identidade institucional. Passou por avaliação institucional externa para fins de credenciamento presencial e, na análise dos eixos avaliados, obteve conceito 5.

A FPr2 é uma faculdade privada com fins lucrativos, localizada em RA diferente do Plano Piloto. A mantenedora possui apenas uma instituição vinculada, e a missão da instituição está baseada no compromisso com a RA em que está localizada e com as cidades próximas, no que se refere à formação profissional altamente qualificada, voltada para o desenvolvimento de competências e habilidades fundamentadas nos princípios de qualidade do conhecimento. Seu foco é atender as demandas sociais em consonância com o desenvolvimento sustentável e o

esforço de mobilidade social no país. A instituição passou por avaliação institucional externa, obteve conceito 4 e foi credenciada na modalidade EaD, em 2022.

A FPr3 é uma faculdade privada sem fins lucrativos, vinculada a uma confederação nacional ligada ao setor produtivo rural. Sua sede está localizada na RA do Plano Piloto. A mantenedora da IES apresenta apenas uma mantida vinculada. A missão da instituição está voltada para formar profissionais qualificados, com visão integrada das cadeias produtivas agropecuárias e ênfase em gestão, tendo em vista superar os desafios do setor rural do país. A instituição tem por finalidade a qualificação de produtores, trabalhadores rurais e demais públicos envolvidos com o agronegócio, com o compromisso de impulsionar o desenvolvimento regional, educacional, cultural, tecnológico e científico. Passou por avaliação institucional externa para fins de credenciamento na modalidade presencial e obteve conceito 4. A IES foi credenciada para oferta na modalidade EaD, em 2019.

A FPr4 é uma faculdade privada sem fins lucrativos, mantida por uma entidade que compõe o Sistema S no Distrito Federal<sup>78</sup>. Sua sede está situada na RA do Plano Piloto, e a mantenedora apresenta apenas uma mantida vinculada. Tem como missão educar em nível superior, buscando a inserção de seus alunos no mundo do trabalho, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do DF e do entorno. A identidade institucional está baseada no ideário de uma sociedade voltada para os valores humanos e a dignidade humana. Passou por avaliação institucional externa para fins de credenciamento e obteve conceito 3. A IES não possui credenciamento para oferta de cursos na modalidade EaD.

A FPr5 é uma faculdade privada sem fins lucrativos e sua sede está situada na RA do Plano Piloto, sendo a única mantida vinculada a sua mantenedora. A instituição tem como missão educar pessoas para serem profissionais empreendedores que constroem carreiras promissoras e geram melhorias de qualidade de vida para si e para a sociedade. Seus valores estão baseados nos compromissos referentes a: assegurar a qualidade no processo de ensino e aprendizagem; satisfazer e valorizar os alunos; promover a qualificação e o reconhecimento dos colaboradores; garantir a qualidade e efetividade das rotinas de suporte e melhorar os processos continuamente. Passou por avaliação institucional externa para fins de credenciamento na modalidade presencial e conceito 5. A IES não possui credenciamento para oferta de cursos EaD.

---

<sup>78</sup> O Sistema S é o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica. Essas entidades têm raízes comuns e características organizacionais similares (SISTEMA S, 2015).

A FPr6 é um estabelecimento de caráter privado sem fins lucrativos. Os cursos de graduação ofertados vinculam-se à área de ciências sociais aplicadas e tecnologia, sendo ofertados bacharelados, cursos tecnológicos e licenciaturas. Sua sede está localizada em RA diferente do Plano Piloto, e a mantenedora possui outras duas IES vinculadas. A instituição apresenta como missão a transformação de vidas por meio da aprendizagem significativa e da construção participativa e colaborativa de conhecimento. Apresenta como valores educação, ética, sustentabilidade, diversidade, práticas colaborativas e visão integral da pessoa humana. A instituição passou por avaliação institucional externa e recebeu conceito 4. A IES não possui credenciamento EaD.

As informações acerca das IES selecionadas para a pesquisa foram detalhadas no Quadro 9, a seguir.

**Quadro 9 – IES selecionadas para a pesquisa segundo código, organização acadêmica, data de criação, modalidades ofertadas, número de cursos, grau acadêmico dos cursos, área de oferta dos cursos, número de cursos e endereços cadastrados (2022)**

Código	Organização acadêmica	Categoria administrativa	Data da criação	Modalidades ofertadas	Nº de cursos	Grau acadêmico	Áreas de oferta dos cursos	Nº de cursos		Endereços <sup>79</sup> cadastrados
								<i>Lato sensu</i>	<i>Stricto sensu</i>	
UPu1	Universidade	Pública	1962	Presencial/EaD	143	Bacharelado e Licenciatura	Ciências Sociais, Ciências Sociais Aplicadas, Educação, Ciências Agrárias, Ciências Humanas, Saúde, Ciências Exatas e Engenharia	138	161	60
IPu1	Instituto Federal	Pública	2008	Presencial/EaD	30	Bacharelado, Licenciatura e Tecnológico	Educação, Ciências humanas, Ciências Agrárias, Tecnologia, Ciências Exatas e Engenharia	10	01	10
FPU1	Faculdade	Pública	2013	Presencial/EaD	03	Bacharelado e Tecnológico	Segurança Pública e Ciências Policiais	06	-	01
CPr1	Centro Universitário	Privada	1986	Presencial/EaD	27	Bacharelado, Licenciatura e Tecnológico	Ciências sociais Aplicadas, Educação, Tecnologia, Ciências Agrárias, Saúde e Engenharia	04	-	02
CPr2	Centro Universitário	Privada	1998	Presencial/EaD	38	Bacharelado, Licenciatura e Tecnológico	Ciências Sociais Aplicadas, Tecnologia, Educação, Saúde e Engenharia	30	-	03
FPr1	Faculdade	Privada	2010	Presencial/EaD	14	Bacharelado	Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas, Engenharia e Tecnologia	40	04	02
FPr2	Faculdade	Privada	2019	Presencial/EaD	04	Bacharelado e Tecnológico	Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas, Tecnologia e Saúde	09	-	01
FPr3	Faculdade	Privada	2013	Presencial/EaD	04	Tecnológico	Gestão, Recursos naturais e Meio Ambiente	09	-	55
FPr4	Faculdade	Privada	2007	Presencial	11	Tecnológico	Gestão, Tecnologia e Turismo	26	-	03
FPr5	Faculdade	Privada	1973	Presencial	16	Bacharelado, Licenciatura e Tecnológico	Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Agrárias, Ciências Humanas e Saúde	70	-	02
FPr6	Faculdade	Privada	1999	Presencial	14	Bacharelado, Licenciatura e Tecnológico	Ciências Sociais Aplicadas e Tecnologia	08	-	03

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa e do cadastro e-MEC (2022).

<sup>79</sup> Os endereços de oferta cadastrados no sistema e-MEC estão relacionados à oferta de cursos de graduação e de pós-graduação presencial e a distância (BRASIL, 2017e).

A análise dos dados do Quadro 9 demonstra que, quanto ao ano de criação, as IES selecionadas para o estudo iniciaram suas atividades em diferentes fases da estruturação do campo da educação superior do Distrito Federal. Adotando-se as fases de constituição desse campo, apontadas por Sousa (2013) e Ferraz (2022), discutidas no capítulo 3, verifica-se que a primeira fase, denominada de gênese e instalação das primeiras instituições no DF, compreendeu o período de 1962 e 1994. Nesse mesmo período, foram credenciadas as instituições UPu1, FPr5 e CPr1, sendo uma delas pública e as outras duas de natureza privada. A segunda fase de constituição do campo da educação superior no DF (1995-2002) foi marcada pela expressiva expansão da educação superior local, principalmente no segmento privado e em diferentes RA do DF. Corroborando esse entendimento, CPr2 e FPr6 estão vinculadas ao setor privado e foram credenciadas nos anos de 1998 e 1999, respectivamente, sendo que a FPr6 foi instalada em RA diferente do Plano Piloto. Na terceira fase de constituição do campo, referente à consolidação ocorrida entre 2003 e 2010, foram instaladas as IES IPu1, FPr1 e FPr4, sendo uma delas pública. No quarto momento, identificado como pós-2010, foram credenciadas as instituições FPu1, FPr2 e FPr3.

Quanto à modalidade de oferta, a maioria das IES selecionadas para a pesquisa é credenciada para oferta EaD. Esse dado coincide com a expansão consideravelmente acentuada que a educação a distância apresentou, nos últimos anos, em âmbito nacional. Em todo o Brasil, os cursos ofertados nessa modalidade cresceram 630%, passando de 1.044 cursos, em 2011, para 7.620, no ano de 2021. Os cursos presenciais, por sua vez, cresceram 20,7%, no mesmo período, conforme dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2013; INEP, 2022c).

No que se refere ao número de cursos de graduação ofertados, as IES selecionadas para a investigação apresentam um perfil variado. Há três faculdades (FPr2, FPr3 e FPu1) ofertam menos de cinco cursos. Por outro lado, seis instituições ofertam até 30 cursos (CPr1, FPr1, FPr4, FPr5, FPr6 e IPu1), e outras duas IES ofertam mais de 30 cursos (CPr2 e UPu1). Quanto ao grau acadêmico dos cursos ofertados, constata-se que cinco IES ofertam bacharelados, licenciaturas e cursos superiores tecnológicos, sendo dois centros universitários, duas faculdades e um instituto federal (CPr1, CPr2, FPr5, FPr6 e IPu1). Duas faculdades ofertam cursos com grau de bacharelado e tecnológicos (FPr2 e FPu1), e outras duas ofertam cursos superiores tecnológicos (FPr3 e FPr4). Uma faculdade oferta somente bacharelados (FPr1), e a universidade oferta bacharelados e licenciaturas (UPu1). Em relação a cursos, todas as IES selecionadas para a pesquisa atuam no nível *lato sensu*, mas apenas três IES no *stricto sensu*, sendo uma universidade pública, um instituto federal e uma faculdade privada (UPu1, IPu1 e FPr1).

Em certa medida, as características elencadas revelam a identidade institucional das IES pesquisadas. Sousa (2013, p. 140) concebe a identidade institucional na educação superior como “as marcas que as instituições constroem ou perseguem em função do seu perfil acadêmico, das áreas de conhecimento que privilegiam em seus cursos e da mensagem que querem apresentar ao público que as procura”. Trata-se, assim, de constituir uma marca própria frente à competição estabelecida no interior do campo, a fim de manter ou melhorar a posição, obtendo prestígio e reconhecimento. Conhecer as características institucionais permitiu ter uma noção da realidade das IES do Distrito Federal. Essas informações associadas às entrevistas propiciaram ultrapassar o abstrato em direção ao concreto dado, a fim de apreender o concreto pensado.

Na perspectiva do materialismo histórico-dialético, a compreensão do real se concretiza ao atingir, pelo pensamento, um conjunto de relações e particularidades em uma totalidade, passando do nível abstrato para o concreto (MASSON, 2007). Adotando esse pressuposto, buscou-se estabelecer a relação entre a parte e o todo, ficando evidente que o campo da educação superior do DF guarda aproximações em relação à realidade nacional. Essas aproximações dizem respeito, especialmente, à: i) prevalência de instituições privadas, principalmente organizadas como faculdades, reproduzindo, no âmbito local, a configuração da educação superior nacional, que é marcadamente constituída por IES de natureza privada e não universitária; ii) dispersão das IES em diversas regiões do DF, semelhantemente ao movimento de interiorização e regionalização observado em nível nacional; iii) intensificação da oferta de cursos mais curtos e voltados para atender a demanda de uma clientela específica; iv) ampliação expressiva da oferta de educação a distância, e v) adoção da estratégia de transformação acadêmica de faculdades em centros universitários, como forma de obter autonomia sem, necessariamente, investir em pesquisa científica.

Merece destaque a existência de IES sediadas no DF, que apresentam diversos endereços cadastrados no sistema e-MEC, com oferta de ensino no DF e em outras unidades federativas. As normas para o cadastro de endereço no e-MEC preveem que os endereços podem se referir à oferta de cursos de graduação e de pós-graduação, nas modalidades presencial e a distância (BRASIL, 2017d). Para além desse aspecto formal, a existência de IES com diversos endereços remete à discussão acerca da presença do segmento privado mercantil na educação superior local, com crescente expansão da oferta da educação superior a distância.

#### 4.3.2 Órgãos de Estado responsáveis pela avaliação e regulação da educação superior

A avaliação e a regulação da educação superior são partes da mesma totalidade, que é a política da educação superior implementada pelo Estado brasileiro. Cada uma das partes tem especificidades que são determinadas pelo seu processo de desenvolvimento histórico, a partir das condições objetivas dadas. A articulação entre avaliação e regulação envolve diferentes órgãos de Estado: MEC, por meio da Seres e do Gabinete do Ministro; o Inep; o CNE e a Conaes.

Nos processos das instituições de educação superior, ao Ministro da Educação cabe, entre outras atribuições: i) homologar pareceres do CNE em pedidos de credenciamento, reconhecimento e descredenciamento de IES; ii) aprovar os instrumentos de avaliação elaborados pelo Inep; iii) homologar as deliberações da Conaes, e iv) expedir normas e instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos. O MEC, por meio da Seres, exerce as funções de regulação e supervisão da educação superior, no âmbito do sistema federal de ensino. A Seres foi criada, em 2011, como parte integrante da estrutura do MEC. Antes, as ações eram executadas de forma descentralizada, por outras secretarias do referido órgão, como a Secretaria de Educação Superior (SESu), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) e a Secretaria de Educação a Distância (Seed). Observa-se que, com a criação da Seres<sup>80</sup>, a regulação e a supervisão foram consolidadas como atividades integrantes do organograma do MEC (PEIXOTO; PINTO, 2021).

Ressalta-se que as atividades regulatórias da educação superior não são exercidas somente pela Seres. Neste contexto, o CNE exerce atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação. Com esse intuito, o CNE deve deliberar, por meio da Câmara de Educação Superior, sobre pedidos de credenciamento, reconhecimento e descredenciamento de IES. Além disso, o conselho tem como atribuição propor diretrizes e deliberar sobre a elaboração dos instrumentos de avaliação da educação superior, podendo recomendar providências à Seres quando não satisfeito o padrão de qualidade para credenciamento e reconhecimento de universidades, centros universitários e faculdades. O CNE é, também, responsável pelo julgamento dos recursos impetrados pelas IES contra as decisões administrativas do MEC (BRASIL, 2017a).

---

<sup>80</sup> O Projeto de Lei nº 4.372/12 (BRASIL, 2012b) propõe a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes), com a finalidade de supervisionar e avaliar as instituições e os cursos da educação superior do Sistema Federal de Ensino e certificar entidades beneficentes da área da educação. O referido projeto encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados, com última movimentação em 15 de março de 2021.

Considerando-se o desenho interinstitucional que caracteriza a política de avaliação e regulação da educação superior brasileira, o Inep tem a incumbência de conceber e operacionalizar as ações de avaliação das instituições e dos cursos de graduação, conforme prevê a lei que instituiu o Sinaes (BRASIL, 2004a). Soma-se a isso a atribuição de conceber, operacionalizar e avaliar os indicadores referentes à educação superior, decorrentes de exames e insumos provenientes de bases de dados oficiais, sendo responsável, também, pela elaboração dos instrumentos de avaliação externa *in loco*. Cabe ao INEP, ainda, presidir a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA)<sup>81</sup>.

Juntamente com o Sinaes, foi constituída a Conaes, instância responsável por, entre outras atribuições: propor e avaliar as dinâmicas, os procedimentos e os mecanismos de avaliação institucional, de cursos e de desempenho de estudantes; estabelecer diretrizes para a organização das comissões de avaliação; analisar relatórios; elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes, e submeter à aprovação do Ministro da Educação, anualmente, a relação dos cursos para a realização do Enade (BRASIL, 2004a).

Com considerável número de sujeitos envolvidos e processos de tramitação complexa, observa-se que a estrutura da regulação e avaliação da educação superior traduz um campo de disputa entre posicionamentos institucionais e políticos que se materializam em consensos e contradições. Responsável pela avaliação e a regulação, o poder público detém o controle regulatório sobre as IES, impõe regras e uma determinada concepção de qualidade. As IES adotam estratégias de acordo o *habitus* do campo, que pode levar o ajustamento às normas e aos instrumentos de avaliação desenvolvidos pelo Estado, buscando alcançar êxito nos processos avaliativos e obter os atos regulatórios necessários ao seu funcionamento.

#### 4.4 Síntese parcial

Neste capítulo, foram apresentadas as perspectivas de análise e caracterizadas as IES selecionadas para a pesquisa e os órgãos de estados. Também foi explicitada a adoção da análise de conteúdo como técnica de análise. Tratou-se da opção pelo materialismo histórico-dialético

---

<sup>81</sup> A CTAA é um órgão colegiado de acompanhamento dos processos de avaliação *in loco*, criado pela Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006 (BRASIL, 2006c). Cabe à CTAA: julgar em grau de recursos os relatórios das comissões de avaliação; realizar a seleção final dos avaliadores; zelar pelo cumprimento das diretrizes do Sinaes e assessorar o Inep, sempre que necessário. Destaca-se que a CTAA foi extinta, em 23 de junho de 2019, por força dos Decretos nº 9.759/19 e 9.812/19 (BRASIL, 2019c.; BRASIL, 2019d) e foi recriada pela Portaria nº 96, de 22 de janeiro de 2020 (BRASIL, 2020b).

como método para o conhecimento da realidade, utilizando as categorias totalidade, contradição e mediação. Além disso, foram adotadas as categorias *a priori*: (i) avaliação e regulação da educação superior; (ii) avaliação institucional externa e diversidade institucional, e (iii) heterogeneidade da educação superior e economia do conhecimento. Como categorias *a posteriori* emergiram (i) mercantilização e concorrência e (ii) avaliação defensiva como prática.

Foram explicitadas, ainda, as fontes de coleta de dados: a legislação, os pareceres elaborados pelo CNE, os documentos elaborados pelas IES e as entrevistas semiestruturadas realizadas com os dirigentes das IES selecionadas para a pesquisa e representantes dos órgãos de Estado.

Com o intuito de se conhecer as IES, analisaram-se os processos regulatórios e documentos que revelaram o perfil e a identidade institucional. Além disso, foram utilizadas as informações da avaliação institucional externa disponíveis nos pareceres do CNE. A caracterização das IES, apresentada neste capítulo, é um importante instrumento para compreender a articulação dessas IES com a avaliação institucional externa. No que se refere aos órgãos do Estado, buscou-se compreender como se constitui o complexo modelo de avaliação e regulação da educação superior brasileira, discutindo-se o papel de cada instância e a articulação estabelecida entre elas.

A análise e a interpretação dos dados da pesquisa serão realizadas nos capítulos 5 e 6, à luz das categorias empíricas definidas *a priori* e daquelas que emergiram das entrevistas realizadas.

## **CAPÍTULO 5 – AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA, REGULAÇÃO E QUALIDADE: MEDIAÇÕES E CONTRADIÇÕES**

O presente capítulo dedica-se à análise e interpretação dos dados coletados por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, com o apoio da literatura sobre o objeto de pesquisa e da análise documental. Para realização dessa análise, foi utilizada a categoria de conteúdo *a priori* avaliação e regulação da educação superior, abordando-se, mais especificamente, as questões relacionadas à avaliação institucional externa, regulação e qualidade.

Na investigação, procurou-se conhecer as mediações e as contradições que se estabelecem entre as dimensões de avaliação e regulação do Sinaes, reconhecendo-se que a política pública de avaliação resulta das condições objetivas de existência, marcada pelas disputas pelas concepções de educação e de qualidade existentes no interior do campo da educação superior. Neste sentido, foram problematizadas as seguintes questões: i) a relação entre avaliação e regulação, a partir dos processos de credenciamento e credenciamento institucionais das IES selecionadas para a pesquisa; ii) a relevância e os limites do Sinaes e da avaliação institucional externa; iii) o uso dos resultados da avaliação institucional externa e o desenvolvimento das IES, e iv) a avaliação institucional externa e a qualidade da educação superior.

A análise foi realizada com base no materialismo histórico-dialético, em um movimento dialético de sucessivas aproximações com o objeto de pesquisa, com o intuito de se compreender a realidade da educação superior do Distrito Federal, no período eleito para o estudo. Para tanto, adotaram-se as categorias do método totalidade, contradição e mediação.

### **5.1 Avaliação institucional externa e regulação da educação superior: as contradições da realidade concreta**

Nesta pesquisa, a relação entre avaliação e regulação foi definida como categoria de análise *a priori*, tendo em vista a articulação das dimensões proposta pelo Sinaes. De acordo com o sistema avaliativo, os resultados da avaliação devem ser referenciais dos processos de regulação e supervisão da educação superior. Buscou-se, assim, compreender como essa articulação acontece, a partir da percepção dos representantes das IES e dos órgãos de Estado, na perspectiva de apreender as mediações e as contradições presentes na realidade concreta.

A análise dos pareceres de credenciamento e recredenciamento (presencial), exarados pelo CNE, auxiliou na compreensão da experiência concreta da avaliação institucional externa. Em certa medida, esses documentos consolidam os pareceres emitidos pelas comissões de avaliação designadas pelo Inep e pela Seres. Articulam-se prática avaliativa externa, o padrão regulatório e as experiências organizacionais e acadêmicas desenvolvidas pelas IES, de forma a subsidiar a decisão do Estado, no que tange à pertinência do funcionamento das instituições.

Conforme discutido no capítulo 2, a avaliação institucional externa se organiza em torno de dez dimensões, divididas em cinco eixos: Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional; Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional; Eixo 3 – Políticas Acadêmicas; Eixo 4 – Políticas de Gestão, e Eixo 5 – Infraestrutura. Essa organização foi implementada por meio da Portaria nº 92/2014 (BRASIL, 2014b). O Eixo 2 contempla as dimensões 1 (Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional) e 3 (Responsabilidade Social da Instituição), vinculando-se, de forma estreita, ao objeto de estudo desta pesquisa. Trata-se de dimensões fundamentais para o conhecimento do perfil e da identidade de cada IES institucional, no contexto marcadamente diversificado da educação superior.

Os processos de credenciamento e recredenciamento envolvem diversos requisitos, fases e sujeitos, implicando uma longa tramitação que cria uma lacuna entre a avaliação institucional externa e a publicação do ato regulatório. O fluxo dos processos é iniciado com o protocolo do pedido pela IES. Depois, o processo segue para a primeira etapa de tramitação, denominada despacho saneador, que consiste na análise documental realizada pela Seres. Caso tenha resultado satisfatório, o processo é encaminhado ao Inep para a realização da avaliação institucional externa. Após a avaliação *in loco*, o relatório elaborado pela comissão de avaliação é submetido à manifestação da IES e da Seres, podendo sofrer impugnação. Na hipótese de o relatório ser impugnado, é aberta a fase de análise da Comissão Técnica e Acompanhamento da Avaliação (CTAA), que tem atribuição de atuar como instância recursal dos processos avaliativos relacionados à avaliação externa. Esse colegiado pode manter o relatório de avaliação, reformulá-lo ou decidir pela realização de nova avaliação externa. Em seguida, os processos são enviados para análise da Seres, na fase de parecer final. Posteriormente, seguem para análise do CNE. O parecer do CNE deve ser homologado pelo Ministro da Educação e portaria do credenciamento ou do recredenciamento é publicada, encerrando o processo.

No âmbito do SFE, o credenciamento é o ato necessário para o início do funcionamento das instituições de educação superior, com exceção das universidades públicas, que são criadas por lei. No que tange à oferta da educação a distância, é necessário que os estabelecimentos públicos e privados passem pelo processo de credenciamento EaD de

competência da União. O credenciamento, por sua vez, é realizado de acordo com a validade do ato anterior de credenciamento das IES.

A complexa tramitação dos processos regulatórios fez com que o MEC, a partir de 2013, passasse a publicar a previsão de finalização das fases de avaliação institucional externa e do parecer final, nas portarias que tratam da abertura de processos e-MEC, denominadas de portarias do calendário regulatório. A medida buscou fixar o tempo de andamento dos processos, nas etapas de responsabilidade do Inep e da Seres. Para serem beneficiados com os prazos estabelecidos, as IES e os cursos deveriam atender às diversas condicionalidades<sup>82</sup> fixadas, à época. Entretanto, o atendimento das exigências não indicava, necessariamente, o cumprimento dos prazos, em virtude da limitada capacidade de infraestrutura do Estado e do volume significativo de processos.

Entre os anos de 2013 e 2016, ficou estabelecido que o credenciamento e o credenciamento poderiam levar até 15 meses de tramitação, do protocolo até a fase de parecer final. A partir de 2018, a previsão passou a ser de 12 meses, numa tentativa de abreviar os prazos dos processos. Nesse fluxo, estava previsto que o Inep teria 120 dias para operacionalizar a fase de avaliação institucional externa, após o encerramento da fase de despacho saneador pela Seres. Além de buscar melhorar a eficiência dos processos, a diminuição dos prazos atendia à reivindicação do mercado educacional. A esse respeito, em se tratando da alteração trazida pela Portaria Normativa nº 23/2017 (BRASIL, 2018), Fagundes (2018) assinala o posicionamento do setor, esclarecendo que

[...] a norma em comento trata da fase de avaliação *in loco* pelo Inep [...] a qual tem como novidade fundamental a redução, pela metade, dos prazos relativos aos procedimentos referentes à impugnação do relatório de avaliação *in loco*, que passam a ser de 30 (trinta) dias para sua apresentação [...], modificação esta claramente motivada pelo atendimento ao princípio da celeridade processual (FAGUNDES, 2018, p. 71).

A manifestação do autor demonstra que a redução dos prazos atendia ao mercado educacional, dando maior celeridade no trâmite dos processos. No início do ano de 2020, o calendário anual previu que o Inep teria 150 dias para a realização da avaliação institucional externa, ajustando o prazo dedicado a essa etapa às demandas crescentes. Em relação à Seres, foi mantido o prazo de 12 meses para o envio do processo ao CNE, retirando-se as

---

<sup>82</sup> As condicionalidades dos processos diziam respeito: i) à não ocorrência de diligências, recursos e impugnações; ii) ao resultado satisfatório obtido em todas as dimensões, os eixos e indicadores da avaliação externa; iii) ao atendimento de todos os requisitos legais, e iv) à finalização do relatório de avaliação de todos os processos de autorização de cursos, no caso de autorização vinculada ao credenciamento (BRASIL, 2013).

condicionalidades dos processos de credenciamento e credenciamento. Em que pese o aumento do prazo para a realização da avaliação institucional externa, as alterações reforçaram a priorização do menor tempo de tramitação e a simplificação de processos.

Em virtude da pandemia da Covid-19, o calendário anual de abertura de processos da regulação foi alterado em três oportunidades durante o ano de 2020. As condicionalidades e os prazos foram reeditados<sup>83</sup>. A previsão do envio de processos de credenciamento ao CNE passou de 12 para 16 meses. Além disso, a Portaria nº 796, de 2 de outubro de 2020 (BRASIL, 2020c), estabeleceu o sobrestamento dos processos de credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, de caráter excepcional, pelo período de um ano.

Conforme mencionado, com o Decreto nº 9.235/2017 (BRASIL, 2017a), eram observadas iniciativas do poder público no sentido de diminuir prazos, por meio da adoção de medidas de simplificação de fluxos, de concessão de autonomia de instituições de educação superior não universitárias e da adoção de medidas de autorregulação. Verifica-se que se encontrava em “curso a transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e auto-regulação das instituições educativas” (AFONSO, 2001, p. 25). O Estado vinha promovendo, nos últimos anos, alterações normativas que buscavam flexibilizar a sua atuação, ao mesmo tempo que buscava imprimir maior eficiência e efetividade às ações de regulação e supervisão da educação superior.

Do ponto de vista da totalidade, nota-se a influência do movimento da infraestrutura sobre a superestrutura (base jurídico-política e ideológica) e sobre o Estado, a fim de que interesses determinados fossem contemplados. Destarte, percebe-se a totalidade (econômica) agindo sobre a parte (educação superior), influenciando na definição de estratégias para o atendimento dos diversos interesses e demandas presentes no campo da educação superior. Desta forma, a realidade objetiva se concretizou a partir da disputa que se firmava no interior do Estado e da correlação de forças estabelecida. No que se refere às tentativas de abreviar o tempo de tramitação dos processos regulatórios, houve alternância entre as ações que se voltavam para o interesse público e para o atendimento do mercado educacional.

---

<sup>83</sup> Foram estabelecidas as seguintes condições para a conclusão dos processos regulatórios no prazo: i) sem diligências; ii) ausência de sobrestamento; iii) sem ocorrência de recursos/impugnações no fluxo processual; iv) com avaliação realizada dentro do prazo e resultado satisfatório obtido em todas as dimensões da avaliação *in loco* (BRASIL, 2020d).

Assim, buscando-se estabelecer a mediação entre a realidade mais ampla e a realidade local, apresenta-se a cronologia dos processos de credenciamento/recredenciamento das IES selecionadas para a pesquisa, na Tabela 9.

**Tabela 9 – Cronologia dos processos de credenciamento/recredenciamento institucional presencial das IES selecionadas para a pesquisa**

Código da IES	Processo de credenciamento e recredenciamento institucional (presencial)					
	Ano do protocolo	Tipo de processo	Ano da avaliação <i>in loco</i>	Parecer CNE/CES	Ano de publicação da portaria	Validade do ato regulatório
UPu1	2018	Recredenciamento	2020	2021	2021	10 anos
IPu1	2014	Recredenciamento	2016/2021	2022	-	-
FPU1 <sup>84</sup>	2011	Credenciamento	2011	2013	2013	4 anos
CPr1	2016	Credenciamento por transformação de organização acadêmica	2018	2018	2018	5 anos
CPr2	2016	Recredenciamento	2018	2019	2019	4 anos
FPr1	2018	Recredenciamento	2020	2020	2020	5 anos
FPr2	2017	Credenciamento	2018	2019	2019	4 anos
FPr3	2017	Recredenciamento	2019	2020	2021	4 anos
FPr4	2017	Recredenciamento	2018	2020	2021	3 anos
FPr5	2018	Recredenciamento	2020	2020	2020	5 anos
FPr6	2017	Recredenciamento	2018	2018	2018	4 anos

Fonte: elaborada pela autora, com base nos dados do sistema e-MEC, pareceres do CNE e nas portarias do MEC.

Os dados da Tabela 9 demonstram as dificuldades enfrentadas pelo poder público no que se refere à tramitação dos processos de credenciamento e recredenciamento, incluindo a etapa de avaliação institucional externa. Ainda que mudanças normativas tenham sido implementadas para simplificar e abreviar fluxos, os dados revelam que a conclusão dos processos regulatórios continuou sendo objeto de uma complexa tramitação. Considerando-se, então, o contexto do DF, destaca-se que a maioria das instituições selecionadas para a pesquisa passou por processo de recredenciamento, e duas tiveram processos de credenciamento (FPU1 e FPr2). Além disso, uma IES passou por processo de credenciamento para transformação acadêmica em centro universitário (CPr1).

Para a análise da dados referentes aos prazos de tramitação dos processos, foram adotados os seguintes parâmetros: (i) do protocolo do pedido à avaliação *in loco*; (ii) da avaliação *in loco* ao parecer do CNE, e (iii) do protocolo à publicação da portaria. Em relação

<sup>84</sup> A IES foi incluída, nesta pesquisa, em virtude do seu perfil diferenciado de faculdade federal, ligada à Força de Segurança Pública do Distrito Federal.

ao primeiro parâmetro, os processos regulatórios foram protocolados no período compreendido entre 2011 e 2018, e a maioria dos estabelecimentos (63,6%) levou até dois anos para receber a comissão de avaliação designada pelo Inep, com exceção de uma IES (FPu1), que foi avaliada no mesmo ano do protocolo do pedido.

Em se tratando do segundo parâmetro, no caso das IES selecionadas para a pesquisa, os pareceres do CNE foram elaborados no mesmo ano da realização da avaliação *in loco* no caso das IES CPr1, FPr1, FPr5 e FPr6, representando 36,6%, do total. Em um ano, após a avaliação do Inep, foram relatados os pareceres de cinco IES (CPr2; FPr2; FPr3; UPu1 e IPu1), correspondendo a 45,4% do total. Outros dois estabelecimentos (FPr4 e FPu1) tiveram os pareceres relatados em até dois anos.

Analisando-se o processo regulatório como um todo, o que remete ao terceiro parâmetro, tem-se que o tempo de tramitação de um processo de credenciamento e de credenciamento institucional foi de dois anos para cinco (IES FPu1, CPr1, FPr1, FPr2 e FPr5), correspondendo a 45,4% do total. Duas IES tiveram os processos finalizados em três anos (UPu1 e CPr2), e outras duas em quatro anos (FPr3 e FPr4), correspondendo a 36,4% do total. Uma IES teve o processo finalizado em um ano (FPr6), e um processo de credenciamento (IPu1) tramita desde 2014, no sistema e-MEC.

O Sinaes estabeleceu que os resultados da avaliação institucional constituem referencial a ser utilizado pela regulação nos processos de credenciamento e credenciamento. Assim, para que a avaliação cumpra o seu papel de referencial da qualidade, faz-se necessário que “os processos sejam realizados em tempo hábil, para que a fotografia obtida nas avaliações não chegue tão desbotada à sociedade e reguladores” (FERNANDES; SOUSA, 2018b, n.p<sup>85</sup>). Para tanto, deve-se compreender que a avaliação institucional externa é mais do que uma etapa a ser cumprida no fluxo processual de credenciamento e credenciamento. A avaliação é o procedimento que realiza a mediação entre a regulação da educação superior e a sociedade civil, por meio do qual se busca evidenciar a qualidade institucional. Somente a partir dos achados da avaliação a regulação consegue exercer as suas finalidades, tornando pública a decisão acerca do funcionamento da IES.

Devido à imbricada articulação entre avaliação e regulação e ao tempo de tramitação dos processos, a tomada de decisão do Estado é feita com base em uma realidade que pode se apresentar defasada, considerando-se a dinâmica acadêmica e do setor educacional, principalmente no caso das instituições particulares (SOUSA; FERNANDES, 2016a). Assim

---

<sup>85</sup> Para efeitos deste trabalho, utiliza-se n.p para se referir a documentos não paginados, apresentados em formato digital.

sendo, a regulação decide sobre o futuro das IES, olhando para uma situação passada e, neste contexto, o potencial transformador da avaliação institucional externa pode ser minimizado, tendo em vista que os ritos processuais prolongados tendem a entregar resultados desatualizados à sociedade. Esse potencial prejuízo é minimizado porque as IES podem se beneficiar dos resultados da avaliação institucional externa, a partir da disponibilização do relatório após a sua realização. Essa realidade mostra que os tempos e as dinâmicas são diferentes para os atores envolvidos na avaliação e regulação da educação superior.

A reflexão acerca da tramitação dos processos regulatórios foi um dos aspectos que emergiu das entrevistas realizadas com os dirigentes das instituições, apontando que o intervalo de tempo que se estabelece entre a avaliação *in loco* e a publicação do ato regulatório é significativo. Deste modo, o R-UPu1, vinculado ao subcampo público, destacou que o tempo de espera é longo, mesmo nos casos em que o estabelecimento obtém resultado satisfatório na avaliação institucional externa.

A nossa [avaliação] *in loco* foi no início de março de 2020. Logo depois, nós tivemos o período remoto e nós ficamos, até junho deste ano [2021] sem ter o nosso credenciamento publicado. Então, pouco tempo depois, saiu o resultado dos indicadores. Mas esses resultados, que foram as notas 5 em 45 dos 48 indicadores, só foram traduzidos em um documento de credenciamento institucional um ano e pouco depois [2021] É um hiato muito grande (R-UPu1, informação verbal, 2021).

Mais um relato (FPr4) convergiu para essa visão acerca dos processos regulatórios, agregando à questão da tramitação processual a existência de novos procedimentos regulatórios e avaliativos adotados no contexto da pandemia da Covid-19. Os depoimentos revelaram os movimentos realizados na avaliação e na regulação, tais como o sobrestamento de processos e a introdução da avaliação externa virtual *in loco*, como ilustra a fala do R-IPu1, a seguir.

A gente teve a entrada na pandemia, em 2020, e os processos foram sobrestados. Quando o Inep voltou a fazer as avaliações [...]. Então, a gente ficou sabendo um mês antes [...] e foi, assim, muito impactante quando a gente soube [...] vai ser uma visita virtual. [...] Como nós já estávamos uma situação que nos incomodava de protocolo de compromisso, de verdade, a gente queria receber essa avaliação. [...] Então a gente teve um mês para trabalhar todo esse processo (R-IPu1, informação verbal, 2021).

Observa-se que o depoimento sinaliza a questão do tempo decorrido entre as diferentes fases do processo regulatório, desde o seu protocolo, a realização da avaliação *in loco* e a publicação do ato, bem como a expectativa criada com o recebimento das comissões de

avaliação. A questão dos prazos, que já era objeto de discussão e tentativas de melhoria, foi ainda mais afetada pelo contexto pandêmico<sup>86</sup>.

Durante a pandemia, a Lei nº 10.861, de 2004 (BRASIL, 2004a), que instituiu o Sinaes, foi alterada e passou a prever a utilização da avaliação externa *in loco*, “presencial ou virtual, com georreferenciamento” (BRASIL, 2022a), para cursos e instituições. Os cursos de Medicina, Psicologia, Odontologia e Enfermagem continuarão a passar pela “avaliação na modalidade presencial” (INEP, 2022b).

Em adequação à nova realidade, outra alteração foi a substituição do termo “visita” por “avaliação externa” no texto da lei que criou o Sinaes (BRASIL, 2004a). Nesta perspectiva, o poder público buscou garantir a realização do procedimento virtual, instituído pela Portaria nº 165, de 20 de abril de 2021 (INEP, 2021), regulamentado pela Portaria nº 265, de 27 de junho de 2022 (INEP, 2022b). As mudanças foram consideradas pelo Inep como parte do processo de aperfeiçoamento da avaliação *in loco* e “um avanço necessário, uma apropriação das facilidades proporcionadas pelas tecnologias de comunicação” (INEP, 2022a, p. 5).

Divergindo-se dessa visão, Paiva, Otranto e Souza (2021, p. 17) apontam que, ao longo dos anos de 2020 e 2021, houve a “materialização das práticas remotas de educação e a cooptação e subversão da gestão democrática nos processos de avaliação da educação superior, focada na perspectiva do produtivismo e das novas tecnologias, provocando a precarização da educação”. Neste contexto, as autoras indagam em que aspectos os princípios do Sinaes estão sendo contemplados no formato da avaliação virtual. Além disso, chamam a atenção para a fragmentação institucional que esse tipo de avaliação acentua, por exemplo, ao elencar algumas unidades da IES para serem avaliadas, contrariando o princípio da globalidade.

Os fundamentos do materialismo histórico-dialético demandam que o pesquisador ultrapasse a aparência imediata e empírica dos fenômenos para apreender a essência do objeto investigado. Marx (1986, p. 158) assevera que as “verdades científicas sempre serão paradoxais se julgadas pela experiência de todos os dias, a qual somente capta a aparência enganadora das coisas”. Assim sendo, para se alcançar a essência do objeto, é necessário capturar a sua estrutura e dinâmica por meio da adoção de procedimentos analíticos, buscando a sua síntese. Significa reproduzir, no plano ideal, por meio da pesquisa e do método, a essência do objeto investigado (PAULO NETTO, 2011). Adotando-se esse referencial, foi possível perceber contradições existentes entre a essência e a aparência da avaliação institucional externa, realizada no âmbito

---

<sup>86</sup> De acordo com o Inep, devido à pandemia, foram realizadas apenas 10% das avaliações externas previstas para o ano de 2020, em comparação à média anual histórica (INEP, 2022a).

do Sinaes. A avaliação – que deveria ser formativa e privilegiar a elaboração de diagnósticos e o desenvolvimento da condição reflexiva da IES, bem como a melhoria da qualidade – tem se constituído como processo eminentemente regulatório, de carácter formal e burocrático. Esse processo é resultado das condições estruturais e superestruturais de execução da política pública, tendo por base as determinações e os interesses que atuam sobre o Estado, que conseguem encaminhar as suas demandas como se fossem necessidades de toda a sociedade. Neste sentido, a avaliação tende a se fragilizar com a adoção de procedimentos remotos, além de outras iniciativas, como a introdução de indicadores e índices e a centralidade alcançada pelo Enade.

A análise dos processos concretos demonstra que a maioria das IES selecionadas para a pesquisa foi avaliada por meio do instrumento de avaliação institucional externa organizado nas dez dimensões institucionais do Sinaes, agrupadas em cinco eixos. O Conceito Institucional é o conceito final da avaliação institucional externa e varia em uma escala de 1 a 5. Os conceitos obtidos pelas instituições são apresentados na Tabela 10.

**Tabela 10 – Conceitos atribuídos aos Eixos do Sinaes nas avaliações institucionais externas das IES selecionadas para a pesquisa (2011-2021)**

Código da IES	Eixos do Sinaes <sup>87</sup>					Conceito Institucional (CI)
	1	2	3	4	5	
UPu1	5,00	5,00	4,92	5,00	4,82	5 (2020)
IPu1	4,20	4,50	4,00	5,00	4,69	5 (2021)
FPu1 <sup>88</sup>	-	-	-	-	-	4 (2011)
CPr1	4,80	4,89	4,39	4,50	4,94	5 (2018)
CPr2	3,80	3,89	3,83	3,50	3,69	4 (2018)
FPr1	5,00	4,50	4,42	5,00	4,47	5 (2020)
FPr2	5,00	4,33	4,33	3,43	4,00	4 (2018)
FPr3	3,60	3,50	3,70	3,00	3,94	3 (2020)
FPr4	3,20	3,63	3,64	3,38	3,38	3 (2018)
FPr5	4,40	5,00	4,70	4,83	4,88	5 (2020)
FPr6	3,80	3,11	3,30	3,75	3,88	4 (2018)

Fonte: elaborada pela autora, com base nos Pareceres do CNE (2023).

Observa-se que, das IES selecionadas para a pesquisa, apenas duas alcançaram CI 3, no período, enquanto outras quatro obtiveram CI 4, sendo duas faculdades do segmento privado, um centro universitário e uma faculdade pública, o que corresponde a 36,3% do total. As

<sup>87</sup> O cálculo do conceito do eixo, no instrumento de avaliação institucional externa, é obtido pela média aritmética simples dos indicadores. O conceito final (CI) é resultado da média ponderada.

<sup>88</sup> No caso da FPu1, a avaliação se concentrou em três dimensões: organização institucional, corpo social e instalações físicas, conforme o instrumento de avaliação adotado à época. A IES passou por avaliação institucional externa, em 2022, em virtude de credenciamento institucional, cujo processo encontra-se em trâmite.

demais instituições, um total de cinco, apresentam CI 5 e se organizam como centro universitário (1), faculdades (2), universidade (1) e instituto federal (1) (45,5%). Os dados revelam que as IES têm alcançado desempenho satisfatório na avaliação institucional externa, sendo que um percentual significativo delas obteve conceito máximo.

O Eixo 2, destacado na Tabela 10, trata do desenvolvimento institucional e abrange a análise da missão, do PDI e da responsabilidade social. Nesse quesito, apenas duas IES selecionadas para a pesquisa obtiveram o conceito máximo (FPr5 e UPu1), sendo uma faculdade privada e uma universidade pública. Destaca-se que essas instituições foram criadas durante as duas primeiras décadas de existência da capital federal, apresentando, portanto, característica de tradição no campo da educação superior local. Nesse período, o campo da educação superior foi marcado pela gênese e instalação dos primeiros estabelecimentos de educação superior (SOUSA, 2013). Quatro estabelecimentos (CPr1, FPr1, FPr2 e IPu1) receberam conceito superior a 4 no referido eixo, sendo um centro universitário, duas faculdades do segmento privado e um instituto federal. As demais instituições obtiveram conceito superior a 3 (CPr2, FPr3, FPr4 e FPr6), sendo um centro universitário e três faculdades pertencentes ao subcampo privado da educação superior.

A partir da apresentação dos conceitos obtidos pelas IES selecionadas para a pesquisa, verifica-se a ênfase que o Sinaes tem colocado sobre os aspectos quantitativos da avaliação, tendo em vista, principalmente, que apenas os conceitos finais são divulgados publicamente<sup>89</sup>. Os relatórios que poderiam dar a dimensão qualitativa da avaliação institucional externa não são disponibilizados para acesso público. A esse respeito, Fernandes (2013) assevera que as bases da avaliação institucional externa inexistem, com exceção do CI lançado no sistema e-MEC. Ademais, o conceito institucional, isoladamente, não permite que se avaliem as “finalidades do Sinaes relacionadas ao perfil e o significado das IES” (p. 67) e não informa sobre a avaliação global da IES. Com essas características, o Sinaes tem se aproximado de um modelo regulatório de avaliação, em virtude da ênfase quantitativa que vem assumindo nos últimos anos. Esta ênfase revela que a sua principal finalidade tem sido garantir o cumprimento de regras de funcionamento das IES, distanciando-se da avaliação formativa que marcou a sua concepção.

Dias Sobrinho (2008) aponta que a avaliação institucional que foi constituída como prática central no Sinaes se tornou periférica, e o Enade passou a ser a principal fonte de informação, a partir da formulação dos indicadores de qualidade. Desta forma, para o autor, as ações adotadas pelo poder público passaram a ter como principais destinatários os próprios

---

<sup>89</sup> Os conceitos obtidos em cada eixo constam dos pareceres disponíveis na página do CNE.

órgãos do Estado. Com essa reconfiguração, os valores filosóficos do sistema avaliativo se transformaram em mecanismos burocráticos de controle, alterando o próprio paradigma de avaliação.

Os principais conceitos são eficiência, competitividade, performatividade. Os objetivos mais importantes são controlar, hierarquizar, comparar e ranquear. Tudo isso com pretensa neutralidade e objetividade, como se a avaliação fosse isenta de valores e interesses, como se os números, as notas, os índices fossem a própria avaliação e pudessem dar conta da complexidade do fenômeno educativo (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 821).

Para o autor, de um processo de produção de significados passou-se para o controle e a seleção com base em escalas numéricas, deixando de lado a avaliação voltada para o autoconhecimento e a reflexão das IES. A análise da realidade objetiva tem mostrado que a política de avaliação foi sendo modificada, alternando-se avanços e retrocessos, ganhos e perdas. Nesse movimento, concebida como atividade mediadora da qualidade da educação superior, a avaliação perdeu a sua potencialidade ético-política e deu espaço ao uso dos mecanismos reguladores, com ênfase nos indicadores e conceitos estabelecidos em bases quantitativas.

Pautados na performatividade, os procedimentos de regulação tendem a minimizar a avaliação formativa, priorizando os índices que devem servir como referências quase incontestes da qualidade institucional, em detrimento da avaliação institucional externa e interna. Ao serem usados dessa forma, os indicadores podem legitimar práticas mercadológicas, de *rankings* e competitividade na educação superior. De acordo com Haas e Pimenta (2018), trata-se da adoção de uma visão instrumental de avaliação que concebe a qualidade da educação, a partir dos princípios de eficiência, definidos em uma escala de indicadores quantitativos.

A discussão acerca do caráter regulatório do Sinaes leva ao questionamento sobre como as IES percebem a avaliação institucional externa e quais são os usos que fazem dos seus resultados. A partir das entrevistas realizadas, buscou-se analisar as percepções dos dirigentes das IES selecionadas para a pesquisa, considerando-se a realidade complexa do campo da educação superior local e as questões inerentes ao contexto nacional.

## **5.2 Sinaes e avaliação institucional externa: relevância e limites**

A discussão do Sinaes como sistema de avaliação de natureza formativa, global e integradora – capaz de reestruturar a missão pública do sistema de educação superior brasileiro

– foi explicitada por autores como Dias Sobrinho (2010), Griboski, Peixoto e Hora (2018) e Peixoto (2011). Outras temáticas, como o desenvolvimento do Sinaes e as alterações sofridas pelo sistema avaliativo, foram objeto de análise de autores como Franco (2022), Peixoto (2015), Ribeiro (2015), Sousa (2012; 2018), Sousa e Fernandes (2016b) e Verhine (2015; 2018). Com base nesse referencial, são analisados e interpretados os relatos apresentados pelos dirigentes das IES selecionadas para a pesquisa e pelos representantes dos órgãos de Estado.

Os entrevistados mostraram diferentes enfoques em relação à importância do Sinaes e da avaliação institucional externa para a educação superior. As percepções corroboram a constatação de Sousa (2018, p. 84), ao asseverar que “o Sinaes permite uma diversidade de olhares sobre a sua política avaliativa”. Considerando os depoimentos, percebe-se que as visões enfatizam aspectos do sistema avaliativo e perpassam questões fundamentais relativas aos subcampos público e privado da educação superior do Distrito Federal. Entretanto, as diferenças de entendimento internas de cada segmento sobre o Sinaes podem estar relacionadas às distintas posições que os estabelecimentos ocupam no campo, considerando-se que “existem profundas diferenças não apenas entre as instituições públicas e privadas, mas no interior desses segmentos” (MARTINS, 1997, p. 2). Assim sendo, entende-se que, em seu conjunto, essas IES adotam posições e estratégias diferentes em função do *habitus* e das relações estabelecidas no campo da educação superior (BOURDIEU, 2003; 2004a; 2004b). Por este motivo, as percepções sobre o Sinaes podem apontar diferentes entendimentos e ênfases.

Os dirigentes das IES selecionadas para a pesquisa foram questionados acerca da importância do Sinaes para a educação superior brasileira. Em relação a essa pergunta, foram apontados diferentes pontos de vista analisados à luz dos subcampos público e privado. No segmento público, o R-IPu1 apontou que o sistema avaliativo contribui para a organização da autoavaliação das IES, ainda que, para isso, tenha que incluir a avaliação interna como uma exigência legal. O R-FPu1 indicou que o Sinaes “é de suma importância para [...] garantir a qualificação e a eficácia do sistema superior de ensino [...] e promove o controle das IES, melhora a qualidade da educação, orienta a expansão da oferta e melhora também o valor das instituições” (informação verbal, 2022). Além disso, foi apontado, também, que o Sinaes apresenta viés regulatório, adotando um padrão único de avaliação, fazendo com que se “perca a oportunidade de olhar, com a profundidade necessária, tanto para o sistema público [...] quanto para o sistema privado” (R-UPu1, informação verbal, 2022). Nota-se que, no interior do segmento público, as visões dão ênfase a variados aspectos do Sinaes, como: (i) valorização da autoavaliação; (ii) controle de qualidade, e, ainda (iii) seu caráter regulatório.

No segmento privado, o Sinaes também é considerado a partir de ênfases diferentes. No entanto, é possível perceber algumas convergências com as visões apresentadas pelos dirigentes das instituições públicas. As principais tendências identificadas no subcampo privado dizem respeito às seguintes noções: (i) o Sinaes atua como controle da qualidade pela articulação do olhar externo à avaliação interna (FPr5, FPr6 e CPr2); (ii) o sistema avaliativo serve como parâmetro de atuação das IES (FPr2, FPr3, CPr1), e (iii) o sistema avaliativo é regulatório e assimétrico (FPr1, FPr4). Esses aspectos vão perpassar diferentes momentos da análise empreendida neste capítulo.

O relato do R-CPr2 trata do Sinaes, a partir da visão do uso articulado da avaliação institucional externa e interna, ressaltando, entretanto, a questão do controle de qualidade, corroborando a perspectiva de um dirigente de IES pública, apresentada anteriormente.

Existem dois controles de qualidade. O controle de qualidade interno que vem a partir da avaliação interna mediada pela CPA e o Sinaes é um olhar externo. Então, os resultados que a gente obtém na avaliação externa, leva em consideração no relatório da CPA e no nosso plano de ação para sanear os pontos frágeis que foram identificados, tanto nas avaliações externas como na interna (R-CPr2, informação verbal, 2021).

Logo, a noção de controle de qualidade exercida pelo Sinaes é enfatizada, e a avaliação serve para orientar o plano de ação institucional, considerando os resultados das avaliações interna e externa. O Sinaes é concebido como um balizador para a atuação da IES e do sistema como um todo, conforme o relato transcrito a seguir.

Na minha avaliação, [o Sinaes] é muito importante, porque é um parâmetro para a atuação da instituição. A partir do que está descrito no Sinaes que a instituição elabora o seu PDI, os cursos fazem seus PPCs. Porque tem uma linha de atuação. Porque se não tivesse o Sinaes [...], o que cada um ia fazer? Inventar uma coisa, defender uma tese diferente? Então, eu penso que o Sinaes é muito importante para o sistema educativo brasileiro, no sentido de dar direcionamento das políticas educacionais (R-CPr1, informação verbal, 2021).

Evidencia-se que o posicionamento enfatiza o papel do sistema de avaliação como um definidor da atuação da IES, influenciando no planejamento institucional e na configuração dos seus cursos. Além de considerar o papel do Sinaes sobre a IES específica, o dirigente aponta que o que o sistema avaliativo tem servido como um instrumento que orienta as estratégias de todo o campo da educação superior, intervindo sobre as diferentes atividades institucionais e direcionando as políticas públicas. Essa visão sobre o Sinaes remete à discussão da configuração do Estado-avaliador e regulador que estabelece o controle e direciona as ações dos agentes por meio da avaliação (NEAVE, 2004), conforme discutido no capítulo 1. Importa

ressaltar que a percepção do Sinaes como direcionador da atuação das IES foi menos percebida dentre os relatos dos dirigentes das IES do subcampo público.

A identificação do Sinaes como mecanismo regulatório está presente nos dois subcampos da educação superior do DF. A percepção é de que o sistema avaliativo submete as IES aos mesmos procedimentos avaliativos, sem levar em conta as suas singularidades, e é apresentado pelo R-UPu1, vinculado ao segmento público.

Eu acho que [o Sinaes] é um sistema regulatório. Mais do que um sistema de avaliação, é um sistema regulatório. Por causa disso, pelo menos, deveria ter o reconhecimento de que tem um papel diferente para instituições privadas do que tem para instituições públicas. [O Sinaes] avalia de forma uniforme instituições que têm visões diferentes, propósitos diferentes. Então, por causa disso, eu o vejo muito mais como instrumento regulatório do que realmente de avaliação (R-UPu1, informação verbal, 2021).

O relato trata da importância do reconhecimento do papel diferenciado que o Sinaes deve desempenhar para as IES, tendo em vista as suas naturezas administrativas, os seus propósitos e outras especificidades institucionais. Na contramão disso, o sistema avaliativo tem atuado como uma verificação de condições de oferta e de cumprimento de requisitos, assumindo feições regulatórias e ignorando a diversidade institucional. A adoção da avaliação como mecanismo de regulação parte do pressuposto de que o cumprimento de exigências normativas levará, necessariamente, à melhoria da qualidade. Essa concepção de avaliação está voltada para o controle e corresponde a uma racionalidade que compreende o sistema de educação superior como um todo homogêneo. Por este motivo, submete as instituições de educação superior aos mesmos procedimentos avaliativos, sem levar em conta as suas particularidades.

Corroborando esse entendimento, Ribeiro (2015, p. 149) assinala que os modelos avaliativos regulatórios têm como finalidade “garantir o cumprimento das regras de funcionamento preestabelecidas para o sistema, garantindo, conseqüentemente, o nível de qualidade das instituições avaliadas”. Segundo o autor, as avaliações de caráter regulatório se contrapõem às avaliações formativas, tendo em vista que não se tem a intenção de aumentar a qualidade do sistema, mas apenas manter a qualidade, assegurando o mínimo referencial que deve ser cumprido pelas instituições.

No que se refere ao segmento privado, um dirigente aponta outro aspecto do Sinaes que está relacionado ao seu viés regulatório. Trata-se da percepção da assimetria do sistema avaliativo no tratamento dispensado às IES, em decorrência da sua organização acadêmica. As

faculdades são submetidas às avaliações externas para autorização de cursos, diferentemente dos centros universitários e das universidades que podem criar seus próprios cursos<sup>90</sup>.

Eu acho importante [o Sinaes], mas acho que é assimétrico. Neste ano [2021], passamos por oito avaliações [...]. Eu sei que, por exemplo, instituições que são centros universitários ou universidades não passam por isso. Então, hoje, qual importância que eu vejo, do ponto de vista de dentro da instituição? A gente vê como um obstáculo, assim como uma barreira que você tem que passar [...]. Eu acho importante porque é um filtro. Acho que não é difícil passar nas avaliações do Sinaes. Realmente, não acho que elas estejam bem calibradas para medir. Não sei se elas têm condições de avaliar (R-FPr1, informação verbal, 2021).

O relato dos dois representantes (UPu1 e FPr1) permite inferir que a categoria administrativa e a organização acadêmica são aspectos diferenciadores das IES, pouco considerados pelo Sinaes. Isto se refere tanto aos procedimentos adotados para a avaliação quanto à utilização dos seus resultados para elaboração de políticas públicas voltadas para a educação superior. Neste caso, a contradição está presente no fato de o sistema avaliativo ser visto como tendo dupla função: homogeneizadora quando trata da categoria administrativa (a avaliação não distingue IES pública e IES privada), e, ao mesmo tempo, diferenciadora no que se refere à organização acadêmica (as faculdades são submetidas a mais avaliações externas do que os centros universitários e universidades). Os depoimentos apontam que o Sinaes não tem observado as particularidades das IES sob esses dois aspectos, embora as IES esteja atentas para a necessidade de terem as suas especificidades reconhecidas pelo sistema avaliativo.

Essa contradição tende a ser provocada pela articulação existente entre avaliação e regulação, característica do Sinaes. De um lado, tem-se a avaliação subsumida pelas determinações regulatórias que estabelecem, por exemplo, quais instituições podem ter prerrogativas de autorregulação, incluindo bônus regulatório, e quais não podem prescindir das autorizações prévias dos atos regulatórios. Por outro lado, tem-se a avaliação que, podendo alterar os seus instrumentos e procedimentos, a fim de reconhecer as especificidades institucionais, tem adotado procedimentos homogeneizadores. Trata-se de uma contradição resultante da ação estatal cuja função é mediar os interesses dos diferentes grupos envolvidos na educação superior. Enquanto a avaliação atua de forma a homogeneizar as IES, a regulação as diferencia ao estabelecer a autorregulação e a flexibilização de normas, em função do desempenho obtido nas avaliações. Essas constatações exemplificam a mediação existente entre as partes (avaliação e regulação) e o todo, que é a educação superior brasileira.

---

<sup>90</sup>O funcionamento de cursos de Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, inclusive em universidades e centros universitários, depende de autorização do Ministério da Educação (BRASIL, 2017a).

No que se refere à relação existente entre avaliação e regulação, Verhine (2015, p. 604) assinala que essas funções representam “processos distintos que podem ser, ao mesmo tempo, complementares e também antagônicos”, levando-se em conta que a articulação é necessária, mas pode gerar distorções. Desde o seu início, o desafio do Sinaes é articular avaliação e regulação sem perder seu caráter formativo e, ao mesmo tempo, contribuir para a construção de uma cultura de avaliação na educação superior, reconhecendo e respeitando as diferenças institucionais. Esse desafio é ressaltado no depoimento de um dos representantes dos órgãos do Estado que, ao tratar da relevância do Sinaes para a educação superior, ressalta que a avaliação é vista como um obstáculo a ser superado pelas IES, convergindo com os depoimentos anteriores sobre o viés regulatório do Sinaes.

As instituições de ensino superior recebem essa avaliação como se fosse um momento regulatório. Elas veem aquela coisa burocratizada e antecipam as [suas] ações, também, burocráticas, para superar essa avaliação. Houve um problema entre essas três instâncias: a IES, a Seres, através da regulação e o Inep, através da avaliação. A coisa ficou muito misturada e você não consegue exercer o papel que deveria ser feito pela avaliação. [As IES] estão sempre a reboque ou com medo de serem penalizadas por esse processo. Elas se adaptam, uniformizam suas respostas, assim como a própria Seres e a própria avaliação estão uniformizando (R-CN, informação verbal, 2021).

A partir do trecho transcrito, inferem-se dois aspectos fundamentais da política de avaliação da educação superior, além da sua perspectiva regulatória já apontada. O primeiro deles é a perda da dimensão formativa da avaliação, tendo em vista que as características de controle se sobressaem na realidade concreta, fazendo com que as IES adotem uma postura defensiva em relação à avaliação. O segundo ponto diz respeito à desarticulação entre as três instâncias mais envolvidas com o sistema avaliativo (IES, Seres e Inep), conforme apontado pelo entrevistado. As IES cumprem as normas e adotam o *habitus* do campo, uniformizando as estratégias de avaliação em adaptação ao processo, tendo como finalidade a obtenção de conceitos satisfatórios. Neste contexto, o instrumento de avaliação assume o papel uniformizador da avaliação, e a regulação flexibiliza normas e abrevia processos, buscando alcançar eficiência no cumprimento das suas competências legais. Deste modo, a configuração da política de avaliação e regulação se coaduna com o ideário da Nova Gestão Pública (NGP), por meio da adoção de práticas voltadas para a produtividade, descentralização, eficiência e *accountability*, próprias da racionalidade empresarial e da gestão privada (NEWMAN; CLARKE, 2012). Esses princípios vão sendo transplantados para a administração pública, sem a devida análise crítica, conforme discutido no capítulo 1.

Os representantes dos órgãos de Estado concebem o Sinaes a partir de referenciais diferentes, mas demonstram aproximação com as percepções apresentadas pelos dirigentes das IES. Um dos representantes assinala que a regulação tem influenciado o desenvolvimento dos procedimentos de avaliação, ressaltando o caráter regulatório assumido pelo sistema avaliativo.

A regulação passou a ter uma forte influência sobre a avaliação, o que distorceu completamente o que se pensava, no início, com o Sinaes. [...] a regulação começou a impor regras, limites de ordenamentos, conceitos, padrões decisórios que são elaborados e são submetidos *ex-ante* à avaliação (R-CN, informação verbal, 2021).

No relato, ressalta-se o papel assumido pela regulação e que tem alterado a dinâmica do Sinaes, na visão do entrevistado. Para o R-Inp, R-Sres e R-Cnaes, o Sinaes tem se constituído como um referencial das ações do Estado e servido como indutor da qualidade da educação superior. No relato do R-Inp, esse entendimento fica explícito ao manifestar que “[...] eu acho que [o Sinaes] foi um marco muito importante. Ele nos dá um norte muito importante. É o nosso referencial. A gente sempre volta à lei do Sinaes, para saber o que está escrito na lei, qual era a intenção do legislador na época” (R-Inp, informação verbal, 2022). Assim sendo, em sua percepção, o Sinaes é considerado como fundamental para a educação superior, cumprindo o seu papel de sistema avaliativo.

Para R-Sres, o Sinaes consiste em uma “ferramenta muito válida para que se possa melhorar a qualidade da oferta da educação superior” (informação verbal, 2022), enfocando o seu papel de indutor da qualidade. Para R-Cnaes, a importância do Sinaes está no fato de que “[o sistema avaliativo] é transparente e democrático e todo mundo sabe como vai funcionar. [...] As instituições, que querem se organizar para instituir um curso, uma faculdade ou um centro universitário, sabem que há regras mínimas para que isso possa ser efetivado” (R-Cnaes, informação verbal, 2021). Então, destaca-se a função de controle do sistema.

Em relação à importância do Sinaes para a educação superior, depreende-se dos posicionamentos apresentados pelos entrevistados das IES e dos órgãos do Estado que, apesar das críticas quanto ao seu papel regulatório, o sistema avaliativo é considerado relevante para o desenvolvimento da educação superior. As limitações e fragilidades apontadas nos relatos desvelam a necessidade de aprimoramento e de ajustes necessários para que o Sinaes retome a dimensão formativa de avaliação, abandonando o viés regulatório e de controle.

Nesse contexto, é importante destacar que o Sinaes foi criado com a finalidade de melhorar a qualidade da educação superior, orientar a expansão da oferta neste nível de ensino e aumentar a eficácia institucional e a efetividade acadêmica e social, conforme dispõe a legislação (BRASIL, 2004a). Entretanto, na realidade concreta, tem-se verificado a contradição

entre a essência e a aparência (MARX, 2010), entre o sistema concebido e o sistema concreto de avaliação da educação superior, considerando que o sistema não tem sido utilizado pelo Estado, conforme previsto. Contraditoriamente, a partir do relato de parte significativa das IES, percebe-se que o Sinaes tem servido para a implementação de melhorias institucionais, conforme será apresentado a seguir.

A partir do movimento do todo para a parte, buscou-se conhecer a relevância da avaliação institucional externa, no âmbito do Sinaes, segundo a percepção dos entrevistados. Os relatos dos dirigentes das IES, pertencentes aos segmentos público e privado, apontam que a avaliação institucional externa pode servir como uma ferramenta de gestão para as IES, por meio do processo de conhecimento da realidade institucional, propiciado (UPu1, FPu1, CPr1, FPr1, FPr2, FPr6), principalmente, pela contribuição trazida pelo olhar externo (FPr2, FPr4, FPr5, CPr2, IPu1).

No segmento público, os dirigentes assinalaram a importância desse procedimento para a reflexão sobre a própria IES. Assim, a avaliação institucional externa se constitui como um instrumento de gestão acadêmica e conhecimento. Os relatos de dois representantes ilustram a visão do processo avaliativo.

A minha avaliação é que [a avaliação institucional externa] é um processo muito importante. O fato dele ser feito *in loco* [eu estou fazendo esse contraponto às novas avaliações que têm sido feitas de forma não presencial], eu acho que é relevante. A avaliação institucional é um instrumento [...]. Não é que eu concorde com todos os instrumentos regulatórios da forma que eles são estabelecidos, mas já que são a regra do jogo, eu acho que a avaliação institucional externa faz com que a gente reflita sobre o processo (R-UPu1, informação verbal, 2021).

O olhar externo sempre nos ajuda a identificar elementos que, por estarem no dia a dia, a gente não consegue identificar [...]. Por exemplo, há um indicador específico que [...] nos ajudou a identificar que está muito fragilizado [...]. Então, esse olhar externo nos ajuda a sair um pouco da endogenia e a ser visto por pessoas, por professores de outras instituições que trazem outras experiências (R-IPu1, informação verbal, 2021).

Observa-se que os depoimentos trazem elementos importantes a respeito da avaliação institucional externa. O primeiro relato ressalta a importância de que a avaliação *in loco* seja presencial, em contraposição à avaliação virtual, mencionada anteriormente. Outro aspecto diz respeito ao fato de o dirigente acatar os aspectos regulatórios da avaliação, considerando que são as regras do jogo, como uma forma de superar o processo avaliativo e de cumprir e superar a obrigação estabelecida pelo poder público, corroborando uma visão defensiva da avaliação. Além disso, o dirigente ressalta a possibilidade de reflexão que a avaliação proporciona à IES. O segundo relato tratou da oportunidade de conhecimento que o processo avaliativo possibilita

por meio do olhar externo que ajuda na identificação de fragilidades e na adoção de medidas para a melhoria institucional.

No segmento privado, a avaliação institucional externa também é concebida como uma oportunidade para refletir sobre a instituição, na perspectiva de sua totalidade, associando as perspectivas interna e externa, conforme ilustrado pelos relatos transcritos, a seguir. A contribuição do olhar externo converge com a percepção apresentada por um dirigente de IES pública anteriormente (IPu1).

A avaliação institucional externa tem um olhar do todo. Porque, às vezes, a gente que está dentro da instituição fica muito condicionado a só aquilo ali e acaba ficando com o olhar um pouco viciado. A avaliação externa vem para nos mostrar em que a gente pode crescer e em que [a IES] tem que melhorar. Por isso, eu acho muito interessante. (R-FPr2, informação verbal, 2022).

Eu vejo que há 10 (dez) dimensões do Sinaes agrupadas em 5 (cinco) eixos e que são dimensões que são bastante abrangentes [...]. Isso tudo é fundamental para o funcionamento de uma instituição [...]. Eu percebo a avaliação institucional [externa] como um mecanismo de você está sempre se olhando e sempre vendo o que você está fazendo (R-FPr6, informação verbal, 2022).

Nota-se que a valorização do conhecimento institucional é um ponto comum nos relatos de dirigentes de IES públicas e privadas. Além disso, foi ressaltado o caráter abrangente das dimensões consideradas na avaliação das instituições. Em que pese a importância da avaliação institucional externa enfatizada pelas IES, há críticas quanto aos aspectos formais e burocráticos da avaliação institucional externa, sendo ressaltada a perspectiva de controle exercida pelo Sinaes, conforme aponta o R-UPu1, ao afirmar que: “[...] a avaliação é muito isso: não é uma avaliação de qualidade que é o que se propõe, mas é uma avaliação do registro documental. (informação verbal, 2021). A crítica apresentada trata da própria concepção de avaliação que tem norteado o Sinaes, voltando-se ao tema da ênfase regulatória.

O processo de avaliação é realizado por meio da verificação local (presencial ou por georreferenciamento) e dos documentos que buscam evidenciar o cumprimento dos requisitos previstos no instrumento de avaliação. Conforme o relato, a parte operacional tem se destacado, priorizando-se a coleta e a organização de informações, colocando em segundo plano a natureza reflexiva da avaliação. Dias Sobrinho (2000, p. 79) afirma que “não bastam o levantamento de informações objetivas e a descrição dos fatos e dados, ainda que isso também seja imprescindível à avaliação”. Para o autor, é necessário que a interpretação das informações seja concebida como a construção de significados, na perspectiva da atividade pedagógica intencional voltada para a melhoria de cada instituição, em particular e do sistema como um todo.

Ao serem questionados sobre a relevância da avaliação institucional externa, seis dirigentes (54,5%) dos dois subcampos apresentaram reflexões acerca das limitações do processo de avaliação (FPr1, FPr3, FPr4, FPr5, UPu1 e IPu1), principalmente no que se refere ao instrumento utilizado pela comissão de avaliação. Foram levantadas questões, como: (i) a ausência de itens que se utilizem de métricas mais objetivas, apoiadas no Censo da Educação Superior e na Plataforma Lattes, por exemplo; (ii) a falta de flexibilidade dos instrumentos, e (iii) a impossibilidade de o instrumento reconhecer as especificidades institucionais. As percepções dos entrevistados são ilustradas pelos trechos transcritos a seguir.

A gente fala hoje muito em Big Data, em Analítica, ou seja, em usar essas novas ferramentas que a estatística e a informática nos disponibilizam para você comparar [os dados]. Os processos avaliativos [precisam] ser efetivados com constância e comparabilidade (R-FPr4, informação verbal, 2021).

Eu até entendo que o instrumento precisa ser um pouco fechado e tudo mais, mas ele, realmente, não reconhece as especificidades das instituições. No caso da rede federal, por exemplo, não reconhece mesmo (R-IPu1, informação verbal, 2021).

O instrumento pode ser o mesmo, mas, de acordo com a regionalidade e a posição da instituição no mercado, poderia haver alguns índices que levassem em consideração essa diferenciação [das IES]. Eu acho que falta isso nas avaliações. Você acaba aplicando a mesma coisa, a mesma receita de bolo para todo mundo e não leva em consideração algumas peculiaridades de cenário (R-FPr5, informação verbal, 2021).

A questão do uso de informações já disponíveis nos bancos de dados do Inep e da Capes foi levantada por dois dirigentes do segmento privado (FPr1 e FPr4), como forma de objetivar o processo de avaliação. Os relatos demonstram que os entrevistados apresentam preocupação, também, com os aspectos diferenciadores do perfil institucional. Os instrumentos são considerados inadequados, especialmente no que se refere à avaliação das características que revelam a identidade da IES. Outro aspecto apontado é sobre a homogeneização das características institucionais provocada pelos instrumentos pouco flexíveis. A esse respeito, um entrevistado assinalou que “[...] o instrumento de avaliação restringe, conforma a instituição, porque quer ver aquilo que considera que é importante e não é, necessariamente, o que a instituição optou por registrar no seu PDI” (R-UPu1, informação verbal, 2021). Essa visão revela a distância entre o instrumento de avaliação institucional externa e a realidade das IES, além do esforço dos estabelecimentos para se adaptarem ao instrumento adotado pelo poder público.

Ao estudar os resultados da avaliação institucional externa de 16 universidades públicas e privadas, Peixoto (2011, p. 33) revela a “pouca significativa contribuição que o processo trouxe para produzir conhecimento acerca da qualidade da educação superior brasileira [...] e para o aprimoramento das instituições avaliadas”. Na visão da autora, os

possíveis motivos desse resultado foram: (i) o conceito final da avaliação institucional externa, que não permite distinguir as diferenças de desempenho entre as IES por se basear em critérios homogeneizadores; (ii) os resultados da avaliação institucional externa, que não refletem o respeito à identidade e à missão das IES, proposto nos documentos do Sinaes; (iii) a avaliação institucional externa, que se caracteriza pelo viés economicista, e (iv) a ausência da contribuição da avaliação para as políticas de educação superior.

No âmbito da sua autonomia, os estabelecimentos decidem quais recomendações da comissão de avaliação irão considerar, tendo em vista implementar as melhorias institucionais. Nesse sentido, a avaliação institucional externa tende a influenciar as decisões acadêmicas e administrativas, sendo adotada como parâmetro para o estabelecimento de metas, a partir das fragilidades e potencialidades identificadas (CAVALCANTI; ALANIZ; OLIVEIRA, 2019). Esse aspecto demonstra que a avaliação institucional externa pode se constituir como mediadora da qualidade, influenciando a educação superior brasileira, desde que orientada pelos princípios da educação como processo formativo e respeitadas as prerrogativas de autonomia das IES nesse processo.

Embora apresente limitações, a avaliação institucional externa é reconhecida pelos dirigentes entrevistadas como instrumento de conhecimento institucional (54,5%) e como uma contribuição advinda do olhar externo à IES (45,5%), conforme mencionado antes. Todavia, a percepção acerca da colaboração da avaliação para a construção de políticas públicas apareceu apenas em um relato (CPr1), o que corrobora o estudo de Peixoto (2011) sobre a ausência de contribuição da avaliação externa para o desenvolvimento das políticas da educação superior. A esse respeito, outro entrevistado apresenta a questão da seguinte forma: “[...] estou dizendo com muita franqueza [...] em 16 (dezesseis) anos, eu não vi nenhuma política pública que foi oriunda dos resultados das avaliações externas” (R-FPr6, informação verbal, 2022). Essa visão é complementada pelas observações feitas por mais um dirigente em relação às dimensões analisadas pelo Sinaes e à sua desarticulação com a realidade dos estudantes, por exemplo.

Quando eu lembro das dez (10) dimensões do Sinaes: sustentabilidade, comunicação com a sociedade, políticas de atendimento estudantil. Há muita coisa que não dialoga com a vida real do estudante. Por exemplo, não tem nada de acompanhamento de egresso e nem de empregabilidade naquelas 10 (dez) [dimensões] institucionais (R-FPr1, informação verbal, 2021).

A literatura sobre a avaliação institucional externa (PEIXOTO, 2011; RIBEIRO, 2015) demonstra os limites da avaliação institucional externa e de seu instrumento, corroborando a percepção apresentada pelos seis dirigentes (54,5%) citados anteriormente. Neste sentido, as

fragilidades da avaliação devem ser tomadas como propulsoras de melhorias do sistema avaliativo, para que se produzam os resultados nas IES e na educação superior como um todo, a partir de um movimento dialético de mudança. Permanecendo-se as limitações apontadas, a avaliação institucional externa tende a contribuir mais para as decisões regulatórias do que para a melhoria da qualidade de educação, conforme assevera Dias Sobrinho (2008). Diante de alguns relatos, observa-se que as instituições podem vir a lidar com as exigências da avaliação institucional externa como o cumprimento de obrigação formal e o atendimento de requisitos. Diante disso, demandam-se mudanças que visem a fortalecer os pressupostos filosóficos contidos no Sinaes, de maneira a fomentar a visão de educação como direito social e responsabilidade do Estado, além do reconhecimento da diversidade do sistema e da globalidade como princípios avaliativos (BRASIL, 2004c).

A visão dos representantes dos órgãos de Estado revela diferentes aspectos relacionados à avaliação institucional externa. O R-Inp destaca, por exemplo, que a avaliação de cursos conta com a avaliação *in loco* e o Enade, e que, no caso das IES, a avaliação externa é o único procedimento existente, conforme apresentado a seguir.

[A avaliação institucional externa] é um dos pilares do Sinaes. [...] A avaliação de curso tem outras coisas: o Enade; [...] a qualidade do egresso. A [avaliação] institucional [...] não tem muitos outros elementos, além da [própria] avaliação. [...] quando você pega um instrumento, eu acho bem abrangente e eu acho que pega diferentes aspectos. Ele [o instrumento] tenta olhar a instituição como um todo. Meu *feeling* é que [o instrumento] cumpre o papel, mas eu acho que faltam outros insumos (R-Inp, informação verbal, 2022).

O fato de ser o único procedimento avaliativo voltado para as instituições mostra a importância da avaliação institucional externa para os estabelecimentos e para o poder público, além de ressaltar a necessidade de aprimorá-la, de forma que efetivamente cumpra os seus objetivos. Percebe-se, também, no relato, o reconhecimento da existência de poucos insumos quando se trata da avaliação das instituições, principalmente quando não se leva em conta a importância da autoavaliação nesse processo.

O uso regulatório da avaliação transparece no relato do R-Sres. A avaliação institucional externa é entendida como controle da qualidade da educação superior, tendo em vista que “[...] precisa acontecer para que se possa cobrar das instituições que melhorem as suas estruturas, suas metodologias de ensino e ofereçam um ensino de qualidade para os alunos” (informação verbal, 2022). Logo, tem-se o olhar da regulação sobre a avaliação, como instrumento para a adoção de medidas corretivas. No depoimento do R-Cnaes, fica explícita a valorização da perspectiva externa da avaliação como uma forma de contribuição para o

desenvolvimento da IES, visto que: “[...] a avaliação externa garante esse olhar plural de especialista da área. [...] São profissionais formados por instituições públicas ou privadas. Então, isso permite uma equidade na perspectiva da avaliação” (informação verbal, 2021). Importa destacar a convergência acerca da importância do olhar externo presente neste depoimento e nos relatos de alguns dirigentes de IES, como mencionado anteriormente.

Na perspectiva do materialismo histórico-dialético, compreende-se que o Sinaes é um sistema repleto de contradições, em que as relações são mediadas por interesses e condições objetivas diversas. Desta maneira, o sistema avaliativo apresenta limitações, embora se constituía em um processo que tem contribuído para o desenvolvimento das IES, segundo os relatos que serão apresentados na próxima seção. Uma das limitações que emergiu das entrevistas diz respeito à dificuldade do Sinaes em reconhecer e mediar as especificidades institucionais, tratando as IES como se fossem iguais. Esse aspecto ficou explícito nos relatos dos dirigentes entrevistados (UPu1, IPu1, CPr1, FPu1, FPr5 e FPr6).

Marx (2017) afirma que a fusão de dois elementos contraditórios constitui a síntese, gerando um pensamento novo. Essa perspectiva permite compreender a relação dialética existente entre a avaliação e a regulação da educação superior, a partir das suas contradições. As limitações e os antagonismos presentes no Sinaes podem levar à reprodução das condições objetivas já conhecidas ou à melhoria efetiva da qualidade da educação superior. A perspectiva de mudança fortalece a necessidade da reflexão permanente acerca da avaliação institucional externa e dos seus efeitos sobre a realidade educacional brasileira, bem como a adoção de medidas que possam levar à ação transformadora. Partindo dessa premissa, buscou-se analisar o uso dos resultados da avaliação institucional externa pelas IES, a fim de se entender sua contribuição para o desenvolvimento da educação superior.

### **5.3 Uso dos resultados da avaliação institucional externa e o desenvolvimento das IES**

Do total de 11 entrevistados, oito (73,0%) salientaram a importância da avaliação institucional externa para o aprimoramento das ações institucionais (CPr1, CPr2, FPr2, FPr3, FPr4, FPr6, IPu1 e FPu1). Neste contexto, as ações de planejamento são valorizadas e podem envolver ajustes no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) ou a elaboração de planejamentos específicos. Outro aspecto que merece destaque é o uso articulado dos resultados da avaliação externa e da autoavaliação como uma estratégia relevante para o desenvolvimento das IES.

Na avaliação institucional externa, o PDI é tido como um dos principais instrumentos de gestão acadêmica e administrativa, pois apresenta as ações a serem implementadas pela IES, pelo período de cinco anos. Além disso, define a identidade institucional, a partir da “sua filosofia de trabalho, da missão a que se propõe, das estratégias para atingir suas metas e objetivos, da sua estrutura organizacional” (INEP, 2017a, p. 35). Documento fundamental na avaliação realizada pelo Sinaes, a obrigatoriedade da elaboração do PDI é anterior à constituição do sistema avaliativo. Segenreich (2005) assinala que o plano foi introduzido como um dos elementos de credenciamento de IES, por meio do Decreto nº 3.860, de 2001 (BRASIL, 2001c). Tal determinação ocorreu por meio do Parecer CNE/CES nº 1.366/2001 (BRASIL, 2001d), que dispôs sobre o processo de credenciamento e os atos regulatórios de cursos. O referido parecer destacou que o “perfil ou missão de uma instituição define-se a partir das funções que pretende desempenhar e dos objetivos que pretende atingir, no contexto social no qual se insere, assim como de seu interesse e capacidade de desenvolver pesquisa” (p. 2). Tendo em vista essa previsão normativa, coube ao PDI explicitar a missão, a identidade e as estratégias para o alcance dos objetivos da IES.

Embora a finalidade do PDI fosse permitir que os estabelecimentos expressassem livremente sua proposta de trabalho, a constituição de eixos temáticos obrigatórios tornou evidente a contradição entre liberdade e obrigatoriedade (SEGENREICH, 2005). Com efeito, a Resolução CNE/CES nº 10/2002 (BRASIL, 2002) transformou o PDI em uma dimensão obrigatória de avaliação institucional, conceituando-o como o compromisso da instituição com o MEC. Desta maneira, a expedição dos atos regulatórios foi condicionada à aprovação desse plano pelo poder público.

O Sinaes previu que a avaliação das instituições teria por objetivo identificar o perfil institucional e o significado da atuação das IES. Assim sendo, o PDI tornou-se um referencial importante da qualidade institucional nos processos de avaliação externa e interna. As implicações da avaliação institucional externa sobre o PDI e sobre o desenvolvimento institucional são exemplificadas nos relatos de dirigentes de IES do segmento público selecionadas para a pesquisa, conforme transcrição a seguir.

[...] A gente fez uma avaliação do nosso PDI à luz do que seria avaliado [na avaliação institucional externa]. Fizemos um processo de revisão do PDI e, após esse processo, aprovamos no nosso conselho [...] nós tivemos um PDI com o olhar regulatório desse instrumento (R-UPu1, informação verbal, 2021).

A gente já está fazendo os planejamentos para poder suprir essa lacuna que a gente percebeu [na avaliação institucional externa]. Não é, exclusivamente, por causa do que os avaliadores externos identificaram, mas o que eles identificaram faz sentido

quando a gente avalia, a partir das nossas questões, da nossa identidade, nossa missão e nosso PDI (R- IPU1, informação verbal, 2021).

Percebe-se que os dirigentes das IES públicas selecionadas para a pesquisa apontam que a avaliação institucional externa é considerada no trabalho desenvolvido internamente. No primeiro depoimento, o dirigente explicita que o esforço realizado foi anterior à realização da avaliação institucional externa, como consequência da autoavaliação realizada, utilizando o instrumento de avaliação institucional externa. No segundo depoimento, o dirigente demonstra que a avaliação institucional externa contribuiu para a implementação das mudanças que a IES já considerava importante realizar, ratificando a percepção da IES, de acordo com a sua realidade.

A partir dos relatos, percebe-se que essas IES exercem sua autonomia em relação às recomendações da comissão de avaliação, agregando as questões que se coadunam como seus objetivos institucionais. Neste sentido, o entendimento de Griboski (2014, p. 44) corrobora a visão das IES públicas ao afirmar que a partir “da compreensão de avaliação como processo, estabelece-se a articulação entre a missão das IES e seus objetivos, pois esses elementos integrantes do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) direcionam sua posição social”. Neste sentido, a avaliação institucional externa tende a se constituir como ferramenta importante de gestão acadêmica. No entanto, nota-se que a avaliação institucional externa não é determinante para a definição dos rumos das instituições públicas selecionadas para a pesquisa. Provavelmente, isto aconteça em virtude da autonomia institucional e dos prazos de validade longos dos atos de credenciamento e reconhecimentos, que podem chegar a ser de 10 anos, no caso da universidade, por exemplo.

No que se refere ao segmento privado, os relatos de dirigentes (CPr1, CPr2, FPr2, FPr3, FPr4, FPr5 e FPr6) ilustram o papel importante que a avaliação institucional externa assume no desenvolvimento das IES, a partir dos resultados divulgados e do conteúdo dos relatórios da comissão de avaliação. A seguir, são apresentados dois depoimentos que ilustram essa percepção.

Na avaliação de um reconhecimentos [...], a gente depois pega todo o resultado e o relatório, em detalhe, e transforma em pontos frágeis e pontos fortes. [...] No nosso planejamento do ano seguinte, a gente vai valorizar [os pontos fortes] [...] e vai trabalhar as estratégias para o saneamento das fragilidades. Ele [o resultado da avaliação institucional externa] é um grande norteador do nosso instrumento de gestão e do planejamento (R-CPr2, informação verbal, 2021).

Ela [avaliação institucional externa] tem sido balizadora de todas as ações. Até porque a gente não trabalha só com a [avaliação] externa. Vai ter uma avaliação institucional externa, a cada ciclo. A gente tem anualmente, semestralmente, a autoavaliação e vê que a autoavaliação tem que estar muito próxima da avaliação institucional. A gente utiliza o mesmo instrumento da avaliação institucional para a autoavaliação. Na

verdade, a nossa CPA é como se fosse uma comissão, só que a interna e permanente. Então, é um processo contínuo de avaliação (R-FPr6, informação verbal, 2022).

As informações coletadas pela pesquisa revelam que a avaliação institucional externa tem servido como referência para o planejamento e a ação institucional das IES privadas selecionadas para a pesquisa, reforçando a articulação dos diferentes aspectos da vida institucional em termos pedagógicos, administrativos e de infraestrutura. Os relatos dos dirigentes de IES dos segmentos público e privado levam a inferir que a avaliação institucional tem apresentado potencial para se constituir como uma ação integradora das diversas partes que compõem a totalidade da IES, como importante instrumento de gestão. Além disso, observa-se que a avaliação externa tem sido utilizada em articulação com a autoavaliação, o que favorece o autoconhecimento e a tomada de decisão.

Avaliação institucional externa deve ser concebida como instrumento organizador das ações das IES. Desta forma, todos os depoimentos dos entrevistados apontam que os relatórios de avaliação institucional externa são analisados pelas equipes das IES, na perspectiva de identificar fragilidades e potencialidades. De posse das informações, cabe aos estabelecimentos decidir as estratégias a serem tomadas. Em um relato de dirigente vinculado a IES do segmento privado, foi apontado que o resultado obtido na avaliação institucional externa, além das ações de planejamento, é usado como o “cartão de visita da instituição” (R-FPr5). Evidencia-se, assim, o uso dos resultados da avaliação institucional externa para promover ações de marketing educacional (SOUSA, 2008).

Sobre a contribuição da avaliação institucional externa para o desenvolvimento institucional, os representantes dos órgãos de Estado ressaltam o uso que as IES podem fazer do resultado da avaliação. Neste sentido, o R-Inp destaca que o relatório de avaliação é disponibilizado às IES, que o podem utilizar para realizar melhorias, tendo em vista que: “[...] quando a avaliação flui bem e o relatório é embasado, a gente percebe é que as instituições gostam e elas costumam colocar em prática” (informação verbal, 2022). Da mesma forma, o R-Sres assevera que “[...] a avaliação é um norteador para que as instituições possam buscar a excelência” (informação verbal, 2022). Essas percepções reafirmam a concepção da avaliação institucional como um instrumento de melhorias institucionais, em convergência com a visão apresentada por parte significativa dos dirigentes das IES.

Percebe-se que o Sinaes e a avaliação institucional externa podem ser vistos como balizadores de políticas institucionais voltadas para alcançar melhorias, segundo o relato de parte significativa dos entrevistados. Entretanto, nessa visão, está presente, também, a noção de

controle regulatório. A partir dessa perspectiva, observa-se que a configuração do Estado-avaliador é fortalecida pelo reconhecimento da necessidade do controle e da concepção de avaliação voltada para aferição de resultados. Sobre o poder normativo do Estado, Marx (2010, p. 74) assevera que “a aparência contradiz a essência. A aparência é a lei consciente da constituição e a essência é sua lei inconsciente, que contradiz a primeira. O que é da natureza da coisa não está na lei. É justamente o contrário que está na lei”. Nota-se, com base na lógica marxista, que o sistema avaliativo se estabelece como uma contradição entre essência e aparência, resultante das determinações que marcaram a sua implementação, representadas em atos normativos, decretos e portarias. A contradição existente na realidade concreta é perceptível quando se considera que o Sinaes foi pensado como uma avaliação formativa e emancipadora e tem se concretizado como controle e regulação.

O controle exercido pelo Sinaes é hegemônico – uma vez que todas as IES do SFE estão sujeitas a ele –, entretanto, não é consensual. O posicionamento crítico apresentado por um dirigente de IES pública mostra o efeito perverso do controle regulatório sobre a avaliação, ao afirmar que “a avaliação deixa a desejar e as instituições acabam ficando reféns de normativos que são regulatórios, de funcionamento mesmo e a questão de qualidade fica diluída no processo” (R-UPu1, informação verbal, 2021).

O relato aponta para a importante relação entre avaliação, regulação e qualidade, demonstrando o distanciamento dos pressupostos que fundamentaram o Sinaes e a sua execução na realidade objetiva. Ao transformar o Sinaes em mecanismo de regulação, foi enfatizado o controle normativo sobre as IES, impossibilitando que a avaliação assumisse a mediação entre a qualidade e a transformação social. A esse respeito, Franco (2022) diz que a cultura avaliativa disseminada no Brasil é a cultura do controle e, como um instrumento de gestão, a avaliação não foi completamente assimilada pela educação superior brasileira. Em consequência, as IES optam por adotar procedimentos de gestão que podem ser detectados no processo avaliativo, no intuito de se alcançar bons resultados na avaliação externa, fato que as leva a assumir uma postura formalista.

Outro aspecto fundamental que emergiu dos dados empíricos da pesquisa foi a relação entre avaliação institucional externa e autoavaliação. Dirigentes de nove (82,0%) estabelecimentos públicos e privados apontaram a articulação da avaliação institucional externa e interna como elemento importante para o desenvolvimento institucional (UPu1, IFu1, FPu1, CPr2, FPr1, FPr2, FPr3, FPr5 e FPr6). Como processo desencadeado pelas IES, a autoavaliação deve ter dinâmica própria, com base na cultura da instituição, de suas características e especificidades. Em articulação com a avaliação externa, pode ter um papel transformador na

realidade de cada IES. Essa premissa está presente no Sinaes, que propôs uma concepção de avaliação pautada na complementariedade entre as duas dimensões, de forma que se possa constituir uma visão global da IES, a partir de subsídios da CPA e da comissão de avaliação. Na visão do autoconhecimento, a avaliação interna pode levar à criação de uma cultura avaliativa, à prestação de contas à comunidade, além de servir como subsídio à tomada de decisões relacionada à gestão e aos assuntos acadêmicos (VERHINE, 2018).

Dias Sobrinho (2008) explicita que a avaliação institucional, em suas modalidades interna e externa, é o elemento central do Sinaes. Trata-se do processo que cada instituição deve realizar, a fim de conhecer suas fragilidades e potencialidades, com o intuito de “planejar e estabelecer metas para melhorar a qualidade em todas as dimensões institucionais e educativas” (p. 819). Para o autor, nesse processo de reflexão, devem ser levados em conta os valores científicos, sociais e éticos dos conteúdos, das atividades e dos resultados que fazem parte do cotidiano de uma instituição de educação superior. No âmbito do Sinaes, a avaliação interna foi concebida como o ponto de partida do processo avaliativo. Sua realização deve ter caráter educativo e estar voltada para a melhoria institucional e a autorregulação que, neste caso, significa identificar as fragilidades e corrigi-las pela autoavaliação. No entanto, para que a autoavaliação cumpra o seu papel, os seus resultados precisam ser legitimados pela participação da comunidade acadêmica interna e pelo compromisso dos dirigentes das IES.

Sobre esse ponto específico, Sousa (2018, p. 88) aponta uma contradição, pois “tudo indica que, na realidade atual, os relatórios de autoavaliação parecem ser endereçados apenas ao governo”, evidenciando que a autoavaliação tem sido tomada como cumprimento de uma formalidade quando deveria ter, como destinatários principais, a comunidade acadêmica e os gestores. No caso das IES selecionadas para a pesquisa, parte significativa dos dirigentes entrevistados do segmento público e privado demonstrou valorizar os processos de autoavaliação institucional, ao procurarem estabelecer a sua articulação com os resultados da avaliação institucional externa e o desenvolvimento institucional.

A análise dos dados permite inferir que, por meio de estratégias diversas, as IES públicas e privadas selecionadas para a pesquisa têm buscado alcançar um resultado melhor na avaliação institucional externa, tendo em vista os benefícios que os conceitos mais altos trazem para as instituições, independentemente da sua categoria administrativa ou organização acadêmica, como bônus regulatório, marketing educacional, prestígio, reconhecimento e autorregulação. Além disso, os esforços que as IES empreendem em relação à avaliação institucional externa revelam dois pontos: a preocupação com a performance e a necessidade de alinhamento ao instrumento avaliativo, como uma postura de avaliação defensiva. Percebe-

se, assim, que o sistema avaliativo tem provocado mudanças nas instituições, em certa medida, conforme a concepção de qualidade estabelecida pelo Estado-avaliador. Deste modo, conciliar a visão de qualidade do Estado, da sociedade e das IES é um desafio para o Sinaes.

O ajuste das IES à avaliação está ligado à noção de performatividade definida por Ball (2005, p. 543) como “uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança”. Ainda de acordo com o autor, os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetro de produtividade, de resultado ou como demonstração de qualidade, representando o valor de um indivíduo ou uma organização dentro de uma área de julgamento. Os resultados obtidos pela pesquisa evidenciam a aproximação da avaliação institucional externa à lógica da performatividade, por meio de indicadores e conceitos relacionados ao desempenho. A partir dessa lógica, instituições de educação superior adotam as estratégias necessárias para se distinguirem por meio da avaliação e, assim, manter a posição hierárquica no campo.

A avaliação institucional externa é uma ferramenta que deve servir para o alcance do conhecimento acerca do sistema e das IES em sua individualidade, atuando para o aprimoramento da gestão acadêmica e da política de avaliação. No entanto, verifica-se que a avaliação tem servido como instrumento de materialização da performatividade, considerando as imposições regulatórias do Estado e as respostas dadas pelas IES a essas imposições. No espaço entre esses dois contextos (Estado e instituições), ocorrem os embates, a criação dos sentidos e as reinterpretações sobre o que é a avaliação e qual o seu papel na realidade concreta.

A mediação entre a parte e o todo revela as contradições existentes na política de avaliação, mostrando que a sua implementação tem gerado um resultado diferente do proposto na sua concepção. As contradições podem ser explicadas pelo movimento dialético resultante da “coexistência de dois lados contraditórios, sua luta e sua fusão numa categoria nova” (MARX, 2017, p. 104). Desta maneira, observa-se que, como parte de uma realidade em construção, o Sinaes tem se configurado em algo novo, voltando-se, efetivamente, para as outras necessidades do Estado, distanciando-se da busca pela qualidade da educação superior.

#### **5.4 Avaliação institucional externa e qualidade da educação superior**

A melhoria da qualidade da educação superior tem se constituído como umas das finalidades do sistema avaliativo. Embora a concepção de qualidade da educação superior brasileira esteja referenciada no Sinaes, não há uma definição clara do conceito adotado nos

seus diversos procedimentos. Mais que uma definição, o estudo do Sinaes implica entender a polissemia e a complexidade do conceito de qualidade, considerando a disputa que o envolve em um cenário de diversos indivíduos e grupos que manifestam interesse pela educação superior (SOUSA; SEIFFERT; FERNANDES, 2016). Diante disso, buscou-se problematizar como a avaliação institucional externa contribui para a qualidade da educação superior, à luz da literatura sobre a qualidade e as percepções dos dirigentes das IES selecionadas para a pesquisa.

Malheiros *et al.* (2018) apontam que há um consenso de que a avaliação promove a qualidade. Trata-se de um discurso hegemônico que atrela a qualidade da educação superior aos sistemas de avaliação e regulação, ao mesmo tempo que se apresenta como a única possibilidade de interpretação da realidade. Contudo, “nenhum discurso hegemônico é eterno, nem tampouco é o único discurso presente na sociedade” (p. 5), havendo uma disputa com os discursos contra-hegemônicos centrados na perspectiva da avaliação emancipatória. No Brasil, o discurso hegemônico foi integrado ao Sinaes quando esse sistema assumiu um viés mais regulatório do que formativo e ao abarcar conceitos da ideologia neoliberal para a educação superior. Portanto, reconhecer esse viés da avaliação e a sua falsa neutralidade é o primeiro passo para se romper com o senso comum e criar um discurso contra-hegemônico (MALHEIROS *et al.*, 2018).

O conceito hegemônico de qualidade que tem norteado as políticas públicas está alinhado aos princípios da NGP, segundo a qual a qualidade na educação está relacionada ao cumprimento de metas, à produtividade, ao desempenho, à eficiência, à eficácia e à excelência. Na ausência de um conceito de qualidade expresso no Sinaes, buscou-se conhecer as tendências da visão da qualidade da educação superior.

A partir dos termos mais utilizados em âmbito mundial, Bertolin (2009) propõe o agrupamento da qualidade em três visões, economicista, pluralista e de equidade. Na concepção economicista, a qualidade compreende o crescimento da economia e a preparação das pessoas para o mercado de trabalho como a missão principal da educação superior. Ao adotarem essa lógica, as IES orientam seus serviços para os interesses econômicos e buscam atuar de forma eficiente e eficaz, visando ao alcance dos objetivos com menor custo e maior rapidez. Trata-se de uma ótica instrumental e produtivista da educação superior, tendo os seus pressupostos baseados na racionalidade dos gastos, na produtividade e no alto desempenho empresarial.

Para o autor, a visão economicista de qualidade dialoga com os princípios da perspectiva gerencialista, assumida pelo Estado, a partir dos anos 1990. Assim, considerado como um novo paradigma de gestão, o gerencialismo é baseado em princípios de eficiência e competitividade, aliado à adoção de mecanismos de controle e metas, que buscam incutir a

noção de performatividade no setor público. A adoção desses pressupostos é acentuada pela economia do conhecimento, em virtude da tendência de transformar o conhecimento em mercadoria (BALL, 2005), levando as instituições de educação superior a assumirem novos papéis diante de uma realidade altamente competitiva, conforme discutido no capítulo 1.

Na perspectiva pluralista de qualidade, almeja-se o desenvolvimento econômico, cultural, social e democrático da sociedade. São observadas as “especificidades de cada contexto e dos sistemas de educação, bem como o respeito às diferenciações existentes em níveis locais, institucionais e regionais” (BERTOLIN, 2009, p. 138). Os principais termos vinculados a essa concepção são diferenciação e relevância. A qualidade da educação superior é concebida a partir de resultados socialmente pertinentes, levando-se em consideração as necessidades e expectativas de indivíduos e grupos nas diferentes dimensões.

A vertente de equidade da qualidade da educação superior engloba aspectos como a igualdade de oportunidades, relacionadas a diversos grupos sociais e etnias, variadas regiões de um país ou ao nível de educação ofertada por diferentes instituições. Para Bertolin (2009), essa visão vincula-se ao combate das iniquidades educacionais, à busca da coesão social e do acesso aos bens sociais, tendo a democracia e a cidadania como prioridades da educação superior.

Face à diversidade de visões adotadas ao tratar da qualidade da educação superior, Bertolin (2009, p. 146) afirma que “o entendimento da qualidade é inexoravelmente subjetivo, porque depende fundamentalmente das concepções de mundo e de educação superior de quem o emite”. Essa visão é corroborada por Clímaco (2011, p. 78), ao destacar que os diferentes pontos de vista acerca da qualidade dependem “da posição que se ocupa no sistema: como prestadores de serviços educativos, dirigentes e administradores, beneficiários do serviço educativo, utilizadores diretos, empregadores, cidadãos contribuintes, moradores ou vizinhos de bairro”. Isso leva a pensar nas arenas de disputa que envolvem a qualidade na educação superior.

No movimento dialético de mediação entre o geral e o específico, e do todo para as partes, percebe-se que a polissemia do conceito de qualidade também está presente na percepção dos dirigentes das IES selecionadas para a pesquisa, assim como na dos representantes dos órgãos de Estado entrevistados. Os gestores entrevistados, de forma geral, demonstraram preocupação com a questão da qualidade da educação superior. Contudo, apresentaram diferentes enfoques relacionados a esse conceito, corroborando a ideia da polissemia do termo.

Ressalta-se que quatro dirigentes de IES – com organização acadêmica e categoria administrativa diferentes (FPr3, FPr4, IPU1 e UPU1) – relacionaram a qualidade da educação superior à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, como princípio epistemológico

da educação superior, no sentido de ter acesso ao conhecimento “científico, tecnológico e de uma perspectiva de pensar livre” (R-FPr4, informação verbal, 2021). O princípio foi vinculado à qualidade, enfatizando-se o papel que a pesquisa, a inovação e a extensão têm para o desenvolvimento da educação superior e a formação de estudantes críticos, conforme ilustram os depoimentos transcritos a seguir.

Na minha opinião, acho que passa, primeiro, pela questão do ensino, pesquisa e extensão. Esse tripé é fundamental para que a gente consiga potencializar a formação crítica e estratégica dos estudantes (R-FPr3, informação verbal, 2022).

No nosso ver, qualidade na educação superior é a formação de sujeitos aptos a atuarem numa sociedade de forma crítica, transformadora. [...] a gente parte da importância do tripé ensino, pesquisa e extensão. [...] da pesquisa para a sociedade, a questão da ciência, tecnologia e sociedade (R-IPu1, informação verbal, 2021).

O princípio da indissociabilidade pode ser compreendido como uma resposta às demandas sociais por uma universidade socialmente responsável, que estabeleça diálogo com setores da sociedade, voltando-se para a formação e a produção do conhecimento em articulação com as demandas sociais (GONÇALVES, 2015). No caso dos dirigentes entrevistados, o ensino, a pesquisa e a extensão se constituem como condição para a formação crítica do aluno e representam a qualidade da educação superior que deve ser buscada por suas IES. Neste sentido, é importante destacar que a qualidade da educação superior deve ser pensada a partir das ações e dos compromissos assumidos pela IES no seu âmbito interno e no seu entorno. Percebe-se que a concepção de qualidade voltada para a indissociabilidade do ensino, da pesquisa e extensão demonstra convergência com a abordagem pluralista (BERTOLIN, 2009), uma vez que reconhece a importância da existência da educação superior voltada para o desenvolvimento cultural, social e democrático da sociedade, além da questão econômica.

Destaca-se que dirigentes vinculados ao segmento privado (FPr1, CPr1, CPr2) explicitaram uma concepção de qualidade da educação superior focada, principalmente, na formação para o mercado de trabalho, demonstrando preocupação com a inserção profissional e a empregabilidade dos egressos, como ilustram os dois relatos transcritos a seguir.

A nossa tarefa é de formar os recursos humanos de nível superior com uma qualidade de excelência e que o aluno tenha uma experiência muito rica de passar pela educação, que marque a vida daquela pessoa [...] ter uma formação conceitual sólida, com pessoas aptas a entrar no mercado de trabalho (R-FPr1, informação verbal, 2021).

Eu vejo que a qualidade da educação é traduzida na empregabilidade e no acesso do aluno à educação continuada, principalmente, quando passa por processos de seleção de residências, principalmente, na área de saúde, em programas de mestrado e doutorado (R-CPr2, informação verbal, 2021).

A concepção de qualidade está vinculada aos interesses dos diversos grupos que compõem a sociedade. Assim, a depender dos interesses em disputa e das circunstâncias dadas, a qualidade pode estar associada ao atendimento de diferentes necessidades, tais como: a adequação para o trabalho e possibilidades de emprego; o aumento da competitividade por meio dos conhecimentos de inovação e avanço tecnológico; a elevação cultural e política da população ou o aprofundamento dos valores democráticos e de cidadania (DIAS SOBRINHO, 2010). A noção de qualidade da educação superior, associada à empregabilidade, resulta da pressão para que os sistemas de educação superior efetivamente contribuam para o desenvolvimento da economia. A acelerada expansão da educação superior se fez acompanhar por mudanças nos seus objetivos, fragmentando os objetivos tradicionais ligados ao conhecimento e vinculando-os aos interesses do pragmatismo econômico e do individualismo (DIAS SOBRINHO, 2010).

Morosini (2001) pontua que países europeus, desde o final do século XX, desenvolveram a ideia da qualidade universitária associada à empregabilidade. Essa noção reafirma que a função primária da educação superior é a preparação para o mundo do trabalho. Para a autora, a empregabilidade é a capacidade de os profissionais se manterem empregados ou de encontrarem novo emprego após a demissão. No caso das IES, significa o “desenvolvimento da capacidade crítica, no processo de aprendizagem continuada” (p. 92), a fim de que os estudantes possam se transformar em indivíduos reflexivos e aprendizes. Desta forma, a empregabilidade não significa conseguir empregos para graduados, nem fornecer habilidades de empregabilidade. Considerando-se essa discussão, a noção de qualidade da educação superior expressa como empregabilidade converge para a concepção economicista (BERTOLIN, 2009), pois tem como finalidade a preparação dos indivíduos, sobretudo para a economia e o emprego.

Sobre a concepção de qualidade, foram identificados dois relatos de dirigentes de IES vinculados aos setores público e privado (FPu1 e FPr2), que associam qualidade à articulação com a comunidade local, na perspectiva da responsabilidade social e da melhoria da vida das pessoas. Esse aspecto é contemplado como uma das 10 dimensões do Sinaes e parte do pressuposto de que as IES têm uma função social no que se refere à inclusão, ao desenvolvimento econômico, ao meio ambiente, à produção artística e cultural (BRASIL, 2004c). A respeito da responsabilidade social, Dias Sobrinho (2019) aponta que, do ponto de vista da instituição educativa, é necessário haver um envolvimento com as questões concretas da sociedade, um compromisso que visa a cumprir um projeto ético-político, conforme as finalidades da instituição e suas possibilidades e competências. Esse compromisso deve estar “em função da construção de uma cidadania pública da sociedade democrática” (p. 5). Trata-

se de uma perspectiva voltada para uma visão social da educação, em que a referência da qualidade é a sociedade, em oposição a uma visão economicista de qualidade. Essa perspectiva, de certa forma, se filia à qualidade voltada para a equidade porque considera a educação superior como uma forma de fortalecer a coesão social e o desenvolvimento da democracia (BERTOLIN, 2009).

Os representantes dos órgãos de Estado apresentaram diferentes noções de qualidade, confirmando a polissemia do termo. A primeira noção apresentada diz respeito à qualidade como a formação das pessoas voltada para a aquisição de “conhecimentos, capacidade e habilidade” (R-CN, informação verbal, 2021). Outra concepção articula diversos aspectos da realidade da educação superior como a “preparação do professor, sem dúvida, é um ponto fundamental [...], as condições de trabalho [...], a infraestrutura” (R-Cnaes, informação verbal, 2021), trazendo uma perspectiva do conjunto da IES para a construção da qualidade.

Para o R-Inp, a qualidade é a formação do estudante com conhecimento técnico, associada a “outras habilidades e possibilidade de pensamento crítico” (informação verbal, 2022). Logo, qualidade está associada aos diversos conhecimentos necessários à formação do indivíduo. O R-Sres, por sua vez, assinala que a qualidade da educação superior é aquela que “forma cidadãos para o mundo, não só para o mercado de trabalho, mas para a vida em sociedade” (informação verbal, 2022). Evidenciam-se, então, diferentes enfoques a respeito da qualidade da educação superior. As visões dizem respeito à formação do estudante e às condições necessárias para essa formação, a partir de diferentes concepções de educação e de mundo, revelando o caráter subjetivo da noção de qualidade da educação superior.

Para refletir sobre a noção de qualidade, é necessário considerar o papel que a educação superior desempenha na sociedade. Segundo Dias Sobrinho (2019), a qualidade está no centro da discussão sobre a educação superior, e seu significado tem sido objeto de disputa hegemônica por duas concepções distintas: uma que defende a educação superior como bem público e outra que submete a educação superior ao mercado. Do processo econômico, a educação trouxe o conceito de qualidade associado à eficiência, à produtividade, adequação às necessidades do mundo do trabalho, empregabilidade, número de estudantes e de publicações. Nesta perspectiva, a qualidade é mensurável e deve estar disponível ao público em geral por meio de estatísticas e quantidades. Por outro lado, a qualidade da educação superior essencial está associada aos processos de socialização, à cidadania, à criticidade e à responsabilidade pública com a construção de uma sociedade solidária e democrática (DIAS SOBRINHO, 2019).

Em diferentes momentos históricos, o conceito de qualidade ganha ênfases distintas. A reflexão sobre esse conceito só é possível a partir da compreensão de que as ideias são

produtos das relações sociais e resultantes das contradições da realidade concreta. Apreender as contradições que envolvem a qualidade da educação superior requer considerar que “essas ideias, essas categorias são tão pouco eternas quanto as relações que elas exprimem. Elas são produtos históricos e transitórios” (MARX, 2017, p. 102). Deste modo, compreende-se que a noção de qualidade é criada em um contexto histórico, sendo resultante das relações de produção estabelecidas na sociedade em um dado momento e, portanto, são mutáveis e transitórias.

Quando questionados sobre como a avaliação institucional externa tem contribuído para a qualidade da educação superior, os entrevistados apresentaram diferentes visões. No subcampo público, na visão de um dos dirigentes, a “avaliação institucional externa tem contribuído de forma positiva para a qualidade da educação superior, porque através dela é possível identificar os possíveis avanços e falhas” (R-FPu1, informação verbal, 2022). Entretanto, para outro dirigente desse mesmo subcampo, a avaliação institucional externa não tem contribuído para a qualidade da educação superior. Em sua perspectiva, a avaliação trouxe outro tipo de contribuição, que foi “o processo de autoavaliação proporcionado por um momento de avaliação externa” (R-UPu1, informação verbal, 2021). Um dirigente do mesmo segmento afirma que a avaliação institucional externa tem potencial para contribuir para a qualidade, se, no processo avaliativo, houver um olhar para a identidade da IES (IPu1).

Entre os dirigentes vinculados ao segmento privado, os posicionamentos também são variados. Um dirigente considerou que a avaliação institucional externa tem contribuído para a qualidade, pois ela aponta as potencialidades e fragilidades (FPr2), corroborando o entendimento mencionado anteriormente. Outro dirigente (CPr2) apontou que a avaliação institucional externa contribui para a qualidade porque atua como controle sobre as instituições que têm adotado estratégias de mercado no campo da educação superior do DF, por exemplo, baixando os preços das mensalidades e, conseqüentemente, diminuindo a qualidade da educação ofertada.

A avaliação [institucional externa] é importante, porque se deixar o processo solto, eu acho que muitos acabam indo por caminhos tortuosos [...]. Acho a avaliação é importante para [...] avaliar, diferenciar uma instituição e acompanhar a qualidade da educação (R-CPr2, informação verbal, 2021).

Verifica-se que a avaliação institucional externa é considerada como uma forma de atuação do Estado contra os efeitos da competição e da mercantilização na educação superior. A respeito da mercantilização da educação superior, Sguissardi (2016, p. 7) diz que esta é a “própria educação transformada em mercadoria e o objetivo do lucro antes de tudo, inclusive via valorização acionária, no caso das empresas de capital aberto e ações em bolsas de valores,

que comandam, de modo direto e indireto, o cotidiano dessas instituições ou organizações”. No caso do campo da educação superior do DF, a face mais visível da mercantilização é a competição entre as IES por meio da disputa de preços, conforme revela o depoimento. Este aspecto será abordado mais detalhadamente no capítulo 6. Sguissardi (2016) destaca que a racionalidade mercantil aponta a dupla polaridade do Estado como uma arena de contradições entre os interesses públicos e os interesses privado-mercantis. Destarte, é possível inferir que, em relação à avaliação da educação superior, o Estado tem atuado de forma a não interferir na disputa dos interesses privado-mercantis, o que pode servir de estímulo às práticas de mercantilização da educação superior.

Importa ressaltar que quatro dirigentes vinculados ao segmento privado (FPr1, FPr3, FPr4 e FPr6) apresentaram ressalvas quanto à contribuição da avaliação institucional externa à qualidade da educação superior. Um ponto diz respeito ao fato de a avaliação institucional externa não levar em consideração questões pedagógicas ligadas ao ensino e à formação do estudante (FPr4), e outro aspecto diz respeito ao instrumento não possibilitar o reconhecimento de elementos específicos das IES (FPr3). Além disso, foi citada a ausência de uma noção de qualidade no Sinaes, o que cria obstáculo para que se reconheça a sua contribuição para a educação superior. Assim, não é possível atribuir as mudanças qualitativas operadas nas IES e no sistema de educação superior como resultantes da avaliação institucional externa, como aponta o depoimento a seguir.

Se a gente analisar que qualidade é ter, por exemplo, professores titulados atuando na graduação, [a avaliação institucional externa] induziu para isso. Se a qualidade pode ser medida por resultado de Enade, as instituições se movimentaram e se mobilizaram para melhorar resultados de Enade. [...] se isso for qualidade, a avaliação [institucional externa] contribuiu para melhorar a qualidade (R-FPr6, informação verbal, 2022).

Observa-se a dificuldade de estabelecer relação direta entre a avaliação institucional externa e a qualidade da educação superior. Essa questão fica diluída nas questões do instrumento da avaliação, na subjetividade da comissão de avaliação e no uso que as IES fazem dos seus resultados, não havendo uma forma de mensuração nas IES ou no sistema de educação superior que dê conta de demonstrar como a avaliação externa tem contribuído para a qualidade. Ainda, em dois relatos (CPR1 e FPr5), ficou evidente a associação da qualidade da educação superior ao cumprimento das regras e dos requisitos. Assim sendo, a avaliação institucional externa contribui para a qualidade ao fazer “cumprir aquilo que é regimentado [...] a avaliação externa é fundamental para isso, para que você não saia do trilho” (R-FPr5, informação verbal,

2021). Verifica-se, então, a percepção da avaliação institucional externa como controle e cumprimento de normas, ratificando o viés regulatório antes mencionado.

Como procedimento que referencia os atos regulatórios, a avaliação institucional externa busca aferir a qualidade das IES, a partir de uma determinada noção de qualidade estabelecida pelo poder público. Por sua vez, as IES desenvolvem suas próprias concepções de qualidade que perpassam, de acordo com os depoimentos, o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, a empregabilidade, a relação da IES com a comunidade local ou o cumprimento de normas. Essas diferentes perspectivas reforçam a polissemia do conceito de qualidade e mostram a importância de discuti-la como política pública, estabelecendo uma concepção que atenda aos diferentes anseios e interesses da sociedade. Resgatando-se as vertentes de qualidade da educação superior propostas por Bertolin (2009), foi possível identificar, nos diferentes depoimentos, aproximações com as visões economicista, pluralista e de equidade, sem se estabelecerem como tipos ideais de qualquer uma dessas formas de qualidade.

Devido à complexidade do conceito de qualidade, “refletir a respeito dele significa lidar com o contraditório e o provisório, reconhecendo que a educação, no mundo atual, recorre constantemente a ele, identificando-o como seu principal objetivo” (SOUSA, 2009, p. 245). Na economia do conhecimento, novos desafios são colocados ao Estado e às instituições de educação superior, buscando se apropriar do conhecimento como instrumento dos interesses econômicos. Neste contexto, cabe ao Estado, às IES e à sociedade estarem atentos para a construção de uma concepção de qualidade que garanta a produção de conhecimentos e inovação voltados para o atendimento das necessidades de desenvolvimento social, econômico, político e cultural da coletividade. As diferentes visões de qualidade da educação superior apresentadas revelam a disputa entre duas concepções hegemônicas: a perspectiva social voltada para a visão da educação como bem público e a vertente voltada para os interesses daqueles que submetem a educação ao mercado (DIAS SOBRINHO, 2010). Essas duas visões são antagônicas e representam as contradições e as disputas presentes no campo da educação superior.

## 5.5 Síntese parcial

Neste capítulo, foram realizadas a análise e a interpretação dos dados coletados, à luz da categoria empírica definida *a priori*, avaliação e regulação da educação superior. O

movimento de investigação buscou conhecer como os processos de credenciamento e recredenciamento das IES se materializaram na realidade concreta. Nesse processo, foram reveladas as contradições e as mediações identificadas entre a avaliação e a regulação da educação superior, marcadas pelas iniciativas voltadas para a diminuição de prazos e simplificação de processos, associadas ao estabelecimento de mecanismos de autorregulação e de bônus regulatório como forma de atuação do Estado. Nessa discussão, ficou evidente que a avaliação tem homogeneizado as IES por meio de procedimentos avaliativos que limitam a percepção das especificidades institucionais. Ao mesmo tempo, a regulação diferencia as IES, flexibilizando normas e estabelecendo tratamentos diversos, de acordo com o desempenho obtido das avaliações.

A análise das entrevistas revelou que os dirigentes das IES selecionadas para a pesquisa apresentam diferentes percepções acerca da importância do Sinaes e da avaliação institucional externa para a educação superior, a partir dos subcampos público e privado do Distrito Federal. Os resultados foram analisados segundo esses subcampos e revelaram que há convergências entre os dirigentes dos dois segmentos, quanto: (i) ao intervalo de tempo considerável entre a avaliação e a decisão regulatória; (ii) à percepção do Sinaes como um sistema de viés regulatório; (iii) à importância da articulação dos resultados da autoavaliação e da avaliação externa, e (iv) à promoção do controle visando à qualidade. No que se refere às divergências de percepções, no segmento privado, a questão de o Sinaes servir como balizador e como parâmetro para as IES surgiu com mais frequência nos relatos. No segmento público, por sua vez, a crítica ao viés regulatório do sistema avaliativo foi mais incisiva, incluindo a questão do não reconhecimento das especificidades institucionais e à ênfase dada pela avaliação aos procedimentos burocráticos.

Em relação ao instrumento de avaliação, as críticas são comuns nos dois subcampos e revelam a ausência de métricas mais objetivas, a falta de flexibilidade do instrumento e o não reconhecimento das diferenças institucionais. Um aspecto que se destacou foi a inexistência de uma contribuição perceptível da avaliação institucional externa para a melhoria da qualidade do sistema como um todo. Como as avaliações são individualizadas e os relatórios são divulgados apenas para as IES avaliadas, não se percebe uma contribuição maior desse processo da totalidade da educação superior brasileira.

Entretanto, a avaliação institucional externa tem contribuído para o desenvolvimento institucional das IES selecionadas para a pesquisa, com as questões levantadas pela comissão de avaliação passando a fazer parte de planejamentos e do próprio PDI. Ainda que essa ação tenha sido relatada por dirigentes dos dois subcampos, ela é mais contundente entre as IES do

segmento privado. Como uma totalidade, o Sinaes foi reconhecido como um norteador das ações implementadas pelas IES, influenciando as atividades de gestão acadêmica e de planejamento. Por parte do Estado, direciona as atividades de avaliação e regulação da educação superior.

Os dados da pesquisa permitem inferir que o PDI se constitui como um importante referencial para as IES nos processos de avaliação institucional externa e interna, estabelecendo uma ligação entre esses dois procedimentos avaliativos. A avaliação institucional externa articula os aspectos pedagógicos, administrativos e de infraestrutura, constituindo-se como uma ação integradora das partes que compõem uma IES. Outro aspecto relevante trazido pela pesquisa é a contribuição que a autoavaliação apresenta ao processo de avaliação institucional externa, como um processo de reflexão necessário para o autoconhecimento e a tomada de decisão, voltados para o desenvolvimento institucional, a partir da participação da comunidade acadêmica e do compromisso dos dirigentes das IES. Os resultados obtidos em relação à análise da categoria definida *a priori* avaliação e regulação da educação superior estão ilustrados na Figura 3, a seguir.

**Figura 3 – Resultados obtidos à luz análise a partir da categoria *a priori* avaliação e regulação da educação superior**



Fonte: elaborado pela autora, a partir dos resultados da pesquisa.

Em que pesem as contribuições trazidas pela avaliação institucional externa, a busca por melhores resultados faz com que as IES adotem estratégias que demonstram a preocupação com a performance e a necessidade de alinhamento ao instrumento avaliativo, como forma de superar a avaliação e atender às exigências regulatórias. Nesse contexto, a avaliação é subsumida pelas determinações regulatórias, trazendo ao Sinaes um caráter de cumprimento de obrigações, de aplicação assimétrica, sem considerar as diferenças entre as IES.

A respeito da noção de qualidade, foi possível observar que as IES demonstram preocupação com o tema. No entanto, não há consenso sobre qual o conceito de qualidade utilizado pelo Sinaes ou pelas IES. Buscando problematizar o conceito de qualidade, foram consideradas as vertentes economicista, pluralista e de equidade da qualidade de educação superior propostas por Bertolin (2009). No que se refere às IES selecionadas para a pesquisa, o conceito de qualidade pode estar associado ao ensino, à pesquisa e extensão. Mas a qualidade, também, foi associada à empregabilidade, traduzindo uma visão economicista da educação. Foi identificada, ainda, a noção de qualidade orientada para a articulação com a comunidade local, assim como a qualidade como cumprimento de normas.

A partir das entrevistas, duas contradições ficaram evidentes. A primeira diz respeito à contradição entre a essência e a aparência da avaliação institucional externa. A avaliação que foi criada para ser formativa e emancipatória tem se constituído um procedimento regulatório, de caráter formal e burocrático. A outra contradição identificada diz respeito ao fato de que a avaliação tem atuado como homogeneizadora quando se trata de categoria administrativa, não distinguindo IES pública de IES privada e, ao mesmo tempo, como diferenciadora no que se refere à organização acadêmica, em que faculdades são submetidas a mais avaliações de cursos. A contradição entre a concepção formativa que marcou a criação do Sinaes e a vertente de controle e regulação tem se revelado a partir da sua implementação na realidade concreta.

Entende-se que a avaliação da educação superior é um fenômeno eivado de contradições, considerando-se que a concepção formativa de avaliação tem se desdobrado em práticas regulatórias e burocráticas. A avaliação institucional externa, constituída como mediadora entre a qualidade e a sociedade, tem se transformado em um procedimento performático voltado para garantir a permanência da IES no campo da educação superior.

No capítulo 6, os dados serão analisados à luz das categorias *a priori* avaliação institucional externa e diversidade institucional, e heterogeneidade da educação superior e economia do conhecimento. Além disso, serão abordadas as categorias *a posteriori* (i) mercantilização e concorrência e (ii) avaliação defensiva como prática.

## **CAPÍTULO 6 – AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EXTERNA E DIVERSIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Este capítulo destina-se a dar continuidade à análise e à interpretação dos dados coletados por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, apoiadas na literatura sobre o objeto de pesquisa e na análise documental. Os dados foram discutidos à luz das categorias empíricas definidas *a priori*: (i) avaliação institucional externa e diversidade institucional, e (ii) heterogeneidade da educação superior e economia do conhecimento. Dos relatos dos entrevistados emergiram as categorias *a posteriori*: i) mercantilização e concorrência, e (ii) a avaliação defensiva como prática, que, também, serão problematizadas neste capítulo.

A discussão realizada neste capítulo teve como referencial a economia do conhecimento, levando-se em conta a sua importância na compreensão da educação superior e da sua heterogeneidade. Destarte, foram discutidas as seguintes questões: (i) a diversidade institucional na realidade brasileira à luz dos normativos legais; (ii) a relação entre avaliação institucional externa e diversidade institucional; (iii) heterogeneidade da educação superior e economia do conhecimento, e (iv) as categorias *a posteriori* citadas anteriormente. Na perspectiva do método materialismo histórico-dialético, foram adotadas na análise as categorias do método totalidade, contradição e mediação.

### **6.1 Diversidade institucional na realidade brasileira: a homogeneidade legal**

No capítulo 2, foi feito o esforço teórico de se propor uma definição de diversidade institucional como contribuição para os estudos da área. Desta maneira, a diversidade institucional foi conceituada como a forma que as IES se apresentam no campo da educação superior, referindo-se às suas características próprias e diferenciadoras das demais desse campo. Significa que diz respeito aos atributos de identidade e às práticas acadêmicas, considerando-se a organização acadêmica e a categoria administrativa.

Ainda que a diversidade institucional envolva distintas características dos estabelecimentos que ofertam a educação superior, do ponto de vista legal, as IES são reconhecidas a partir de dois aspectos específicos: organização acadêmica e categoria administrativa. Tendo em vista a importância desses dois elementos para a definição de políticas públicas e para a constituição das identidades institucionais, buscou-se conhecer a formação histórico-legal desses formatos institucionais. Na análise, adotou-se como pressuposto que, a

partir da reforma do aparelho do Estado, de 1995, a realidade concreta produziu alterações sobre a superestrutura jurídico-legal do Estado em relação à educação superior. As mudanças legais tiveram efeito sobre as IES e sobre a configuração do sistema de educação superior como um todo.

Ao tratar das mudanças operadas na legislação, é necessário compreender o papel que o Estado assume em relação aos interesses comuns. Marx e Engels (2007) asseveram que o desenvolvimento do Estado está relacionado às formas de propriedade. Com a ascensão da burguesia, essa classe passou a organizar os seus interesses como gerais. Neste contexto, o Estado assumiu a forma política pela qual a classe dominante estabelece os seus interesses como sendo os de toda a sociedade. Assim, as normas legais e as políticas públicas surgem como resultado da ação do Estado no campo da educação superior e revelam as mediações que se estabelecem em relação aos diferentes interesses que perpassam esse espaço.

As IES que integram o SFE apresentam categoria administrativa (ou natureza jurídica) e organização acadêmica diferentes. Ao distinguir essas duas características, Morosini (2006, p. 273) assinala que a natureza jurídica consiste na modalidade de manutenção e administração das IES do sistema, enquanto a organização acadêmica se refere às “formas institucionais diversificadas que abrigam o oferecimento de educação superior”. Logo, a legislação prevê a existência de instituições diferenciadas, a partir de dois critérios específicos: a forma de financiamento (se pública ou privada) e a morfologia institucional.

Durante os anos 1990, foram implementadas mudanças na educação superior pela edição de uma série de instrumentos normativos, tendo como referência a Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a). Essa lei possibilitou que o Estado assumisse papel de destaque no controle e na gestão da educação. Chaves, Lima e Medeiros (2008) destacam que, entre as alterações adotadas para a educação superior, estavam a flexibilização e a fragmentação por meio da diversificação institucional e a expansão por meio do setor privado. A referida lei fixou que as instituições dos diferentes níveis educacionais poderiam ser classificadas sob a perspectiva da natureza jurídica, em: i) públicas – são as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público; ii) privadas – são as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, e iii) comunitárias, na forma da lei. Essa última categoria passou a fazer parte do texto legal por uma alteração realizada, em 2019 (BRASIL, 2019a).

Quanto à organização acadêmica, a lei previu a existência de: (i) universidades, inclusive especializadas por campo de saber, e (ii) de instituições não universitárias, mas não definiu “os modelos ou formas institucionais de oferecimento da Educação Superior abarcadas nesta categoria” (MOROSINI, 2006, p. 273). Abriu-se, assim, um leque ilimitado de possibilidades

para a organização da educação superior, a partir do movimento de diversificação institucional. Para Sampaio (2014), a Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a) trouxe uma alteração fundamental em relação à lei da Reforma Universitária, nº 5.540/1968 (BRASIL, 1968a), excluindo o termo excepcionalmente ao referir-se à educação superior ofertada por instituições não universitárias e acrescentando que as instituições compreendem variados graus de abrangência ou especialização. Essa mudança favoreceu a diversificação da morfologia institucional.

Caregnato (2007) aponta que, nesse contexto, houve a legalidade da diversificação institucional para a educação superior, fazendo com que o setor privado investisse intensamente na sua expansão, principalmente a partir do surgimento do modelo de centro universitário, em 1997. Para autora, no período, foi instituída a política de diversificação institucional associada à política de avaliação da educação superior, que teve o ENC como principal instrumento. A contradição dessa política, na visão da autora, estava na previsão da diversificação institucional associada à padronização dos procedimentos de avaliação, como duas iniciativas que fizeram parte do mesmo movimento de transformação da educação superior, a partir de 1995.

Estabelecendo-se a articulação entre o todo e a parte, é importante salientar que, no campo da educação superior do Distrito Federal, o período foi marcado por grande expansão do número de IES privadas, passando de 12 para 65 estabelecimentos, entre 1995-2002. Além disso, em 1999, foi criado o primeiro centro universitário do DF, mostrando convergência com os fatos da realidade nacional, conforme visto no capítulo 3.

A Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a) não trouxe a definição de organização acadêmica para oferta da educação superior, especialmente no tocante às instituições não universitárias. Tal previsão coube ao Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997 (BRASIL, 1997b). A norma fixou cinco tipos de organização acadêmica: i) universidade; ii) centro universitário; iii) faculdades integradas; iv) faculdades, e v) institutos superiores ou escolas superiores. A partir desse decreto, foram criados o centro universitário e as faculdades integradas, “buscando, com isso, a ampliação, a diversificação e a organização institucional do sistema de educação superior e assim compor o quadro junto com as universidades” (POLIDORI, 2009, p. 443).

O centro universitário foi caracterizado como instituição de excelência de ensino, ficando desvinculado das atividades de pesquisa e extensão. Desde a sua origem, o centro universitário tem autonomia para criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior em sua sede, da mesma forma que as universidades. Além disso, o Decreto nº 2.207/1997 (BRASIL, 1997b) estabeleceu que as mantenedoras poderiam se organizar como empresas com fins lucrativos, fortalecendo a expansão da educação superior por meio do

segmento privado e de instituições não universitárias. O referido decreto foi revogado pelo Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997c), que estabeleceu a organização de entidades mantenedoras privadas da educação superior e regulamentou as condições de funcionamento das IES com e sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas). Até então, não havia previsão, na legislação brasileira, de oferta de educação superior com fins lucrativos. Essa norma legal foi considerada um marco na transformação do sistema, permitindo a “admissão aberta e franca das instituições com fins lucrativos” (SAVIANI, 1998, p. 14), evidenciando-se a subordinação da política educacional aos ditames do mercado.

Chaves, Lima e Medeiros (2008) apontam que o Decreto nº 2.207/1997 (BRASIL, 1997b) foi fundamental “para a estrondosa expansão do empresariamento do ensino superior no Brasil” (p. 336). Entretanto, a consolidação desse processo se deu por meio do Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001 (BRASIL, 2001c), que alterou a organização e a avaliação da educação superior e definiu nova tipologia das instituições, contribuindo para a diversificação institucional, ao estabelecer três tipos de organização acadêmica: i) universidades; ii) centros universitários, e iii) faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores.

Morosini (2006) aponta que o último decreto citado tratou da organização acadêmica das IES e apresentou os qualificativos dos centros universitários, mas não realizou o mesmo em relação aos demais formatos organizacionais. Na prática, essa norma reproduziu dispositivos previstos em decretos anteriores<sup>91</sup>, no que se refere às universidades e aos centros universitários. Contudo, a norma trouxe definições acerca das faculdades integradas e do instituto superior de educação. As primeiras foram conceituadas como “instituições com propostas curriculares em mais de uma área de conhecimento, organizadas para atuar com regimento comum e comando unificado” (BRASIL, 2001c), já o instituto superior de educação<sup>92</sup> poderia ser organizado como unidade acadêmica integrante de estabelecimentos já credenciados.

No tocante aos centros universitários, o Decreto nº 4.914, de 11 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2003b), determinou que esses estabelecimentos deveriam comprovar o cumprimento do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, nos termos do art. 207, da Constituição Federal. Segundo Segenreich (2016), o decreto consistiu na tentativa de o governo

---

<sup>91</sup> O Decreto nº 3.860, de 2001 (BRASIL, 2001c), reiterou dispositivos previstos na LDBEN, de 1996 (BRASIL, 1996a), e nos Decretos nº 2.207, de 1997 (BRASIL, 1997b), e nº 2.306, de 1997 (BRASIL, 1997c), tais como: a caracterização das universidades a partir da oferta regular de atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, programas de mestrado e doutorado e da caracterização dos centros universitários, tendo por base a excelência do ensino, qualificação do corpo docente, as condições de trabalho oferecidos à comunidade escolar, a autonomia para criar cursos etc.

<sup>92</sup> Os institutos superiores de educação foram previstos no art. 62 da LDBEN (BRASIL, 1996a) e constavam do Decreto nº 3.276, de 06/12/1999, que dispôs sobre a formação em nível superior de professores para atuarem na educação básica (BRASIL, 1999).

aproximar a concepção de centro universitário à de universidade, introduzindo a exigência do cumprimento da indissociabilidade, conjugada ao estabelecimento de um percentual mínimo de docentes em tempo integral. Todavia, três anos depois, foi revogado, retomando os dispositivos estipulados anteriormente para os centros universitários<sup>93</sup>, o que significou a retirada da necessidade de comprovação da oferta de ensino, pesquisa e extensão. Chaves (2010) assinala que esse conjunto de medidas legais aprofundou a política de diversificação institucional e a liberalização para a criação de instituições isoladas voltadas para o mercado. Para a autora, essa política foi decisiva para o crescimento expressivo do setor privado na educação superior, no período após 1996.

Na perspectiva da totalidade, compreende-se as mudanças da legislação educacional como resultado do movimento promovido pelo Estado, para adequação da realidade objetiva aos interesses do subcampo privado da educação superior. Esse movimento foi acompanhado pela ação das IES, no sentido de se adequar às novas normas. Nesse processo, o Estado alterou a configuração da educação superior e mediu a diversificação dos estabelecimentos, dando origem a uma nova morfologia ao campo da educação superior.

No Distrito Federal, a partir de 2003, o movimento observado foi de diminuição do crescimento do número de IES, associado à expansão dos centros universitários em convergência com a realidade nacional. Por outro lado, houve o aumento da oferta da educação pública com a expansão da UnB, por meio da criação de câmpus fora de sede, como resposta à política instituída pelo Reuni, conforme visto no capítulo 3.

Em 2004, após a criação do Sinaes, houve a alteração do Decreto nº 3.860/2001 (BRASIL, 2001c), que trouxe dispositivos legais relativos aos Cefets. Os centros foram definidos como “instituições de ensino superior pluricurriculares, especializados na oferta de educação tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se pela atuação prioritária na área tecnológica” (BRASIL, 2004b). Por meio do Decreto nº 5.225, de 1º de outubro de 2004 (BRASIL, 2004b), essas instituições foram dotadas de autonomia para criar e organizar cursos e programas voltados para a área tecnológica.

Tendo em vista a dinâmica do campo da educação superior, em 2006, a organização acadêmica foi reduzida para três tipos: faculdades, centros universitários e universidades. O credenciamento como universidade ou centro universitário dependeria de publicação de ato

---

<sup>93</sup> Sobre os centros universitários, é importante destacar que o Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006 (BRASIL, 2006b), retomou a definição utilizada em 1997, que enfatizava a excelência e não citou a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Além disso, reduziu o percentual mínimo de professores em tempo integral e manteve a autonomia de criar, organizar e extinguir cursos e programas, assim como de remanejar e ampliar vagas (SEGENREICH, 2016).

específico, voltado para IES em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade. No que se refere à categoria administrativa das IES, foi estabelecido que o SFE compreenderia as instituições federais de educação superior, as IES criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação superior (BRASIL, 2006a).

Nesse contexto, um marco importante foi a publicação da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010), que instituiu o sistema eletrônico e-MEC como base dos processos de avaliação e regulação da educação superior. Essa portaria explicitou, detalhadamente, a categoria administrativa das IES e trouxe uma categoria especial que comportou as instituições de educação superior estaduais e municipais não gratuitas, suprimindo uma lacuna existente no Decreto nº 5.773, de 2006 (BRASIL, 2006a). Quanto à organização acadêmica, a portaria especificou cinco tipos de IES: i) faculdade; ii) centro universitário; iii) universidade, iv) instituto federal, e v) centro federal de educação tecnológica.

Em 2007, houve a abertura do capital das instituições privadas. A partir dessa data, as empresas educacionais puderam negociar parte de seu capital na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), o que teve implicações sobre a criação de conglomerados, principalmente por meio do processo de aquisições e fusões que visaram ao crescimento do mercado educacional em larga escala. Esse fato marcou o aprofundamento da mercantilização da educação superior no Brasil (CARVALHO, 2013; VALE; CHAVES; CARVALHO, 2015).

É possível perceber as contradições do processo de configuração do sistema de educação superior. A partir de 2003, o movimento da educação superior contemplou iniciativas de ampliação da educação superior por meio da criação de novas instituições públicas, por um lado, e a abertura do capital das instituições de educação superior do segmento privado na bolsa de valores, por outro lado. As mudanças do subcampo público associadas ao processo de mercantilização levaram ao aprofundamento da diversidade institucional, marcada pelos movimentos de fusões e pela aquisição de instituições. No cenário do DF, sobre o período entre 2003 e 2010, Sousa (2013) assinala a retração no número de IES privadas, motivada pela fusão de instituições, aquisição de estabelecimentos de menor porte por outros maiores, entrada de novas organizações no território local e pelas vindas de outras unidades da federação, além das falências de algumas instituições.

Nesse contexto, ressalta-se a publicação da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008a), que criou a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e os IF. Assim sendo, Otranto (2010) problematiza a criação dos institutos federais, destacando que a rede federal de educação profissional era composta por 36 escolas agrotécnicas federais,

33 Cefets, 32 escolas vinculadas, uma universidade tecnológica federal e uma escola técnica federal, até o final de 2008. No mesmo ano, houve a criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que passou a ser constituída: pelos IF; pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); pelos Cefets Celso Suckow da Fonseca (no Rio de Janeiro) e em Minas Gerais; pelas escolas técnicas vinculadas às universidades federais e pelo Colégio Pedro II. Segundo a autora, os IF foram criados por agregação/transformação de antigas instituições profissionais. As demais instituições da rede (com exceção da Universidade Tecnológica) foram aquelas que decidiram pela não agregação a um IF e mantiveram a sua estrutura administrativa, o que atesta que cada grupo delas reagiu de uma forma à proposta governamental de mudança. Após um ano de discussão, as escolas agrotécnicas federais se integraram aos IF, transformando-se em um dos seus câmpus. Quanto aos Cefets de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, dois argumentos foram centrais para a decisão contrária à adesão aos IF: i) o retrocesso acadêmico para essas instituições que contam com graduação consolidada, programas de pesquisa e mestrado em várias áreas do conhecimento, e 2) a presunção da limitação do financiamento, tendo em vista que 50% das vagas do ingresso deveriam ser direcionadas para o ensino médio profissional e 20% para a educação de jovens e adultos (OTRANTO, 2010). Desta forma, esses dois estabelecimentos permaneceram como Cefets.

Relacionando o todo com a parte, tem-se que, no caso do IF de Brasília, sua criação se deu a partir da incorporação da Escola Técnica de Brasília, localizada na RA de Planaltina, fato coerente com o movimento de constituição dos demais institutos federais, a partir das escolas agrotécnicas preexistentes.

As alterações ocorridas na legislação em relação à categoria administrativa e organização acadêmica das IES são apresentadas no Quadro 10, a seguir.

**Quadro 10 – Categoria administrativa e organização acadêmica das IES nos decretos publicados no período 1997-2017**

<b>Norma<sup>94</sup></b>	<b>Categoria administrativa</b>	<b>Organização acadêmica</b>
Lei nº 9.394/1996	Art. 19 [...] I – públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II – privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. III – comunitárias, na forma da lei (incluído pela Lei nº 13.868, de 2019)	§ 1º Art. 48 I – universidades; II – instituições não universitárias.
Decreto nº 2.207/1997	Art. 1º [...] I – públicas quando criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Governo Federal; II – privadas, quando mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.	Art. 4º [...] I – universidades; II – centros universitários; III – faculdades integradas; IV – faculdades; V – institutos superiores ou escolas superiores.
Decreto nº 2.306/1997	Art. 5º [...] I – públicas, quando criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pela União; II – privadas, quando mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.	Art. 8º [...] I – universidades; II – centros universitários; III – faculdades integradas; IV – faculdades; V – institutos superiores ou escolas superiores.
Decreto nº 3.860/2001	Art. 1º [...] I – públicas, quando criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; e II – privadas, quando mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.	Art. 7º [...] I – universidades; II – centros universitários; e III – faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores.
Decreto nº 5.225/2004	Art. 1º [...] I – públicas, quando criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II – privadas, quando mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.	Art. 7º [...] I – universidades; II – Centros Federais de Educação Tecnológica e centros universitários; e III – faculdades integradas, faculdades de tecnologia, faculdades, institutos e escolas superiores.
Decreto nº 5.773/2006	Art. 2º [...] I – as instituições federais de educação superior; II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e III – os órgãos federais de educação superior.	Art. 12 [...] I – faculdades; II – centros universitários; e III – universidades.
Decreto nº 9.235/2017	Art. 2º [...] I – as instituições federais de ensino superior; II – as IES criadas e mantidas pela iniciativa privada; e III – os órgãos federais de educação superior.	Art. 15 [...] I – faculdades; II – centros universitários; e III – universidades.

Fonte: elaborado pela autora, com base na legislação da educação superior (2023).

<sup>94</sup> As normas elencadas serviram para subsidiar a compreensão da evolução histórica da legislação sobre o assunto. Cabe ressaltar que o Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997 (BRASIL, 1997b), foi revogado pelo Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997c), que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001 (BRASIL, 2001c). Este último foi revogado pelo Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006 (BRASIL, 2006a), que foi revogado pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017a).

O Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017a), trata do exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no SFE. Além disso, prevê a organização acadêmica, a partir da classificação em: faculdades, centros universitários ou universidades, já prevista no decreto anterior. Quanto à natureza jurídica/categoria administrativa, as IES foram diferenciadas, segundo as características de seus mantenedores e o vínculo estabelecido com o SFE. Desde 1996, percebe-se que foi necessário alterar os aspectos ligados à categoria administrativa, visando a abranger as possibilidades de manutenção financeira das IES, o que revela que a manutenção das IES tem se complexificado com a crescente privatização do setor e a modificação da natureza das empresas educacionais.

O movimento histórico revela as mudanças significativas na configuração do campo da educação superior e no arcabouço legal, tanto no que se refere à categoria administrativa quanto à organização acadêmica das IES. O surgimento de novos tipos de instituições traduziu a intensificação do processo de diversificação institucional ocorrido na educação superior brasileira, desde 1996, em conformidade com as condições objetivas resultantes da ação do mercado educacional e do processo de privatização e mercantilização da educação superior ocorridas nas últimas décadas.

A análise revelou que a ação do Estado foi implementada por meio de alterações normativas e da formulação de políticas públicas que levaram a mudanças na configuração do campo da educação superior. Em um movimento circular, o Estado alterava a educação superior, ao mesmo tempo que tentava responder às mudanças realizadas pelas próprias IES no interior do campo. Destarte, o arcabouço legal alterava o campo da educação superior e era alterado por este, permitindo perceber as mediações realizadas pelo Estado para responder às necessidades sociais e aos interesses do mercado, por meio da regulamentação de normas e condutas. O movimento dialético revelou que as relações estabelecidas entre Estado, sociedade e mercado produziram novos arranjos no campo da educação superior, promovendo a sua heterogeneidade.

Considerando-se a realidade concreta, depreende-se que mudanças significativas aconteceram em relação à morfologia institucional, em um movimento de avanços e retrocessos, no período analisado. A partir do estudo da legislação da educação superior, verifica-se que houve o aprofundamento da diversidade institucional, que possibilitou o surgimento de novas formas de organização das IES, pertencentes aos segmentos público e privado. Esse processo não aconteceu de forma isolada, mas foi articulado à política de expansão privatista da educação superior. Por meio da legislação educacional, o Estado buscou

ampliar e flexibilizar as normas para atender à realidade concreta, estimulando o crescimento do sistema da educação superior e a diversidade institucional.

A estrutura jurídico-legal reconheceu a diversidade formal das IES, a partir de duas categorias bem definidas, a categoria administrativa e a organização acadêmica. No entanto, a realidade institucional da IES demonstra que as possibilidades de diferenciação entre os estabelecimentos são maiores do que legislação e a política de avaliação da educação superior têm tido condições de acompanhar. Diante disto, cabem, dentre outras, duas indagações. Quais são os grupos e interesses que se beneficiam com a ocultação da diversidade institucional no campo da educação superior? Na hipótese de a diversidade institucional oferecer vantagens ao sistema de educação superior, por que não a tornar visível no âmbito das políticas públicas e da legislação? Neave (2014) compreende que a homogeneidade legal estabelece o estatuto jurídico e permite uma definição ampla da forma como o sistema de educação superior deve funcionar e se organizar em um território. Levando-se em conta essa premissa, entende-se que normas têm atuado no sentido de dar um formato amplo e homogêneo às IES, procedimento que é, de alguma forma, chancelado pelas práticas de avaliação adotadas pelo Estado (SOUSA; FERNANDES, 2016b).

No processo de busca do conhecimento acerca da realidade concreta, para além da análise da legislação, buscou-se conhecer as percepções dos dirigentes das IES selecionadas para a pesquisa, bem como dos representantes dos órgãos de Estado, acerca da relação entre a avaliação institucional externa e a diversidade institucional, uma das categorias de análise definidas *a priori*.

## **6.2 Relação entre avaliação institucional externa e diversidade institucional**

O Sinaes foi criado com base no princípio da integração, associando a visão da educação superior como um sistema de interesse social à perspectiva da avaliação como prática participativa e ética, tendo como ênfase o fortalecimento dos processos de emancipação de indivíduos e instituições. Com esse intuito, a avaliação institucional prevista por este sistema não estava atrelada ao controle e à mensuração, mas buscava consolidar a avaliação educativa, como “ação necessariamente social, pedagógica, formativa” (DIAS SOBRINHO, 2004b, p. 115).

No movimento de constituição do Sinaes, a avaliação institucional foi concebida como o foco central, articulando os processos de autoavaliação e avaliação externa, na perspectiva do autoconhecimento e do desenvolvimento institucional. No decorrer da sua implementação, no

entanto, o Sinaes passou por alterações que levaram à valorização de indicadores – construídos, em boa parte, a partir do desempenho dos estudantes – e à utilização da avaliação para fins essencialmente regulatórios. Com isso, em suas duas vertentes, a avaliação institucional foi subordinada aos demais procedimentos avaliativos do Sinaes, sendo usada, principalmente, para fins regulatórios, como apontam autores como Batista (2020), Ferraz (2022) e Peixoto (2011).

A partir da perspectiva materialista histórico-dialética, concebe-se o Sinaes como um processo e um conjunto de coisas não acabadas (MARX, 1985). O sistema avaliativo tem seu movimento próprio e vem atuando na determinação das práticas das IES, ao mesmo tempo que é determinado pelas relações sociais estabelecidas pelos agentes envolvidos no seu desenvolvimento, em uma dinâmica complexa. No que tange à diversidade institucional, questiona-se: em que medida a avaliação institucional externa, como um dos componentes do Sinaes, tem considerado as particularidades das IES e do sistema de educação superior?

Em sua origem, o Sinaes se comprometeu a respeitar a identidade, a diversidade de instituições e de cursos, bem como as especificidades das organizações acadêmicas (BRASIL, 2004a). Contudo, seus documentos não apresentam a definição de diversidade institucional e nem desenvolvem o entendimento acerca de como esse tratamento deve ser dado às diferentes instituições. Reconhece-se, porém, que o Sinaes articulou diversidade e identidade institucional, ao estabelecer que

[...] identidade não é um já-dado; é uma construção que tem a ver com a história, com as condições de produção, os valores e os objetivos da comunidade, as demandas concretas, as relações interpessoais. Portanto, a avaliação deve estabelecer o elo de ligação entre o específico institucional e o sistema de Educação Superior” (BRASIL, 2004c, p. 89).

Percebe-se que o sistema avaliativo estabeleceu que a identidade é uma construção própria da IES e que deve ser considerada nos processos de avaliação. Entretanto, criados em 2017, os instrumentos de avaliação institucional externa não apresentam indícios de que buscam reconhecer a identidade e a diversidade institucional. A Nota Técnica nº 16/2017 (INEP, 2017c, p. 6), que trata desses instrumentos, explicita que as modificações realizadas “permitem o respeito à diversidade das IES em função da organização acadêmica e administrativa”, sem apresentar detalhamento sobre essa questão. Assim, analisando-se os instrumentos de avaliação institucional externa, constata-se que há uma menção ao termo diversidade, no Eixo 2, indicador 2.4. O referido indicador trata do PDI, das políticas institucionais voltadas à valorização da diversidade, do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural, e das ações afirmativas de defesa e promoção dos direitos humanos e da igualdade

étnico-racial (INEP, 2017a; 2017b). Como se percebe, consiste em um indicador que não se refere à diversidade institucional.

O instrumento de avaliação institucional externa, de 2014, explicitava que na “sua concepção busca atender à diversidade do sistema de educação superior e respeitar a identidade das instituições que o compõe” (INEP, 2014a, p. 2). Para tanto, o documento afirmava considerar as especificidades das organizações acadêmicas, a partir do foco definido no PDI e nos processos de avaliação institucional (interna e externa). Esse instrumento fazia menção à diversidade institucional, também, no glossário. Ainda que houvesse poucos indicativos, esse instrumento de avaliação externa estabelecia, de alguma forma, uma relação entre avaliação e diversidade institucional. No instrumento, de 2017, não há essa articulação, o que representa uma contradição em relação ao estabelecido na legislação do Sinaes.

Na análise das entrevistas, a incapacidade de a avaliação institucional externa reconhecer a diversidade institucional ficou evidente no relato de sete entrevistados dos segmentos público e privado, correspondendo a 63,6% de dirigentes (CPr1, FPr1, FPr3, FPr4, FPr6, UPu1, FPu1). Dois interlocutores consideraram que a avaliação institucional externa pode melhorar nesse quesito (FPr5 e IPu1), e outros dois analisaram que a avaliação é capaz de reconhecer a diversidade institucional (CPr2 e FPr2).

Dentre os que consideram que a avaliação institucional externa não reconhece a diversidade institucional, são apontados vários aspectos em que as IES se diferenciam e que não observados no processo avaliativo. Foram citadas características institucionais, como: a localização geográfica, o porte da IES, as finalidades institucionais, a organização acadêmica e a categoria administrativa. Neste sentido, dois dirigentes do subcampo público explicitaram o seu posicionamento quanto à incapacidade da avaliação institucional externa em considerar a diversidade institucional.

Eu tenho certeza que não [reconhece a diversidade institucional]. Na minha avaliação, você não pode avaliar universidades com portes diferentes, com finalidades institucionais diferentes, com oferta de serviços, ensino, pesquisa e extensão diferentes para a sociedade, da mesma forma. É isso que é feito [pela avaliação institucional externa] (R-UPu1, informação verbal, 2021).

Na minha opinião a avaliação institucional externa, por si só, não é capaz de medir a diversidade institucional, tendo em vista que usa os mesmos parâmetros de análise para todas as IES, que são bastante diferentes, em sua finalidade, em sua composição, sendo públicas ou particulares (R-FPu1, informação verbal, 2022).

As respostas dos entrevistados convergem para o reconhecimento da diversidade institucional. Os aspectos indicados como diferenciadores das IES têm correlação com os

elementos citados na literatura sobre o tema (MARTINS, 1997; SAMPAIO, 2000; 2014; SOUSA, 2013; 2021). De acordo com os relatos, a uniformidade da avaliação institucional externa é o motivo da impossibilidade de o Sinaes reconhecer a existência da heterogeneidade institucional.

O uso das expressões “da mesma forma” e “os mesmos parâmetros” para se referir à avaliação institucional externa revela a percepção de uniformidade do processo avaliativo. O R-UPu1 assinala que a avaliação institucional externa significa “[...] medir todo mundo usando a mesma régua. É aí que está o problema, na minha avaliação” (informação verbal, 2021). Diante disso, o mesmo dirigente explica que sua instituição adotou o seguinte procedimento na avaliação institucional externa: “[...] o que a gente fez foi usar o instrumento [de avaliação institucional externa] para nos avaliar na nossa gênese e na nossa atividade de rotina” (R-UPu1, informação verbal, 2021). Assim, configura-se a tentativa de a IES levar em conta as suas especificidades institucionais, ao mesmo tempo que se alinha às exigências do instrumento de avaliação.

No subcampo privado, os relatos convergem para a percepção apresentada pelos dirigentes do subcampo público acerca da incapacidade de a avaliação institucional externa reconhecer a diversidade institucional. Entretanto, surgiram reflexões que acrescentaram elementos novos à complexa relação entre avaliação institucional externa e diversidade institucional.

Eu acho que não [reconhece a diversidade institucional], porque [...] vai muito da subjetividade do entendimento do avaliador. [...] Eu acho que o instrumento não atende e cobra de forma igual, [IES] desiguais. A minha crítica é que, além de não atender, hoje, está muito fácil para quem quiser montar uma instituição de ensino superior não entregar aquilo que se propõe no PDI (R-CPr1, informação verbal, 2021).

Eu acho que para refletir a diversidade institucional, a regulação deveria separar as [IES] federais das [IES] privadas, porque o papel do órgão regulador em um e outro caso é diferente. [...] O Sinaes foi construído com o pensamento de [IES] federal e você fica forçando o setor privado a se encaixar naquilo. Sempre desencaixa um pouco [...] vamos admitir que o status [entre as IES] é diferente e vamos refletir a diversidade institucional no sistema de avaliação (R-FPr1, informação verbal, 2021).

É tão contraditório isso. Ao mesmo tempo que induziu a melhoria de qualidade, essa qualidade, muito entre aspas, [a avaliação] trata todo mundo igual. Então, algumas [IES] viram-se forçadas a cumprir o mínimo da regra. Mas se tem respeito às diversidades regionais? Não tem. Isso é balela. Às características da instituição? Não. [Os avaliadores] vão e avaliam com a mesma régua (R-FPr6, informação verbal, 2022).

Como se pode perceber, as visões revelam outros aspectos que envolvem a diversidade institucional, no contexto da avaliação institucional externa. No primeiro relato, discute-se que o reconhecimento da diversidade institucional é atribuído à comissão de avaliação, tendo em

vista a limitação já mencionada do instrumento de avaliação. O entrevistado ainda critica a avaliação institucional externa no que se refere ao credenciamento de IES que não atendem aos requisitos de qualidade.

No segundo depoimento, é retomado o debate acerca do papel da avaliação e da regulação, pois o entrevistado assinala que o respeito à diversidade institucional deve passar pela separação das instituições federais dos estabelecimentos privados. Em sua visão, as IES exercem funções diferentes no sistema de educação superior, devendo a regulação exercer papel diferente em cada caso. A esse respeito, Nunes, Fernandes e Albrecht (2014, p. 39) assinalam que a divisão do trabalho entre as IES do setor público e do privado lucrativo “requer o reconhecimento objetivo da diversidade institucional do sistema. Sobretudo requer o reconhecimento das finalidades distintas dos diferentes atores envolvidos”. Na visão dos autores, o reconhecimento das finalidades distintas das IES não é cogitado nas práticas normativas e regulatórias porque o Estado prefere ter uma visão homogeneizante das IES.

No terceiro relato, observa-se a contradição trazida pelo entrevistado acerca da avaliação institucional externa. Do seu ponto de vista, o Sinaes induziu a melhoria da qualidade das IES, mas não foi capaz de distingui-las, tratando-as como se fossem iguais. Fernandes e Sousa (2018a) assinalam que qualidade é uma categoria que requer diferenciação, pois só é possível reconhecê-la quando o ente é individualizado e as suas diferenças são ressaltadas perante os demais. Sob este ângulo, como prática que busca conhecer a qualidade, a avaliação deve ser, essencialmente, reveladora das especificidades. Desta maneira, uma prática avaliativa que busca homogeneizar as diferenças é uma contradição e consiste em sua própria negação.

Vale ressaltar que o Sinaes não definiu o conceito de qualidade que rege os seus processos avaliativos, conforme mencionado antes. Trata-se de mais uma contradição do sistema avaliativo, tendo em vista que se propõe a avaliar sem, no entanto, definir a concepção de qualidade a qual se encontra filiado. Peixoto *et al.* (2016) afirmam que a concepção de qualidade está referenciada à política pública do Sinaes, o que significa dizer que há uma concepção que norteia as ações de avaliação da educação superior. No entanto, para os autores, há disputas em torno do conceito de qualidade do Sinaes, e a polissemia do termo pode ser atribuída aos embates que acontecem nas diferentes arenas de poder, em que estão envolvidos os interesses da educação superior. Deste modo, as concepções dos diferentes grupos apresentam assimetrias e podem mascarar aspectos de gerenciamento e performatividade, em uma disputa entre a avaliação com caráter formativo e a avaliação como cumprimento de requisitos (PEIXOTO *et al.*, 2016).

Sobre o motivo que leva a avaliação institucional a não considerar a diversidade institucional, a principal limitação mencionada pelos entrevistados diz respeito ao instrumento de avaliação institucional externa, que utiliza critérios homogeneizadores para avaliar as IES, independentemente de suas características institucionais. Este aspecto revela a contradição do processo de avaliação institucional externa em relação ao concebido pelo Sinaes e o que é feito na prática. O respeito à identidade e à diversidade institucional pode ser considerado como letra morta, uma vez que esta não tem sido levada em conta no processo avaliativo, conforme demonstra a percepção de parte significativa dos entrevistados (63,6%).

Em relação aos dois subcampos, dois dirigentes (IPu1 e FPr5) consideraram que a avaliação institucional externa apresenta aspectos que necessitam de aprimoramento para dar conta da diversidade institucional. Mais uma vez a questão da fragilidade do instrumento de avaliação veio à tona, assim como a importância do papel da comissão de avaliação, como uma instância capaz de suprir as lacunas, de forma a não prejudicar a avaliação da IES. Todavia, essa possibilidade depende do tipo de postura adotada pelos avaliadores, como ilustra o depoimento de um dirigente.

Eu acho que os instrumentos precisavam ser analisados, considerando essa diversidade das instituições. Eu sei que não dá para fazer um instrumento que caiba em cada modelo, mas [...], pelo menos, de uma forma um pouco mais aberta. Da forma como está, [o instrumento] determina um modelo e as instituições não cabem nesse modelo. A gente tem que fazer uma ginástica na avaliação para mostrar quem nós somos. Se a comissão está bem formada, se é uma comissão aberta para entender, isso não vai ficar prejudicado. Agora, se a comissão é burocrática, a gente vai ficar prejudicado (R-IPu1, informação verbal, 2021).

A menção ao papel da comissão de avaliadores como responsável pelo reconhecimento das diferenças das IES surgiu, com certa frequência, nas entrevistas. O relato revela que essa questão está sujeita à subjetividade do avaliador e à expertise da comissão. A análise desse dado leva a inferir que, para alguns dos dirigentes entrevistados, observar ou não as especificidades institucionais é uma atribuição das comissões de avaliação, visto que o instrumento de avaliação, em si, não contempla o caráter específico das IES. Peixoto (2011) assinala que avaliação institucional externa não tem conseguido evidenciar as distinções das IES porque é baseada em critérios homogeneizadores. Partindo-se dessa premissa, nota-se que o alcance da comissão de avaliação para reconhecer a diversidade institucional é bastante limitado, tendo em vista que a questão estaria relacionada à concepção dos critérios de avaliação adotados, e não propriamente à atuação de referida comissão.

Dirigentes de duas IES do subcampo privado (CPr2 e FPr2) afirmaram que a avaliação institucional externa traduz a diversidade institucional. Um deles explicitou que a diversidade está contemplada nas políticas institucionais, e, portanto, é avaliada adequadamente pelo Sinaes. O outro asseverou que os avaliadores são selecionados e capacitados rigorosamente, o que garante o cumprimento das normas do Sinaes. Desta forma, volta-se à questão da comissão de avaliação como solução para as fragilidades dos instrumentos de avaliação institucional externa.

Os representantes dos órgãos de Estado também apresentaram diferentes posicionamentos referentes à discussão acerca da relação entre avaliação institucional externa e diversidade institucional. Um dos relatos aborda a dificuldade de se reconhecer as especificidades das IES, a partir dos instrumentos utilizados na avaliação.

Como os instrumentos são uniformizados e indiferenciados, aplicados *urbi et orbi*, independentemente da estrutura institucional, de informações qualitativas que você tenha sobre a instituição. Então, nesse aspecto [da diversidade institucional], a contribuição é mínima [...]. Não se pode esperar que esse aparato normativo que a gente tem, hoje, contribua para essa diversidade. [...] deveriam ter aberturas para acolher essa diversidade, para distinguir as instituições no que respeita às suas diferenças (R-CN, informação verbal, 2021).

Observa-se que, embora o foco seja a avaliação institucional externa, a ênfase da resposta recaí sobre a visão regulatória do processo e sobre os limites do instrumento de avaliação, convergindo com o entendimento de parte significativa dos dirigentes de IES entrevistados. O posicionamento do R-Inp, por sua vez, acrescenta novos elementos à discussão acerca da relação entre a avaliação institucional externa e diversidade institucional. Os aspectos abordados tratam da operacionalização do Sinaes, enfatizando questões de infraestrutura e a necessidade de aprimoramento dos instrumentos da avaliação institucional externa.

Eu acho que a gente considera [a diversidade institucional]. Pode melhorar? Acho que sim [...]. A gente tem sempre que pensar muito no volume e no tamanho do nosso sistema. É um dos maiores do mundo e a gente faz milagre. [...] Então, eu não posso ter tanta granularidade, tenho que ter um instrumento matricial. Eu tenho que ter um instrumento institucional que vai atender a faculdade pequenininha no interior e uma [...] com 100.000 alunos. Enfim, eu tenho que pensar no universo Brasil, nos diferentes Brasis, nos diferentes tipos de instituição, mas, ao mesmo tempo, eu tenho que pensar na parte operacional (R-Inp, informação verbal, 2022).

Importa destacar que, em que pesem as dificuldades de implementação apontadas, a diversidade institucional é reconhecida no discurso e, ao mesmo tempo, na necessidade de aperfeiçoamento do processo avaliativo para atender as especificidades das IES. A partir do depoimento, infere-se que as dificuldades operacionais podem influenciar a não observância da

diversidade institucional, entretanto, esse não deveria ser o motivo para ignorar a diversidade institucional. No que tange à R-Cnaes, o relato destaca a expertise dos avaliadores, deixando transparecer que esse atributo é suficiente para tratar das questões que envolvem as diferenças entre a IES, tendo como base a experiência profissional e a origem geográfica dos avaliadores. O papel da comissão de avaliação é destacado no reconhecimento da diversidade institucional, a partir da adoção da flexibilidade, no que se refere à apreensão da realidade concreta.

Eu tenho certeza que os avaliadores externos têm [flexibilidade] para verificar a condição das [IES]. Então, acho que a avaliação institucional externa traduz a diversidade institucional, porque é aquilo que eu falei: são pessoas que se submetem a um edital; têm treinamento [formação]; são selecionadas e elas vêm de diversos locais do país, de diversas realidades (R-Cnaes, informação verbal, 2021).

A expertise da comissão de avaliação é um elemento que merece destaque, principalmente, quando se consideram as mudanças realizadas no instrumento de avaliação institucional externa, a partir de 2017. Conforme mencionado anteriormente, o instrumento em uso exige que a comissão de avaliação se fundamente em aspectos qualitativos, alterando a lógica anteriormente adotada nas avaliações *in loco*. A esse respeito, a Nota Técnica nº 16/2017 explicitou que “em vez de medidas diretas, mensura-se a qualidade esperada para a IES/curso quando o atributo estiver presente, considerando os níveis em que ele varia. Dessa forma, o foco passa a ser nos resultados positivos induzidos pela presença do objeto de avaliação para a IES/curso” (INEP, 2017c, p. 5). Embora um instrumento com ênfase qualitativa possa beneficiar o conhecimento das especificidades das IES, a avaliação ficou sujeita à subjetividade e à percepção dos avaliadores, bem como à apresentação de evidências (ASSIS *et al.*, 2020).

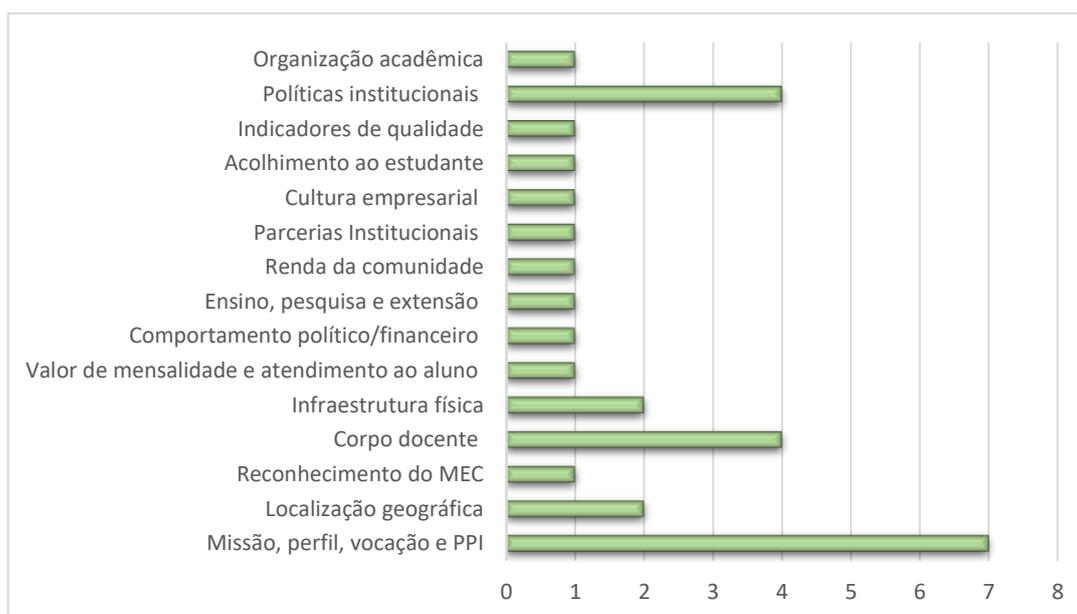
Nos dois subcampos, sete entrevistados (63,6%) fizeram menção de que a avaliação institucional externa utiliza uma medida única para todas as IES. Para relatar essa situação, foram utilizadas expressões como “mesma régua”, “mesmo sarrafo”, “mesmos critérios” ou “mesmos parâmetros” (CPr1, FPr1, FPr4, FPr5, FPr6, UPu1 e FPU1). Essa percepção revelou que a prática avaliativa tem adotado critérios homogeneizadores, ignorando os princípios formativos do Sinaes e tratando como igual o que é diferente. Conforme aponta parte significativa das entrevistas, a execução do Sinaes mostra o hiato entre o pensado e o implementado. Como o sistema de avaliação não tem sido capaz de distinguir as IES, postula-se uma pretensa igualdade formal entre as IES.

Com base em Marx e Engels (2007), é possível analisar as relações entre Estado e o campo da educação superior, entendendo que o Estado atua na mediação dos interesses de determinados grupos da sociedade, apresentando-se como sua forma política. A partir dessa

premissa, compreende-se que as políticas do Estado são as principais responsáveis pela configuração do campo da educação superior, pois definem normas, estabelecem formatos institucionais e alteram o funcionamento das IES. Neste contexto, a diversidade institucional pode ser vista como parte de uma política pública de avaliação que, em determinado momento, perdeu força e relevância diante das mudanças do contexto histórico brasileiro e da própria educação superior. Assim, embora as IES sejam intrinsecamente diferenciadas, a prática avaliativa e regulatória continua a estimular o isomorfismo institucional, revelando a contradição existente entre a ação do Estado e a realidade objetiva do sistema de educação superior.

Considerando-se esse contexto diverso, os entrevistados foram questionados acerca dos aspectos que, em sua visão, diferenciam as IES. Deste modo, foram indicados vários atributos que estão apresentados no Gráfico 4, a seguir.

**Gráfico 4 – Aspectos que diferenciam as IES segundo os dirigentes entrevistados para a pesquisa**



Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da pesquisa (2023).

Dentre os elementos diferenciadores que coincidem com o apontado pela literatura (MARTINS, 1997; 1998; SAMPAIO, 2000; 2014; SOUSA, 2003; 2013; 2021), têm-se: a missão e o perfil (identificados por alguns entrevistados como o foco e as finalidades da IES), o corpo docente, a localização geográfica, o reconhecimento e prestígio social, além das formas de atender as demandas dos estudantes. Nota-se que elementos específicos de cada subcampo foram citados como diferenciadores. No subcampo público, foram elencados: indicadores de qualidade, projeto político-pedagógico e perfil institucional, por exemplo. No segmento

privado, apareceram questões, como: valor de mensalidade, comportamento financeiro e cultura empresarial da IES, para citar alguns. Vale ressaltar que atributos relacionados à missão, vocação, finalidade institucional e qualificação do corpo docente foram citados por entrevistados vinculados aos dois subcampos. É possível perceber, também, que parte dos elementos relacionados é, de alguma forma, contemplada nos instrumentos de avaliação institucional externa e poderia ser utilizada para a percepção da diversidade institucional.

Os dirigentes foram questionados sobre o perfil de suas respectivas IES e como estas se diferenciam das demais existentes no campo da educação superior do Distrito Federal. As respostas foram categorizadas conforme o subcampo e demonstram, em última instância, as estratégias adotadas pelas IES para se manterem atuantes e conhecidas nesse campo, assumindo a diferenciação como uma forma de performatividade, em que os atributos diferenciadores se vinculam ao desempenho competitivo das IES, principalmente, do segmento privado.

No subcampo público, os dirigentes enfatizaram aspectos diferenciadores para a formação ofertada por suas IES, como, por exemplo: a verticalização do ensino desenvolvida pelo instituto federal (IPu1); a educação superior voltada para os princípios militares ofertada pela IES ligada à segurança pública (FPu1), e a educação interdisciplinar e autônoma desenvolvida pela universidade (UPu1). No subcampo privado, os entrevistados ressaltaram aspectos relacionados ao perfil institucional, tendo em vista o atendimento da demanda local por educação superior, apontando a ênfase: (i) no acolhimento aos estudantes e no cuidado com o processo de ensino (CPr2); (ii) na oferta de cursos voltados para determinado público, por meio de cursos tecnológicos em áreas específicas (FPr3; FPr4); (iii) na vocação para a pesquisa (FPr1); (iv) na identificação da IES com a região em que está localizada (FPr2, CPR1); (v) na capilaridade no território do DF e atendimento de estudantes de rendas média e baixa (FPr6), e (vi) na tradição no campo da educação superior local (FPr5). Os aspectos citados trazem, em si, os elementos que diferenciam as IES na disputa pelo mercado educacional local.

Por meio das entrevistas, foi possível perceber a diversidade institucional presente no campo da educação superior do DF, tomando como referência a definição proposta neste trabalho, que diz respeito à forma pela qual a IES se apresenta no campo da educação superior, considerando-se suas características próprias e pelas quais se diferencia das demais. Os aspectos apontados pelos dirigentes dos dois subcampos demonstram, de certa forma, as práticas que norteiam as instituições e definem a sua identidade no campo da educação superior do Distrito Federal, considerando o ambiente competitivo local. Esses atributos estão relacionados, também, às estratégias adotadas na disputa do campo. Com base em Bourdieu (2013), é possível compreender que o movimento de diferenciação das IES é movido pelo *habitus* que são as

disposições adquiridas que orientam as suas escolhas e expressam as suas singularidades, buscando validar seus interesses no campo do qual fazem parte.

Os dados demonstram que a avaliação externa “não reflete o cumprimento do propósito de respeito à identidade e missão de cada IES, tal como se pretendia nos documentos iniciais do Sinaes” (PEIXOTO, 2011, p. 27). Essa constatação reduz as chances de o Sinaes e, em especial, o componente avaliação institucional externa atuarem como mediadores da qualidade da educação superior e orientadores da sua expansão. Isto porque, sem o conhecimento do perfil e da identidade das IES que compõe o sistema, se torna pouco factível a elaboração de políticas públicas adequadas para o desenvolvimento do sistema como um todo, visando ao acesso a uma educação de qualidade socialmente referenciada. Além disso, a avaliação deixa de reconhecer a diferenciação significativa do campo da educação superior, que tem se traduzido em diferentes configurações institucionais, resultantes de movimentos históricos, econômicos e sociais locais e globais.

Na perspectiva de se articular o todo e a parte, entende-se que a discussão acerca da avaliação institucional externa e da diversidade institucional não está desvinculada do panorama mais amplo da educação superior e deve ser considerada a partir do seu vínculo com o processo de expansão da educação superior, ocorrido nos anos 1990. Neste sentido, a avaliação e a diversificação resultaram do movimento internacional incentivado pelos organismos multilaterais, no contexto da emergência do Estado-avaliador.

Nos últimos anos, avaliação e diversidade institucional passaram a sofrer a influência do processo de mercantilização da educação superior. Neste contexto, o sistema de educação superior brasileiro “passa a ser orientado e estruturado sob os interesses de empresários do setor privado nas sinalizações do mercado, o que se materializa por meio de isenções fiscais, financiamento de bolsas e processos de regulação mais flexíveis” (NOLETO; OLIVEIRA, 2019, p. 438-439). A partir dessas condições objetivas, a morfologia institucional tem se tornando cada vez mais diversificada, e a avaliação institucional externa se apresenta como uma possibilidade de conhecer as instituições e fortalecer as suas funções sociais, independentemente do subcampo ao qual estão vinculadas.

Concebida como uma totalidade, a educação superior requer a compreensão das suas complexas relações, que só podem ser apreendidas por meio do conhecimento das contradições e mediações estabelecidas com outros fenômenos (MARX, 2017). É nessa perspectiva que se busca conhecer a relação entre heterogeneidade da educação superior e economia do conhecimento, discussão realizada na próxima seção.

### 6.3. Heterogeneidade da educação superior e contexto da economia do conhecimento

O método materialismo histórico-dialético possibilita a apreensão do objeto por meio da realização de sucessivas aproximações, a fim de se conhecer a sua dinâmica e seus nexos, em uma perspectiva processual. Partindo-se dessa premissa, procura-se, nesta seção, estabelecer o diálogo entre a temática da heterogeneidade da educação superior e o contexto da economia do conhecimento, na perspectiva de aprofundar o conhecimento acerca dessas duas realidades, que se interconectam nos cenários local, nacional e mundial.

Segundo Afonso (2015), há noções e representações que têm se naturalizado nos discursos sociais e políticos, como sociedade do conhecimento ou sociedade da informação. Essas representações são convocadas quando se discute a legitimação de decisões políticas e orientações econômicas, voltadas para atender às supostas demandas do mundo contemporâneo ou exigências do capitalismo. De acordo com o autor, as noções estão impulsionando uma agenda obsessiva em relação à produtividade e à competitividade, referenciando-se a uma economia baseada no conhecimento, que nada mais é do que o “contexto onde atualmente se expressa a relação mais evidente entre a produção de conhecimento e os novos processos de acumulação capitalista” (p. 272). Desta forma, a economia do conhecimento tem se estruturado sobre relações de exploração do conhecimento como ativo econômico imaterial.

Observa-se, nesse contexto, o investimento pesado na indústria do conhecimento em escala planetária, incluindo a educação superior e o treinamento avançado em áreas consideradas fundamentais para o desenvolvimento econômico. Os investimentos refletem a emergência de uma sociedade, marcadamente dependente dos produtos do conhecimento e de indivíduos altamente qualificados (ALTBACH; KNIGHT, 2007). Esse novo contexto demanda alterações na morfologia e nas práticas das instituições de educação superior, além das suas relações com a sociedade, o Estado e o contexto global.

Guadilla (2013) assinala a existência de uma geopolítica mundial do conhecimento altamente estratificada, que implica na alta concentração de conhecimento e alta absorção de talentos em alguns países. Em sua visão, a relevância do conhecimento na economia é destacada e transforma o capital intelectual no fator de produção mais importante para a inovação econômica. Além disso, essa realidade apresenta situações complexas, em termos de inclusão e exclusão de indivíduos dos benefícios do conhecimento. Do ponto de vista acadêmico, a autora explicita que a concentração do conhecimento se encontra, na maior parte dos casos, nas

chamadas universidades de classe mundial<sup>95</sup>. Isso não seria um problema, no seu entendimento, se não houvesse assimetrias na heterogeneidade da configuração mundial das universidades. As assimetrias tendem a se aprofundar em um contexto de competitividade sem cooperação, distanciando países e regiões com maior concentração de conhecimento daqueles que têm menos (GUADILLA, 2013).

A constituição de universidades de classe mundial é considerada um novo paradigma de organização da educação superior, devido à sua repercussão na vida acadêmica e nos sistemas de ensino (MARTINS, 2015). O aumento no número de publicações e estudantes matriculados em programas de mobilidade acadêmica e a realização de reformas nos sistemas de educação superior são alguns dos efeitos do fenômeno, em níveis global e nacional. Na economia do conhecimento, o modelo de universidade de classe mundial vem sendo constituído a partir de critérios estabelecidos em *rankings* internacionais, em um contexto global marcado pela vinculação da educação superior aos princípios econômicos.

Isto posto, é possível conceber a economia do conhecimento como o movimento da nova conformação do capitalismo, em âmbito mundial. Conforme De Mari (2008), ainda que se manifeste de forma diferente, em sociedades específicas, esse fenômeno possui um caráter único de ideologia que busca ressignificar o conhecimento. Para o autor, a polissemia do termo é formada por sinônimos e termos correlatos – como sociedade em rede, sociedade da informação, sociedade do conhecimento, economia do conhecimento – que servem para designar a apropriação do conhecimento como o elemento central de uma nova regulação social. Desta ideia se compreende que a sociedade do conhecimento é a subordinação da educação à nova economia, potencializada pelas tecnologias de informação e comunicação.

As mudanças ocorridas na sociedade em função da globalização trouxeram consequências no nível político e social, fazendo com quem o Estado assumisse o gerencialismo e a NGP como a nova forma de gestão, como discutido no capítulo 1. A implantação do modelo gerencialista, baseado na eficiência e na produtividade (NEWMAN; CLARK, 2012), não se restringiu ao Estado, mas repercutiu sobre as instituições de educação superior, tendo como consequência a aplicação do ideário do gerencialismo na ambiência universitária e não universitária. Esse processo revelou a tendência da intensificação da aplicação dos princípios

---

<sup>95</sup> Sousa (2021, p. 187) analisa que as universidades de classe mundial podem ser concebidas como instituições singulares que, “em decorrência da excelência alcançada no ensino e na pesquisa, são reconhecidas como pilares básicos do desenvolvimento pleno e soberano dos países ou regiões onde estão localizadas”. Para o autor, considerando-se a educação superior mundial nos contextos emergentes, diversos países têm tomado a decisão de selecionar grupos de universidades para apoiar com recursos significativos, a fim de torná-las universidades de classe mundial.

econômicos ao campo da educação superior, resultando no aprofundamento da mentalidade privatista “que defende a mercantilização do conhecimento científico” (SOUSA, 2022, p. 14) e tem, como uma das suas estratégias, a adoção de práticas institucionais referenciadas ao cliente, e não necessariamente ao cidadão.

Quanto aos modelos institucionais desse novo tempo, Afonso (2015) assinala que o paradigma da universidade do conhecimento científico e humanista universal passa a ser secundarizado. Sua legitimidade é questionada e substituída pela legitimidade mercantil, baseada no valor do conhecimento medido por critérios quantitativos, segundo a lógica do lucro, da competitividade e da utilidade instrumental. Na economia do conhecimento, valoriza-se o saber técnico-científico voltado para o atendimento da racionalidade lucrativa e da inovação, por meio do desenvolvimento de produtos, patentes e prestação de serviços.

Analisando o cenário da economia do conhecimento, Sousa (2022) assevera que a educação superior passa a ser composta por expressiva variedade de instituições que possuem propostas, funções, perfis e vocações distintas, ficando demarcada a sua heterogeneidade. Nesse contexto, o campo da educação superior se caracteriza como “espaço social revelador de múltiplas realidades, construídas a partir da dinâmica instalada por um expressivo e diversificado conjunto de instituições universitárias e não universitárias” (p. 8), apresentando uma morfologia institucional extremamente diversa. O autor diz que a economia do conhecimento trouxe mudanças estruturantes para a educação superior, por meio do desempenho de novas funções relacionadas à produção do conhecimento e, ainda, pela instalação de uma nova epistemologia traduzida pela adoção do modelo gerencial que passa a orientar a atuação das IES.

Considerando-se esse referencial, buscou-se compreender qual é a percepção acerca da heterogeneidade da educação superior no contexto da economia do conhecimento uma das categorias de análise definidas *a priori*. Na análise e interpretação dos relatos colhidos por meio das entrevistas com os participantes da pesquisa, verifica-se que o fenômeno da heterogeneidade da educação brasileira é considerado como benéfico pelos dirigentes de IES selecionadas para a pesquisa, em virtude das possibilidades que a configuração diversificada da educação superior pode trazer para a sua expansão. Desta forma, a heterogeneidade é associada à democratização do acesso à educação e a maiores chances de formação profissional.

Para um dirigente vinculado ao subcampo público (UPu1), a heterogeneidade da educação superior pode ser associada ao acesso das pessoas à educação, a partir de perfis institucionais diferentes. Em relação a isso, é apresentada uma consideração importante quanto à qualidade da educação superior.

Eu acredito que vocações diferentes não podem ser desculpa para a falta de qualidade e comprometimento com que a [IES] tem como vocação. Então, essa heterogeneidade, nesse sentido, eu acho ruim. [...]. Mas se [as IES] têm vocações diferentes e [o trabalho desenvolvido] é feito da melhor forma possível, necessário para o desenvolvimento do país, eu já acho que é cabível (R-UPu1, informação verbal, 2021).

O relato revela a preocupação de que a heterogeneidade institucional também se apresente como diferença de qualidade acadêmica. A esse respeito, Martins (1998) aponta que o campo da educação superior brasileira tem uma posição fundamental nos processos de inovação tecnológica, de produção e disseminação de conhecimento, desempenhando papel estratégico no desenvolvimento socioeconômico do país. Em sua visão, o campo é marcado pela heterogeneidade acadêmica, e uma política educacional promissora deve adotar essa característica como ponto de partida, evitando tratar de forma homogênea realidades acadêmicas diferentes. Entretanto, o autor assinala que a necessidade da diversidade de modelos na educação superior “não significa compactuar com um ensino insatisfatório e insuficiente” (p. 61). Como se pode perceber, a heterogeneidade da educação superior não pode prescindir da avaliação institucional e do acompanhamento efetivo da qualidade das atividades acadêmicas realizadas pelas IES que compõem o sistema.

No subcampo privado, um dirigente (FPr5) vinculou a heterogeneidade à democratização do acesso da educação superior, ocorrida nos últimos anos, considerando, principalmente, os programas estatais de bolsas de estudo e crédito estudantil: “Acho muito positivo e acho que a democratização da educação, que nós tivemos, nos últimos anos, foi muito importante. O acesso dos alunos à educação, os programas de facilitação das bolsas, principalmente, os financiamentos estudantis” (R-FPr5, informação verbal, 2021).

A heterogeneidade da educação superior, à luz do relato, é uma forma de possibilitar o acesso à educação superior de camadas menos favorecidas da população, uma vez que permite às IES ampliarem a oferta de cursos e de espaços. A análise do relato permite uma aproximação aos princípios da economia do conhecimento, tendo em vista que a expansão da educação superior, por meio de programas estatais, tem intensificado o processo de privatização e mercantilização da educação superior (TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2015; CHAVES; SANTOS; KATO; 2020). Embora tenha propiciado o acesso de parcelas da população à educação superior, o uso dos recursos estatais para o financiamento de instituições privadas é um processo eivado de contradições, uma vez que aprofundou as relações privado-mercantis na educação superior brasileira e contribuiu para o estabelecimento da educação como mercadoria.

Outro dirigente do segmento privado (CPr2) assinalou a importância da heterogeneidade da educação superior brasileira como uma estratégia que possibilita as IES contribuírem para a ascensão social dos indivíduos, porque “[...] quando [o estudante] procura uma instituição para uma formação profissional, vem em prol de uma transformação social, pois a gente sabe que a educação transforma, vai oportunizar um emprego melhor, um ganho financeiro maior” (R-CPr2, informação verbal, 2021). Assim sendo, verifica-se a associação da heterogeneidade da educação superior à maior possibilidade de oferta de formação profissional aos indivíduos e à possibilidade de ascensão social, ressaltando a formação para o mercado de trabalho.

É importante mostrar que o tema da heterogeneidade trouxe à tona, também, a temática acerca do papel das universidades e das instituições não universitárias no sistema de educação superior brasileiro. Os estabelecimentos têm um papel social a cumprir, considerando-se as necessidades do desenvolvimento nacional que envolvem a produção de conhecimento científico e a formação dos indivíduos. Um dos relatos critica a ideia de que a educação superior é para poucos e reforça a necessidade de a avaliação ser aprimorada para dar conta de novos desafios, como a empregabilidade (FPr1).

Quando se fala esse discurso de que a universidade [educação superior] não é para todo mundo. Eu acho uma bobagem para o Brasil. Há faculdades que pegam o meio da pirâmide social, classes B, C e D. Tem um papel [importante] para as pessoas fazer o curso superior. A questão que fico pensando é se elas estão fazendo um curso certo. Por isso, acho que a avaliação externa, de curso e institucional, de setor privado, tem que medir a empregabilidade [dos egressos] (R-FPr1, informação verbal, 2021).

[Há] lugar para todos. É claro que a universidade pública tem uma função equalizadora [...]. Agora, o espaço da sociedade para que haja universidades e faculdades privadas está aí. [Há] faculdades muito boas e instituições muito boas na área privada (R-FPr4, informação verbal, 2021).

Observa-se que os relatos abordam aspectos complementares em relação à função desempenhada pelos estabelecimentos universitários e não universitários, públicos e privados, em um sistema diversificado de educação superior. O primeiro relato destaca o papel da educação superior, no atendimento de estudantes de diferentes camadas sociais. Além disso, o dirigente salientou o papel da avaliação da educação superior como mecanismo de qualidade, sugerindo um indicador de empregabilidade, principalmente para as IES do segmento privado.

O segundo depoimento enfatiza o papel da universidade pública como equalizadora das oportunidades e a existência do campo da educação superior como um espaço compartilhado por diferentes instituições, assinalando a existência de IES de qualidade no subcampo privado da educação superior. Importa destacar que os posicionamentos, em

destaque, corroboram que o sistema de educação superior não pode ser concebido como único, quando, no seu interior, há práticas e vocações acadêmicas variadas e complexas (SOUSA, 2022). Ao mesmo tempo, cumpre ressaltar que a questão da empregabilidade dos estudantes foi considerada como uma questão importante para o segmento privado, aproximando a percepção dos princípios da economia do conhecimento.

Ainda no segmento privado, um dirigente associou a heterogeneidade da educação superior a um atributo intrínseco à realidade nacional, considerando que: “[...] essa heterogeneidade é uma característica do Brasil” (R-CPr1, informação verbal, 2021). Esse aspecto também foi retomado por um dos representantes dos órgãos de Estado (R-CN), que destacou o tamanho do sistema de educação superior, considerando a sua diversidade como parte da formação social brasileira.

Os representantes dos órgãos do Estado apresentaram aspectos diferentes acerca da heterogeneidade da educação superior brasileira. O R-Inp apontou que a heterogeneidade é positiva e que os processos avaliativos devem ser capazes [...] de enxergar isso e tratar de maneira diferente [...] ainda que [a avaliação] não consiga tratar [de modo] individualizado” (informação verbal, 2022). Esse posicionamento reforça a necessidade de aprimoramento da avaliação institucional externa, mencionada no capítulo 5. O R-Cnaes, por sua vez, explicitou que a heterogeneidade da educação superior é limitada pelas normas.

Você tem heterogeneidade dentro dos limites [...]. [As IES] são heterogêneas dentro do limite, principalmente, das normas que as regulamentam. É justamente isso que possibilita a comparação e a avaliação [...]. Isso é que permite a avaliação de entes diferentes sem que você tenha discrepância nos resultados (R-Cnaes, informação verbal, 2021).

Essa visão remete à discussão realizada sobre a diversidade institucional na legislação da educação superior, entendendo que as normativas brasileiras reconhecem a diversidade institucional de forma limitada, a partir da categoria administrativa e da organização acadêmica. Entretanto, no âmbito da avaliação da educação superior, esses aspectos também não são considerados, tratando como homogêneas as IES diferentes.

A partir dos relatos, verificou-se que a heterogeneidade da educação superior é associada à democratização do acesso à educação superior, a partir de instituições de diferentes perfis e características, como a organização acadêmica e a organização administrativa. A heterogeneidade também foi identificada com o papel da educação superior, voltada para a formação profissional, a empregabilidade e ascensão social, numa visão economicista de educação. Neste sentido, a heterogeneidade da educação superior vincula-se à discussão da

economia do conhecimento como consequência da transposição dos princípios econômicos para a educação superior, em nível global. Assim, esses princípios alteram o papel que as instituições universitárias e não universitárias assumem nesse novo contexto. Conforme discutido anteriormente, o conhecimento é visto como um ativo e bem imaterial, e a educação superior é reestruturada para o atendimento das demandas do mercado, que envolvem o desenvolvimento de novos conhecimentos e a formação profissional dos indivíduos, tendo por fundamento a competitividade e a produtividade.

A análise dos dados revela que os princípios da economia do conhecimento estão presentes nas práticas das IES, ainda que não sejam reconhecidas como tal. Suas principais manifestações se apresentam: na adoção de modelos gerenciais de gestão acadêmica; na mercantilização das relações e na concepção de conhecimento como mercadoria de valor; na formação voltada, fundamentalmente, para o mercado de trabalho; no tratamento do estudante como cliente; na distinção do papel das instituições de pesquisa e de ensino, além da morfologia institucional extremamente diversificada (SOUSA, 2022). Tendo como base o materialismo histórico-dialético, entende-se que esse processo é parte de um movimento de abrangência mundial que não pode ser analisado isoladamente, mas na perspectiva da mediação do todo com as partes (MARX, 2017), buscando compreender as suas manifestações nas realidades nacionais e locais.

Em parte dos relatos, foi constatada a presença de elementos que tratam da mercantilização presente no subcampo privado da educação superior, desvelando-se a existência de uma disputa concorrencial entre as IES. Nos relatos, percebe-se a adoção de estratégias para se evitar a perda de estudantes e se diferenciarem das práticas que não fazem parte da doxa do campo. Além disso, determinados relatos apontaram que as IES têm adotados procedimentos relativos à avaliação institucional externa que indicam para a constituição de uma postura defensiva em relação ao processo avaliativo. Esses elementos emergiram das entrevistas e levaram à constituição das categorias *a posteriori* denominadas: i) mercantilização e concorrência, e (ii) a avaliação defensiva como prática, que serão abordadas a seguir.

#### **6.4 Mercantilização e avaliação defensiva no campo da educação superior**

A escolha de categorias de análise *a priori* não impede que, durante a pesquisa, outras categorias surjam dos relatos obtidos com as entrevistas, vindas da realidade concreta. Deste modo, o surgimento de categorias *a posteriori* é coerente com o método materialismo histórico-

dialético, que tem como ponto de partida o concreto, as condições objetivas de existência, mediadas pela relação entre o sujeito que pesquisa e o conhecimento disponível. Ao tratar do método científico, Marx (2008) assevera que

[...] é manifestamente o método cientificamente exato. O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação (p. 259)

O contato com o real, a partir do estabelecimento de uma relação crítica, pode dar origem a um novo conhecimento, mediado pela teoria. Com base nesse referencial, a produção do conhecimento só pode ser concretizada a partir do contexto histórico e social, não podendo ser abstraída das determinações que lhe deram origem. Dessa forma e mantendo a coerência com o método adotado na pesquisa, do empírico emergiram novas categorias de análise que possibilitaram reconhecer aspectos da realidade não definidos *a priori*. Considerando isso, a análise dos dados da pesquisa levou à constituição das categorias (i) mercantilização e concorrência e (ii) avaliação defensiva como prática, *a posteriori*.

Os aspectos relacionados às duas novas categorias surgiram das entrevistas com os dirigentes das IES selecionadas para a pesquisa, conforme será apresentado adiante. Para tratar das categorias *a posteriori*, fez-se necessário o apoio da noção de campo apresentada no capítulo 3, como espaço de competição e disputa entre os diferentes agentes, cujas propriedades dependem da posição que esses agentes ocupam no seu interior (BOURDIEU, 2003). Além disso, partiu-se da noção de mercantilização da educação superior que tem sido objeto de estudo de diferentes autores (CARVALHO, 2013; CHAVES, 2010; CHAVES; LIMA; MEDEIROS, 2008; SGUISSARDI, 2013; 2016; BIANCHETTI; SGUISSARDI, 2017) e constitui-se como um debate importante sobre a realidade da educação superior brasileira e mundial. A discussão acerca da avaliação defensiva foi baseada em Sguissardi (2006) e Fernandes (2017).

### **Mercantilização e concorrência**

Sguissardi (2016, p. 7) define mercantilização como a introdução das regras do mercado como orientadoras de parte importante da vida institucional, associada à visão de educação transformada em mercadoria, com o objetivo de lucro, inclusive, “via valorização acionária, no caso das empresas de capital aberto e ações em bolsas de valores”. Desta forma,

a mercantilização é o processo de transformação da educação em mercadoria, voltada para a acumulação do capital.

Sobre esse fenômeno, Carvalho (2013) aponta que as empresas educacionais passaram a adotar novas iniciativas em face da concorrência acirrada promovida pela expansão da educação superior nos anos 1990. Destarte, a busca por clientes levou à diversificação de cursos e à oferta de modalidades de ensino de menor prestígio acadêmico, focadas no atendimento da demanda local. Outras maneiras utilizadas para a conquista de novos estudantes incluíram estratégias de marketing, uso de imagem de artistas e promoção nos valores das mensalidades. Nesta perspectiva, buscava-se “baratear para obter ganho em escala, sendo que o consumidor fica seduzido pelo preço a despeito da qualidade do serviço ofertado” (p. 768). Com a expansão da educação superior pelo viés privado, as IES assumiram a tarefa da busca por estudantes como forma de aumentar a sua base de atendimento e obter os lucros do negócio pelo ganho em escala.

Além das estratégias adotadas pelas IES para atrair a clientela, Carvalho (2013) destaca as mudanças ocorridas no modelo de negócios, com a profissionalização da gestão, seguindo a tendência internacional. Outra medida tomada foi a transformação de universidades em conglomerados, por meio da aquisição de instituições menores ou de fusões de capital, além da venda parcial de estabelecimento nacional ao capital estrangeiro. Para a autora, a manifestação mais significativa da mercantilização se deu a partir de 2007, com a abertura de capital de empresas educacionais na bolsa de valores. Depois disso, estratégias de acumulação de capital no setor educacional foram adotadas, dando origem a uma lógica financeira, principalmente das IES mercantis, que, em sua visão, é incompatível “com os princípios que norteiam o processo educativo” (p. 773). Como se pode perceber, as estratégias que marcaram o processo da mercantilização da educação superior foram variadas e se alteraram ao longo do tempo, conforme as condições objetivas de cada momento histórico.

Na tentativa de articular o contexto nacional com o contexto local, buscou-se conhecer a conformação da concorrência no contexto local, entendendo que a competitividade está inserida no processo de mercantilização da educação superior como um todo. Em relação ao Distrito Federal, Sousa (2008) acentua que a rede de educação superior local apresenta uma configuração marcada pela diversificação institucional e pelo caráter concorrencial entre as IES que a compõem, notadamente, no que se refere ao segmento privado, mantendo semelhança com as tendências de competição presentes no contexto nacional.

Considerando-se a realidade concreta do DF, foi possível identificar, nos relatos de quatro dirigentes de IES do segmento privado, aspectos que revelaram os traços da

mercantilização e da concorrência instaladas no campo da educação do Distrito Federal. A noção de concorrência perpassa as práticas adotadas pelas IES para se diferenciarem no interior do campo, como demonstra o relato de um dos dirigentes entrevistados, a seguir. No ambiente de concorrência, uma das estratégias utilizadas pelas IES era a propaganda, a partir dos indicadores divulgados pelo MEC durante a primeira década do século XXI. Entretanto, com o aprofundamento das relações mercantis e os novos desafios da educação superior, outras medidas passaram a fazer parte das práticas adotadas pelas IES para atração de novos estudantes ou para evitar a perda dos existentes.

Essa história de indicador que a gente colocava em propagandas já passou. Teve a fase, quando isso [os indicadores] era novidade. As instituições se adaptaram, foram melhorando os indicadores e [...] houve uma indução para melhoria dos indicadores e foi o próprio Sinaes que induziu a isso, mas passou. Hoje, nas [IES] privadas, em especial, é uma questão comercial de captação [de estudantes], de campanha publicitária, de relacionamento [com o estudante], de menor tempo de atendimento, de agradar o cliente, de promoção (R-FPr6, informação verbal, 2022).

As estratégias adotadas pelas IES na concorrência pelos estudantes se alteraram ao longo do tempo. Ao analisar o campo da educação superior do DF, Sousa (2003) revela que a competitividade levou as instituições a se comportarem de forma diferenciada na disputa. O autor observou que o quadro competitivo local tendia a fazer as IES procurarem melhorar o desempenho e a leitura das demandas para o setor. Dentre as estratégias adotadas, no início dos anos 2000, estavam: a contratação de gestores profissionais e de assessorias especializadas; a não cobrança de taxas de inscrição em processos seletivos; a flexibilização do fluxo curricular dos estudantes (evitando as retenções) e a intensificação de campanhas publicitárias no jornal e na televisão. Essas medidas eram tomadas frente ao contexto de uma possível exaustão do mercado pagante, o que levaria à intensificação da luta por estudantes que pudessem arcar com os custos da educação superior.

Como foi exposto no relato apresentado anteriormente, se antes o indicador da avaliação do MEC era utilizado como atrativo no marketing institucional, passados os anos, as práticas se desenvolveram no sentido do estabelecimento de um relacionamento com o estudante, que passou a ser tratado como cliente. Desta forma, segundo o relato, as estratégias têm se voltado para ações de captação de novos estudantes, por meio de campanhas de publicidade e medidas de melhorias no atendimento prestado. Neste sentido, na ambiência da educação superior privada do DF, verifica-se o uso das práticas gerenciais de mercado, tendo em vista alcançar a maior clientela e consolidar a sua permanência na IES.

Na disputa mercadológica existente no campo, o valor das mensalidades tem sido objeto de luta. Conforme o relato de um dirigente, essa questão se sobressai, constituindo-se em mais um elemento na concorrência entre as IES.

Hoje, a gente vive em um mercado muito acirrado. É uma guerra de preço. A gente não entrou nessa guerra de preço. A gente tem nossos índices, nosso programa de desconto, mas a gente não entra nessa briga ferrenha de preço baixo, porque se a gente entrar nessa briga, a qualidade some, [porque] qualidade tem um custo. Então, eu tenho que ter um bom estágio [...]. Tudo isso tem um custo [...]. A gente sabe que existem algumas instituições que, às vezes, trabalham nesse sentido, mas é muito arriscado [...]. A empregabilidade cai, [o aluno] não consegue uma aprovação em um programa de residência, em um concurso. Quer dizer, vai exigir muito do aluno para se inserir no mercado de trabalho e, ao longo do tempo, [...] acaba sendo negativo para a instituição (R-CPr2, informação verbal, 2021).

O relato permite inferir acerca da existência de uma guerra de preços no contexto da educação superior no Distrito Federal. Esse fenômeno não é específico da realidade local, mas os depoimentos são contundentes a esse respeito. A realidade objetiva da educação superior no DF é bastante concorrida, tendo em vista que 92% das IES pertencem ao segmento privado, como demonstrado no capítulo 3. Outro aspecto que merece destaque é a questão da qualidade e do seu custo. Conforme revela o depoimento, há um limite a ser respeitado em relação ao valor da mensalidade, visto que a manutenção da qualidade e o cumprimento dos objetivos institucionais requerem investimentos dos quais uma instituição que preza pela qualidade não pode abrir mão.

Ao tratar dos elementos que diferenciam as IES do campo da educação do Distrito Federal, um dirigente apontou como principal fator o preço das mensalidades. Em sua opinião, não há diferença no produto que é entregue aos estudantes, independentemente do curso ou da instituição da educação superior. De acordo com o depoimento, qualquer tentativa de diferenciação ou inovação é desestimulada no campo da educação superior, em virtude da subsunção da educação aos ditames do mercado educacional.

Um dos grandes fatores, hoje, de diferenciação é preço [...] Claro que tem nichos, instituições [...] que têm um nicho próprio, mas, no geral, principalmente, com esse processo de consolidação da educação superior por meio de grandes grupos consolidadores, [a educação superior] tornou *commodity*, você entendeu? Sala de aula virou *commodity*. Tanto faz, estar na instituição A, B ou C, praticamente, a entrega é a mesma. Vez ou outra tem alguém que se diferencia ali, mas logo é mimetizado e todo mundo faz igual. E cada vez menos a preocupação é com a entrega do aluno. [A preocupação] é muito mais em ter número de aluno do que a entrega que você tem para esse aluno (R-FPr6, informação verbal, 2022).

A tendência observada no relato é que a mercantilização da educação superior tem levado ao movimento de padronização de cursos e IES, como uma forma de ampliação dos lucros, em um movimento contrário à diversificação institucional. Destaca-se, do depoimento, o efeito que a mercantilização tem trazido sobre a educação superior, sendo concebida como uma mercadoria, uma *commodity*, que não tem como ser diferenciada, pois todos os cursos e as IES são submetidos ao mesmo processo de uniformização. Nessa lógica, a diversidade de propostas e de práticas pedagógicas fica restrita às instituições que se constituem como nichos de mercado.

Bianchetti e Sguissardi (2017) assinalam que se constata no campo da educação superior mais do que um processo de privatização. Para os autores, a categoria “privado não esgotaria o teor do que perpassa a educação superior em âmbito mundial e, em especial, no Brasil hoje” (p. 14). Em sua visão, o processo de mercantilização sem precedentes pode ser traduzido pelo termo *commodity*<sup>96</sup>, pois a educação superior e as próprias instituições foram transformadas em mercadoria ou *commodity*, submetidas ao crivo do mercado. Os autores enfatizam que o processo de mercantilização aconteceu sob a regulação, direta ou indireta, do Estado como resultado das decisões tomadas ao longo das últimas décadas.

Assim sendo, com base no materialismo histórico-dialético, observa-se que a ação do Estado em prol dos interesses do mercado educacional tem privilegiado o desenvolvimento das relações capitalistas no campo da educação superior. O Estado, ente dinâmico, atua na realidade concreta, produzindo as condições necessárias para a materialidade dos interesses do capital, em disputa com os interesses públicos.

No campo da educação superior do DF, outros aspectos relacionados à mercantilização e à concorrência no subcampo privado ficaram evidentes no relato de mais um dirigente entrevistado, demonstrando como esses temas estão presentes na realidade daqueles que atuam na educação superior local, fazendo parte do *habitus* do campo.

Hoje em dia, há curso que o pessoal [outras IES] oferece a R\$ 199,00, principalmente, na modalidade EaD. A [IES do entrevistado] é uma instituição que se mantém tradicional, se mantém com a mesma qualidade [...]. Então, esse é o perfil da [IES do entrevistado], um perfil dentro de uma linha de trabalho, nós temos um departamento de qualidade que trata com o que exatamente faz cumprir aquilo que é escrito [nas normas] (R-FPr5, informação verbal, 2021).

---

<sup>96</sup> Para Bianchetti e Sguissardi (2017), *commodity* é um neologismo que significa qualquer mercadoria em estado bruto ou produto primário produzida em larga escala, com características físicas homogêneas e cujos preços se submetem à oferta e procura e às oscilações do mercado internacional.

Em que se pesem a concorrência e a disputa no interior do campo da educação superior local, os relatos dos entrevistados parecem indicar uma tendência crítica em relação às estratégias utilizadas pelos concorrentes que aderem à guerra de preço. Embora tenha sido detectada no espaço local, a mesma prática é observada em outras realidades do contexto nacional. Para Tafner (2022), o mercado da educação superior nacional está altamente *comoditizado*, e a principal diferença entre muitas instituições está no atendimento ao estudante e no preço da mensalidade. Essa percepção é convergente com o relato de um dos dirigentes entrevistados (FPr6) apresentado anteriormente. Segundo o autor, as instituições devem estar atentas a essa guerra, uma vez que existem limites da percepção de valor, podendo os estudantes optar por uma IES com valor de mensalidade maior, se perceberem que a qualidade ofertada não é suficiente. Constituída como uma estratégia empresarial, a guerra de preço tem sido sustentada por meio da redução de custos operacionais, como, por exemplo, a diminuição da carga horária ou demissão de docentes.

O fenômeno do uso de mensalidades baixas como atrativo de estudantes não é recente. Sampaio (2014) aponta que a consolidação de empresas da educação superior no Brasil é um fenômeno sem precedentes, cuja manifestação mais visível é a concentração da oferta por poucos grupos educacionais. De acordo com a autora, além desse aspecto, outro elemento identificado foi a profissionalização da gestão educacional, como forma de garantir mais agilidade e maior capacidade de adaptação às novas situações normativas e de mercado. Outra estratégia adotada pelos novos grupos educacionais, na sua visão, é a padronização pedagógica, a adoção de modelos de governança corporativa, redução de custos e diminuição do valor médio das mensalidades, provocando a redução da mensalidade nas instituições concorrentes.

A adoção dos princípios gerenciais no espaço da educação superior, o tratamento do estudante como cliente e a adoção de estratégias concorrenciais, como a guerra de preço, revelam a aplicação dos princípios da economia do conhecimento no campo da educação superior, validando a lógica do mercado em oposição à concepção da educação como bem público (SOUSA, 2021).

A concorrência no campo da educação superior do Distrito Federal foi problematizada por outro dirigente de IES do subcampo privado.

Hoje, a concorrência é muito grande e o nosso objetivo, que somos uma [instituição] isolada, [...] é ter um diferencial de qualidade para que o aluno que estuda, aqui, contagie outros alunos. Porque não adianta eu gastar em propaganda, se [o aluno] não vê isso acontecendo aqui [...]. A gente, hoje, tem mais alunos que [IES concorrente] por conta desse trabalho de formiguinha que a gente faz no dia a dia [...], de mostrar para

o aluno que [o aluno] está fazendo um investimento, que o curso que ele está fazendo vai trazer um diferencial na formação dele. (R-CPr1, informação verbal, 2021).

No contexto de competição, as IES adotam estratégias de diferenciação, buscando se destacar, a partir das suas particularidades e singularidades, como forma de manter a posição no campo, conforme discutido anteriormente. Frente à concorrência estabelecida, o mesmo dirigente complementou que: “[...] nós não perdemos alunos, aqui. A gente perde aluno para ir para um lugar que é mais barato, mas não por conta de qualidade” (R-CPr1, informação verbal, 2021). Logo, a depender das condições econômicas e expectativas dos estudantes, observa-se que a guerra de preço pode surtir efeito, fazendo com que os estudantes se transfiram de um estabelecimento para outro.

A análise feita permite concluir que, em função do caráter competitivo do segmento do qual fazem parte, as IES reconhecem a existência de uma disputa acirrada por estudantes. Nesse cenário, várias são as estratégias adotadas: campanhas publicitárias, tratamento do aluno como cliente, criação de estruturas internas como controle da qualidade, fortalecimento da estrutura acadêmica, convencimento do aluno sobre a qualidade do curso, dentre outras.

Entende-se que, no contexto da mercantilização e da economia do conhecimento, a educação superior é vista como um ativo econômico, como uma mercadoria, e como tal deve satisfazer determinada necessidade. Oliveira e Santos (2023) ressaltam que esse fenômeno consiste na apropriação da educação como mercadoria usada como valor de troca, visando à acumulação do capital. Esse cenário é um dos desdobramentos da ordem produtiva vigente. Para os autores, a mercantilização está relacionada à expansão da educação superior brasileira e à configuração da economia mundial, demonstrando a posição subalterna da educação às demandas do capital.

Os relatos analisados revelam a aproximação da mercantilização e da concorrência ao contexto da economia do conhecimento porque esse fenômeno consiste em um processo abrangente de mercantilização e instrumentalização do conhecimento, em prol da competitividade e dos resultados econômicos. Nesta perspectiva, as IES se veem diante do desafio da diversificação das disciplinas e do surgimento de novos modelos de ensino e de novos modelos institucionais relacionados com o “princípio da liberdade de escolha do cliente, tão referenciado pelo neoliberalismo” (DIAS SOBRINHO, 2014, p. 651).

No contexto da economia do conhecimento, as instituições buscam adotar princípios gerenciais sobre a gestão acadêmica, as práticas pedagógicas, o corpo docente e o uso da infraestrutura, assim como sobre os investimentos e as formas de financiamento. O Estado, por sua vez, amplia as funções de avaliação e regulação, aprimorando os mecanismos de controle,

ao mesmo tempo que flexibiliza normas regulatórias, adotando a centralidade do Estado-avaliador. Esse movimento, aparentemente contraditório, é, na verdade, condizente com o paradigma gerencial adotado pela administração pública e pelas próprias instituições de educação superior.

Conforme demonstrado, a mercantilização da educação superior no Distrito Federal tem se consubstanciado em uma acirrada concorrência no interior do campo pelo aumento da base de estudantes, com a adoção da guerra de preço. Como reação, as IES que não aderiram a essa estratégia têm atuado, por meio do estreitamento do relacionamento com o aluno, como clientes e, por meio do fortalecimento do discurso e das práticas voltadas para a qualidade, como diferenciais no competitivo espaço social.

### **Avaliação defensiva como prática**

Outro tema surgiu com frequência nos relatos dos entrevistados e diz respeito aos procedimentos preparatórios das IES para o recebimento da comissão de avaliação. As práticas dos estabelecimentos perpassam a realização de autoavaliação, utilizando o instrumento de avaliação, a manutenção de setores específicos para lidar com os processos avaliativos e regulatórios, a criação de rotina de organização de documentos, a contratação de consultorias e o estabelecimento de força tarefa interna para a preparação da avaliação. Os procedimentos relatados levam a considerar o caráter regulatório e burocrático predominante da avaliação institucional externa, voltada para o cumprimento de requisitos, em contraposição a uma concepção formativa de avaliação.

Sguissardi (2006) utiliza o termo avaliação defensiva para designar as formas que as IES adotam para atender às regras estabelecidas pela avaliação regulatória. Ao analisar o sistema de avaliação da pós-graduação, o autor analisa a hipótese de esse modelo de avaliação da Capes se caracterizar muito mais como um conjunto de procedimentos de “regulação e controle para acreditação ou garantia pública de qualidade no interesse do Estado e também da sociedade do que um modelo típico de avaliação, no caso entendida como avaliação educativa ou diagnóstico formativa” (p. 76). Em sua visão, o modelo pode produzir formas defensivas de trabalho por parte das IES, o que significa a organização das suas atividades de acordo com as regras da avaliação e a definição de como agir nos próximos processos avaliativos, buscando alcançar os melhores resultados, dentre outros aspectos.

De acordo com os relatos dos entrevistados, a avaliação institucional externa requer um trabalho prévio das IES, que pode significar a adoção de diferentes procedimentos. Neste

sentido, Giolo (2008, p. 854) afirma que, nos últimos anos, as avaliações externas mereceram respeito e reconhecimento das comunidades acadêmicas, e que a “visita é precedida, no âmbito da instituição, por uma ampla mobilização no sentido de organizar a documentação, os planos institucionais, os projetos pedagógicos, as instâncias coletivas de decisão e de ação institucional e tantas outras dimensões implicadas na avaliação”. Para o autor, durante esse processo, a comunidade acadêmica aprofunda o conhecimento sobre a legislação, os instrumentos de avaliação e os critérios de qualidade. Além disso, realiza investimentos e esforços, considerando que nenhuma outra forma de avaliação tem a relevância da avaliação da comissão externa.

Nos relatos, as IES apontam diversos procedimentos que adotam como preparação da avaliação institucional externa, como a organização da documentação e o levantamento de evidências a serem apresentadas à comissão de avaliação, de forma presencial ou virtual. Conforme relatado anteriormente, a avaliação institucional externa tem demandado das IES maior capacidade de registro, em virtude das alterações feitas no processo avaliativo.

A apresentação de evidências foi prevista no instrumento de avaliação institucional externa de 2017 (INEP, 2017a; 2017b), estabelecendo que o conceito (que varia de 1 a 5) está vinculado à presença ou ausência de evidências de acordo com os atributos descritos nos indicadores. A esse respeito, Assis *et al.* (2020, p. 751) asseveram que houve uma mudança na lógica avaliativa, pois os instrumentos e os procedimentos de avaliação tornaram-se mais subjetivos, “valendo-se mais da percepção dos avaliadores e da capacidade de construir evidências (atas, relatórios, comprovantes etc.) da IES”. Essa alteração explica a preocupação apresentada por diversos dirigentes entrevistados quanto à apresentação das evidências relativas às ações desenvolvidas pelas suas respectivas instituições, de forma clara e inequívoca, à comissão de avaliação.

No segmento público, o R-UPu1 relatou a preocupação com a organização das evidências, uma vez que, “para cada pergunta, a gente tem que mostrar uma série de evidências [...] a gente tinha ‘n’ caixas, cada caixa, às vezes, um subitem com toda a documentação registrada. Foi um esforço grande” (R-UPu1, informação verbal, 2021). Em outra IES, o representante relata que foi constituída uma força tarefa interna, a fim de realizar a organização interna da avaliação. “A força tarefa era de gestão e isso mostra a valorização desse momento [...] e a valorização também dessa política [o Sinaes]” (R-IPu1, informação verbal, 2021). Como se pode perceber, no segmento público, a avaliação tem demandado preparação por parte das IES, sem, no entanto, transparecer ser um trabalho de mobilização permanente.

No segmento privado, os depoimentos revelam que as IES têm procurado estabelecer rotinas que visam à preparação das avaliações externas por meio de estruturas internas e

contratação de consultorias especializadas. No primeiro caso, as IES revelam que fazem um trabalho permanente em relação aos procedimentos de avaliação externa, transformando essas atividades em rotinas institucionais, conforme ilustram os relatos a seguir.

Nós temos uma rotina aqui com a equipe [...]. A prioridade é que toda ação precisa ser muito bem executada, documentada e finalizada. Tudo tem que estar muito articulado e [organizadas] as evidências que possam validar tudo o que a gente fez ao longo de um determinado semestre. Isso é uma prática, evidentemente, pensando porque a gente vai passar pelos procedimentos de avaliação [externa] (R-FPr3, informação verbal, 2022).

Nós temos um núcleo que cuida dos documentos da instituição. Toda documentação fica arquivada nesse núcleo. Então, quando a gente recebe o comunicado, a gente apenas junta comprovações que são feitas nos relatórios anuais e disponibiliza para comissão (R-CPr2, informação verbal, 2021).

A preparação dos processos avaliativos e regulatórios tendem a ganhar relevância, em virtude da frequência com que determinadas IES recebem comissões de avaliação, em função dos processos regulatórios de cursos. Considerando-se esse fato, há relatos de IES que contam com instâncias específicas e permanentes voltadas para a avaliação e o acompanhamento do trâmite dos processos regulatórios, de acordo com o depoimento de dois dirigentes do segmento privado, transcritos a seguir.

Além da CPA, a gente tem uma comissão de regulação que vai cuidando para que você não tenha que se preparar para a visita na véspera. [...] uma comissão interna que está revisando toda a rotina regulatória da instituição para que cuidar da vida regulatória da instituição não seja um ato esporádico, mas seja parte do dia a dia (R-FPr1, informação verbal, 2021).

Tem um setor. A gente está trabalhando o tempo todo [...] tem um cuidado permanente de não só planejar e executar, mas ter as evidências, para não ficar aquela coisa de última hora [...]. Então, [...] tem uma preocupação permanente em planejar, executar, fazer o relatório para evidenciar (R-FPr6, informação verbal, 2022).

Além da constituição de instâncias internas relatadas, dois representantes de IES (FPr2 e CPr1) afirmaram que contam com o apoio de consultorias externas para auxiliar na orientação e condução do processo regulatório e da avaliação institucional externa, como ilustra o depoimento de um dos dirigentes: “[...] a gente já começa a trabalhar em cima de todo o material [...] físico e [há] também, uma consultoria que vai nos auxiliando nos pontos estratégicos. Então, essa consultoria vai nos acompanhar desde o dia que nós pedimos [o processo] até receber essa comissão” (FPr2, informação verbal, 2022). A esse respeito, Sampaio (2014) e Carvalho (2013) apontam que as consultorias externas marcaram a profissionalização da gestão educacional, nos anos 1990, e representavam o olhar de fora das IES, principalmente no caso dos estabelecimentos de origem familiar. Entretanto, com a mercantilização da educação

superior e as mudanças regulatórias, as consultorias continuam a atuar junto às IES, no acompanhamento de seus processos avaliativos.

A adoção dessas estratégias revela a preponderância dos procedimentos regulatórios sobre a avaliação institucional externa, demonstrando que as IES se alinham ao Estado-avaliador e regulador, buscando cumprir os requisitos e, assim, obter segurança regulatória, a partir da publicação dos atos institucionais que permitem o seu funcionamento. Além disso, a ênfase nas ações de organização de documentos e no levantamento de evidências demonstram a adoção da avaliação defensiva pelas IES. Para Fernandes (2017), esse tipo de avaliação consiste na busca pelo ajuste aos critérios legais, sem praticar a avaliação em seu viés formativo e emancipatório.

Da mesma forma, a partir de Sguissardi (2006), é possível inferir que as práticas relatadas nos depoimentos se vinculam à avaliação defensiva em função do atendimento de exigência e à adoção de estratégias que visam à preparação de avaliações futuras. Desta forma, as IES se submetem à indução homogeneizadora e uniformizadora do modelo de avaliação da educação superior e atuam privilegiando a performatividade e a competitividade no campo da educação superior. Nesse processo, a contradição fica evidente por meio da presença de elementos regulatórios que têm assumido o papel hegemônico na prática da avaliação institucional externa. Como consequência, os pressupostos da avaliação formativa têm sido subsumidos pelo controle de qualidade instituído pelo Estado.

## 6.5 Síntese parcial

Neste capítulo, foram realizadas a análise e a interpretação dos dados coletados, segundo as categorias *a priori* (i) avaliação institucional externa e diversidade institucional, e (ii) heterogeneidade da educação superior e economia do conhecimento. Além disso, foram problematizadas as categorias *a posteriori* (i) mercantilização e concorrência, e (ii) avaliação defensiva como prática. Nesse processo, buscou-se apreender as contradições e mediações que perpassam a realidade concreta da educação superior local e nacional, em articulação com o contexto mundial.

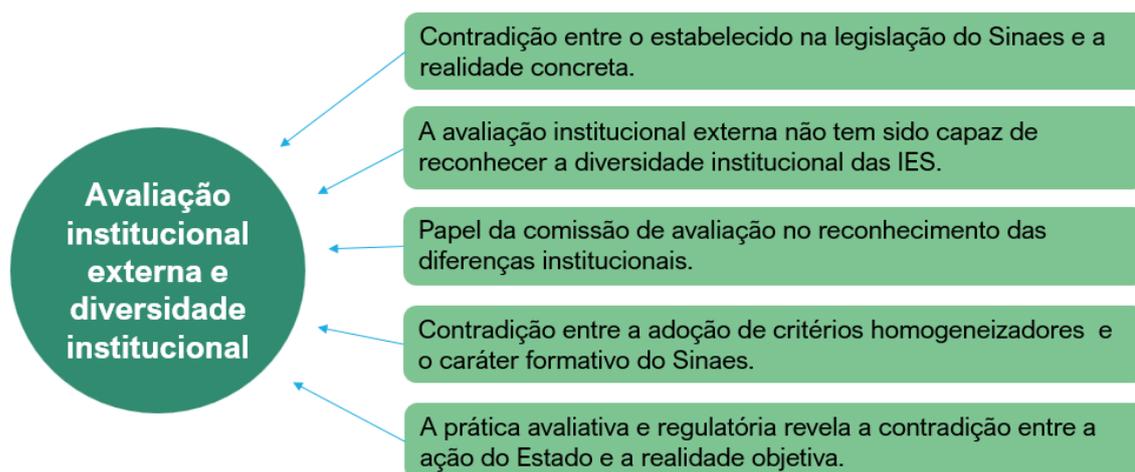
Analisou-se a estrutura jurídico-legal relacionada à educação superior, no que se refere à organização acadêmica e à categoria administrativa, levando-se em conta a sua importância para a diversidade institucional. Nesse contexto, considerou-se o movimento histórico, a partir de 1996, com a publicação da Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a), que possibilitou compreender que as alterações realizadas na legislação tiveram consequência sobre a

morfologia da educação superior e a sua diversidade. Apesar disso, a legislação reconhece dois tipos de características institucionais: a organização acadêmica e a categoria administrativa, promovendo a homogeneidade legal.

No que se refere à relação entre avaliação institucional externa e diversidade institucional, a análise das entrevistas desvelou que parte dos dirigentes (63,3%) das IES pertencentes aos subcampos público e privado das IES considerou que a avaliação institucional externa não tem sido capaz de reconhecer a diversidade institucional. Neste sentido, os dados permitem identificar fragilidades na avaliação realizada no âmbito do Sinaes, especialmente no que se refere ao instrumento utilizado, tendo em vista que se adotam critérios homogeneizadores para avaliar as IES. Assim sendo, o respeito à identidade e à diversidade institucional não tem se constituído como um princípio efetivo no âmbito da avaliação institucional externa, apresentando-se como uma contradição entre o estabelecido na legislação do Sinaes e a realidade concreta.

Os resultados obtidos na análise dos dados, de acordo com a categoria *a priori* avaliação institucional externa e diversidade institucional, são apresentados na Figura 4, a seguir.

**Figura 4 – Resultados obtidos à luz da categoria *a priori* avaliação institucional externa e diversidade institucional**



Fonte: elaborado pela autora, a partir dos resultados da pesquisa.

Na análise das entrevistas, foi verificado o uso de expressões como “da mesma forma” e “os mesmos parâmetros” para se referir aos requisitos utilizados pela avaliação institucional externa, o que revela a percepção de uniformidade do processo avaliativo e a tendência de

adoção de critérios homogeneizadores entre os seus procedimentos, dificultando o reconhecimento da diversidade institucional. Esse aspecto explicita a contradição entre a materialização da avaliação institucional externa e o caráter formativo concebido pelo Sinaes em sua origem.

Outro aspecto fundamental observado diz respeito ao papel das comissões de avaliação no reconhecimento das diferenças institucionais. Os relatos permitem inferir que as fragilidades existentes no instrumento de avaliação institucional externa levam a atribuir às comissões o papel de observar ou não as especificidades institucionais. Entretanto, importa destacar que o reconhecimento da diversidade passa pela concepção dos critérios de avaliação adotados nos instrumentos avaliativos, além da expertise das comissões de avaliação.

No que se refere aos aspectos que diferenciam as IES, os resultados apontam que, de certa forma, as instituições adotam práticas que definem a sua identidade no campo da educação superior. Além disso, utilizam estratégias que buscam diferenciá-las na disputa existente no interior do campo. É importante, nesse contexto, considerar o ambiente competitivo que marca esse espaço social e as escolhas que os agentes fazem para validar os seus interesses e melhorar as suas posições na hierarquia do campo.

Os relatos revelaram que a heterogeneidade da educação superior é percebida a partir de diferentes referenciais, podendo ser associada à democratização do acesso à educação superior, à formação profissional, à empregabilidade e à ascensão social, resgatando princípios econômicos no contexto da educação superior. A heterogeneidade também foi apresentada como uma característica da sociedade brasileira, além da forma limitada por normas.

Foi possível perceber que os princípios da economia do conhecimento estão presentes nas práticas das IES, por meio da adoção de modelos gerenciais de gestão acadêmica e da mercantilização das relações. Neste contexto, o conhecimento é concebido como mercadoria, e novas funções e demandas são apresentadas às instituições universitárias e não universitárias sobre a formação dos indivíduos e o desempenho de suas funções.

Este último capítulo discutiu também as categorias de conteúdo definidas *a posteriori*: (i) mercantilização e concorrência, e (ii) avaliação defensiva como prática. A mercantilização da educação superior no Distrito Federal tem se consubstanciado em uma acirrada concorrência por estudantes. A disputa tem sido marcada por estratégias diferentes adotadas no interior do campo. Por meio dos relatos, foi possível identificar: a existência da guerra de preço; as práticas voltadas para o relacionamento com o aluno, como cliente; as campanhas publicitárias e o convencimento do aluno acerca da qualidade da IES. Essas estratégias caracterizam a mercantilização da educação superior local e aprofundam as disputas concorrenciais no campo.

A respeito da avaliação defensiva, observou-se que, em virtude da preponderância dos procedimentos regulatórios sobre a avaliação institucional externa, as IES tendem a conceber a avaliação institucional externa como um cumprimento de critérios legais, deixando de lado o seu viés formativo. A fim de se superar a avaliação, desenvolvem-se, portanto, práticas voltadas para o acompanhamento permanente do processo avaliativo e regulatório, instituindo-se instâncias e setores específicos, bem como estabelecendo-se rotinas que visam a atender às exigências documentais e operacionais da avaliação. Assim sendo, as IES se alinham ao Estado-avaliador e regulador, aderindo aos procedimentos de avaliação concebidos como requisitos de cumprimento formal, no lugar de assumirem a avaliação institucional como práxis.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar como a avaliação institucional externa, preconizada pelo Sinaes, considera a diversidade institucional existente no campo da educação superior, a partir de processos de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior públicas e privadas do Distrito Federal, levando-se em conta a relação desse campo com a economia do conhecimento.

Em sua concepção, o Sinaes preconizou a importância da avaliação institucional externa como espaço privilegiado para o conhecimento da identidade institucional, das potencialidades e das fragilidades das instituições de educação superior. O sistema avaliativo também reconheceu a significativa diversidade institucional que marca a realidade do campo da educação superior brasileira e estabeleceu que, ao promover a avaliação das instituições, deve ser assegurado o respeito à diversidade e às especificidades de todas as organizações acadêmicas. Deste modo, o Sinaes concebeu que a avaliação deve considerar as características dos estabelecimentos e o pluralismo de IES. A tese comprovada nesta pesquisa foi a de que a adoção de procedimentos burocráticos e de regulação tem dificultado que a avaliação institucional externa seja capaz de reconhecer a diversidade institucional, conferindo um caráter homogeneizador ao Sinaes e contrariando o princípio do respeito à identidade e diversidade das instituições.

Como ponto de partida, foram adotados os seguintes pressupostos que se confirmaram durante a pesquisa: i) a adoção de princípios burocráticos e reguladores pelo Sinaes tem dificultado que a avaliação institucional externa seja capaz de reconhecer a diversidade institucional presente nos subcampos público e privado da educação superior; ii) a avaliação institucional externa tem assumido caráter regulatório, diminuindo o seu papel como mediadora da qualidade da educação superior; iii) o não reconhecimento da diversidade institucional faz parte da política regulatória da educação superior e toma o diferente como igual, em uma perspectiva homogeneizadora de avaliação, e iv) os princípios da economia do conhecimento têm influenciado as instituições universitárias e não universitárias na adoção de práticas e discursos que possibilitem atender as novas demandas por conhecimento concebido como mercadoria.

O estado do conhecimento demonstrou a existência de poucos trabalhos que têm a avaliação institucional externa como objeto de estudo, pois a tendência é que esse componente do Sinaes seja analisado no bojo da política pública como um todo. Quando se considera a

relação entre a avaliação e a diversidade institucional, a quantidade de estudos é ainda menor, o que demandou a realização de levantamento específico sobre a temática da diversidade institucional. Com isto, entende-se que a presente pesquisa trata de um tema pouco explorado na literatura sobre a avaliação da educação superior.

Para o entendimento da avaliação e das mediações com a regulação e a diversidade institucional como partes de uma totalidade, foi necessário refletir dialeticamente sobre o Estado, as políticas públicas e a relação entre a educação superior e a economia do conhecimento. Nesse movimento, buscou-se refletir sobre o campo da educação superior, desde a década de 1960. Esse recorte temporal foi importante, tendo em vista que as iniciativas estatais adotadas, nesse período, ajudam a explicar a constituição da educação superior, a partir de um viés privatista e diversificado do ponto de vista institucional. Da mesma forma, foram estudados os diferentes momentos da avaliação da educação superior, dos anos 1980 até o Sinaes, instituído em 2004.

Por meio da realização desta pesquisa, considerando-se que a produção do conhecimento é atividade humana resultante das relações sociais objetivas, adotou-se a perspectiva epistemológica do materialismo histórico-dialético, tendo sido escolhidas como categorias de análise *a priori*: i) avaliação e regulação da educação superior; ii) avaliação institucional externa e diversidade institucional, e iii) heterogeneidade da educação superior e economia do conhecimento. A partir do movimento da realidade, emergiram-se das entrevistas as categorias *a posteriori* (i) mercantilização e concorrência, e (ii) avaliação defensiva como prática.

À luz do materialismo histórico-dialético, foram adotadas as seguintes categorias do método: totalidade, contradição e mediação. A totalidade foi uma categoria de grande importância para o desenvolvimento do estudo, pois auxiliou no entendimento de que a avaliação institucional externa é parte de um todo, que é a política de avaliação da educação superior, o Sinaes. A categoria contradição contribuiu para a compreensão do movimento e da dinâmica da avaliação institucional externa em relação à diversidade institucional. Considera-se que o Sinaes, ao longo da sua implementação, foi se afastando dos seus princípios originais e assumiu o papel de instrumento de controle e regulação. A categoria mediação permitiu estabelecer a relação entre avaliação institucional externa, regulação e diversidade institucional, levando-se em conta os princípios da economia do conhecimento.

No capítulo 1, foi discutido o conceito de Estado, a partir da perspectiva marxista, revelando a origem do Estado como resultado das formas de propriedade e da ampliação da divisão social do trabalho, vinculado aos interesses de uma determinada classe social. A análise do movimento histórico do Estado brasileiro mostrou a sua atuação no desenvolvimento de

ações voltadas para os interesses do capital no que se refere à educação superior. A emergência do Estado-avaliador e regulador representou a adoção da competição e da lógica do mercado e o emprego do modelo de gestão privada no domínio público. A ênfase recaiu sobre o controle de resultados e produtos, levando à incorporação e à implementação da racionalidade empresarial na gestão pública.

A discussão acerca da relação do Estado e da educação superior adotou como referencial importante a economia do conhecimento, entendida como o conhecimento tomado como instrumento de competitividade voltado para os resultados econômicos. Neste contexto, o conhecimento torna-se uma mercadoria essencial para o desenvolvimento dos países que dependem da produção e da geração de inovação para definir o seu papel na economia mundial. Da mesma forma, as IES são submetidas à nova lógica mercantilizada, pois o conhecimento produzido é reconhecido como valor e passa a ser medido por critérios quantificáveis, segundo os ditames do mercado, de forma instrumental e competitiva. O conhecimento, então, passou a ser um produto voltado para atender aos fins e interesses do capital (AFONSO, 2015).

Nesse sentido, termos como mercantilização, mercadorização e performatividade fazem parte do novo vocabulário. Para se adequar aos desafios impostos pela nova economia, as instituições de educação superior passaram a adotar princípios gerenciais sobre a gestão acadêmica e outras práticas institucionais, priorizando os investimentos e a acumulação do capital. O Estado, por seu turno, reforçou as ações de avaliação e controle, ao mesmo tempo que estabeleceu a autorregulação. Esse movimento, aparentemente contraditório, é, na verdade, condizente com o paradigma do conhecimento voltado para a competitividade e o mercado.

A esse respeito, Dias Sobrinho (2014) assevera que o estreitamento dos vínculos entre a educação superior e a economia transforma o conhecimento em um valor fundamental para o setor produtivo. Essa realidade favorece, dentre outros aspectos, o aparecimento de diferentes perfis institucionais, em função das diversas necessidades impostas pela economia do conhecimento. A diversificação institucional e os novos perfis apresentados pelas IES fazem parte desse contexto e aprofundam a desigualdade de funções e de qualidade entre as instituições. As mudanças ocorridas na educação superior, a partir do final do século XX, são resultado do movimento histórico real e não se restringem às fronteiras geográficas dos países, mas apresentam abrangência mundial. Essas mudanças repercutem na configuração do campo da educação superior e no papel da educação superior no contexto da reestruturação produtiva do capital no século XXI.

No capítulo 2, foi problematizada a relação entre avaliação institucional externa e diversidade institucional. A avaliação da educação superior foi analisada como política pública,

a partir dos ciclos propostos por Polidori *et al.* (2011), contemplando-se as diferentes fases que se estabeleceram da constituição do Paru até o Sinaes. Nesse capítulo, a reflexão realizada possibilitou conhecer as diferentes práticas da avaliação da educação superior brasileira e suas concepções antagônicas, que foram marcadas por experiências descontinuadas até a criação do Sinaes. Esse sistema avaliativo foi criado tendo por base uma concepção de avaliação emancipatória e formativa, em que os resultados da avaliação devem servir como referencial para os processos de regulação da educação superior.

Nessa perspectiva, a proposta previa a integração da avaliação e da regulação, voltada para o planejamento e a garantia de qualidade da educação superior. Para isso, propôs que o poder público deveria elaborar a política e os aparatos normativos de controle, de forma clara e democrática, a fim de ultrapassar a atuação regulatória meramente burocrática. Ao mesmo tempo, o Estado deveria consolidar a avaliação como um meio de fornecer elementos para a reflexão sobre a educação superior e propiciar melhores condições para o desenvolvimento nacional (BRASIL, 2004c). Entretanto, as alterações feitas no Sinaes, como a introdução de índices e indicadores, como o IGC e o CPC, provocaram a perda do caráter formativo do sistema, fazendo-o ser reconhecido como um sistema regulatório, conforme demonstram os achados da pesquisa.

Tendo em vista o objeto de pesquisa, o olhar se voltou mais especificamente para a avaliação institucional externa, buscando apreender seus tensionamentos e suas contradições no que se refere, principalmente, às alterações promovidas nos instrumentos de avaliação e à relação entre avaliação e regulação. Além disso, buscou-se estabelecer a relação entre avaliação e diversidade institucional, visto que esta última consiste em uma marca distintiva da educação brasileira. A avaliação institucional externa é um dos procedimentos previstos no Sinaes para servir de ferramenta para gestão das IES. Contudo, em função do seu caráter regulatório, a sua contribuição à educação superior brasileira tem diminuído.

O respeito à identidade e diversidade institucionais é um princípio do Sinaes que prevê que os processos avaliativos devem contemplar as características próprias das IES. Para tanto, faz-se necessário que a avaliação institucional externa se volte para as realidades distintas das IES, considerando a sua missão, seus planos institucionais, a autoavaliação, seu entorno, entre outros aspectos. No que se refere à relação entre avaliação institucional externa e diversidade institucional, o Sinaes reconheceu a diversificação da educação superior brasileira. Além disso, o sistema avaliativo assegurou que a avaliação deve ter uma concepção que atenda ao critério da diversidade institucional e contribua para “a construção de uma política e de uma ética de educação superior em que sejam respeitadas o pluralismo, a alteridade, as diferenças

institucionais” (BRASIL, 2004c, p. 88). Assim, assumiu o compromisso de respeitar a identidade e a diversidade institucional, em um “um sistema diversificado” (p. 87), partindo do pressuposto de que cada IES tem uma história e que suas formas e conteúdos próprios devem ser respeitados.

Embora o Sinaes tenha previsto o respeito à diversidade institucional, o conceito de diversidade não foi definido e nem foram explicitados os elementos que o compõem. Nesta pesquisa, fez-se o esforço de se chegar a uma aproximação do conceito de diversidade institucional, a partir da literatura sobre o tema (MARTINS, 1997; 1998; SAMPAIO, 2000; 2014; SOUSA, 2003; 2013; 2021). O termo é polissêmico, possibilitando muitas interpretações e usos variados. Assim, definiu-se diversidade institucional como a forma pela qual as IES se apresentam no campo da educação superior, referindo-se às suas características próprias e diferenciadoras das demais do campo. Neste sentido, a diversidade diz respeito aos atributos de identidade e às práticas acadêmicas, considerando a organização acadêmica e a categoria administrativa. Essa definição não tem a pretensão de esgotar as diferenças presentes no campo da educação superior, mas busca iluminar o caminho e contribuir para que as IES sejam vistas em uma análise sistêmica e global, na perspectiva de uma qualidade social da educação superior.

No capítulo 3, foi apresentada a discussão da noção de campo de Bourdieu (2003; 2004a; 2004b), articulada aos conceitos de *habitus*, capital e de doxa, compondo o modo de conhecimento praxiológico desenvolvido pelo autor. Optou-se por esse referencial, tendo em vista as suas contribuições para a compreensão da educação superior brasileira, entendida como um espaço social onde as relações sociais acontecem, em termos competitivos e de cumplicidade, com base em dinâmicas e regras próprias, constituindo um sistema estruturado de posições. O campo é marcado pelas disputas e lutas dos diferentes grupos que definem suas estratégias em prol de alcançar os interesses próprios. Esse arcabouço teórico contribuiu para a reflexão acerca da constituição histórica da educação superior brasileira e do seu processo avaliativo, bem como dos movimentos de diversificação institucional presentes nas políticas implementadas pelo poder público, desde o marco da reforma universitária de 1968.

Na perspectiva do campo, estudou-se a configuração da educação superior brasileira. Nesse movimento, buscou-se compreender os determinantes históricos que explicam o seu desenvolvimento tardio e a configuração assumida desde o início da oferta dos primeiros estudos superiores no período colonial, passando pelos principais aspectos dessa constituição. O estudo do movimento histórico demonstrou que a estruturação da educação superior foi objeto de disputa em diferentes contextos políticos e sociais, marcadamente sobre os aspectos

da sua oferta pública ou privada, em modelo universitário ou não universitário, revelando o campo competitivo da educação superior.

No movimento do todo para a parte, analisou-se a realidade da educação superior do Distrito Federal. O campo foi analisado à luz dos três momentos da sua constituição, com base em Sousa (2003, 2013): gênese e instalação (1962-1994), expansão (1995-2002) e consolidação (2003-2010). Além disso, foi considerada a etapa pós-2010, conforme Ferraz (2022). No primeiro momento, o crescimento da educação foi lento, com a presença de uma instituição pública e 13 IES particulares, já se consolidando a presença da educação privada no DF. No segundo momento, a competitividade foi acirrada a partir do grande crescimento do número de IES na localidade. Esse processo de expansão foi acompanhado pela diversificação institucional no campo e adoção de estratégias concorrenciais. No terceiro momento, houve estabilidade na expansão, com movimentos de crescimento no subcampo público, com a criação de câmpus fora de sede da universidade pública local e a criação do instituto federal. O quarto é marcado pela organização de instituições de grande porte, por meio da transformação acadêmica em centros universitários e pela adoção de estratégias concorrenciais no interior do campo.

No capítulo 4, foram abordadas as perspectivas de análise e interpretação dos dados. Também foram explicitadas a opção pelo método materialismo histórico-dialético e as categorias do método, assim como as categorias de análise *a priori* e *a posteriori* adotadas. Além disso, apresentaram-se o perfil e a identidade das IES selecionadas para a pesquisa e dos órgãos de Estado. Discutiram-se as informações dos pareceres do CNE referentes aos processos de credenciamento e recredenciamento e os documentos das referidas instituições. Para análise e interpretação dos dados, foi utilizada a técnica da análise de conteúdo (BARDIN, 2021).

No capítulo 5, foi realizada a análise dos dados da pesquisa com base na categoria empírica *a priori* avaliação e regulação da educação superior. Dentre os achados da pesquisa, há divergências nos relatos dos dirigentes de IES públicas e privadas sobre o entendimento acerca da importância do Sinaes para a educação superior. O Sinaes, para os dirigentes do subcampo público é considerado como um sistema avaliativo que contribui para a autoavaliação, ainda que seja como uma exigência legal; promove o controle das IES e melhora a qualidade da educação, além de apresentar um viés regulatório, adotando um padrão único de avaliação. No subcampo privado, o Sinaes é concebido como controle de qualidade, associado a um olhar externo serve como parâmetro de atuação das IES e apresenta-se como regulatório e assimétrico no tratamento das diferenças das IES.

Os relatos dos dirigentes dos dois subcampos são convergentes em relação à importância da avaliação institucional externa para o desenvolvimento das IES. No subcampo

público, a referida avaliação é considerada um processo importante, que pode contribuir para a reflexão sobre a IES, constituindo-se como um instrumento de gestão acadêmica e de autoconhecimento. No setor privado, a avaliação institucional externa também é concebida como uma oportunidade para refletir sobre a instituição, na perspectiva de sua totalidade, associando-se as perspectivas interna e externa. No tocante ao instrumento de avaliação externa, as críticas são comuns nos dois subcampos e revelam a ausência de métricas mais objetivas, a falta de flexibilidade do instrumento e o não reconhecimento das diferenças institucionais.

Na discussão acerca da relação entre avaliação institucional externa e qualidade, observou-se que as IES se preocupam com o tema, mas não há consenso sobre qual o conceito de qualidade, ratificando o sentido polissêmico do termo. Logo, buscando-se problematizar o conceito de qualidade, foram consideradas as vertentes economicista, pluralista e de equidade da qualidade de educação superior proposta por Bertolin (2009). No que se refere às IES selecionadas para a pesquisa, o conceito de qualidade foi associado: ao ensino, à pesquisa e extensão; à empregabilidade; à articulação com a comunidade local e, também, ao cumprimento de normas. Quanto aos representantes dos órgãos de Estado, a qualidade da educação superior se relacionou com: a aquisição de conhecimentos e habilidades; as condições de oferta de educação; a formação técnica e crítica dos indivíduos e a formação para a vida.

No capítulo 6, foram analisadas as categorias *a priori* (i) avaliação institucional externa e diversidade institucional, e (ii) heterogeneidade da educação superior e economia do conhecimento. Além disso, foram problematizadas as categorias *a posteriori* (i) mercantilização e concorrência, e (ii) avaliação defensiva como prática. A análise das entrevistas revelou que parte dos dirigentes (63,3%) das IES pertencentes aos subcampos público e privado das IES consideraram que a avaliação institucional externa não tem sido capaz de reconhecer a diversidade institucional. Nesse contexto, os dados permitem identificar fragilidades na avaliação realizada no âmbito do Sinaes, especialmente no que se refere ao instrumento utilizado, tendo em vista que utiliza critérios homogeneizadores para avaliar as IES. Assim sendo, o respeito à identidade e à diversidade institucional não tem se constituído como um princípio efetivo no âmbito da avaliação institucional externa.

Pelos dados da pesquisa, foi possível perceber que os princípios da economia do conhecimento estão presentes nas práticas das IES em alguma proporção. Por meio dos relatos, foi possível inferir, principalmente em relação às IES do subcampo privado, acerca de práticas gerenciais de gestão acadêmica e preocupação com a concorrência no campo da educação superior, associada às questões de mercantilização da educação superior.

A categoria definida *a posteriori*, mercantilização e concorrência, revelou características da mercantilização da educação superior no Distrito Federal, demonstrando a existência de uma disputa por estudantes. Essa luta tem sido marcada por estratégias diferentes adotadas no interior do campo: guerra de preço; práticas voltadas para o relacionamento com o aluno, como cliente; campanhas publicitárias e convencimento do aluno acerca da qualidade da IES. Já categoria *posteriori* avaliação defensiva demonstrou as estratégias adotadas pelas IES frente à preponderância dos procedimentos regulatórios em relação à avaliação institucional externa. Para responder à exigência da avaliação, as IES tendem a desenvolver práticas voltadas para o acompanhamento permanente do processo avaliativo e regulatório, instituindo instâncias e setores específicos, bem como estabelecendo rotinas que visam a meramente atender às exigências documentais e operacionais da avaliação.

A pesquisa constatou que a avaliação institucional externa tem procedido de forma a homogeneizar as instituições de educação superior (IES), adotando instrumentos e práticas avaliativas que limitam a percepção da diversidade institucional, desconsiderando-se, portanto, as características e identidades institucionais. Por outro lado, a regulação tem diferenciado as IES, flexibilizando normas e estabelecendo padrão regulatório de acordo com o desempenho obtido nas avaliações. A contradição desse processo é que o Sinaes foi concebido como uma avaliação formativa e emancipadora, mas tem se materializado como controle e regulação, não levando em conta a diversidade institucional e as diferentes configurações que as IES assumem no SFE.

Espera-se que esta pesquisa contribua para novas reflexões em relação à política de avaliação de educação da educação superior, especialmente em relação à avaliação institucional externa, trazendo luzes sobre a discussão acerca do Sinaes e da diversidade institucional como um caminho para elaboração de políticas públicas que atuem sobre a melhoria da qualidade da educação superior.

## REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. (ABMES). Cenários da educação superior no Brasil: reflexões sobre a nova legislação e os novos instrumentos de avaliação. **Estudos: Revista da Associação de Mantenedoras de Ensino Superior**, Brasília, ano 30, n. 42, p. 19-48, jun. 2018.
- AFONSO, A. J. Reforma do Estado e Políticas Educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano XXII, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.
- AFONSO, A. J. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- AFONSO, A. J. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira da Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013.
- AFONSO, A. J. A educação superior na economia do conhecimento, a subalternização das ciências sociais e humanas e a formação de professores. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 20, n. 2, p. 269-291, jul. 2015.
- AFONSO, A. J.; MENDES, G. M. L. Políticas de Administração e Gestão em Países da Lusofonia: perspectivas críticas sobre a Nova Gestão e a pós-burocracia em educação. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 26, n. 127, p. 1-7, out. 2018.
- ALMEIDA, M. L. P. Políticas de educação e estado avaliador na América Latina: uma análise para além das avaliações externas. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**. Madrid, v. 11, n. 4, p. 77-91, out. 2013.
- ALTBACH, P. G.; KNIGHT, J. The internationalization of higher education: motivations and realities. **Journal of Studies in International Education**, Boston College, v. 11, n. 3-4, p. 290-305, 2007.
- ANTUNES, L. R. M. S. **Reflexões sobre a aplicação da gestão do conhecimento pelas universidades**: o caso da Escola de Engenharia da Universidade Federal Fluminense. 2008. 187f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.
- ARAÚJO, M. A. D.; MACEDO, M. N. O desmonte da educação superior no governo Bolsonaro. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 11., 2022, São Paulo. **Relato Técnico** [...]. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/358.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2023.
- ARAÚJO, R. S.; KATO, F. B. G.; CHAVES, V. L. J. O Programa Future-se e o desmonte do financiamento público e da autonomia universitária. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 14, p. 1-21, jan./dez. 2020.

ASSIS, L. M.; COSTA, A. F. C.; LOPES, P. I. X.; GOMES, D. F. Avaliação da educação superior e plano nacional de educação: tensões, mudanças e perspectivas. **Revista Inter-Ação**, Goiânia, v. 45, n. 3, p. 746-762, set./dez. 2020.

ASSUNÇÃO, A. V. P.; SANTOS, C. A.; NOGUEIRA, D. X. P. Política de cotas raciais na UnB: um estudo sobre o acesso de negros na universidade durante o período de 2004 a 2012. **Revista HISTEDBR**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 212-233, jan./mar. 2018.

ATCON, R. P. **Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira**. Rio de Janeiro: MEC/DES, 1966. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001610.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2022.

AZEVEDO, A. K. A. **Trabalho e ideologia**: implicações práticas no Programa Ciências sem Fronteiras. 2017. 114f. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Fronteiras) – Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2017.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set/dez. 2005.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington: Banco Mundial, 1995. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/doc/ensenanza.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2022.

BANCO MUNDIAL. **La educación superior en los países en desarrollo**: peligros y promesas. Washington: Banco Mundial, 2000.

BANCO MUNDIAL. **Construir sociedades de conocimiento**: nuevos desafíos para la Educación Terciaria. Washington: Banco Mundial, 2003.

BARBALHO, M. G. C. A diversificação institucional: nova construção da identidade acadêmica das instituições de ensino superior. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., 2011, São Paulo. **Relato** [...]. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2021.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, Campinas, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

BATISTA, M. E. **Possibilidades de (des) articulações entre autoavaliação e avaliação institucional externa no marco do Sinaes**. 2020. 382f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

BELLONI, I. A universidade e o compromisso da avaliação institucional na reconstrução do espaço social. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, ano 1, n. 2, p. 5-14, dez. 1996.

BELLONI, I. Avaliação institucional: um instrumento de democratização da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 31-58, jul./dez. 1999.

BELLONI, I.; BELLONI, J. A. Questões e propostas para uma avaliação institucional formativa. In: FREITAS, L. C. (Org.). **Avaliação de escolas e universidades**. Campinas: Komedi, 2003. p. 9-57.

BELLONI, I.; BELLONI, J. A.; BORGES, M. M.; SOBRAL, D. T. Avaliação institucional da Universidade de Brasília. In: BALZAN, N. C.; DIAS SOBRINHO, J. (Org.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 87-113.

BERTELLI, E. M. **Políticas de avaliação e qualidade da educação superior: interfaces possíveis**. 2014. 187f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Católica do Paraná, Curitiba, 2014.

BERTOLIN, J. C. G. Qualidade em educação superior: da diversidade de concepções a inexorável subjetividade conceitual. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 14, n. 1, p. 127-140, mar. 2009.

BERTOLIN, J. C. G. Análise crítica dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação do Sinaes. **Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, v. 26, p. 183-199, jan./abr. 2019. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rep/article/view/8401/114114396>. Acesso em: 27 out. 2022.

BIANCHETTI, L.; SGUISSARDI, V. **Da universidade à commoditycidade: ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado**. Campinas: Mercado das Letras, 2017.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto, 1994.

BOURDIEU, P. **Questões de Sociologia**. Lisboa: Fim de século, 2003.

BOURDIEU, P. **Coisas Ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004a.

BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: UNESP, 2004b.

BOURDIEU, P. Esboço de uma teoria da prática. In: ORTIZ, R. (Org.). **A sociologia de Pierre Bourdieu**. São Paulo: Olho d'Água, 2013. p. 39-72.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial**. 24 fev. 1891.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial**, 24 jan. 1967a.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 5 out. 1988. Brasília: DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951. Cria o Conselho Nacional de Pesquisas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 15 jan. 1951a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/11310.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11310.htm). Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade de Brasília, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 20 dez. 1961a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13998.htm). Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 27 dez. 1961b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4024.htm). Acesso em: 16 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.464, de 9 de novembro de 1964. Dispõe sobre os Órgãos de Representação dos estudantes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 11 nov. 1964a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4464-9-novembro-1964-376749-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.533, de 8 de dezembro de 1964. Altera a Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951, que criou o Conselho Nacional de Pesquisas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: 8 dez. 1964b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/14533.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14533.htm). Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 22 nov. 1968a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15540.htm). Acesso em: 3 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 25 nov. 1995a.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 23 dez., 1996a.

BRASIL. Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Edição Extra, Brasília, DF, 15 mar. 1997a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19448.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19448.htm). Acesso em: 7 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 10 jan. 2001a.

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 13 jul. 2001b.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 15 abr. 2004a.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 14 jan. 2005a.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2008a.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 30 ago. 2012a.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.

BRASIL. Lei nº 13.868, de 3 de setembro de 2019. Altera as Leis nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 9.394, de dezembro de 1996, para incluir disposições relativas às universidades comunitárias. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 4 set. 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13868.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13868.htm#art3). Acesso em: 9 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022. Altera as Leis nº. 10.260, de 12 de julho de 2001, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para estabelecer os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) [...]. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 22 jun., 2022a.

BRASIL. Decreto nº 5.616, de 28 de dezembro de 1928. Regula a criação de universidades nos Estados. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 4 jan. 1929. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5616-28-dezembro-1928-561381-republicacao-84998-pl.html>. Acesso em: 14 maio 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 19.402, de 14 de novembro de 1930. Cria uma Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 18 nov. 1930. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19402-14-novembro-1930-515729-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 4 maio 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 19.850, de 11 de abril de 1931. Crêa o Conselho Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 15 abr. 1931a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 4 maio 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferencia, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 15 abr. 1931b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-norma-pe.html>. Acesso em: 4 maio 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 19.852, de 11 de abril de 1931. Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 15 abr. 1931c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19852-11-abril-1931-510363-republicacao-85622-pe.html>. Acesso em: 4 maio 2022.

BRASIL. Decreto nº 29.741, de 11 de julho de 1951. Institui uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 11 jul. 1951b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/452359/publicacao/15802774>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966. Fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 21 nov. 1966. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-53-18-novembro-166-373396-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 252, de 28 de fevereiro de 1967. Estabelece normas complementares ao Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 28 fev. 1967b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-252-28-fevereiro-1967-376151-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 62.024, de 29 de dezembro de 1967. Institui Comissão Especial para propor medidas relacionadas com os problemas estudantis. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 29 dez. 1967c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62024-29-dezembro-1967-403237-norma-pe.html>. Acesso em: 22 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 62.937, de 2 de julho de 1968. Dispõe sobre a instituição do grupo de trabalho para promover a reforma universitária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 3 jul. 1968b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62937-2-julho-1968-404810-norma-pe.html>. Acesso em: 22 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985. Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 1 abr. 1985a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91177-29-marco-1985-441184-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 11 out., 1996b.

BRASIL. Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 15 abr., 1997b. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=2207&ano=1997&ato=b18ETUq10MJpWT0eb>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 20 ago. 1997c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2306.htm). Acesso em: 9 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 3.276, de 06 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 7 dez. 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3276.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3276.htm). Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização da educação superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 10 jul. 2001c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3860-9-julho-2001-342382-norma-pe.html>. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. Decreto de 20 de outubro de 2003. Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 21 out. 2003a.

BRASIL. Decreto nº 4.914, de 11 de dezembro de 2003. Dispõe sobre os centros universitários de que trata o art. 11 do Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 2003b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4914.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4914.htm). Acesso em: 1º abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 5.225, de 1º de outubro de 2004. Altera dispositivos do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 4 out. 2004b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2004/Decreto/D5225.htm#art11a](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Decreto/D5225.htm#art11a). Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 10 maio 2006a.

BRASIL. Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006. Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 25 maio 2006b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5786.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5786.htm). Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 24 abr. 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008. Dispõe sobre o censo anual da educação. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 7 abr. 2008b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6425.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6425.htm). Acesso em: 7 set. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 18 dez. 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm). Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: Edição Extra, Brasília, DF, 11 abr. 2019c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 31 maio 2019d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9812.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9812.htm). Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Parecer CNE/CES nº 1.366, de 12 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o credenciamento, transferência de manutenção, estatutos e regimentos de instituições de ensino superior, autorização de cursos de graduação [...]. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 2001d. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2001/pces1366\\_01.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2001/pces1366_01.pdf). Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 7.200, de 12 de junho de 2006**. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006d.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.372, de 31 de agosto de 2012**. Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012b.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.076, de 2 de junho de 2020**. Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores Future-se. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020a.

BRASIL. Resolução CNE/CES n° 10, de 11 de março de 2002. Dispõe sobre o credenciamento, transferência de manutenção, estatutos e regimentos de instituições de ensino superior, autorização de cursos de graduação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, normas e critérios para supervisão da educação superior do Sistema Federal de Educação Superior. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 26 mar. 2002.

BRASIL. Resolução CNE/CES n° 1, de 22 de maio de 2017. Dispõe sobre os cursos sequenciais. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 24 maio, 2017b.

BRASIL. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior. Brasília: Inep, 2004c.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Reforma Universitária**: relatório do grupo de trabalho. Brasília: MEC, 1983.

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Uma nova política para a educação superior**: relatório final. Brasília: MEC, 1985b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior**. Brasília: MEC, 1986. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras**. Brasília: MEC, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n° 971, de 22 de agosto de 1997. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 26 ago. 1997d.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n° 11, de 28 de abril de 2003. Institui Comissão Especial. **Diário Oficial da União**: Seção 2, Brasília, DF, 30 abr. 2003c.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n° 410, de 12 de fevereiro de 2004. Institui Grupo Executivo da Reforma de Ensino Superior e define suas atribuições. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 13 fev. 2004d.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n° 2.051, de 9 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei n° 10.861, de 14 de abril de 2004. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2004e.

BRASIL. Ministério da Educação. **Anteprojeto de Lei da Educação Superior**. Brasília: Ministério da Educação, 2005b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/anteprojeto.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006. Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 16 maio, 2006c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria1027.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do Sinaes instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 6 ago. 2008c.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008. Instituiu o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 8 set. 2008d.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2010, republicada em 29 de dezembro de 2010. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação [...]. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 29 dez. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa, nº 1, de 25 de janeiro de 2013. Estabelece o Calendário 2013 de abertura de ingresso de processos regulatórios no sistema e-MEC. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 28 jan. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 92, de 31 de janeiro de 2014. Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica, modalidade presencial, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 4 fev. 2014b.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.382, de 31 de outubro de 2017. Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica nas modalidades presencial e a distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 01 nov. 2017c.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 21, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o sistema 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 Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior Cadastro e-MEC. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2017d.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 23, de 21 de dezembro de 2017. Republicada em 03 de setembro de 2018. Dispõe sobre os fluxos dos processos de credenciamento e recredenciamento das instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 3 set. 2018a.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 96, de 22 de janeiro de 2020. Recria a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e do Sistema de Avaliação de Escolas de Governo – Saeg. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 23 jan. 2020b.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 796, de 2 de outubro de 2020. Dispõe sobre o sobrestamento dos processos de credenciamento de instituições de educação superior, bem como de processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação, nas modalidades presencial e a distância. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 05 out. 2020c.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.067, de 23 de dezembro de 2020. Estabelece o calendário anual de abertura do protocolo de ingresso de processos regulatórios no Sistema e-MEC em 2021. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2020d.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus**. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 28 abr. 2023.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C.; SCHURGELIES, V. *Accountability* nos atos da administração pública federal brasileira. **Pretexto**, Belo Horizonte, v. 19, n. 4, p. 46-62, out./dez. 2018.

CAMPOS, C. O. L. **A expansão da educação superior: diversificação, avaliação e qualidade do setor privado (2007-2016)**. 2021. 173f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

CAREGNATO, C. E. A noção de público e a diversidade institucional na história da educação superior brasileira. **Cadernos de Educação**, Pelotas, n. 28, p. 153-174, jan./jun. 2007.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CARVALHO, C. H. A. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 761-801, jul./set. 2013.

CATANI, A. M. As possibilidades analíticas da noção de campo social. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 114, p. 189-202, jan./mar. 2011.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. A reestruturação da educação superior no debate internacional: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 13, n. 2, p. 29-52, 2000.

CAVALCANTI, A. V.; ALANIZ, E. P.; OLIVEIRA, M. E. N. Limites do Sinaes na perspectiva dos gestores da educação superior. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 30, n. 74, p. 644-674, maio/ago. 2019.

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação de oligopólios. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 111, p.481-500, abr./jun. 2010.

CHAVES, V. L. J.; LIMA, R. N.; MEDEIROS, L. M. Reforma da educação superior brasileira – de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. *In*: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. C. (Org.). **Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB**. Brasília: Inep, 2008. p. 329-348.

CHAVES, V. L. J.; SANTOS, M. R. S.; KATO, F. B. G. Financiamento público para o ensino superior privado-mercantil e a financeirização. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 14, n. 8, p. 1-20, jan. 2020.

CLÍMACO, M. C. Avaliação de escolas: estratégia de prestação de contas e de melhoria? *In*: FERNANDES, D. (Org.). **Avaliação em educação: olhares sobre uma prática social incontornável**. Pinhais: Melo, 2011. p. 77-93.

COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO. **Documento Básico: avaliação das universidades brasileiras**. Brasília: MEC, 1993. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/docbas.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2022.

CUNHA, L. A. **A universidade temporã: da colônia à Era Vargas**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

CUNHA, L. A. **A universidade crítica: o ensino superior na República Populista**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

CUNHA, L. A. **A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

CUNHA, L. A. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 101, p. 20-49, jul. 1997.

CUNHA, L. A. Ensino superior e universidade no Brasil. *In*: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, C. G. **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 151-204.

CUNHA, L. A. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior – Estado e mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795-817, out. 2004.

CUNHA, M. I. Identidade institucional. *In*: MOROSINI, M. C. **Enciclopédia de Pedagogia Universitária Glossário**. v. 2. Brasília: INEP/RIES, 2006. p. 404-405.

DALLA CORTE, M. G.; MOROSINI, M. C.; FELICETTI, V. L. Internacionalização da educação superior na perspectiva sul-sul: movimentos e contextos emergentes em tempos pandêmicos. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 8, p. 1-27, fev. 2022. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8663797>. Acesso em: 25 abr. 2023.

DAROS JÚNIOR, A. **O alcance das orientações da Unesco na elaboração do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior** – Sinaes. 2014. 144f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Curitiba, 2014.

DE MARI, C. L. Sociedade do conhecimento: ideologia acerca da resignificação do conhecimento. *In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED*, 31., 2008, Caxambu. **Trabalhos [...]**. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2008.

DE MARI, C. L. Educação superior e sociedade do conhecimento: entre as orientações econômicas e pedagógicas do Banco Mundial na década de 90. **Conjectura**, Caxias do Sul, v. 14, n. 1, p. 167-190, jan./maio. 2009.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2000.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da educação superior: regulação e emancipação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 8, n. 1, p. 31-47, mar. 2003.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, out. 2004a.

DIAS SOBRINHO, J. Sobre a proposta do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 9, n. 1, p. 113-139, mar. 2004b.

DIAS SOBRINHO, J. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado**: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento? São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

DIAS SOBRINHO, J. Qualidade, avaliação: do Sinaes a índices. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao Sinaes. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

DIAS SOBRINHO, J. Universidade e novos modos de produção, circulação e aplicação do conhecimento. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 19, n. 3, p. 643-662, nov. 2014.

DIAS SOBRINHO, J. Qualidade, pertinência, relevância, responsabilidade social, bem público. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 24, n. 1, p. 1-7, mar. 2019.

DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UnB, 1997.

DIONÍSIO, D. A. **Trabalho, educação e conhecimento**: da universalização do ensino superior ao produtivismo acadêmico – o homos lattes. 2016. 170f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2016.

DISTRITO FEDERAL. **Atlas do Distrito Federal 2020**. Brasília: Codeplan, 2020a. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/atlas-do-df-2020/>. Acesso em: 27 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Índice de Vulnerabilidade Social do Distrito Federal IVS-DF**. Brasília: Codeplan, 2020b. Disponível em: [https://infodf.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/IVS-DF-16\\_12\\_2020-vers%C3%A3o-2-1.pdf](https://infodf.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/IVS-DF-16_12_2020-vers%C3%A3o-2-1.pdf). Acesso em: 27 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 7.190, de 21 de dezembro de 2022. Cria a Região Administrativa de Arapoanga – RA XXXIV e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**: Seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2022a.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 7.191, de 21 de dezembro de 2022. Cria a Região Administrativa de Água Quente – RA XXXV e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**: Seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2022b.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 987, de 26 de julho de 2021. Autoriza a criação e define as áreas de atuação da Universidade do Distrito Federal – UnDF e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**: Seção 1, Brasília, DF, 27 jul. 2021. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?tipo=ficha&p=lei-complementar-987-de-26-de-julho-de-2021>. Acesso em: 12 jan. 2023.

DIVERSIDADE. *In*: **Michaelis Dicionário Escolar Língua Portuguesa**. 4. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2016.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002.

FAGUNDES, G. **A educação superior em 2018**. Brasília: ABMES, 2018.

FÁVERO, M. L. A. **Universidade do Brasil**: das origens à construção. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

FÁVERO, M. L. A. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FERNANDES, C. M. **A rede federal de educação, ciência e tecnologia como política de diversificação e expansão do ensino superior brasileiro**. 2018. 347f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2022>. Acesso em: 11 mar. 2022.

FERNANDES, I. R. **Da aritmética política à quantofrenia**: sobre a opção do Sinaes por dados estatísticos para garantia da qualidade da educação superior. Documento de Trabalho nº 116. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2013.

FERNANDES, I. R. **Autoavaliação no Sinaes**: prática vigente e perspectivas para uma agenda futura. 2017. 193 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24461>. Acesso em: 11 mar. 2023.

FERNANDES, I. R.; GRIBOSKI, C.M.; MENEGHEL, S. M. Novos indicadores para a educação superior brasileira: eles são necessários? *In: SIMPÓSIO AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR*, 3., 2017, Florianópolis. **Trabalhos [...]**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2017.

FERNANDES, I. R.; SOUSA, J. V. Notas sobre o controle da qualidade na educação superior brasileira. *In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/Br*, 26., 2018, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2018a.

FERNANDES, I. R.; SOUSA, J. V. Recredenciamento de universidades no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): a tempestividade dos ciclos avaliativos. *In: REUNIÃO DA ABAVE*, 11., 2018, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: Associação Brasileira de Avaliação Educacional, 2018b.

FERNÁNDEZ-ÁLVAREZ, A. L. Estado de bem-estar, instituições públicas e justiça social. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 884-904, jul./dez. 2018.

FERRAZ, F. S. **Avaliação institucional externa na qualidade da educação superior privada**: pontos e contrapontos. 2022. 342f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

FERREIRA, S. Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, Brasília, n. 36, p. 455-472, maio/ago. 2012.

FERREIRA, S. As políticas de expansão da educação superior do governo Lula da Silva (2003-2010). **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, v. 24, n. 2, p. 225-239, maio/ago. 2019a.

FERREIRA, S. As políticas de expansão para educação superior dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016): inclusão e democratização? **Educação Unisinos**, São Leopoldo, v. 23, n. 2, p. 258-272, abr./jun. 2019b.

FERREIRA, S.; OLIVEIRA, J. F. As reformas da educação superior no Brasil e na União Europeia e os novos papéis das universidades públicas. **Nuances: estudos sobre educação**, Presidente Prudente, ano XVII, v. 17, n. 18, p. 50-67, jun./dez. 2010.

FERREIRA, T. C. R. **O impacto do Sinaes nas universidades privadas do Rio de Janeiro sob a perspectiva da Teoria Institucional**: o curso de Administração. 2018. 105f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Grande Rio, Duque de Caxias, 2018.

FIGUEREDO, M. S. **Avaliação in loco de cursos superiores brasileiros no contexto do Sinaes**: análise das percepções dos avaliadores externos. 2015. 731f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FONSECA, D. M. A ideia da Universidade de Brasília: uma análise do discurso. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 4, n. 3-4, p. 15-30, jul./jul. 1997.

FRANCO, M. E. D. P.; MOROSINI, M. C. Marcos regulatórios e arquiteturas acadêmicas na expansão da educação superior brasileira: movimentos indutores. **Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, p. 175-198, jan./abr. 2012.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. Campinas: Autores Associados, 2018.

FRANCO, S. R. K. Políticas da educação superior. *In*: MOROSINI, M. (Org.) **Enciclopédia Brasileira de Educação Superior**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2021. p.171-237.

FRANCO, S. R. K. O Sinaes e a expansão do ensino superior privado. **Humanidades e Inovação**. Palmas, v. 9, n. 2, p. 67-78, 2022. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/7267>. Acesso em: 31 out. 2022.

FREIRES, T.; SANTOS, S.; CARDOSO, S. Educação doutoral em Portugal: mapeamento do cenário. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 35, n. 1, p. 264-286, 2022. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/rpe/article/view/22610>. Acesso em: 25 abr. 2023.

FREITAS JUNIOR, N. I. **Proposta de metodologia de implantação de planejamento estratégico com o uso das dimensões do sistema de avaliação Sinaes**: um estudo de caso. 2009. 165f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.

FRITSCH, R.; JACOBUS, A. E.; VITELLI, R. F. Diversificação, mercantilização e desempenho da educação superior brasileira. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 25, n. 1, p. 89-112, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/nQ9WySh5STQddnpxvQyszwm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 mar. 2023.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIOLO, J. “Sinaes” intermitentes. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 851-856, nov. 2008.

GONÇALVES, N. G. Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão: um princípio necessário. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 33, n. 3, p. 1229-1256, set/dez. 2015.

GRIBOSKI, C. M. **Regular e/ou induzir qualidade?** Os cursos de Pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. 2014. 482f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

GRIBOSKI, C. M.; PEIXOTO, M. C. L.; HORA, P. M. Avaliação externa, autoavaliação e o PDI. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 23, n.1, p. 178-197, mar. 2018.

GUADILLA, C. G. **Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina**. Caracas: Cendes Nueva Sociedad, 1996.

GUADILLA, C. G. **Situación y principales dinâmicas de transformación de la educación superior en América Latina**, 2. ed. Caracas: CRESALC Unesco, 1998.

GUADILLA, C. G. **Cátedra Andrés Bello Educación Superior Comparada**. Foz do Iguaçu: Instituto Mercosul de Estudos Avançados da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2013.

GUILE, D. O que distingue economia do conhecimento? Implicações para a educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 611-636, set./dez. 2008.

GUILHERME, W. D; SANTOS, S. M. O Conselho Nacional de Educação: 1931-1936. **Revista Brasileira de História da Educação**, v. 19, p.1-23, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbhe/a/4FYFGzzHXHVm4GwSS6ZmYCb/?lang=pt#>. Acesso em: 4 maio 2022.

HAAS, C. M.; PIMENTA, F. C. R. Os instrumentos de avaliação: da implantação à implementação da política nacional de avaliação da educação superior. **Revista Latinoamericana de Educación Comparada**, Buenos Aires, ano 8, n. 12, p. 39-58, nov./maio. 2018. Disponível em: <https://www.saece.com.ar/relec/revistas/12/art3.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2023.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HORA, P. M. **Sentidos e significados do Índice Geral de Cursos na regulação da qualidade da educação superior**. 2013. 242f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

HORA, P. M. **Qualidade e regulação nos cursos de Direito: uma análise do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes**. 2019. 364f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

HORTA, C. E. R. (Org.). **Perspectivas do desenvolvimento da educação superior e a contribuição do setor privado**. Brasília: ABMES, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>. Acesso em: 23 abr. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Prévia da População dos Municípios com base nos dados do Censo Demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 23 abr. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Evolução do Ensino Superior – Graduação 1980-1998**. Brasília: Inep, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Provão 2002: relatório-síntese**. Brasília: Inep, 2002a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2002**. Brasília: Inep, 2002b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Portaria nº 4, de 13 de janeiro de 2005. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 14 jan. 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 5. ed. Brasília: Inep, 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2010**. Brasília: Inep, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em 17 jan. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Portaria nº 224, de 28 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 29 jun. 2012a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2010**. Brasília: Inep, 2012b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2011**. Brasília: Inep, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Instrumento de Avaliação Institucional Externa**: subsidia os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação da organização acadêmica (presencial). Brasília: Inep, 2014a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Nota Técnica nº 014/2014 CGACGIES/DAES/INEP**. Instrumentos de Avaliação Institucional Externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Brasília: Inep, 2014b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Instrumento de avaliação institucional externa: presencial e a distância**: credenciamento. Brasília: Inep, 2017a. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_institucional/instrumentos/2017/IES\\_credenciamento.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/instrumentos/2017/IES_credenciamento.pdf). Acesso em: 1º mar. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Instrumento de avaliação institucional externa presencial e a distância**: recredenciamento e transformação acadêmica. Brasília: Inep, 2017b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Nota Técnica nº 16/2017 CGACGIES/DAES**. Novos Instrumentos de Avaliação Institucional Externa: Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Presencial e a Distância (IAIE); Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação – Presencial e a Distância (IACG). Brasília: Inep, 2017c.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2016**. Brasília: Inep, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2017**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em 17 jan. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Nota Técnica nº 58/2020/CGCOES/DAES**. Brasília: Inep, 2020a. Disponível em:

[https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/enade/notas\\_tecnicas/2019/NOTA\\_TECNICA\\_N\\_58-2020\\_CGCOES-DAES\\_Metodologia\\_de\\_calculo\\_do\\_CPC\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2019/NOTA_TECNICA_N_58-2020_CGCOES-DAES_Metodologia_de_calculo_do_CPC_2019.pdf). Acesso em: 05 fev. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Nota Técnica nº 59/2020/CGCOES/DAES**. Brasília: Inep, 2020b. Disponível em:

[https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/enade/notas\\_tecnicas/2019/NOTA\\_TECNICA\\_N\\_59-2020\\_CGCOES-DAES\\_Metodologia\\_de\\_calculo\\_do\\_IGC\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2019/NOTA_TECNICA_N_59-2020_CGCOES-DAES_Metodologia_de_calculo_do_IGC_2019.pdf). Acesso em: 05 fev. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Portaria nº 165, de 20 de abril de 2021. Institui a Avaliação Externa Virtual *in Loco* no âmbito das visitas por comissões de especialistas para avaliação externa de Instituições de Educação Superior e cursos de graduação, no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), e da avaliação das Escolas de Governo. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 22 abr. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Avaliação externa in loco: desafios da implementação e análise dos primeiros resultados**. Brasília: Inep, 2022a. Disponível em:

[https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_institucional/avaliacao\\_in-loco/estudo\\_avaliacao\\_externa\\_virtual\\_in\\_loco.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/avaliacao_in-loco/estudo_avaliacao_externa_virtual_in_loco.pdf). Acesso em: 19 fev. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Portaria nº 265, de 27 de junho de 2022. Regulamenta a avaliação externa virtual in loco no âmbito das visitas por comissões de especialistas para avaliação externa de Instituições de Educação Superior e cursos de graduação, no bojo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), e da avaliação das Escolas de Governo. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 28 jun. 2022b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2021**. Brasília: Inep, 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em 17 jan. 2023.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KUENZER, A. Z. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 55-75.

LACERDA, L. L. V. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: sistema de avaliação ou exame de desempenho**. 2015. 181 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2015.

LACERDA, L. L. V.; FERRI, C.; DUARTE, B. K. C. Sinaes: avaliação, *accountability* e desempenho. **Avaliação Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 21, n. 3, p. 975-992, nov. 2016.

LESSARD, C. Regulação. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. Disponível em: <https://gestrado.net.br/verbetes/regulacao>. Acesso em: 15 dez. 2022.

LIMA, C. G. **Educação superior no Brasil no limiar do século XXI**. 2011. 267 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22710>. Acesso em: 14 mar. 2022.

LIMA, C. I. **Autoavaliação nas instituições de ensino superior (IES) do Ceará sob a égide do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

LUCE, M. B. Sistema de Educação Superior: diversidade, diversificação e diferenciação. In: MOROSINI, M. C. **Enciclopédia de Pedagogia Universitária Glossário**. v. 2. Brasília: INEP/RIES, 2006. p. 168-169.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACIEL, D. O Governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**, Goiânia, n. 11, ano XVIII, p. 98-108, dez. 2011.

MALHEIROS, A. C.; SILVA, A. L. C.; SOUZA, A. C.; BERNARDES, J. S.; ROTHEN, J. C.; BORTOLIN, L.; FERNANDES, M. C. S. G.; BOTIGLIEIRI, P. C.; BORGES, R. M. A. avaliação e a qualidade na educação superior: a consolidação de um discurso hegemônico. **Expedições**, Morrinhos, v. 9, n. 2, p. 1-17, jun. 2018.

MANCEBO, D. Educação Superior no Brasil: expansão e tendências (1995-2014). In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis, **Trabalhos** [...]. Florianópolis: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2015.

- MARTÍNEZ, P. A. E. **Universidade e conhecimento**: sujeito e objeto de gestão. 2009. 178f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- MARTINS, C. B. O ensino superior privado no Distrito Federal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 102, p. 157-189, nov. 1997.
- MARTINS, C. B. Notas sobre o sistema de ensino superior brasileiro contemporâneo. **Revista USP**, São Paulo, n. 39, p. 58-82, set./nov. 1998.
- MARTINS, C. B. O ensino superior brasileiro nos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 14, v. 1, p. 41-60, 2000.
- MARTINS, C. B. Notas sobre a noção da prática em Pierre Bourdieu. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 62, p. 163-181, 2002.
- MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.
- MARTINS, C. B. Notas sobre a formação de um sistema transnacional de ensino superior. **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 74, p. 291-308, maio/ago. 2015.
- MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MARX, K. **Para a crítica da Economia Política**. Salário, preço e lucro. O rendimento e suas fontes. São Paulo: Abril Cultural, 1986.
- MARX, K. Posfácio à 2 edição. In: FERNANDES, F. (Org.). **Marx Engels**. São Paulo: Ática, 1989. p. 422-430.
- MARX, K. **A contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MARX, K. **Miséria da Filosofia**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.
- MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**: crítica da novíssima filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer, e Stiner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MARX, K.; ENGELS, F. **O Manifesto do Partido Comunista**. Petrópolis: Vozes, 2014.
- MASSON, G. Materialismo histórico e dialético: uma discussão sobre as categorias centrais. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 2, n. 2, p. 105-114, jul.-dez. 2007.
- MENEGHEL, S. M.; BERTOLIN, J. C. G. Avaliação das Condições de Ensino/ACE do INEP: reflexões sobre procedimentos e contribuições das Comissões. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 8, n. 4, p. 151-171, dez. 2003.
- MINTO, L. W. **As reformas do ensino superior no Brasil**: o público e o privado em questão. Campinas: Autores Associados, 2006.

MINTO, L. W. Educação superior no PNE (2014-2024). **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 1-17, 2018.

MOORE, R. Capital. *In*: GRENFELL, M. (Org.). **Pierre Bourdieu: conceitos fundamentais**. Petrópolis: Vozes, 2018. p. 136-154.

MORAES, K. N. **A produção acadêmica sobre a expansão da educação superior no Brasil no período de 1995 a 2010**. 2013. 222f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

MOROSINI, M. C. Qualidade da educação universitária: isomorfismo, diversidade e equidade. **Interface**, Botucatu, n. 5, v. 9, p. 89-102, ago. 2001.

MOROSINI, M. C. Instituições de educação superior – organização acadêmica. *In*: MOROSINI, M. C. **Enciclopédia de Pedagogia Universitária Glossário**. v. 2. Brasília: INEP/RIES, 2006. p. 273-276.

MOROSINI, M. C.; FERNANDES, C. M. B. Estado do conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação por escrito**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p.154-164, jul./dez. 2014.

MOROSINI, M. C.; KOHLS-SANTOS, P.; BITTENCOUT, Z. **Estado do conhecimento: teoria e prática**. Curitiba: CRV, 2021.

NEAVE, G. The Bologna Process and the Evaluative State: a viticultural parable. *In*: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **Managerialism and Evaluation in Higher Education: Collected papers of the First Regional Research Seminar for Europe and North America**, Paris: UNESCO, p. 11-34, 2004. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146741>. Acesso em: 15 mar. 2022.

NEAVE, G. **A few impertinent questions to those who are engaged in selling the Family Silver: prospects for the Evaluative State**. Enschede/Holanda: CIPES. 2014. Disponível em: [http://sigarra.up.pt/up/en/noticias\\_geral.noticias\\_cont?p\\_id=F638094035/GuyNeave.pdf](http://sigarra.up.pt/up/en/noticias_geral.noticias_cont?p_id=F638094035/GuyNeave.pdf)> Acesso em: 5 abr. 2023.

NEVES, C. E. B; BARBOSA, M. L. O. Internacionalização da educação superior no Brasil: avanços, obstáculos e desafios. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 22, n. 54, p. 144-175, maio-ago. 2020.

NEVES, C. E. B; MARTINS, C. B. Ensino Superior no Brasil: uma visão abrangente. *In*: DWYER, T. *et al.* (Org.). **Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira**. Brasília: IPEA, 2016. p. 95-124.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

NOLETO, S. O. B; OLIVEIRA, J. F. Estado, educação superior e universidade no Brasil: processos de reconfiguração em tempos de reestruturação do capital. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 35, n. 2, p. 427-446, maio-ago. 2019.

NUNES, E. O.; FERNANDES, I. R.; ALBRECHT, J. **Regulação e ensino superior no Brasil**. Documento de Trabalho nº 112. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2014.

OLIVEIRA, J. F. A produção do conhecimento no Brasil em tempos de globalização econômica: tendências, tensões e perspectivas. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 13, n. 3, p. 853-872, set./dez. 2019.

OLIVEIRA, J. F. Políticas de educação superior e novas formas de regulação. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 60., 2021, Belém. **Trabalhos [...]**. Belém: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2021.

OLIVEIRA, J. F.; AMARAL, N. C. As transições políticas no Brasil e seu efeito na educação brasileira. **Universidades**, México, n. 85, p. 11-32, jul./set. 2020. Disponível em: <https://www.nodal.am/wp-content/uploads/2020/10/document2.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

OLIVEIRA, R.; SANTOS, P. P. O processo de mercantilização da educação superior no Brasil e a negação da formação humana: uma análise crítica a partir de István Mészáros. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 9, p. 1-19, 2023. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8663773>. Acesso em: 07 mar. 2023.

ORTIZ, R. **Pierre Bourdieu**: sociologia. São Paulo: Ática, 1983.

ORTIZ, R. (Org.). **A sociologia de Pierre Bourdieu**. São Paulo: Olho d'Água, 2013.

OTRANTO, C. R. Criação e implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETS. **Revista Retta**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 89-110, jan./jun. 2010.

PAIVA, L. D. C.; OTRANTO, C. R.; SOUZA, N. M. P. DE. Os (des) caminhos da avaliação externa virtual in loco: os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia em discussão. **Revelli**, Goiânia, v. 13, p. 1-23, 2021.

PAULO NETTO, J. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEIXOTO, M. C. L. Avaliação institucional externa no Sinaes: considerações sobre a prática recente. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 16, n. 1, p. 11-36, mar. 2011.

PEIXOTO, M. C. L. Políticas de avaliação e regulação na educação superior brasileira: a difícil relação entre expansão, melhoria da qualidade e controle de resultados. **Propuesta Educativa**, Buenos Aires, n. 43, ano 24, p. 32-45, jun. 2015.

PEIXOTO, M. C. L.; PINTO, J. C. S. Marco regulatório da educação superior brasileira. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 32, p. 1-19, 2021.

PEIXOTO, M. C. L.; TAVARES, M. G. M.; FERNANDES, I. R.; ROBL, F. Educação Superior no Brasil e a disputa pela concepção de qualidade no Sinaes. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, p. 719-737, set./dez. 2016.

PEREIRA, R. S. **A que serve o Sinaes? Uma avaliação da Política Nacional de Avaliação da Educação Superior**. 2020. 289f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69147>. Acesso em: 15 fev. 2023.

PESQUISA com operadores booleanos. **EBSCO**. 2018. Disponível em: [https://connect.ebsco.com/s/article/Pesquisa-com-Operadores-Booleanos?language=en\\_US](https://connect.ebsco.com/s/article/Pesquisa-com-Operadores-Booleanos?language=en_US). Acesso em: 11 mar. 2022.

PINTO, R. S. **Meta-avaliação: uma década do processo de avaliação institucional do Sinaes**. 2015. 269f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

PIRES, A. C. **A relação entre diversificação e diferenciação institucional nas políticas de gestão da educação superior nos anos de 1996 a 2006**. 2007. 152f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2007.

POLIDORI, M. M. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, Sinaes, IDD, CPC, IGC e outros índices. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 439-452, jul. 2009.

POLIDORI, M. M.; MARINHO-ARAÚJO, C. M.; BARREYRO, G. B. Sinaes: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, p. 425-436, out./dez. 2006.

POLIDORI, M. M.; RETTL, A. M. M.; MORAES, M. C. B.; CASTRO, M. C. L. Políticas de avaliação da educação superior brasileira. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 253-278, jan./abr. 2011.

RELATÓRIO Meira Mattos mostra situação do ensino universitário. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 25 ago. 1968. p. 1-11. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842\\_07&pagfis=94970&url=http://memoria.bn.br/docreader#](http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_07&pagfis=94970&url=http://memoria.bn.br/docreader#). Acesso em: 25 jan. 2023.

RIBEIRO, J. L. L. S. Sinaes: o que aprendemos acerca do modelo adotado para avaliação do ensino superior no Brasil. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 20, n.1, p. 143-161, mar. 2015.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2012.

RIPPEL, P. O. M. **Avaliação dos cursos de graduação da Universidade Federal de Pelotas: uma análise sob a ótica dos instrumentos de avaliação externa de cursos do Sinaes**. 2019. 98f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas. 2019. Disponível em: <http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/handle/prefix/6471>. Acesso em: 11 mar. 2023.

RISTOFF, D. O Sinaes e os seus desafios. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 9, n. 1, p. 179-183, mar. 2004.

RISTOFF, D.; GIOLO, J. O Sinaes como sistema. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006.

RIZZO, M. A. **Índice Geral de Cursos (IGC) como indicador de qualidade das instituições de ensino superior**. 2013. 207f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/101571>. Acesso em: 11 mar. 2022.

ROTHEN, J. C. Os bastidores da Reforma Universitária de 1968. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 103, p. 453-475, maio/ago. 2008a.

ROTHEN, J. C. A universidade brasileira na Reforma Francisco Campos de 1931. **Revista Brasileira de História da Educação**, Maringá, v. 8, n. 2, p. 141-160, maio/ago. 2008b.

ROTHEN, J. C.; SCHULZ, A. Sinaes: do documento original à legislação. **Revista Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, v. 13, p.104-121, 2006.

SAMPAIO, H. **Evolução do ensino superior brasileiro:1808-1990**. São Paulo: USP, 1991.

SAMPAIO, H. **Ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Hucitec, 2000.

SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**, Campinas, n. 4, p. 28-43, out. 2011.

SAMPAIO, H. Diversidade e diferenciação no ensino superior no Brasil: conceitos para discussão. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 84, p. 43-55, 2014.

SANTOS, M. G. **Teias do pensar democrático presente nos discursos dos atores das Redes de Agências de Acreditação e Avaliação da qualidade da educação superior na América Latina: as vozes do lado de lá**. 2016. 243f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 1998.

SAVIANI, D. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póiesis Pedagógica**, Catalão, GO, v. 8, n. 2, p. 4-17, ago./dez. 2010.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2017.

SCHWARTZMAN, S.; SILVA FILHO, R. L.; COELHO, R. R. A. Por uma tipologia do ensino superior brasileiro: teste de conceito. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 35, n. 101, p. 153-185, 2021.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 37-369, mar./abr. 2009.

SEGENREICH, S. C. D. O papel dos cursos sequenciais e diferenciação do ensino superior. *In: SGUISSARDI, V. (Org.). Educação Superior: velhos e novos desafios.* São Paulo: Xamã, 2000. p. 131-153.

SEGENREICH, S. C. D. O PDI como referente para avaliação de instituições de educação superior: lições de uma experiência. *Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, p. 149-168, abr./jun. 2005.

SEGENREICH, S. C. D. Centros universitários. *In: SEGENREICH, S. C. D. (Org.). Organização institucional e acadêmica na expansão da educação superior.* Rio de Janeiro: Publit, 2016. p. 40-44.

SGUISSARDI, V. Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. *In: SGUISSARDI, V. (Org.). Educação superior: velhos e novos desafios.* São Paulo: Xamã, 2000. p.47-62.

SGUISSARDI, V. A avaliação defensiva no modelo Capes de avaliação: é possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? *Perspectiva*, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 49-88, jan./jun. 2006.

SGUISSARDI, V. Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 943-960, jul./set. 2013.

SGUISSARDI, V. Mercadização/mercantilização: desafios para a missão das instituições de educação superior. *In: CONFERÊNCIA FORGES, 6., 2016, Campinas. Trabalhos [...].* Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2016. Disponível em: <https://vsguissardi.com.br/wp-content/uploads/2023/05/mercadizacao-mercantilizacao.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2023.

SILVA, E. M. **Aspectos contextuais e metodológicos da avaliação da qualidade da educação superior brasileira:** uma análise dos indicadores utilizados pelos órgãos reguladores nos processos de avaliação dos cursos de graduação. 2013. 131f. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

SILVA, L. B; MARQUES, F. J. A assistência estudantil na educação federal brasileira e a Emenda Constitucional do Teto de Gastos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, v. 38, n. 1, p. 1-22, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/112696>. Acesso em: 03 mar. 2023.

SILVA, M. A. O consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 11, n. 21, p. 255-264, jan./jun. 2005.

SILVA, M. A. Os limites da expressão sociedade do conhecimento e interfaces com a política educacional. *In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Org.). Universidade e Educação Básica.* Brasília: Liber Livros, 2012. p. 311-331.

SILVA, T. T. F. **Configurações da ação do estado na educação superior:** processos e regulação e avaliação institucional no Brasil (1853-2004). 2007. 263 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SILVA JÚNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. A educação superior privada no Brasil: novos traços de identidade. *In*: SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior**: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000. p. 155-177.

SISTEMA S. *In*: **Glossário Legislativo**. Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>. Acesso em: 8 out. 2022.

SOUSA, J. V. **O ensino superior privado no Distrito Federal**: uma análise de sua recente expansão (1995-2001). 2003. 538 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SOUSA, J. V. Avaliação institucional, estratégias de marketing e imagens projetadas pelas IES: que relação é esta? *In*: OLIVEIRA, J. F; FONSECA, M. (Org.). **Avaliação institucional**: sinais e práticas. São Paulo: Xamã, 2008. p. 77-103.

SOUSA, J. V. Qualidade na educação superior: lugar e sentido na relação público e privado. **Cadernos Cedex**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 242-256, maio/ago. 2009.

SOUSA, J. V. Avaliação e regulação na educação superior brasileira: concepção, natureza e finalidades. *In*: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Org.). **Universidade e Educação Básica**. Brasília: Liber Livros, 2012. p. 147-170.

SOUSA, J. V. **Educação superior no Distrito Federal**: consensos, conflitos e transformações na configuração de um campo. Brasília: Líber, 2013.

SOUSA, J. V. Autoavaliação institucional na política do Sinaes: concepção, desafios e possibilidades de avanços. **Examen**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 77-99, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://examen.emnuvens.com.br/rev/article/view/87/45>. Acesso em: 31 out. 2022.

SOUSA, J. V. Legado da universidade e diversidade institucional na educação superior. *In*: MOROSINI, M. (Org.). **Enciclopédia Brasileira de Educação Superior**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2021, v. 2, p. 104-160.

SOUSA, J. V. Cenários e desafios da universidade na economia do conhecimento. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 8, p. 1-24, 2022. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8663806/27281>. Acesso em: 5 abr. 2023.

SOUSA, J. V.; FERNANDES I.R. Emancipação e avaliação regulatória no Sistema Federal de Ensino. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/Br, 24., 2016, Maringá. **Anais** [...]. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2016a.

SOUSA, J. V.; FERNANDES, I. R. Sinaes ou Neo-Sinaes? Avaliação da educação Superior no Brasil à luz do Enade ampliado. *In*: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. **Expansão e avaliação da educação superior**: diferentes cenários e vozes. Belo Horizonte: Traço Fino, 2016b. p. 191-215.

SOUSA, J. V.; SEIFFERT, O. M. L. B.; FERNANDES, I. R. Acesso e expansão de cursos de graduação de alta qualidade no Brasil: outros indicadores de qualidade para a educação superior. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 04, p. 19-47, out./dez. 2016.

SOUSA, K. L. O. **O caráter público do Sinaes e seu potencial de transformar o currículo das universidades**. 2009. 296f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

STEINER, J. E. Qualidade e diversidade institucional na pós-graduação brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 341-365, 2005.

TAFNER, M. A. A guerra de preços na educação superior. **Bússola Educacional**, 06 maio 2022. Disponível em: <https://www.hoper.com.br/single-post/a-guerra-de-precos>. Acesso em: 16 abr. 2023.

TEIXEIRA JÚNIOR. P. R. **Os efeitos do Sinaes no curso de Administração**. 2015. 130f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Católica de Campinas, Campinas, 2015.

TEIXEIRA JÚNIOR. P. R.; RIOS, M. P. G. Dez anos de Sinaes: um mapeamento de teses e dissertações defendidas no período 2004–2014. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 22, n. 3, p. 793-816, nov. 2017.

THIENGO, L. C.; ALMEIDA, M. L. P.; BIANCHETTI, L. Universidades de Classe Mundial no contexto latino-americano e caribenho: o que dizem os organismos internacionais. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 35, n. 76, p. 259-278, jul./ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/3Zwdpn5zfpBcZkb9yxc5Spk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 maio 2023.

TRAINA-CHACON, J. M.; CALDERÓN, A. I. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo Lula. **Revista Iberoamericana de Educación Superior**, México, n. 17, v. 6, p. 78-100, 2015. Disponível em: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-28722015000300078&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-28722015000300078&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 30 jan. 2023.

TREVISAN, M. S. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: produção de sentidos de qualidade na gestão de licenciaturas da UFSM. 2018. 264 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/17107>. Acesso em: 11 mar. 2022.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **Documento de Política para el cambio y el desarrollo en la Educación Superior**. Paris: Unesco, 1995.

VALE, A. A.; CHAVES, V. L. J.; CARVALHO, C. H. A., Financeirização da educação superior no Brasil. *In*: SILVA JÚNIOR, J. R.; SOUSA, J. V.; AZEVEDO, M. L.N.; CHAVES, V. L. J. **Educação Superior**: internacionalização, mercantilização e repercussões em um campo de disputas. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015. p.71-93.

VARGAS, T. B. **Estado e capital nas intermediações do trabalho imaterial enquanto fator de desenvolvimento**: a universidade pública brasileira e o trabalhador científico. 2020. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Democracia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

VÁZQUEZ, A. S. **Filosofia da Práxis**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

VERHINE, R. E. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, Sorocaba, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015.

VERHINE, R. E. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior após 14 anos. *In*: FRANCO, S. R. K.; FRANCO, M. E. D. P.; LEITE, D. B. C. **Educação Superior e conhecimento no centenário da reforma de Córdoba**: novos olhares em contexto emergentes. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2018. p. 81-96.

VERSIEUX, R. E. **Avaliação do ensino superior brasileiro**: PAIUB, o ENC e o Sinaes. 2004. 230f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

VIANA, N. Marx e a burocracia. **Pluralis virtual**, Anápolis, v. 5, n. 2, p. 25-53, jul./dez. 2015.

VIEBRANTZ, R. **A qualidade da graduação na Educação Superior Tecnológica no Brasil**: Impactos e desafios. 2010. 406f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

WORDELL, E. H. **Conceito cinco no Enade em cursos de Pedagogia**: que referenciais estão em jogo? 2012. 255f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

ZAINKO, M. A. S. Políticas Públicas de Avaliação da Educação Superior: conceitos e desafios. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 4, p. 15-23, jul./dez. 2008.

**APÊNDICE A – Teses e dissertações que abordam Sinaes, educação superior e diversidade institucional (2004-2022)**

Ano	Instituição	Título	Tipo de produção	Autor	Orientador	Área/Programa	Categoria
2004	Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)	Avaliação do ensino superior brasileiro: PAIUB, o ENC e o Sinaes	Dissertação	Rogério Evaristo Versieux	Luiz Carlos de Freitas	Educação	C2, C4
2007	Universidade Federal de Uberlândia (UFU)	A relação entre diversificação e diferenciação institucional nas políticas de gestão da educação superior nos anos de 1996 a 2006	Dissertação	Aparecida Carneiro Pires	Marilúcia de Menezes Rodrigues	Educação	C5
2009	Pontifícia Católica de São Paulo (PUC-SP)	O caráter público do Sinaes e seu potencial de transformar o currículo das universidades	Tese	Klinger Luiz de Oliveira Sousa	Isabel Franchi Capelletti	Educação	C2
2009	Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)	Proposta de metodologia de implantação de planejamento estratégico com o uso das dimensões de um sistema de avaliação Sinaes: um estudo de caso	Dissertação	Ney Izaguirry de Freitas Junior	Alberto Souza Schmidt	Administração	C1
2010	Universidade Federal do Ceará (UFC)	Autoavaliação nas instituições de ensino superior do Ceará sob a égide do Sistema Nacional da Educação Superior - SINAES	Dissertação	Cláudia Ibiapina Lima	Wagner Bandeira Andriola	Educação	C2
2011	Universidade Federal do Ceará (UFC)	Educação superior no Brasil no limiar do século XXI	Tese	Claudia Gonçalves de Lima	Enéas de Araújo Arrais-Neto	Educação	C5
2012	Universidade de Brasília (UnB)	Conceito 5 no Enade em cursos de Pedagogia: que referenciais estão em jogo?	Dissertação	Eleni Hosokawa Wordell	José Vieira de Sousa	Educação	C4
2013	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	Aspectos contextuais e metodológicos da avaliação da qualidade da educação superior brasileira: uma análise dos indicadores utilizados pelos órgãos reguladores nos processos de avaliação dos cursos de graduação	Dissertação	Edcleide Maria da Silva	Emanuela Sousa Ribeiro	Interdisciplinar	C3
2013	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	A produção acadêmica sobre a expansão da educação superior no Brasil no período de 1995 a 2010	Tese	Karine Nunes de Moraes	Alfredo Macedo Gomes	Educação	C5
2013	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)	Índice Geral de Cursos (IGC) como indicador de qualidade das instituições de ensino superior	Tese	Mauro Afonso Rizzo	Maria Teresa Miceli Kerbauy	Educação	C1
2013	Universidade de Brasília (UnB)	Sentidos e significados do Índice Geral de Cursos na regulação da qualidade da Educação Superior	Dissertação	Paola Matos da Hora	Jose Vieira de Sousa	Educação	C1
2014	Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)	O alcance das orientações da Unesco na elaboração do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes	Dissertação	Armando Daros Junior	João Jorge Correa	Sociedade, cultura e fronteiras	C1
2014	Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR)	Políticas de avaliação e a qualidade da educação superior: interfaces possíveis	Tese	Eliseu Miguel Bertelli	Ana Maria Eyng	Educação	C1, C2

Ano	Instituição	Título	Tipo de produção	Autor	Orientador	Área/Programa	Categoria
2015	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Avaliação <i>in loco</i> de cursos superiores brasileiros o contexto do Sinaes: análise das percepções dos avaliadores externos	Tese	Marcelo Salmeron Figueredo	Lauro Francisco Mattei	Administração	C3
2015	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Meta-Avaliação: uma década do processo de avaliação institucional do Sinaes	Tese	Rodrigo Serpa Pinto	Pedro Antônio de Melo	Administração	C1
2015	Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: sistema de avaliação ou exame de desempenho?	Tese	Leo Lynce Valle de Lacerda	Cássia Ferri	Educação	C4
2017	Universidade de Brasília (UnB)	Autoavaliação no Sinaes: prática vigente e perspectivas para uma agenda futura	Dissertação	Ivanildo Ramos Fernandes	José Vieira de Sousa	Educação	C2
2018	Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: produção de sentidos de qualidade na gestão de licenciaturas da <u>UFSM</u>	Tese	Mônica de Souza Trevisan	Rosane Carneiro Sarturi	Educação	C3
2018	Universidade Nove de Julho (UNINOVE)	A Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia como política de diversificação e expansão do ensino superior brasileiro	Tese	Carmen Monteiro Fernandes	Rosemary Roggero	Educação	C5
2018	Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO)	O impacto do Sinaes nas universidades privadas do Rio de Janeiro sob a perspectiva da Teoria Institucional: o curso de Administração	Dissertação	Tereza Cristina dos Reis Ferreira	Sergio Eduardo de Pinho Velho Wanderley	Administração	C3
2019	Universidade Federal de Pelotas (UFPel)	Avaliação dos cursos de graduação da Universidade Federal de Pelotas: uma análise sob a ótica dos instrumentos de avaliação externa de cursos do Sinaes	Dissertação	Paula de Oliveira Moitinho Rippel	Rodrigo Serpa Pinto	Administração pública	C3
2020	Universidade de Brasília (UnB)	Possibilidades de (des) articulações entre autoavaliação e avaliação institucional externa no marco do Sinaes	Tese	Michelle Espíndola Batista	Jose Vieira de Sousa	Educação	C1, C2
2020	Universidade Federal do Paraná (UFPR)	A que serve o Sinaes? Uma avaliação da Política Nacional de Avaliação da Educação Superior	Tese	Rafael dos Santos Pereira	Mônica Ribeiro da Silva	Educação	C1, C3, C4
2021	Universidade de Brasília (UnB)	A expansão da educação superior: diversificação, avaliação e qualidade do setor privado (2007-2016)	Tese	Cristian de Oliveira Lobo Campos	Joaquim José Soares Neto	Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional	C5
2022	Universidade de Brasília (UnB)	Avaliação institucional externa na qualidade da educação superior privada: pontos e contrapontos	Tese	Fabiano de Sousa Ferraz	José Vieira de Sousa	Educação	C1

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da Capes e BDTD (2023).

**APÊNDICE B – Artigos científicos que abordam Sinaes e diversidade institucional (2004-2022)**

Ano	Título	Autor	Periódico	Categoria
2007	O sistema de avaliação externa dos padrões de qualidade da educação superior no Brasil: considerações sobre os indicadores	Paulo Sérgio Marchelli	Ensaio: avaliação e políticas públicas	C1
2008	Qualidade, avaliação: do Sinaes a índices	José Dias Sobrinho	Avaliação	C2
2009	Avaliação da educação superior no Brasil: os antecedentes históricos do Sinaes	Carla Busato Zandavalli	Avaliação	C3, C4
2013	Políticas de avaliação e regulação da educação superior brasileira: percepções de coordenadores de licenciaturas no Distrito Federal	Ana Paula de Matos Oliveira, Valdinei Costa Souza, José Vieira de Sousa e Érica Pâmela Goulart Tavares	Avaliação	C1, C2
2015	Políticas de avaliação e regulação na educação superior brasileira: a difícil relação entre expansão, melhoria da qualidade e controle de resultados	Maria do Carmo Lacerda Peixoto	Propuesta Educativa	C1
2015	Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do Sinaes	Robert E. Verhine	Avaliação	C1, C2
2016	Meta-avaliação <sup>97</sup> : uma década do processo de avaliação institucional do Sinaes	Rodrigo S. Pinto, Simone P. T. de Mello e Pedro A. Melo	Avaliação	C1
2016	Sinaes: avaliação, <i>accountability</i> e desempenho	Leo Lynce Valle de Lacerda, Cássia Ferri e Blaise Keniel da Cruz Duarte	Avaliação	C4
2018	Avaliação externa, autoavaliação e o PDI	Claudia Maffini Griboski, Maria do Carmo de Lacerda Peixoto e Paola Matos da Hora	Avaliação	C1, C2
2018	Integração de processos avaliativos em uma instituição de ensino superior brasileira	Rosângela Nunes Almeida de Castro, Eula Maria Melo Barcelos Costa, Everton Wirbitzki da Silveira e Aretuza Alves Marcório	Avaliação	C1, C2
2018	Autoavaliação institucional: construção e validação de um questionário para o professor	Girlene Ribeiro de Jesus Amanda Guedes Andrade Bedritichuk	Avaliação	C2
2019	Índice geral de cursos e qualidade da educação superior: o caso das IES do Estado da Bahia	Ana Luiza Fernandes Mendes e Norivan Lustosa Lisboa Dutra	Avaliação	C1
2020	Avaliação da educação superior no Brasil: análise do Índice Geral dos Cursos (IGC) numa perspectiva quali/quantitativa	Marcos Antônio Martins Lima, José Leudo Maia, Maria Isabel Filgueiras Lima Ciasca e Jacqueline Ramos Macedo Antunes de Souza	Avaliação	C1
2020	Diversificação, mercantilização e desempenho da educação superior brasileira	Rosangela Fritsch, Artur Eugênio Jacobus e Ricardo Ferreira Vitelli	Avaliação	C5
2022	A influência dos organismos internacionais na avaliação da educação superior brasileira	Marconi Neves Macedo e Maria Arlete Duarte de Araújo	Revista Brasileira de Educação	C5

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da SciElo (2023).

<sup>97</sup> Para efeitos deste trabalho, foi mantida a grafia original dos títulos dos trabalhos selecionados.

**APÊNDICE C – Teses e dissertações que abordam a relação entre economia do conhecimento e educação superior (2004-2022)**

Ano	Instituição	Título	Tipo de produção	Autor	Orientador	Área/Programa	Categoria
2008	Universidade Federal Fluminense (UFF)	Reflexões sobre a aplicação da Gestão do conhecimento pelas Universidades: o caso da Escola de Engenharia da Universidade Federal Fluminense	Dissertação	Liane Regina Maggioni Silva Antunes	José Manoel Carvalho de Mello	Engenharia da Produção	E2
2010	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS)	A qualidade da graduação na educação superior tecnológica no Brasil: impactos e desafios	Tese	Rosalir Viebrantz	Marília Costa Morosini	Educação	E1
2010	Universidade de São Paulo (USP)	Universidade e conhecimento: sujeito e objeto de gestão	Tese	Paco Alvaro Enríquez Martínez	Sigmar Malvezzi	Psicologia	E2
2016	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Teias do pensar democrático presente nos discursos dos atores das Redes de Agências de Acreditação e Avaliação da qualidade da educação superior na América Latina: as vozes do lado de lá	Tese	Margareth Guerra dos Santos	Denise Balarine Cavalheiro Leite	Educação	E1
2016	Universidade Estadual do Ceará (UECE)	Trabalho, Educação e Conhecimento: da universalização do Ensino Superior ao Produtivismo Acadêmico - o Homo Lattes	Dissertação	Debora Accioly Dionísio	Maria das Dores Mendes Segundo	Educação	E2
2017	Universidade Federal de Roraima (UFRR)	Trabalho e Ideologia: implicações práticas no Programa Ciência Sem Fronteiras	Dissertação	Adriane Karina Amin de Azevedo	Ana Lúcia de Sousa	Sociedade e Fronteiras	E2
2020	Universidade Federal do Paraná	Estado e capital nas intermediações do trabalho imaterial enquanto fator de desenvolvimento: a universidade pública brasileira e o trabalhador científico	Dissertação	Tuany Barón de Vargas	Fabício Ricardo de Limas Tomio	Direito Humanos e Democracia	E2

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da Capes e BDTD (2023).

**APÊNDICE D – Artigos científicos que abordam educação superior e economia do conhecimento (2004-2022)**

Ano	Título	Autor(es)	Periódicos
2004	Produção do conhecimento na educação superior australiana: do acadêmico ao comercial	Vincent Lynn Meek	Educação e Sociedade
2009	El rol de las universidades en la sociedad del conocimiento y en la era de la globalización: evidencia desde Chile	Emilio Rodríguez-Ponce	Interciência
2011	Mudança no conhecimento e na profissão acadêmica em Portugal	Rui Santiago; Teresa Carvalho	Cadernos de Pesquisa
2013	La educación superior. Caballo de troya: ¿gubernamentalidad o autonomía?	Jorge Antonio Herrera Llamas	Revista Colombiana de Educación
2014	Universidade e novos modos de produção, circulação e aplicação do conhecimento	José Dias Sobrinho	Avaliação
2015	A educação superior na economia do conhecimento, a subalternização das ciências sociais e humanas e a formação de professores	Almerindo Janela Afonso	Avaliação
2017	La universidad: ¿empresa o utopía?	Guillermo Quijano Restrepo	Revista Colombiana de Educación
2018	O Ensino Superior e as instâncias de poder em Cabo Verde	José Jairo Vieira; Isabela P. Lopes; Andréa L. C. Vieira	Avaliação
2018	Perfil de egreso y empleo en el contexto del avance tecnológico	César Silva Montes	Pedagogía y Saberes
2019	Divisão internacional do conhecimento e o declínio das ciências humanas: o cenário das instituições privadas de educação superior na Região Nordeste do Brasil	Alisson Slider do N. de Paula; Frederico Jorge Ferreira Costa; Katia Regina Rodrigues Lima	Revista Brasileira de Educação
2022	Educação doutoral em Portugal: mapeamento do cenário	Thiago Freires; Sandra Santos; Sonia Cardoso	Revista Portuguesa de Educação

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da base SciElo (2023).

## APÊNDICE E – Roteiro para entrevistas com reitores e diretores de instituições de educação superior



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

Vínculo institucional:

Trajetória acadêmica e profissional:

### **Bloco 1 — Avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes**

- 1.1. Em sua opinião, qual é a importância do Sinaes para a educação superior na atualidade?
- 1.2. Do seu ponto de vista, qual é a relevância da avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes?
- 1.3. Como a sua instituição utiliza os resultados da avaliação institucional externa dos processos de credenciamento ou de credenciamento?
- 1.4. Como a avaliação institucional externa dos processos de credenciamento ou de credenciamento tem contribuído para o desenvolvimento institucional no caso dessa IES?
- 1.5. Quais procedimentos e princípios a sua instituição adota em relação à avaliação institucional externa?

### **Bloco 2 — Avaliação institucional externa, regulação e qualidade**

- 2.1. Em sua opinião, o que é qualidade da educação superior?
- 2.2. Do seu ponto de vista, como a avaliação institucional externa dos processos de credenciamento ou de credenciamento tem contribuído para a qualidade da educação superior?
- 2.3. Na sua opinião, em que medida o conceito obtido na avaliação institucional externa reflete a qualidade da instituição?

### **Bloco 3 — Avaliação, regulação e diversidade institucional**

- 3.1. Em sua opinião, em que medida a avaliação institucional externa traduz/reconhece a diversidade institucional?
- 3.2. Quais são os aspectos que diferenciam as instituições da educação superior?
- 3.3. Sob quais aspectos a sua instituição se diferencia das demais do Distrito Federal?
- 3.4. Como você avalia a heterogeneidade da educação superior brasileira?

## APÊNDICE F – Roteiro para entrevista com representante da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres)



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

Vínculo institucional:

Trajatória acadêmica e profissional:

### **Bloco 1 — Avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes**

- 1.1. Em sua opinião, qual é a importância do Sinaes para a educação superior na atualidade?
- 1.2. Do seu ponto de vista, qual é a relevância da avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes?
- 1.3. Qual é o papel da Seres na formulação e implementação da política de avaliação da educação superior?
- 1.4. Em sua opinião, como a avaliação institucional externa dos processos de credenciamento e credenciamento tem contribuído para o desenvolvimento das IES?
- 1.5. Quais procedimentos e princípios que uma Instituição deve adotar em relação à avaliação institucional externa?

### **Bloco 2 — Avaliação institucional externa, regulação e qualidade**

- 2.1. Em sua opinião, o que é qualidade da educação superior?
- 2.2. Do seu ponto de vista, como a avaliação institucional externa dos processos de credenciamento e credenciamento tem contribuído para a qualidade da educação superior?
- 2.3. Na sua opinião, em que medida o conceito obtido na avaliação institucional externa reflete a qualidade das Instituições?

### **Bloco 3 — Avaliação, regulação e diversidade institucional**

- 3.1. Em sua opinião, em que medida a avaliação institucional externa traduz/reconhece a diversidade institucional?
- 3.2. Quais são os aspectos que diferenciam as instituições da educação superior?
- 3.3. Como você avalia a heterogeneidade da educação superior brasileira?

## APÊNDICE G – Roteiro para entrevista com representante da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES/Inep)



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

Vínculo institucional:

Trajetória acadêmica e profissional:

### **Bloco 1 — Avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes**

- 1.1. Em sua opinião, qual é a importância do Sinaes para a educação superior na atualidade?
- 1.2. Do seu ponto de vista, qual é a relevância da avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes?
- 1.3. Qual é o papel da Daes na formulação da política e implementação da política de avaliação da educação superior?
- 1.4. Em sua opinião, como a avaliação institucional externa dos processos de credenciamento e reconhecimentos tem contribuído para o desenvolvimento das IES?
- 1.5. Quais procedimentos e princípios uma instituição deve adotar em relação à avaliação institucional externa?

### **Bloco 2 — Avaliação institucional externa, regulação e qualidade**

- 2.1. Em sua opinião, o que é qualidade da educação superior?
- 2.2. Do seu ponto de vista, como a avaliação institucional externa dos processos de credenciamento e reconhecimentos tem contribuído para a qualidade da educação superior?
- 2.3. Na sua opinião, em que medida o conceito obtido na avaliação institucional externa reflete a qualidade das instituições?

### **Bloco 3 — Avaliação, regulação e diversidade institucional**

- 3.1. Em sua opinião, em que medida a avaliação institucional externa traduz/reconhece a diversidade institucional?
- 3.2. Quais são os aspectos que diferenciam as instituições da educação superior?
- 3.3. Como você avalia a heterogeneidade da educação superior brasileira?

## APÊNDICE H – Roteiro para entrevista com membro da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes)



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

Vínculo institucional:

Trajetória acadêmica e profissional:

### **Bloco 1 — Avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes**

- 1.1. Em sua opinião, qual é a importância do Sinaes para a educação superior na atualidade?
- 1.2. Do seu ponto de vista, qual é a relevância da avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes?
- 1.3. Qual é o papel da Conaes na política de avaliação da educação superior?
- 1.4. Em sua opinião, como a avaliação institucional externa dos processos de credenciamento e recredenciamento tem contribuído para o desenvolvimento das IES?
- 1.5. Quais procedimentos e princípios uma instituição deve adotar em relação à avaliação institucional externa?

### **Bloco 2 — Avaliação institucional externa, regulação e qualidade**

- 2.1. Em sua opinião, o que é qualidade da educação superior?
- 2.2. Do seu ponto de vista, como a avaliação institucional externa dos processos de credenciamento e recredenciamento tem contribuído para a qualidade da educação superior?
- 2.3. Na sua opinião, em que medida o conceito obtido na avaliação institucional externa reflete a qualidade das instituições?

### **Bloco 3 — Avaliação, regulação e diversidade institucional**

- 3.1. Em sua opinião, em que medida a avaliação institucional externa traduz/reconhece a diversidade institucional?
- 3.2. Quais são os aspectos que diferenciam as instituições da educação superior?
- 3.3. Como você avalia a heterogeneidade da educação superior brasileira?

## APÊNDICE I – Roteiro para entrevista com membro do Conselho Nacional de Educação (CNE)



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

Vínculo institucional:

Trajetória acadêmica e profissional:

### **Bloco 1 — Avaliação Institucional externa no âmbito do Sinaes**

- 1.1. Em sua opinião, qual é a importância do Sinaes para a educação superior na atualidade?
- 1.2. Do seu ponto de vista, qual é a relevância da avaliação institucional externa no âmbito do Sinaes?
- 1.3. Qual é o papel da CNE na formulação e implementação da política de avaliação da educação superior?
- 1.4. Em sua opinião, como a avaliação institucional externa dos processos de credenciamento e recredenciamento tem contribuído para o desenvolvimento das IES?
- 1.5. Quais procedimentos e princípios uma instituição deve adotar em relação à avaliação institucional externa?

### **Bloco 2 — Avaliação institucional externa, regulação e qualidade**

- 2.1. Em sua opinião, o que é qualidade da educação superior?
- 2.2. Do seu ponto de vista, como a avaliação institucional externa dos processos de credenciamento e recredenciamento tem contribuído para a qualidade da educação superior?
- 2.3. Na sua opinião, em que medida o conceito obtido na avaliação institucional externa reflete a qualidade das instituições?

### **Bloco 3 — Avaliação, regulação e diversidade institucional**

- 3.1. Em sua opinião, em que medida a avaliação institucional externa traduz/reconhece a diversidade institucional?
- 3.2. Quais são os aspectos que diferenciam as instituições da educação superior?
- 3.3. Como você avalia a heterogeneidade da educação superior brasileira?