

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social

Ana Cecília Mendes Gonçalves

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY*: o Sistema
Nacional de Avaliação da Educação Superior e o Tribunal de Contas da União**

Belo Horizonte
2021

Ana Cecília Mendes Gonçalves

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY*: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e o Tribunal de Contas da União

Versão final

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para a obtenção do título de Mestra em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas em Educação: formulação, implementação e avaliação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marisa Ribeiro Teixeira Duarte.

Belo Horizonte

2021

G635a
T
Gonçalves, Ana Cecília Mendes, 1983-
Avaliação institucional e políticas de accountability [manuscrito] : o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e o Tribunal de Contas da União / Ana Cecília Mendes Gonçalves. - Belo Horizonte, 2021.
160 f. : enc, il., color.

Dissertação -- (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.
Orientadora: Marisa Ribeiro Teixeira Duarte.
Bibliografia: f. 140-160.

1. Brasil -- Tribunal de Contas da União -- Teses. 2. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Brasil) -- Teses. 3. Educação -- Teses. 4. Avaliação educacional -- Teses. 5. Ensino Superior -- Avaliação -- Teses. 6. Educação -- Política governamental -- Avaliação -- Teses. 7. Educação -- Políticas públicas -- Avaliação -- Teses. 8. Controle administrativo -- Teses. 9. Controle organizacional -- Teses. 10. Tribunais de contas. 11. Educação e Estado -- Teses.

I. Título. II. Duarte, Marisa Ribeiro Teixeira. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 379.154

Catálogo da fonte: Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)
Bibliotecário: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
COLEGIADO DO CURSO PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL

FOLHA DE APROVAÇÃO

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY: o Sistema nacional de avaliação da educação superior e o Tribunal de Contas da União

ANA CECÍLIA MENDES GONÇALVES

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL, como requisito para obtenção do grau de Mestre em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL.

Aprovada em 23 de fevereiro de 2021, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Marisa Ribeiro Teixeira Duarte -

Orientadora UFMG

Prof(a). Maria Rosimary Soares dos Santos

UFMG

Prof(a). Gladys Agmar Sá Rocha

Membro externo

Professora Dra. Rosimar de Fátima Oliveira

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação:

Conhecimento e Inclusão Social - FAE/UFMG

Belo Horizonte, 07 de fevereiro de 2022.

Documento assinado eletronicamente por **Rosimar de Fátima Oliveira, Coordenador(a) de curso de**



pós-graduação, em 07/02/2022, às 17:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1238571** e o código CRC **84F0D547**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, Prof.^a Marisa, por enxergar em meu projeto inicial a viabilidade para o desenvolvimento desta pesquisa. Obrigada por acreditar em mim e fazer-se presente em todas as etapas desta difícil trajetória. Pelos seus ensinamentos e pela sua acolhida: muito obrigada por tudo.

Agradeço ao Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG), aos queridos colegas da Pró-Reitoria de Ensino (Proen), aqui representados pelos professores Ricardo e Wallas. Aos amigos do Departamento de Ensino Técnico, em especial à Edilene e à Graça. Ao Departamento de Ensino Superior, nomeadamente a Roberto, Roberta, Daniela, Paula e Jaqueline (*in memoriam*), que me receberam com carinho e atenção. Agradeço à instituição e aos colegas que oportunizaram minha participação no mestrado em tempo integral.

Agradeço também ao Programa Institucional de Bolsas para Qualificação de Servidores (PBQS) do IFNMG, sob a coordenação da Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação (Propi), pelo incentivo à qualificação profissional.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social (PPGE), à Faculdade de Educação (FaE) e, de forma integral, à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Foram muitas viagens de Montes Claros para Belo Horizonte, que se transformaram em uma cansativa rotina. Chegar a uma universidade pública e encontrar todo o apoio acadêmico de que precisei foi essencial para que eu prosseguisse com os estudos. Obrigada pela afetuosa acolhida.

Aos professores que conheci e dos quais também fui aluna, muito obrigada. Ao professor Wander Emediato, pelo parecer técnico ao meu projeto inicial e pelas aulas na Faculdade de Letras. À professora Rosimar, pela partilha de saberes e por tornar-se figura importante para mim.

Agradeço ao Grupo de Pesquisa em Política e Administração de Sistemas Educacionais (Pase) pelas ricas tardes de debates e pelas amizades ali estabelecidas.

Aos colegas-amigos que me trouxeram humor, leveza e transformaram a “pós da depressão” na melhor terapia para todos os tempos: Eduardo, Beatriz, Daniel, Glecenir, Efraim, Lorena, Franceline, André e Natália, obrigada! À Maria Cecília e à Fran Reis, pelo bom papo de sempre.

Ao querido Pe. Libério, obrigada por iluminar os meus caminhos e as minhas escolhas.

Agradeço aos que acompanharam toda a minha trajetória de vida: meus pais, Terezinha e Nelson, e meus irmãos, Marcelo e Ilana.

Ao meu filho, Bento: muito obrigada. Mesmo criança, sabe da importância deste trabalho para mim. Crescemos tanto nesse caminho. Amo você, Bentinho lindo!

Agradeço a Júlio, meu parceiro, que cuidou do nosso filho nas minhas ausências e partilhou das minhas angústias. Obrigada pelo companheirismo, pelo amor e pelo incentivo de sempre.

À Valesca, amiga querida, gratidão pela paciência e pelo carinho em lidar com uma amiga ausente.

Agradeço também a Jonhn Mafra pela dedicada revisão linguística realizada neste trabalho.

Em tempos de pandemia e caos, sobremaneira, agradeço pela vida.

Resumo

O tema desta dissertação aborda a avaliação das instituições do sistema de educação superior no país. O objeto de estudo são os instrumentos e procedimentos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e os de controle institucional externo, efetuados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), mediante análise documental. Tem por objetivo demonstrar as semelhanças e diferenças entre concepções, instrumentos e procedimentos presentes nessas avaliações. Os processos de avaliação que compõem o Sinaes são instrumentalizados por meio de avaliação *in loco*, de testes nacionais padronizados e pela produção de relatórios de autoavaliação (reflexão institucional) e de planos de desenvolvimento. Além do Sinaes, as instituições públicas e privadas que recebem recursos do tesouro ou mediante contratos e convênios podem ser auditadas pelos órgãos de controle externo, a exemplo do TCU. Os instrumentos de prestação de contas envolvem os relatórios anuais de gestão, nos quais são apresentados as atividades desenvolvidas e seus resultados. Os repasses de recursos públicos, mediante contratos, convênios ou descentralização de recursos, podem passar ainda por auditorias operacionais, efetuadas pelos órgãos de controle externo da União. A investigação teve início com a sistematização das dimensões, do crescimento e da diversidade presentes no sistema de educação superior do país. No capítulo subsequente, analisou-se a emergência e difusão da avaliação das instituições do sistema de educação superior, em especial as proposições em torno do Sinaes. Em seguida, o estudo investigou a atuação do TCU como órgão externo de avaliação da educação superior. Entre os achados de pesquisa, encontram-se os argumentos apresentados pelo TCU em crítica ao Sinaes e sua difusão midiática. A dissertação conclui que políticas de *accountability hard* para a educação superior têm no TCU um ator relevante e que a avaliação sistêmica no âmbito do Sinaes não enfatiza processos de *accountability* reflexiva.

Palavras-chave: Avaliação da educação superior. Políticas de *accountability*. Tribunal de Contas da União.

Abstract

The topic of this dissertation is the evaluation of the institutions of the higher education system in Brazil. The object of this study are the instruments and procedures of the National System for the Evaluation of Higher Education (SINAES) and external institutional control carried out by the Court of Auditors of the Union (TCU), through a analysis of documents. The study aims to demonstrate similarities and differences in the conceptions, instruments and procedures present in these evaluations. The evaluation processes that make up SINAES are instrumentalised by means of in loco evaluation forms, standardised national tests and the production of self-evaluation reports (institutional reflection) and development plans. Institutions of higher education, public or private, which receive resources from the treasury, or which through contracts and agreements manage federal resources, can be audited by external control agencies, such as the Court of Auditors of the Union (TCU). The accountability tools for audits range from annual management reports, in which the activities carried out and their results are presented to the evidence of expenditure incurred. The research began with the systematisation of the dimensions, growth and diversity present in the country's higher education system. The following chapter analyses the emergence and diffusion of the evaluation of the institutions of the higher education system, in particular the propositions around SINAES. The study then investigates the Union's Court of Auditors' role as an external body for the evaluation of higher education. Among the research findings are the arguments presented by the TCU of criticism of SINAES and its media dissemination. The dissertation concludes that hard accountability policies for higher education have a relevant role in TCU and that systemic evaluation within SINAES does not emphasise reflective accountability processes.

Key-words: Evaluation of Higher Education. Accountability policies. Court of Auditors.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Evolução quadrienal da matrícula na educação superior brasileira (em mil estudantes) – 1980-2018.....	26
Gráfico 2 – Evolução quadrienal da matrícula na educação superior, de acordo com a entidade mantenedora – Brasil – 1996-2018	27
Gráfico 3 – Número de cursos avaliados por faixa do conceito Enade – Brasil – 2019	34
Quadro 1 – Fases do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional	46
Quadro 2 – Características dos programas federais de expansão da educação superior e tecnológica.....	50
Quadro 3 – Usos da palavra ‘avaliação’ em dispositivos que alteraram a Constituição Federal de 1988.....	60
Quadro 4 – Disposições sobre ‘avaliação’ constantes no texto original da LDBEN/1996	78
Quadro 5 – Pesos atribuídos, por eixo, para obtenção do Conceito Institucional – CI.....	91
Quadro 6 – Pesos atribuídos, por eixo, para obtenção do Conceito de Curso – CC	94
Quadro 7 – Indicadores de qualidade	94
Quadro 8 – Síntese de programas de avaliação da educação superior	98
Figura 1 – Elementos componentes de quadro analítico de políticas públicas	122

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População residente e pessoas que declararam frequentar curso superior, segundo o sexo e a entidade administrativa – Brasil – 2010	23
Tabela 2 – Matrículas em cursos de graduação presenciais, por entidade administrativa e de acordo com o grau acadêmico – Brasil – 2010	23
Tabela 3 – Pessoas que frequentam instituições de ensino superior, por rede administrativa e segundo características selecionadas – Brasil – 2019	24
Tabela 4 – Relação candidatos inscritos em processos seletivos por vagas ofertadas para cursos de graduação presenciais, de acordo com as categorias das instituições ofertantes – Brasil – 2010-2019	27
Tabela 5 – Número de escolas com oferta de educação profissional, de acordo com a entidade administrativa – Brasil – 1998.....	37
Tabela 6 – Número de estabelecimentos com oferta de educação profissional, por tipo de curso e de acordo com a entidade administrativa – Brasil – 2019	40
Tabela 7 – Matrícula nos cursos profissionais de nível técnico, de acordo com a entidade administrativa – Brasil – 2018.....	43
Tabela 8 – Evolução da matrícula presencial nos cursos de graduação, de acordo com o tipo de IES e a entidade mantenedora – Brasil – 1980-1985.....	71

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abesc	Associação Brasileira das Escolas Católicas
Abruem	Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Anup	Associação Nacional das Universidades Particulares
ACE	Avaliação das Condições de Ensino
ACO	Avaliação das Condições de Oferta
AVA	Ambiente Virtual de Aprendizagem
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CC	Conceito de Curso
CE	Conceito Enade
CEA	Comissão Especial de Avaliação
CEB	Câmara de Educação Básica
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CEsp	Componente Específico
CET	Centros de Educação Tecnológica
Ceua	Comitê de Ética na Utilização de Animais
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CFE	Conselho Federal de Educação
CG	Custo por Aluno de Graduação
CGU	Controladoria Geral da União
CI	Conceito Institucional
CNCT	Catálogo Nacional de Cursos Técnicos
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional das Indústria
CNRES	Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior
Conif	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação, Científica e Tecnológica
CPA	Comissão Própria de Avaliação

CP	Conselho Pleno
CPC	Conceito preliminar de cursos superiores
Creduc	Programa de Crédito Educativo
Daes	Diretoria de Avaliação da Educação Superior
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DET	Departamento de Ensino Técnico
DR	Departamento Regional
Dr.	Doutor
Dr. ^a	Doutora
EaD	Ensino a Distância
EAF	Escolas Agrotécnicas Federais
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Embrapii	Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
EPTNM	Educação Profissional Técnica de Nível Médio
ETF	Escolas Técnicas Federais
FaT	Faculdades de Tecnologia
FE	Formulário Eletrônico de Avaliação
FG	Formação Geral
FHC	Presidente Fernando Henrique Cardoso
FIC	Formação Profissional Inicial e Continuada de trabalhadores
Fies	Programa de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Geres	Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
GTRU	Grupo de Trabalho para Promover a Reforma Universitária
IDD	Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado
IES	Instituição de Educação Superior
IF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
IFNMG	Instituto Federal do Norte de Minas Gerais

IGC	Índice Geral de Cursos da Instituição
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipes	Instituições Privadas de Ensino Superior
ISC	Instituto Serzedello Corrêa
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
n.	número
NDE	Núcleo Docente Estruturante
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
p.	página
Paiub	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
Paru	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
Pe	Padre
Planfor	Plano Nacional de Educação Profissional
PNE	Plano Nacional de Educação
PNP	Plataforma Nilo Peçanha
PP	Políticas Públicas
PPC	Projeto Pedagógico do Curso
Proade	Programa de Avaliação de Desempenho dos Estudantes
Proen	Pró-Reitoria de Ensino
Proep	Programa de Expansão da Educação Profissional
Prof.	Professor
Prof. ^a	Professora
ProfEPT	Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
ProUni	Programa Universidade para todos
Reuni	Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RFEPCT	Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
Saep	Sistema de Avaliação de Educação Profissional e Tecnológica
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SecexEducação	Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto
Sedese	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

Sediae	Secretaria de Avaliação e Informação Educacional
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Senat	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESu	Secretaria de Educação Superior
Setec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Sinaep	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sistec	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SUBTE	Subsecretaria de Trabalho e Emprego
SUS	Sistema Único de Saúde
TAM	Termo de Acordo de Metas
TC	Tribunal de Contas
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TRD	Taxa de Retenção Discente
TRI	Teoria de Resposta ao Item
TSG	Taxa de Sucesso da Graduação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UC	Unidade Curricular
UEE	União Estadual de Estudantes
UNE	União Nacional de Estudantes
v.	volume

SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO	16
1.1	AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL.....	16
1.2	AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	18
1.3	O CONTROLE EXTERNO: AUDITORIAS E AVALIAÇÕES.....	19
1.4	ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA E DA DISSERTAÇÃO	20
2	OS SUBSISTEMAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E PROFISSIONAL: EXPANSÃO E REGULAÇÃO	22
2.1	EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: OFERTAS E DEMANDAS	22
2.2	OFERTA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: CRESCIMENTO DAS INSTITUIÇÕES E DAS MATRÍCULAS	26
2.3	O CONTEXTO DE CRESCIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	28
2.4	POLÍTICAS E PROGRAMAS FEDERAIS DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	30
2.4.1	Políticas de financiamento da expansão privada e regulação	32
2.4.2	Políticas de financiamento e regulação da expansão das instituições federais	34
2.5	OFERTA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA E TECNOLÓGICA	36
2.5.1	A Educação Profissional Técnica de Nível Médio	36
2.5.2	Programa de Educação Profissional e Tecnológica: o Pronatec	41
2.5.3	A Educação Profissional Tecnológica	42
2.6	A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL PÚBLICA: O VIÉS DA CONTRATUALIZAÇÃO	45
2.6.1	Novos Caminhos? A continuidade dos programas de expansão	51
2.7	REGULAÇÃO DAS RELAÇÕES DE CONSUMO E DO QUASE-MERCADO.....	55
3	CRISE E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: A DIFUSÃO DE POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO	58
3.1	AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	64
3.2	CRISE DA UNIVERSIDADE E A NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO	69
3.3	AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS	73
3.3.1	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras–Paiub	74
3.3.2	A Regulamentação da política de avaliação na LDBEN	76
3.3.3	Exame Nacional de Cursos (ENC): o Provão	80
3.3.3.1	Confronto de posições: críticas ao modelo do Provão	81
3.3.4	A emergência e expansão do Sinaes	84
3.3.5	Os instrumentos de avaliação do Sinaes.....	88

3.3.5.1 Instrumento de Avaliação Institucional Externa, presencial e a distância (credenciamento)	89
3.3.5.2 Instrumento de Avaliação Institucional Externa, presencial e a distância (recredenciamento), transformação de organização acadêmica	91
3.3.5.3 Instrumento de Avaliação de cursos de graduação, presencial e a distância (autorização)	92
3.3.5.4 Instrumento de Avaliação de cursos de graduação, presencial e a distância (reconhecimento, renovação de reconhecimento):	93
3.3.6 O protagonismo do Enade	95
3.3.7 Paiub, ENC e Sinaes: elementos cognitivos.....	96
3.4 A AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO	99
3.4.1 O Sistema de Avaliação de Educação Profissional e Tecnológica –Saep	101
3.5 CONCLUSÃO.....	105
4 CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	107
4.1 ORIGEM E FUNÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS	108
4.2 A ATUAÇÃO DO TCU	110
4.2.1 Reforma da administração pública e atuação dos Tribunais de Contas.....	114
4.3 INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO E A ATUAÇÃO DO TCU	117
4.3.1 A atuação da OCDE na educação: avaliação dos sistemas de avaliação.....	119
4.4 POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O CONTROLE EXTERNO	121
4.4.1 Pressupostos orientadores da auditoria operacional.....	123
4.5 APROPRIAÇÃO INTERNA DE POLÍTICAS DIFUNDIDAS INTERNACIONALMENTE.....	127
4.5.1 Resistências à difusão transnacional de políticas de avaliação educacional	128
4.6 AVALIANDO POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO: A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO	130
4.6.1 Repercussão midiática.....	132
4.7 DESCRÉDITO PARA INDUZIR MUDANÇAS? CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	136
REFERÊNCIAS	140

1 APRESENTAÇÃO

A delimitação do objeto de estudo desta dissertação – a regulação do sistema de educação superior no Brasil – teve sua origem na dupla situação das instituições que ofertam educação profissional. Elas compõem tanto o subsistema de educação básica quanto o de educação superior. A oferta da educação básica regular por meio dos cursos técnicos integrados ao ensino médio insere essas instituições nos procedimentos de avaliação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), bem como a oferta de cursos de graduação inserem-nas no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Cada sistema de avaliação dispõe de instrumentos e procedimentos específicos, portanto de demandas diferenciadas para essas instituições.

Esta pesquisa também se originou das minhas inquietações profissionais como servidora pública (técnica em assuntos educacionais) do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG). Essas inquietações relacionam-se aos procedimentos de avaliação pelos quais passam os Institutos Federais: as avaliações externas, mediadas pelo Ministério da Educação (MEC), via Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em atendimento ao Sinaes, bem como as auditorias oriundas do Tribunal de Contas da União (TCU), executadas pela Controladoria Geral da União (CGU). Pelo fato de compor a equipe da Pró-Reitoria de Ensino (Proen) desde o ano de 2010 e, em especial, por ter respondido pela direção do Departamento de Ensino Técnico (DET) durante quatro anos (2014-2018), foi possível acompanhar detidamente as ações de gestão de um IF. Atuei como membro da comissão responsável pela elaboração de Relatórios de Gestão e, a partir de 2013, auxiliei na elaboração de documentos em resposta às auditorias externas (realizadas pela CGU) destinadas à instituição de ensino onde trabalho. Tais experiências me permitiram vivenciar mudanças nos procedimentos usuais de avaliação, bem como observar o crescimento das demandas dos processos avaliativos da instituição.

1.1 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

O dicionário de política (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1994) não contém o verbete ‘instituição(ões)’. Esta ausência é expressão dos esforços para a construção de uma filosofia política em que esta palavra passa a ser definida em duas direções: a esfera de atividade que tem como termo de referência o Estado, ou seja, o curso das ações por parte do Estado ou

quando este curso se faz em direção ao poder estatal. Este segundo movimento, a proposição aos poderes públicos de ações sobre um problema social, defronta-se com práticas, pontos de vista sedimentados e medidas adotadas pelo Estado e por suas instituições. Políticas públicas (PP), na sua acepção mais contemporânea, têm na obra de Dye (2011) a emergência de uma apreensão que, embora centrada no momento da decisão, afirma que as PPs são tudo o que o Estado faz ou deixa de fazer. Anos depois, a sociologia política acrescentou a importância de uma dimensão interativa no desenvolvimento das PPs, ao relacioná-las à ação pública. Esta, por sua vez, refere-se ao conjunto de práticas e de relações que intervêm no funcionamento das instituições políticas e sociais (DUBOIS, 2001).

A conceituação da palavra ‘instituição’ está associada a diferentes campos das ciências sociais, marcados pela difusão do pensamento sociológico. Durkheim (2008) conceituou instituição social como um mecanismo de proteção da sociedade, um conjunto de regras e procedimentos socialmente sancionados. Scruton (2007) afirma que o pensamento sociológico distingue quatro tipos de instituições: as políticas, voltadas à regulação da busca e do exercício do poder; as econômicas, direcionadas ao estabelecimento e reprodução das relações econômicas; as culturais, ancoradas em valores, atitudes morais e hábitos, como educação, cultura e lazer; e, finalmente, as instituições de parentesco. Estas distinções, como registra Scruton (2007), pressupõem que instituições diversas cumprem funções diferenciadas, quando estas, na maioria das vezes, estão interpenetradas.

Couto (2015, p. 480), afirma que

Instituições são estruturas socialmente construídas, perenes, que condicionam a ação dos indivíduos e dos grupos. Em um grau crescente de solidez, consideramos como instituições: (1) as práticas interativas reiteradas; (2) as regras sociais de condutas, (3) as normas formais e (4) as organizações.

Trata-se de uma conceituação problemática quanto a cada um de seus termos. Práticas interativas reiteradas envolvem desde violência contra grupos sociais segregados até movimentos e lutas contra diferentes tipos de segregações, exclusões e desigualdades. Ou seja, instituições envolvem aquilo que a sociedade faz e também as ações em oposição a essas práticas. Regras sociais de conduta e normas formais que constroem instituições estão sujeitas a dilemas semelhantes. A noção de ‘organização’, contemporaneamente, está também associada aos efeitos contingentes das ações coletivas e abrange contextos de interação entre atores colocados em cenários de interdependência.

O que se quer assinalar neste momento é que o significado ou a conceituação do complemento nominal que circunscreve a palavra ‘avaliação’ é ambíguo e polissêmico. Afinal, avaliar instituições implica ocupar uma posição de julgamento das ações que, direta ou indiretamente, participam da construção e articulação dos sistemas sociais e, nesta dissertação, do sistema de educação superior. Para Belloni (1996), a avaliação institucional demonstra grande potencial de transformação das Instituições de Educação Superior (IES), desde que constitua um meio ou uma ferramenta para a mudança. Dias Sobrinho (2003) afirma que a avaliação institucional é a junção entre duas dimensões: a das estruturas de poder e seus dirigentes e a dos atores-sujeitos, responsáveis, em última instância, pelo funcionamento de todo o sistema. “Toda avaliação opera com valores, nenhuma é desinteressada e livre das referências valorativas dos distintos grupos sociais” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 113). Em posição diversa, Boclin (2006) apregoa que o modelo de avaliação institucional baseado em informações mensuráveis, de natureza qualitativa e quantitativa, contribui para a construção de uma política institucional de avaliação mais permanente. Peixoto (2009) afirma que o debate e a prática da avaliação institucional se acham divididos em duas perspectivas. Por um lado, são vetores de responsabilidade das IES na prestação de contas à sociedade e, por outro lado, servem para o aperfeiçoamento no cumprimento de suas funções.

Na literatura que se reconhece pelo descritor ‘avaliação institucional’, encontram-se estudos que abordam: o discurso sobre esta modalidade avaliativa (ROTHEN; SANTANA; BORGES, 2018); a presença da modalidade na educação a distância, em polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB) (MARTINS; NASCIMENTO; SOUSA, 2018); e as circunstâncias que obstaculizam a junção das estruturas de poder com os diferentes grupos sociais para a avaliação institucional (SANTOS; SADALA; BORGES, 2012). Nos resumos de 75 artigos identificados com o uso deste descritor no Portal Scientific Electronic Library Online (SciELO), foi possível verificar a prevalência de temas sobre o que ‘deveria ser’ a avaliação institucional, seus procedimentos e controvérsias.

1.2 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E EDUCAÇÃO SUPERIOR

Chauí (2001), ao fundamentar sua crítica ao que denominou como “universidade operacional”, afirma:

Desde seu surgimento (no século XIII europeu), a universidade sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num

princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela. A legitimidade da universidade moderna fundou-se na conquista da idéia [*sic passim*] de autonomia do saber em face da religião e do Estado, portanto, na idéia de um conhecimento guiado por sua própria lógica, por necessidades imanentes a ele, tanto do ponto de vista de sua invenção ou descoberta como de sua transmissão.

Desse modo, reconhecimento e legitimidade são conceitos que expressam a formação de comunidades que conformam as instituições. Instituições sociais são indissociáveis de uma ordem simbólica, regada por atos de linguagem diversos, como recepção aos calouros, aulas, formaturas, bancas de exames e processos seletivos, que conferem reconhecimento público seja aos ingressantes, seja aos estudantes ou concluintes. Porém a distinção institucional da universidade contemporânea, de acordo com Chauí (2001), advém da autonomia do conhecimento, guiado por sua própria lógica, que, especialmente para as ciências humanas e sociais, perpassa pelo conflito, pela diversidade e pela democracia. Em contraposição, a difusão transnacional das políticas de avaliação das IES pressupõe seu reconhecimento como organizações. Ou seja, pressupõe o fato de que universidades funcionam mediante finalidades específicas e que os processos de produção do conhecimento acham-se voltados para objetivos específicos e claramente delimitados. Nesse sentido, pensar a avaliação institucional do que é plural importa o compromisso com objetivos/metas autoformuladas ou externamente estabelecidas?

As IES, em relação à política de avaliação, estão submetidas ao Sinaes, cuja responsabilidade pela implementação dos procedimentos é do Inep, vinculado ao MEC. Por meio do Sinaes, são avaliados os cursos de graduação presenciais e a distância, o desempenho dos estudantes e as IES. Os processos de avaliação que compõem o Sinaes são instrumentalizados por meio de avaliação *in loco*, de testes nacionais padronizados e pela produção de relatórios de reflexão institucional e planos de desenvolvimento.

1.3 O CONTROLE EXTERNO: AUDITORIAS E AVALIAÇÕES

Além do Sinaes, as IES públicas e privadas que recebem recursos públicos podem ser auditadas por órgãos de controle externo, a exemplo do TCU. Os instrumentos de prestação de contas envolvem os relatórios anuais de gestão, nos quais são apresentados as atividades desenvolvidas e seus resultados. Os repasses de recursos públicos, mediante contratos, convênios ou descentralização de recursos, podem passar ainda por auditorias operacionais,

efetuadas pelos órgãos de controle externo da União. Dessa forma, a presença do TCU e de outros órgãos de controle externo na área educacional vai além da fiscalização de contas e tem assumido destaque por meio de auditorias operacionais, como aquelas que versam sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) e o próprio Sinaes. Nos últimos anos, essas auditorias têm ressaltado a avaliação como meio operacional de suas atividades e, desse modo, auditam tanto os procedimentos observados quanto os resultados alcançados mediante o uso de recursos públicos.

1.4 ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA E DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação analisa procedimentos e instrumentos de regulação do sistema de educação superior. A ênfase analítica está direcionada para os procedimentos avaliativos do Sinaes e do TCU. Tem por objetivo demonstrar alguns dos efeitos dos modos de regulação (MAROY, 2011b) adotados por essas instituições avaliativas, para além dos discursos legitimadores. A pesquisa circunscreveu-se à análise dos documentos orientadores da avaliação (legislação, instrumentos de avaliação e relatório de auditoria) elaborados no âmbito do MEC e do TCU e, a partir desta análise, argumenta em torno dos efeitos inerentes ao modo de regulação por resultados.

Os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa efetuaram-se por meio da seleção e leitura crítico-analítica dos principais instrumentos que orientam as avaliações institucionais e de cursos, produzidos pelo MEC/Inep, bem como por meio da legislação e de normativas a respeito da temática ‘avaliação’ na educação superior e na educação profissional técnica de nível médio. Também contou com a coleta de dados, via Sinopses estatísticas (1980-2018), Censos demográficos (1970-2010) e síntese de indicadores sociais (2019), a fim de demonstrar a expansão do ensino superior no Brasil e como foi legitimado o discurso de ‘crise na universidade’. No que se refere aos aspectos relacionados ao TCU no âmbito educacional, foram adotadas estratégias de pesquisa semelhantes: documentos oficiais (relatórios de auditorias operacionais e suas sínteses), legislação e normativas do TCU e notícias em portais eletrônicos. Em conjunto, estes documentos integram o escopo de fontes da pesquisa. As abordagens conceituais e os referenciais analíticos foram construídos a partir da revisão da literatura sobre os subsistemas de educação, as políticas de avaliação e as políticas de regulação pela via dos resultados.

O texto foi organizado em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O segundo capítulo apresenta as relações entre a expansão e a organização institucional da educação superior e profissional. Tem por objetivo demonstrar o crescimento desses níveis educacionais, em especial a complexidade e a diversidade do arranjo destes subsistemas. A revisão da literatura, realizada neste capítulo, destaca que a expansão do setor privado na educação superior conduziu a alterações na natureza institucional das IES privadas – como instituições lucrativas reguladas pelo mercado e com financiamento público. Argumenta-se também que a expansão das IES públicas, incluídas as de formação profissional, ocorre por contratos de gestão, mediante relações de quase-mercado.

O terceiro capítulo analisa a difusão das políticas de avaliação da educação superior no País. Tem por objetivo demonstrar os enunciados que orientaram a construção do quadro cognitivo em defesa dos processos avaliativos e suas críticas. Para este fim, sintetiza os principais programas nacionais de avaliação formulados no país, com o objetivo de destacar e analisar seus enunciados, em um período de expansão e mudança da natureza das instituições de educação superior e profissional. O estudo revela que a centralidade conferida ao sintagma ‘crise da universidade’ apontou a necessidade de elaboração e implementação de programas de avaliação da educação superior no Brasil. As mudanças de desenho nos sucessivos programas refletem as alterações na condução das políticas para as IES. Finaliza-se argumentando que, na atualidade, a avaliação institucional da educação superior não rompeu com a lógica de exposição competitiva dos resultados.

O quarto capítulo analisa um relatório de auditoria operacional do TCU, cujo objeto abrangeu a regulação sistêmica e a avaliação da qualidade dos cursos de graduação. Tem por objetivo demonstrar uma tendência de recrudescimento das políticas de regulação pela via dos resultados. Esta auditoria afirma avaliar procedimentos e instrumentos adotados pelo Sinaes. O estudo revela que o relatório do TCU tem como efeito discursivo pôr em questão o Sinaes, ao questionar a eficácia dos indicadores de qualidade gerados. Ademais, a pesquisa conclui que as avaliações de controle externo são instrumentos promotores de políticas de *accountability hard* (MAROY, 2013).

A dissertação conclui que a reiteração de um discurso de ‘crise’ na qualidade do ensino superior brasileiro enseja a implementação de políticas de avaliação. Tais políticas, focadas na análise da ‘eficiência’ e da ‘eficácia’ institucionais, tornam-se instrumentos de políticas de *accountabilty hard*, às quais as IES públicas e as privadas estão submetidas de modo diferenciado.

2 OS SUBSISTEMAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E PROFISSIONAL: EXPANSÃO E REGULAÇÃO

Este capítulo aborda as mudanças ocorridas nas instituições de educação superior e de educação profissional no período entre 2005 e 2018. A abordagem se faz sob um duplo foco: por um lado, o atendimento prestado pelos setores público e privado; por outro, as políticas de regulação sistêmica instituídas pela União. A questão em análise relaciona-se com as bases da difusão do modo de regulação por desempenho no sistema educacional brasileiro. O estudo apresenta informações sobre o crescimento de um subsistema educacional complexo, devido às suas dimensões e diferenças, e apresenta indicações sobre como programas e políticas de expansão concebiam a avaliação sistêmica como dispositivo de regulação.

Para esse fim, a pesquisa expõe, inicialmente, a expansão da educação superior brasileira ocorrida nas últimas décadas e a necessidade de continuidade desse movimento mediante políticas de expansão direcionadas a grupos sociais excluídos deste subsistema. Em seguida, o estudo dimensiona a participação do setor privado na oferta de ensino e aponta que a ausência de regulação mais efetiva desse mercado produziu a desarticulação entre a oferta de vagas e a demanda. O terceiro tópico aborda o contexto de crescimento da oferta privada, em especial as políticas públicas que financiaram sua expansão e o modo como se estabeleceu a regulação dessas políticas.

O capítulo conclui que a expansão da educação superior pela via do empreendimento privado e sua frágil regulação influenciaram programas governamentais de expansão do setor público, mediante a introdução de políticas de *accountability* provenientes dos modelos de gestão privada.

2.1 EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: OFERTAS E DEMANDAS

Nesta seção, demonstraremos o crescimento da educação superior no Brasil a partir dos dados censitários de 1960 a 2010. Os aspectos observados nos resultados dessas coletas, bem como na literatura utilizada, reiteram a necessidade de expansão do atendimento neste nível de ensino. O último Censo Demográfico (IBGE, 2010) informa a frequência na educação superior, por entidade administrativa (pública ou particular), para a faixa etária de 20 a 29 anos (faixa etária projetada para a frequência regular neste nível de ensino):

Tabela 1 – População residente e pessoas que declararam frequentar curso superior, segundo o sexo e a entidade administrativa – Brasil – 2010

Características analisadas		Homens	Mulheres	Total
População residente	Total	93.406.990	97.348.809	190.755.799
	Faixa etária de 20 a 29 anos	17.091.222	17.258.381	34.349.603
Frequência por entidade administrativa	Pública	807.417	980.639	1.788.056
	Particular	1.860.006	2.549.257	4.409.263
	Total	2.667.423	3.529.896	6.197.319

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Em 2010, o Censo Demográfico registrou que quase 6,2 milhões de pessoas frequentavam as IES brasileiras, dentre as quais 71% em instituições mantidas pelo setor privado. Tanto nas IES públicas quanto nas IES privadas, o número de mulheres era superior ao de homens. Mas, ao se comparar a frequência com a população na faixa etária de 20 a 29 anos, verifica-se que políticas públicas promotoras do acesso a esse nível da educação escolar ainda são necessárias. Sem controlar a faixa etária dos que frequentavam as IES em 2010, o Censo Demográfico (IBGE, 2010) informa que esta frequência se restringia a 18% da população jovem (entre 20 e 29 anos) (Tabela 1). O Censo da Educação Superior (INEP, 2010) informa números um pouco menores ao registrar a matrícula nos cursos presenciais de graduação, de acordo com a modalidade do curso:

Tabela 2 – Matrículas em cursos de graduação presenciais, por entidade administrativa e de acordo com o grau acadêmico – Brasil – 2010

Grau acadêmico	Total		Públicas		Privadas	
	Nº	%	Nº	Total (%)	Nº	Total (%)
Bacharelados	3.958.544	72,65	893.885	22,58	545.844	13,79
Licenciaturas	928.748	17,04	458.737	49,39	545.844	58,77
Tecnológicos	545.844	10,02	93.145	17,06	452.699	82,94
Sem informação do grau acadêmico	15.984	0,29	15.929	99,66	55	0,34
Brasil	5.449.120	100,00	1.461.696	26,82	3.987.424	73,18

Fonte: Sinopse estatística da Educação Superior (INEP, 2010).

Ao final da primeira década deste século, o número de matrículas em cursos superiores presenciais contemplava aproximadamente 5,5 milhões de estudantes. Na educação superior do País, predominava a oferta de cursos de bacharelado em IES privadas (Tabela 2), e a participação mais expressiva das matrículas públicas achava-se em cursos de licenciatura. No entanto, permanecia fora deste nível de ensino parcela expressiva da população jovem (Tabela 1).

Quase dez anos depois, em 2019, o acesso à educação superior superava 8 milhões de alunos matriculados, um crescimento de aproximadamente 37% em relação a 2010 (IBGE, 2019). Esse crescimento começava a enfrentar as desigualdades de gênero, cor e renda existentes no País.

Tabela 3 – Pessoas que frequentam instituições de ensino superior, por rede administrativa e segundo características selecionadas – Brasil – 2019

Características selecionadas	Ensino superior			
	Rede Pública		Rede Privada	
	Indicador	CV (%)	Indicador	CV (%)
Números absolutos (em 1.000 pessoas)				
Total	2.197	1,90	6.303	1,30
Distribuição percentual (%), segundo o sexo				
Homem	47,40	1,80	42,0	1,40
Mulher	52,60	1,60	58,0	1,00
Distribuição percentual segundo cor ou raça ⁽¹⁾				
Branca	48,20	1,90	52,3	1,20
Preta ou parda	50,30	1,80	46,6	1,30
Classes de percentual de pessoas em ordem crescente de rendimento domiciliar <i>per capita</i> ⁽²⁾				
Até 20%	9,70	5,00	5,50	4,50
Mais de 20% até 40%	16,10	4,00	10,80	3,30
Mais de 40% até 60%	19,00	3,70	18,60	2,80
Mais de 60% até 80%	24,70	3,10	29,00	2,20
Mais de 80%	30,50	3,00	36,10	1,90

Fonte: Síntese dos indicadores sociais (IBGE, 2019).

Notas: ⁽¹⁾ Não são apresentados resultados para amarelos, indígenas e pessoas sem declaração de cor ou raça.

⁽²⁾ Rendimentos deflacionados para reais médios do próprio ano.

Entre homens e mulheres, manteve-se, no ano de 2019, distribuição semelhante à de 2010, porém a participação das mulheres no total das matrículas teve um acréscimo de quase cinco pontos percentuais nas redes públicas de educação superior, o que representa o ingresso de quase 20 mil mulheres estudantes. No que diz respeito à distribuição da frequência quanto à declaração de cor/raça, verifica-se, em 2019, a maior participação da população autodeclarada preta ou parda nas redes públicas de ensino. Entre 2010 e 2019, foram instituídas políticas públicas de inclusão social nas IES, como a chamada Lei de Cotas (BRASIL, 2012a), os programas de assistência estudantil, além dos cursos de licenciatura a distância. Porém as

pessoas que frequentam a educação superior, seja em instituições públicas ou privadas, encontram-se predominantemente nos estratos superiores de renda (Tabela 3).

As observações dos registros censitários dos últimos 60 anos demonstram que a taxa média de crescimento de 126% da frequência na educação superior, no período entre 1960 e 2010. Essas taxas demonstram a magnitude do processo de expansão pelo qual passou a educação superior brasileira. Menezes Filho e Kirschbaum (2015) informam que os primeiros estudos empíricos sobre desigualdades educacionais no Brasil foram realizados na década de 1970 e traziam evidências sobre a associação entre desigualdades de renda e escolar. Estes estudos e outros mais atuais apontam que políticas educacionais são também responsáveis pela redução das desigualdades no País, sem desconsiderar a influência de outros fatores.

Nos Censos Demográficos de 2000 e 2010, ao se comparar essa expansão entre a população na faixa etária de 20 a 29 anos – que deveria frequentar o ensino superior – e a população que declarou frequentar este nível de ensino, é possível constatar a importância de políticas públicas educacionais de expansão do acesso:

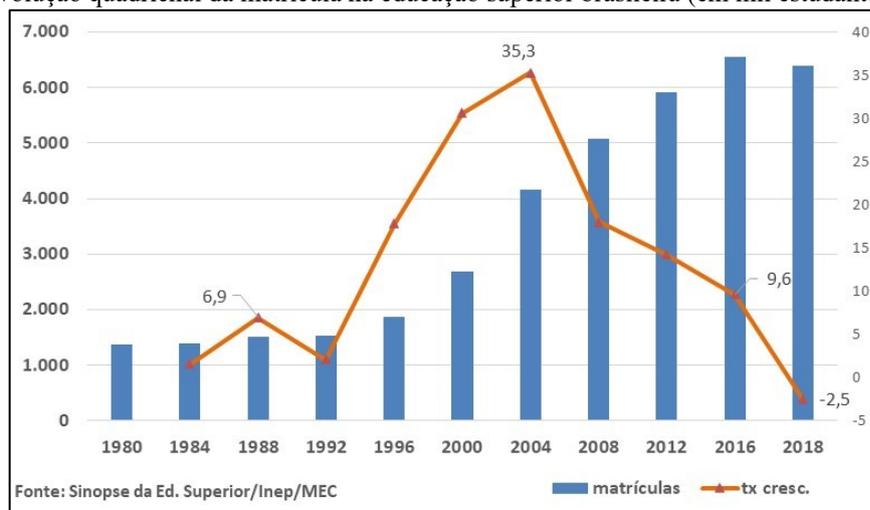
A tarefa a ser empreendida pelo setor público no sentido de promover e implementar políticas educacionais que interfiram nesse quadro, não será empreendimento fácil, mas certamente será desafiadora se caminhar no sentido da construção de uma sociedade mais justa e igualitária, onde a educação, para ser um dos alicerces da cidadania, precisa ser, necessariamente, democrática e de qualidade para todos. (IBGE, 2000, p. 64).

De acordo com o Censo Demográfico de 2000, a medida resolutiva para o “quadro perverso” (IBGE, 2000, p. 64) composto pelas diferenças educacionais observadas entre as raças, as áreas urbana e rural, os grupos etários e o baixo rendimento mensal *per capita* estaria na promoção e implementação de políticas públicas. Porém tanto a formulação quanto a implementação de políticas públicas requerem arranjos federativos e, portanto, estão sujeitas à dispersão de ações e de poder decisório. Diversos atores e níveis de governo acham-se envolvidos nas diferentes etapas dos processos de formulação e implementação, e o modo como articulam interesses e solucionam conflitos intervém nos resultados das políticas (LASCOURMES; LE GALÉS, 2012).

2.2 OFERTA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: CRESCIMENTO DAS INSTITUIÇÕES E DAS MATRÍCULAS

Se as informações demográficas apontam para o crescimento da demanda por educação superior, os dados relativos à matrícula indicam o comportamento pelo lado da oferta:

Gráfico 1 – Evolução quadrienal da matrícula na educação superior brasileira (em mil estudantes) – 1980-2018

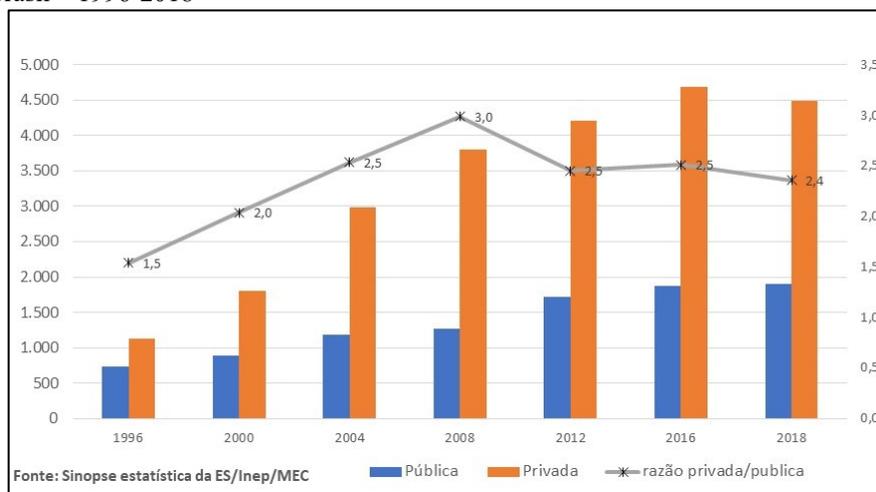


Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior (INEP/MEC 1980, 1984, 1988, 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016, 2018).

No Brasil, o crescimento da matrícula, aferido pelo Inep, e, conseqüentemente, a oferta de educação superior foram crescentes ao longo de 36 anos, exceto no último biênio (Gráfico 1). A série histórica revela que, no período de dois governos federais,¹ houve um expressivo crescimento das matrículas na educação superior. O intervalo de 1996 a 2016 apresentou taxas quadrienais de crescimento que ampliaram a oferta da educação superior no País. A primeira característica dessa expansão da oferta relaciona-se com a expansão da oferta de vagas no setor privado.

¹ Período referente aos mandatos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Gráfico 2 – Evolução quadrienal da matrícula na educação superior, de acordo com a entidade mantenedora – Brasil – 1996-2018



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior (INEP/MEC 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016, 2018).

O período de maior crescimento da matrícula – 1996 a 2008 – apresentou queda consistente na participação do setor público no total, ou seja, a expansão se fez pela via do empreendimento privado, como fartamente demonstrado na literatura (MOREIRA, 2014; SAMPAIO, 2014; ARRETCHE, 2015). Um dos efeitos esperados da expansão ocorrida no sistema de educação superior brasileiro estaria relacionado com a redução do número de candidatos por vagas disponíveis, pois, com políticas de expansão da oferta, esperava-se redução na seletividade de acesso à educação superior:

Tabela 4 – Relação candidatos inscritos em processos seletivos por vagas ofertadas para cursos de graduação presenciais, de acordo com as categorias das instituições ofertantes – Brasil – 2010-2019

Ano	Categoria	Total Geral	Universidades	Centros Universitários	Faculdades	IF e Cefet
2019	IES públicas	10,8	11,8	1,7	0,1	12,1
	IES privadas	1,7	2,1	1,6	–	*
	Brasil	3,0	4,8	1,6	–	12,1
2016	IES públicas	14,9	16,0	2,7	–	20,8
	IES privadas	1,7	1,9	1,6	–	*
	Brasil	3,5	5,5	1,6	1,5	20,8
2013	IES públicas	13,8	14,1	2,2	3,4	26,8
	IES privadas	1,6	1,9	1,6	1,4	*
	Brasil	3,5	5,6	1,6	1,5	26,8
2010	IES públicas	7,6	8,1	1,5	2,5	10,2
	IES privadas	1,2	1,4	1,1	1,2	*
	Brasil	2,1	3,3	1,1	1,2	10,2

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior (INEP/MEC 2010, 2013, 2016, 2019).

Notas: * Não se aplica dado numérico.

Sinal convencional utilizado: – Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Os dados da relação candidatos por vaga revelam para o conjunto do País que, ao longo da última década, a razão dessa relação foi crescente. Em especial para o acesso às universidades públicas e aos cursos tecnológicos (ofertados pelas instituições federais de educação profissional).² A oferta crescente de vagas em instituições privadas pouco reduziu a demanda por educação superior pública em instituições consideradas de maior prestígio, como as universidades, e produziu o paradoxal fenômeno da oferta de vagas sem demanda, devido à barreira socioeconômica. Políticas públicas e/ou sua ausência têm consequências. Neste caso, não se trata do fracasso das políticas públicas de expansão, mas dos efeitos das não políticas de regulação institucional da expansão da oferta privada e, ao mesmo tempo, da quase ausência de políticas para a expansão do acesso às IES públicas.

Se, ao expor o lado da demanda, é possível projetar a importância de políticas de ampliação do acesso à educação superior, em especial da discussão qualificada com a sociedade sobre o desenho dessas políticas, pelo lado da oferta, a regulação da expansão da educação privado-mercantil, mediante supervisão e avaliação pelo poder público, requer a análise das políticas atuais de regulação da educação superior, em cumprimento ao preceito constitucional de assegurar liberdade de ensino à iniciativa privada, desde que atendidas às seguintes condições: “I– cumprimento das normas gerais da educação nacional; II– autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (BRASIL, 1988, art. 209).

2.3 O CONTEXTO DE CRESCIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

No Brasil, o crescimento populacional ocorrido nos últimos 50 anos foi marcado por um processo de urbanização desordenado e associado à distribuição espacial desigual das oportunidades de renda e trabalho (CUNHA, 2015). “Nas décadas de 1960 e 1970, a ausência de serviços [públicos] era a dimensão principal a diferenciar lugares e grupos sociais” (MARQUES, 2015, p. 228), e essa desigualdade espacial ocorria também na oferta da educação superior.

Ribeiro, Ceneviva e Brito (2015a), ao pesquisarem a estratificação educacional entre jovens no Brasil (1960 a 2010), demonstram que o crescimento desigual do acesso ocorrido neste intervalo apresentou forte associação entre renda e chances de conclusão, mantendo-se em patamares superiores ao efeito de outros fatores, como cor/raça, escolaridade da mãe e

² Os dados das sinopses distinguem apenas os cursos tecnológicos ofertados pelas instituições federais, sem informações sobre instituições privadas.

características do núcleo familiar. Os autores concluem que, “[...] nos últimos cinquenta anos no Brasil, houve diminuição da desigualdade de oportunidades educacionais nos níveis educacionais básicos, persistência das desigualdades no nível médio e aumento da desigualdade no nível superior” (RIBEIRO; CENEVIVA; BRITO, 2015a, p. 108).

A população brasileira cresceu, mas se escolarizou de forma desigual:

O acesso à educação não se dá de forma uniforme para os diferentes segmentos sociais. Indivíduos privilegiados por sua origem têm mais chances de estudar por tempo mais longo, em instituições de melhor qualidade e na companhia de pessoas igualmente privilegiadas [...]. (RIBEIRO; SCHLEGEL, 2015b, p. 135).

Nesse sentido, além das políticas de inclusão, as políticas públicas redistributivas e de discriminação positiva são instrumentos necessários ao acesso e à permanência na educação superior com maior equidade. A lógica, segundo Ribeiro, Ceneviva e Brito (2015a), é que uma maior quantidade de pessoas atingindo determinado nível educacional gera, conseqüentemente, a demanda por ingresso no nível seguinte. Os autores do estudo ainda concluem que

As barreiras à entrada no sistema educacional e, principalmente, à conclusão do ensino básico, tão proeminentes nos anos 1960, 1970 e 1980, são gradualmente substituídas por obstáculos que se interpõem à progressão educacional rumo à conclusão do ensino médio e à entrada na universidade, notadamente a partir da década de 1990. (RIBEIRO; CENEVIVA; BRITO., 2015a, p. 107).

Entre essas barreiras, os autores apontam a origem social como um modelador relevante das chances de progressão educacional dos jovens. Somando-se estes aspectos, a expansão da oferta a cargo do mercado e o aumento da expectativa de acesso à educação superior por pessoas com baixa renda estabelecem um impasse para o qual a solução adotada pelo Brasil consistiu em programas que transferem recursos públicos para instituições privadas. Se a expansão da demanda por educação superior não é decorrência apenas do interesse mercantil, se a ampliação do acesso ao ensino médio vai pressionar as portas das IES por ingresso para jovens, em sua maioria de baixa renda, a relevância do desenho das políticas públicas de inclusão na educação superior está em coordenar a regulação do acesso e da permanência, a fim de reduzir as desigualdades.

Mancebo e Vale (2013, p. 82) sintetizaram quatro grandes linhas de ação para as análises das políticas de expansão da educação superior no país, a saber:

1. ações do governo federal expandindo vagas, matrículas e cursos nas instituições federais de ensino superior (Ifes);
2. a expansão da pós-graduação

com redefinição de seus rumos no sentido do empresariamento do conhecimento; 3. uma forte diferenciação de cursos, instituições e modalidades de ensino, cabendo destaque, desde o início desta década, à utilização do ensino a distância (EaD) e 4. um expressivo aumento das instituições de ensino superior (IES) com fins lucrativos, isto é, privado-mercantis.

Os aspectos que articulam essas ações podem ser observados nas políticas e nos programas federais de ampliação do acesso, especialmente na lacuna de políticas de regulação sistêmica em direção a maior equidade.

2.4 POLÍTICAS E PROGRAMAS FEDERAIS DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

A organização institucional da educação superior no País observa os dispositivos constitucionais (BRASIL, 1988, art. 207) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (BRASIL, 1996c). Foi sob esse quadro normativo que a educação superior brasileira passou por mudanças institucionais significativas a partir de meados da década de 1990. A expansão ocorrida no período se fez mediante outras políticas públicas de reorganização institucional e de financiamento público.

A Constituição Federal (CF) reafirmou, em 1988, o princípio jurídico-político de reconhecimento da autonomia (didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial) das universidades (BRASIL, 1988, art. 207), forma essa de organização prevalente na educação superior pública à época, mas em expansão no setor privado. Reconheceu ainda a liberdade de oferta do ensino pelo setor privado, conforme já referenciado (BRASIL, 1988, art. 209, inc. I e II).

A LDBEN (BRASIL, 1996c, art. 44), por sua vez, tipificou os cursos e programas a serem oferecidos neste nível e especificou as categorias de organização das IES públicas e privadas (BRASIL, 1996c, art. 20).³ Em 2019 (BRASIL, 2019d, art. 20), o Congresso Nacional alterou a classificação das instituições privadas de educação superior ao revogar o art. 20 da LDBEN. A classificação atual considera instituições públicas aquelas criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público; e instituições privadas, aquelas mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, além das comunitárias, na

³ Texto original aprovado em 1996 e posteriormente revogado pela Lei nº 13.868, de 3 de setembro de 2019 (BRASIL, 2019c).

forma da lei (BRASIL, 1996c, art. 19). Desse modo, IES privadas com finalidades lucrativas não mais se distinguem para fins de credenciamento e avaliação pelo poder público.⁴

Sampaio (2014) afirma que disposições normativas emanadas do MEC a partir da segunda metade da década de 1990, como a LDBEN e, especialmente, o Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997b), reconfiguraram o arranjo institucional da educação superior entre o setor privado e o setor público estabelecido no período anterior. A autora identifica a existência de uma relação de complementaridade entre a oferta privada e a oferta pública da educação superior até a segunda metade da década de 1990. O primeiro setor, direcionado para o atendimento das demandas de mão de obra, mediante investimentos privados, enquanto o setor público consolidava-se nas regiões Sul e Sudeste, concentrando-se em cursos de graduação voltados para a formação de futuros pesquisadores na pós-graduação e de mão de obra mais qualificada. Acrescenta Sampaio (2014, p. 108):

É consenso entre os diferentes atores do sistema de ensino superior de que o Decreto 2.306 de 1997, constitui um divisor de águas no ensino superior e cujos efeitos estão expressos na sua atual configuração [pois]:

- fomentou e legitimou a mercantilização do ensino superior no país;
- reconheceu, legalizou e regulamentou o ensino superior como atividade lucrativa;
- possibilitou maior lucratividade para a atividade de ensino e,
- estabeleceu novas formas de controle para as instituições de ensino superior privadas.

O reconhecimento de IES com finalidades lucrativas por parte da LDBEN (BRASIL, 1996), associado à posterior regulamentação por Decreto (BRASIL, 1997b), demarcou políticas públicas de educação que reorganizaram o arranjo sistêmico:

Ao assumir a forma legal ‘com finalidade lucrativa’ as entidades mantenedoras adquirem o direito de transformar as instituições de ensino superior (as mantidas) em mercadorias e, como tais, passíveis de serem vendidas e compradas no mercado. (SAMPAIO, 2014, p. 113).

À época, esses novos instrumentos de políticas públicas atendiam aos interesses do empresariado privado, ao estabelecerem regras de distinção entre IES lucrativas e não lucrativas, pois traziam maior segurança jurídica para vender ‘instituições de ensino’, e não apenas vagas. Porém a alteração efetuada em 2019, ao classificá-las como privadas e comunitárias (BRASIL, 2019d, art. 19), permite o registro e o tratamento indiferenciado entre

⁴ “Até 1997 não se previa o serviço educacional com finalidade lucrativa e, portanto, estendia[-se] a isenção fiscal a todos os estabelecimentos mantidos por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Os empresários do setor privado, considerando o benefício da isenção fiscal, jamais discutiram abertamente o caráter *for profit* de suas atividades” (SAMPAIO, 2014, p. 109).

aquelas que são lucrativas e as que não o são. O preceito constitucional que autoriza a destinação de recursos públicos a escolas que comprovem finalidade não lucrativa (BRASIL, 1988, art. 213) era operacionalizado pela classificação das IES, conforme estabelecido no texto constitucional e na redação original da LDBEN/1996, que as enquadravam na categoria de particulares em sentido estrito (BRASIL, 1996c, art. 20). A função de regulação sistêmica do poder público requer base de informações que possibilite comparar instituições, respeitadas suas diferenças.

2.4.1 Políticas de financiamento da expansão privada e regulação

Com escassa regulação e a força de novos atores (setor privado lucrativo), a privatização e a diferenciação institucional pressionaram por políticas públicas de continuidade do crescimento na educação superior. O fomento à expansão adveio de programas federais de financiamento ao setor privado. Por meio do Programa de Crédito Educativo (Creduc), até a CF/1988, o acesso de alunos pobres à educação superior era financiado com recursos de um Fundo de Assistência Social derivado de rendimentos de loterias. A partir da CF/1988, o crédito educativo passou a ser operado com recursos diretos do MEC, administrados pela Caixa Econômica Federal. Em 1991, esse programa entrou em crise por falta de recursos e pela inexistência de mecanismos de correção dos débitos pela inflação (OLIVEIRA, 2000).

Em substituição, em 1999 – governo Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) –, foi criado o Programa de Financiamento Estudantil (Fies),⁵ mantido por governos posteriores com algumas alterações. A regulamentação inicial do Fies (BRASIL, 2001, art. 1º, § 2º) autorizava a destinação de recursos públicos para estudantes de todos os cursos superiores não gratuitos [*sic!*], desde que apresentassem avaliação positiva (conceito maior ou igual a 3) por parte do MEC, com taxa de juros subsidiada para estudantes de famílias com renda mensal de até 20 salários-mínimos. Em 2017, o financiamento foi estendido aos estudantes matriculados na educação profissional técnica e tecnológica e aos de programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva (BRASIL, 2017b). O Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE) informa o repasse de quase R\$ 8 bilhões por meio do Fies em 2020 e de aproximadamente R\$ 97 bilhões no período de 2010 a 2019, dos quais 43,9% foram destinados à Região Sudeste.⁶ Ainda são poucas as pesquisas avaliativas capazes de dimensionar o impacto do Fies sobre a

⁵ Atualmente denominado Fundo de Financiamento Estudantil, o Fies foi criado em 2001 (Lei nº 10.260, de 12 de julho), após conversão em lei de Medida Provisória editada em 1999.

⁶ Informação disponível em: <https://bit.ly/2Nlsm7>. Acesso em: 16 nov. 2020.

expansão da rede privada de educação superior. Entretanto, autores com abordagens diferenciadas reiteram a importância do ‘incentivo’ do Fies para o crescimento das matrículas nas IES privadas (SAMPAIO, 2014) e da renúncia financeira efetuada pela União para a implementação deste financiamento ao estudante (CHAVES; AMARAL, 2016), bem como para a redução da inadimplência no setor privado (GEMAQUE; CHAVES, 2010), etc.

Foi criado um segundo programa voltado para a ampliação do acesso à educação superior – Programa Universidade para todos (ProUni) –, com a finalidade de conceder bolsas de estudos a estudantes que atendessem a critérios de renda familiar e desempenho (BRASIL, 2005a). O financiamento deste programa limita-se aos valores da desoneração fiscal concedida às IES privadas, e, dessa forma, verifica-se o direcionamento de recursos públicos para o custeio de vagas ‘ociosas’ em instituições privadas. Segundo Sampaio (2014, p. 123), “[...] as instituições privadas ampliam o número de vagas sabendo de antemão que elas não serão preenchidas. Postas à disposição do ProUni que, em contrapartida, beneficia as instituições com reduções de impostos”.

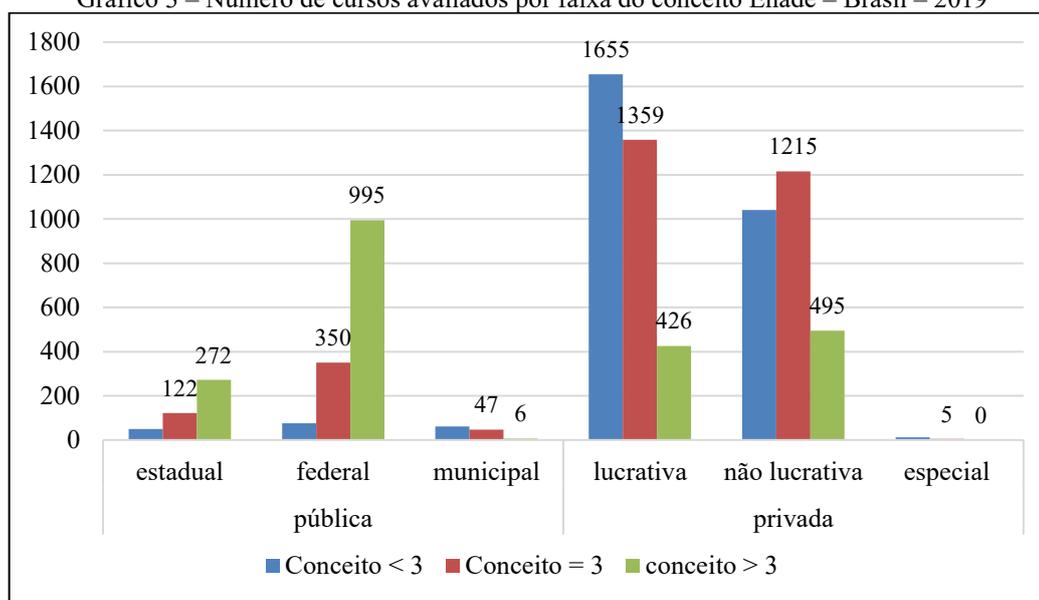
O ProUni estabelece três condições para o acesso do estudante ao seu processo seletivo, a saber: ter cursado o ensino médio em instituição pública, apresentar renda familiar *per capita* inferior a um salário-mínimo e meio, ou ser portador de deficiência. Condiciona também a manutenção da bolsa ao desempenho acadêmico do(a) estudante.

Tanto o Fies quanto o ProUni estabelecem como exigência para as IES privadas que os cursos participantes apresentem “avaliação positiva” (BRASIL, 2001, art. 1º) ou observem critérios de desempenho estabelecidos pelo Sinaes (BRASIL, 2004a, art. 7º, § 4º). A penalidade prevista para o curso que não cumprir o critério de desempenho é sua desvinculação dos programas, no entanto a regulamentação do ProUni permite que, no caso de desvinculação de um curso, as bolsas sejam redistribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição.

Essas contrapartidas das IES são estabelecidas de modo genérico e pouco seletivo. Dessa forma, a regulamentação do Fies, aparentemente mais precisa, estabelece que o curso deverá apresentar conceito maior ou igual a três.⁷ São três os conceitos do Sinaes para a avaliação dos cursos. O chamado ‘conceito Enade’ avalia o curso por intermédio do desempenho de seus estudantes em testes padronizados.

⁷ A Portaria Normativa nº 1, de 22 de janeiro de 2010, regulamentou a observância ao Conceito de Curso e ao Conceito Preliminar de Curso como critério para a participação dos cursos no Fies.

Gráfico 3 – Número de cursos avaliados por faixa do conceito Enade – Brasil – 2019



Fonte: Indicadores de qualidade do Inep/MEC (BRASIL, 2019).

Em 2019, foram avaliados os cursos das áreas das ciências agrárias, das ciências da saúde, das engenharias, da arquitetura e urbanismo e os cursos tecnológicos de ambiente e saúde, produção alimentícia, recursos naturais, militares e de segurança. Compõem essa área cursos considerados como de maior prestígio social, como medicina, engenharias, veterinária, odontologia, farmácia, etc., o que resultaria em maior concorrência e seletividade social. No entanto, a distribuição do conceito Enade (Gráfico 3) revela que quase a metade (48,1%) dos cursos de instituições privado-lucrativas avaliados apresentaram conceito inferior a três e, portanto, deveriam ser impedidos de participar dos programas públicos de financiamento.

Um sistema nacional de monitoramento eletrônico, denominado *e-MEC*, foi desenvolvido para receber das IES dados de cada curso e instituição. Constitui ferramenta para o monitoramento e controle da tramitação dos processos de regulação, avaliação e supervisão do ensino superior no País (BRASIL, 2007f, 2007g, 2017c). As IES ofertantes de cursos de graduação e de educação profissional e tecnológica, públicas e privadas, devem registrar seus dados institucionais e o projeto pedagógico de cada curso ofertado.

2.4.2 Políticas de financiamento e regulação da expansão das instituições federais

O Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) foi instituído em 2007, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e da permanência na educação superior, no nível de graduação, com vistas ao melhor

aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos existentes nas universidades federais (BRASIL, 2007c, art. 1º). Este objetivo pressupunha a existência de capacidade ociosa nessas instituições. O Reuni compõe o grupo de atividades do Programa nº 1.073, denominado como ‘Brasil Universitário’ pelo Plano Plurianual 2008-2011. Este programa tinha por objetivo ampliar o acesso à graduação, à pesquisa e à extensão, a fim de disseminar o conhecimento, tendo como público-alvo alunos(as) e professores(as) das Ifes, além de recursos para bolsistas das IES privadas (BRASIL, 2008a).

O Reuni condicionava as transferências financeiras para cobertura das despesas correntes nas universidades federais à elaboração prévia dos respectivos Planos de Reestruturação. A aprovação dos Planos de Reestruturação, por sua vez, condicionava-se ao cumprimento dos objetivos fixados no regulamento do programa (BRASIL, 2007c). Sua implementação foi iniciada por meio de duas chamadas públicas (MEC/SESU nº 8/2007a), com previsão de implantação no primeiro e no segundo semestres de 2008, e contou com a participação de todas as universidades federais. A transferência de recursos para o financiamento dos planos apresentados pelas IES, após a aprovação pela Secretaria de Educação Superior (SESu), estava condicionada à assinatura de documento que vinculava os valores transferidos ao cumprimento das etapas estabelecidas nos planos (BRASIL, 2007c, art. 6º).

As universidades federais aderiram a esse “termo de pactuação de metas”, ou seja, um contrato de gestão com o MEC – instrumento-chave na Reforma de Bresser-Pereira, pelo qual o governo prometia um acréscimo de recursos limitado a 20% das despesas de custeio e pessoal, condicionado à capacidade orçamentária e operacional do referido ministério. (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015, p. 38).

Os Planos de Reestruturação, quando aprovados, constituíam verdadeiros contratos de gestão entre o Executivo Federal e as IES implementadoras. Tais procedimentos evocam a noção de “contratualização” (ANTICO *et al.*, 2013) na gestão de políticas públicas. No caso do Reuni, o objetivo governamental era aumentar e ‘otimizar’ a oferta de educação superior pública. Mas o Programa, voltado para a expansão da educação superior pública e gratuita, ao convocar as IES federais para elaborar Planos de Reestruturação, respeitados os objetivos governamentais, introduziu na relação entre a entidade mantenedora (no caso, o MEC) regras de gestão por resultados. Para Araújo e Pinheiro (2010), no âmbito do ensino superior público, ao romper com a lógica burocrática, cujo foco está nos processos, o Reuni passou a desenvolver

relações pré-estabelecidas entre o MEC e as IES, via contratualização, numa lógica de responsabilização que tem por escopo os resultados.

2.5 OFERTA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA E TECNOLÓGICA

Currículos atentos às novas necessidades sociais de formação profissional impulsionam a diferenciação sistêmica, mas, no caso brasileiro, essa diversificação estaria representada também pela expansão da educação profissional e pela criação de cursos tecnológicos. No texto original da LDBEN/1996 (BRASIL, 1996c, art. 39), a educação profissional foi caracterizada como uma modalidade educacional articulada a diferentes formas de educação e de trabalho, bem como à ciência e à tecnologia. A redação inicial da LDBEN/1996 incluía a formação tecnológica nos campos de conhecimento compreendidos na educação básica, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio (BRASIL, 1996c, art. 32, inc. II; art. 35, inc. IV).

2.5.1 A Educação Profissional Técnica de Nível Médio

A educação profissional técnica de nível médio, conforme estabelecida pela LDBEN/1996 (BRASIL, 1996c, seção IV-A), constitui modalidade de educação passível de ser articulada ao ensino médio. No ano seguinte à aprovação da LDBEN, a regulamentação dos currículos de ensino médio e das finalidades da educação profissional, mediante o Decreto nº 2.208/1997 (BRASIL, 1997d): a) introduziu o conceito de competências como diretriz para os arranjos curriculares dos cursos de educação profissional: “É o Decreto nº 2.208/1997 e sua posterior regulamentação que darão uma certa conotação ‘científica’ à noção de competências, a ser utilizada como principal referência para a elaboração de currículos de cursos de educação profissional” (RAMOS, 2007, p. 546); b) normatizou a estratificação da formação de acordo com o nível de escolaridade dos estudantes, instituindo os cursos tecnológicos de nível superior e as formas institucionais de cursos técnicos de nível médio: concomitante e subsequente.

A esse respeito, Kuenzer (2007) afirma que, apesar da revogação desse decreto, ocorrida em 2004, pelo Decreto nº 5.154, de 23 de julho (BRASIL, 2004b), permaneceram as alterações sistêmicas introduzidas em 1997, como a estratificação da formação técnica e a “[...] manutenção do verdadeiro balcão de negócios em que se transformaram as instituições públicas e privadas de educação profissional” (KUENZER, 2007, p. 501), posteriormente impulsionadas por programas federais de transferência de recursos ao setor privado. De acordo com Kuenzer

(2007), a LDBEN/1996 já contemplava a possibilidade de cursos integrados ao ensino médio (BRASIL, 1996c, art. 36, § 2º), e o novo Decreto (BRASIL, 2004b) apenas ‘recriou’ os cursos técnicos de nível médio e incorporou “[...] todas as modalidades de educação profissional por ele propostas, com pequenas mudanças de denominação” (KUENZER, 2007, p. 500). Por outro lado, Ramos (2007) argumenta que o Decreto nº 5.154/2004 procurou rever as nomenclaturas e a estratificação da educação profissional, além de tornar evidente a educação técnica integrada ao ensino médio. Em articulação com o Decreto nº 2.306/1997, a Portaria nº 646, de 14 de maio de 1997, assim estabeleceu:

Art. 3º - As instituições federais de educação tecnológica ficam autorizadas a manter ensino médio, com matrícula independente da educação profissional, oferecendo o máximo de 50% do total de vagas oferecidas para os cursos regulares em 1997, observando o disposto na Lei nº 9394/96. (BRASIL, 1997a).

Essa imposição de dupla matrícula, sendo uma para o ensino médio regular e a outra para a educação profissional, acabou por estimular a oferta de matrículas na educação profissional.

Tabela 5 – Número de escolas com oferta de educação profissional, de acordo com a entidade administrativa – Brasil – 1998⁸

Entidade administrativa	Ensino médio e profissionalizante		Educação profissional independente do ensino médio	
	Nº	%	Nº	%
Estadual	4.717	57,10	215	27,20
Federal	129	1,60	54	6,80
Municipal	1.053	12,80	28	3,50
Particular	2.359	28,60	493	62,40
Brasil	8.258	100,00	790	100,00

Fonte: Censo Escolar (INEP, 1999).

Foi na forma de cursos concomitantes que a oferta institucional dos setores público e privado se concentrou em 1998 (cursos profissionalizantes de nível médio). A educação profissional subsequente ao ensino médio teve oferta reduzida no período após à LDBEN/1996 ser sancionada (Tabela 5). Ainda em 1998, a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 (BRASIL,

⁸ Em 1998, o questionário do Censo Escolar diferenciava o ensino profissionalizante da educação profissional, da seguinte forma: o profissionalizante achava-se articulado ao ensino médio, e a educação profissional de nível técnico denominava cursos com organização própria e independente do ensino médio, com oferta concomitante ou sequencial.

1998b), determinou que a expansão da oferta de educação profissional se daria mediante parceria com estados e municípios, o que limitou o crescimento das instituições federais que ofertavam educação profissional.

Nesse contexto normativo que marcou o final dos anos 1990, a implementação do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), em 1997, estimulou ainda mais a participação do setor privado na oferta da educação profissional, por meio da criação de um modelo de “gestão institucional inteiramente aberto” (BRASIL, 1997c). Este cenário começou a apresentar-se sob um outro foco a partir de 2003, ano marcado pela transição de governos. O projeto político do novo governo para a educação profissional defendia uma maior participação do Estado e acabou por viabilizar o plano de expansão da rede federal de ensino, tema que será abordado na próxima seção deste capítulo.

Em 20 de dezembro de 2012, a Resolução nº 6 da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) (BRASIL, 2012b) definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM) e regulamentou suas formas de oferta – articulada ou subsequente – por instituições de educação públicas e privadas. Estas podem ofertá-la mediante três tipos estratificados de curso, qual sejam:

Art. 2º [...]
Formação inicial e continuada ou qualificação profissional (FIC);
Educação profissional técnica de nível médio;
Educação profissional tecnológica, de graduação e pós-graduação;
(BRASIL, 2012b).

As DCNs autorizaram também a oferta nas formas articulada (integrada ou concomitante) ou subsequente ao ensino médio (BRASIL, 2012b, art. 3º). Além disso, mantiveram a estratificação da formação de acordo com o nível de escolaridade dos estudantes, a oferta de cursos tecnológicos e as formas institucionais de cursar a educação profissional (integrada, concomitante ou subsequente).

A organização dos cursos técnicos de nível médio deve observar o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT), que é dividido em eixos tecnológicos, cada qual abarcando um determinado quantitativo de cursos técnicos. O CNCT regulamenta as cargas horárias mínimas de cada curso, o perfil profissional de conclusão, a infraestrutura mínima requerida, o campo de atuação, as ocupações associadas à Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), as normas associadas ao exercício profissional e, por fim, as possibilidades de certificação intermediária

em cursos de qualificação profissional, de formação continuada em cursos de especialização e de verticalização para cursos de graduação no itinerário formativo (BRASIL, 2008b).

As instituições escolares de educação profissional de nível médio devem inserir dados dos planos dos cursos técnicos ofertados, bem como registrar os diplomas emitidos no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec) como requisitos para assegurar a validade nacional do certificado emitido. O Sistec, instituído e implementado pelo MEC em 2009, é responsável por sistematizar as informações sobre os cursos técnicos de nível médio e sobre seus alunos. Este sistema deve ser alimentado por instituições públicas e privadas de educação profissional (BRASIL, 2009).

No intervalo de 1998 a 2019, a educação profissional passou por um movimento de expansão e diversificação acelerado. Se o Censo Escolar de 1998 registrava 9.048 estabelecimentos de ensino com a oferta de educação profissional técnica (Tabela 6), no intervalo de 21 anos, o número de estabelecimentos registrados com oferta de ensino fundamental passou para 10.615:

Tabela 6 – Número de estabelecimentos com oferta de educação profissional, por tipo de curso e de acordo com a entidade administrativa – Brasil – 2019

Entidade administrativa	Cursos técnicos integrados		Cursos técnicos			Cursos FIC ⁽¹⁾		
	Ao ensino médio	Ensino médio formação magistério	Concomitantes	Subsequentes	Integrados à EJA (ensino médio)	Concomitante	Integrado à EJA (ensino fundamental)	Integrado à EJA (ensino Médio)
Federal	542	2	219	506	126	28	8	15
Estadual	1.388	603	674	1.201	197	33	39	63
Municipal	20	27	58	69	1	2	101	–
Pública	1.950	632	951	1.776	324	63	148	78
Privada	184	60	1.765	2.433	10	230	6	5
Brasil	2.134	692	2.716	4.209	334	293	154	83

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica (IBGE, 2019).

Nota: ⁽¹⁾ Cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional.

Sinal convencional utilizado: – Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

A expansão ocorrida nesse intervalo significou também alterações no arranjo político-pedagógico dos cursos ofertados. O setor público mantém instituições escolares com cursos técnicos integrados ao ensino profissional, e a oferta do setor privado está organizada em estabelecimentos com cursos concomitantes ou subsequentes (Tabela 6). A comparação com a situação de 1998 (Tabela 5) revela a alteração processada na oferta de educação profissional privada.

2.5.2 Programa de Educação Profissional e Tecnológica: o Pronatec

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira (BRASIL, 2011). De acordo com Feres (2015, p. 91),

[...] o Pronatec se constituiu numa política estruturante para a EPT [Educação Profissional e Tecnológica] no País e representa uma resposta do Governo Federal à demanda por formação e qualificação profissional em larga escala. Ele é formado por iniciativas novas e preexistentes, que promoveram a acesso à formação profissional por meio de mais de oito milhões de matrículas entre os anos de 2011 e 2014.

Entre as ações do Pronatec, encontra-se a oferta de bolsas de estudos, denominadas como ‘Bolsas-Formação’. O público-alvo eram os estudantes egressos da rede pública de ensino regular, os estudantes da educação de jovens e adultos (EJA), os beneficiários dos programas federais de transferência de renda e os egressos do ensino médio privado (desde que na condição de bolsistas integrais). Este público poderia ser beneficiado com a ‘Bolsa-Formação Estudante’. Já os trabalhadores (parte integrante do público-alvo do programa) e os estudantes de cursos FIC poderiam ser contemplados com a ‘Bolsa-Formação Trabalhador’. Estas bolsas poderiam ser ofertadas aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior e de educação profissional de nível técnico.

O financiamento dessas bolsas ocorria por meio da transferência de recursos da esfera pública às instituições ofertantes. No caso do setor privado, era necessário estabelecer relação de contrato entre a instituição de ensino e o Governo Federal, relação esta celebrada com a assinatura de ‘termo de adesão’. As transferências de recursos por parte da União às instituições públicas de educação profissional e às integrantes do Sistema ‘S’ estavam devidamente reguladas em lei, mas sem previsão de assinatura de termo ou convênio, ou seja, dispensavam

“[...] a realização de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos” (BRASIL, 2011, art. 6º, § 1º). Desse modo, apenas as IES e as instituições de EPTNM privadas estavam sujeitas à assinatura de termo de adesão para que fossem garantidos os repasses de recursos financeiros pela União.

Sob a justificativa de expansão da oferta de educação profissional, o Pronatec autorizou todas as instituições privadas de educação superior e de educação técnica de nível médio, bem como as do Sistema ‘S’, a criarem novos cursos técnicos de nível médio e de tecnologia e a aumentarem o número de vagas nos cursos já existentes (BRASIL, 2011). Além da oferta de bolsas, o Pronatec também possibilitou o financiamento da educação profissional e tecnológica através do Fies Técnico e do Fies Empresa. “O financiamento da educação profissional e tecnológica poderá ser contratado pelo estudante, em caráter individual, ou por empresa, para custeio da formação profissional e tecnológica de trabalhadores” (BRASIL, 2011, art. 5º-B).

Foi por meio do subprograma Bolsa-Formação que ocorreram as transferências de recursos da esfera pública para a esfera privada. De acordo com Ramos (2014, p. 104), “[...] a ação diferencial do Pronatec foi proporcionar, com subsídio público, o acesso de estudantes e trabalhadores a vagas de educação profissional técnica de nível médio e de formação inicial e continuada em instituições privadas”.

2.5.3 A educação profissional tecnológica

A educação profissional abrange também os cursos tecnológicos de nível superior, e as informações a este respeito são coletadas pelo Censo da Educação Superior, realizado pelo Inep.

Tabela 7 – Matrícula nos cursos profissionais de nível técnico, de acordo com a entidade administrativa – Brasil – 2018

Etapa/modalidade	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Curso Técnico Integrado ao Ensino Médio	192.233	285.996	340	19.222	505.791
Ensino Médio com curso normal (magistério)	–	72.921	2.790	3.062	78.773
Curso Técnico concomitante ao ensino médio	42.107	77.041	5.047	230.151	354.346
Curso Técnico subsequente ao ensino médio	120.574	263.761	11.747	498.780	894.862
Curso Técnico de nível médio, integrado à EJA	8.108	25.234	570	1.233	35.145
EJA ensino fundamental e formação técnica inicial (Programa Projovem Urbano – federal)	–	185	409	–	594
Curso FIC ⁽¹⁾ Concomitante	928	3.302	73	17.285	21.588
Curso FIC ⁽¹⁾ integrado na modalidade EJA de nível fundamental	364	576	3.498	663	5.101
Curso FIC ⁽¹⁾ integrado na modalidade EJA de nível médio	947	5.782	–	301	7.030
Total por entidade administrativa	365.261	734.798	32.474	770.697	1.903.230

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica (INEP, 2018).

Notas: ⁽¹⁾ Curso de Formação Inicial e Continuada com a finalidade de capacitar e atualizar o estudante, destinados a pessoas com escolaridade variável, são considerados como cursos de livre oferta se não estiverem articulados com etapas da educação básica.

O setor privado é responsável por 71,3% das matrículas nessa modalidade de educação profissional, ao passo que o conjunto do setor público responde por apenas 28,7%. A participação da matrícula em cursos tecnológicos nos Institutos e Centros Federais é expressiva (58,2%) quando comparada ao total das redes públicas. Para esta modalidade de curso – tecnológicos – a avaliação institucional acha-se dentro do quadro normativo do Sinaes.

A redação original da LDBEN/1996 estabeleceu que a educação profissional deveria ser organizada de modo articulado com a educação regular (BRASIL, 1996c, art. 40). A educação profissional de nível superior – os cursos tecnológicos – foi instituída por decreto no ano seguinte à LDBEN/1996 (BRASIL, 1997d).

Em 2002, o Conselho Pleno (CP) do CNE instituiu as DCNs para os cursos superiores de tecnologia. As Diretrizes recomendam a equivalência dos cursos tecnológicos aos de graduação, porém com finalidades profissionais e científicas mais específicas. Após ressaltar a necessária autonomia das instituições que ofertam cursos tecnológicos, o relator das DCNs atesta:

O exercício da autonomia escolar inclui obrigatoriamente a prestação de contas dos resultados. Esta requer informações sobre a aprendizagem dos alunos e sobre o funcionamento das instituições escolares. Como decorrência, a plena observância do princípio da autonomia da escola na formulação e na execução de seu projeto pedagógico é indispensável e requer **a criação de sistemas de avaliação** que permitam coleta, comparação e difusão dos resultados em âmbito nacional. (BRASIL, 2002a, p. 33, grifos nossos).

O Parecer CNE/CP nº 29, de 3 de dezembro de 2002, que fundamenta a Resolução CNE/CEB nº 3, de 18 de dezembro de 2002, associa o requisito de autonomia das instituições ofertantes de educação tecnológica à organização do sistema nacional de avaliação, mas sem mencionar o objeto desta avaliação. Dispositivo da Resolução conferiu prazo de dois anos para que o CNE promovesse a avaliação das políticas públicas de implantação dos cursos superiores de tecnologia (BRASIL, 2002b, art. 15).

Os cursos superiores de tecnologia ou de formação de tecnólogos podem ser ofertados por instituições de ensino públicas e privadas, para egressos do ensino médio ou do ensino médio técnico. As cargas horárias mínimas dos cursos de tecnologia variam entre 1.600, 2.000 e 2.400 horas, conforme a área profissional correspondente. Estes cursos podem ser organizados em módulos, e, a cada conclusão de módulo, ou conjunto de módulos, o estudante poderá ser certificado naquela área específica durante o percurso formativo: “O concluinte de módulos correspondentes a qualificações profissionais fará jus ao respectivo Certificado de Qualificação Profissional de Nível Tecnológico” (BRASIL, 2002a, art. 5º, §1º).

Assim como acontece nos cursos técnicos de nível médio, os cursos de tecnologia também se enquadram no CNCST, criado em 2006, por meio do Decreto nº 5.773, de 9 de maio, que aborda a regulação dos cursos superiores no sistema federal de ensino (BRASIL, 2006, art. 5ª, §3º, inc. VI).⁹

O CNCST também foi responsável por viabilizar a aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) para os egressos dos cursos superiores de tecnologia.

O catálogo organiza e orienta a oferta de cursos superiores de tecnologia, inspirado nas diretrizes curriculares nacionais e em sintonia com a dinâmica do setor produtivo e as expectativas da sociedade. Em função do catálogo, a partir de 2007 foi possível aplicar o Enade em alunos de cursos superiores de tecnologia. (BRASIL, 2018a).

Em sua terceira versão, o CNCST abrange treze eixos tecnológicos, com as respectivas diretrizes curriculares, cargas horárias e infraestrutura mínima recomendada para cada curso.

2.6 A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL PÚBLICA: O VIÉS DA CONTRATUALIZAÇÃO

O Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007, estabeleceu diretrizes para a integração do conjunto de instituições federais de educação tecnológica:

Art. 3 O processo de integração terá início com a celebração de acordo entre instituições federais de educação profissional e tecnológica, que formalizará a agregação voluntária de Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet), Escolas Técnicas Federais (ETF), Escolas Agrotécnicas Federais (EAF) e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, localizados em um mesmo Estado.

§ 1º O processo de integração será supervisionado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação.

§ 2º O termo de acordo deverá ser aprovado pelos órgãos superiores de gestão de cada uma das instituições envolvidas. (BRASIL, 2007b, art. 3º).

Essa integração estava alinhada ao processo de expansão das instituições federais de educação profissional e tecnológica, iniciado por meio da revogação do parágrafo 5º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994 (BRASIL, 1994c), que proibia a criação de novas unidades de ensino profissional federais. De acordo com a Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005 (BRASIL, 2005b), a expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, deveria ocorrer preferencialmente em parceria com

⁹ Revogado posteriormente (BRASIL, 2017), a competência para elaboração do CNCST permaneceu com a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC.

estados, municípios, o Distrito Federal, o setor produtivo ou as organizações não governamentais, que seriam responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino (BRASIL, 2005b).

O Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, criado pelo MEC em 2005, via Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), tinha por objetivo central ampliar o número de instituições federais de educação profissional em todo o território brasileiro. Além disso, o plano buscava equilibrar a distribuição espacial e a abrangência destas instituições, visando com isso ampliar o acesso da população à educação profissional e tecnológica (BRASIL, 2018g).

O processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional foi planejado por etapas, como descrito no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Fases do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional

Fases da expansão	Características
Fase I	Iniciada em 2005. Construção de escolas em unidades da federação ainda desprovidas destas instituições (Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal). Instalação de instituições federais de educação profissional nas periferias de grandes centros urbanos e municípios do interior. Previsão de 5 escolas técnicas federais e de 4 (quatro) escolas agrotécnicas federais. Implantação de 33 novas unidades de ensino descentralizadas (23 unidades da federação com a instalação de pelo menos uma instituição federal de educação tecnológica).
Fase II	Iniciada em 2007. Setec e MEC estabelecem como meta a criação, em 4 anos, de mais 150 novas instituições federais de educação tecnológica. As instituições foram distribuídas nos 26 estados e no Distrito Federal, contemplando 150 municípios diferentes, escolhidos pelo próprio MEC, após a manifestação de interesse por parte das prefeituras.
Fase III	Iniciada em 2011. Estabeleceu um projeto para a criação de 208 novas unidades até 2014, permanecendo os propósitos de superação das desigualdades regionais e de viabilização das condições para acesso a cursos de formação profissional e tecnológica como ferramentas para melhoria de vida da população. Como resultado, a expansão e interiorização das instituições federais de educação profissional e tecnológica partiu, em 2006, de um total de 144 unidades e chegou, em 2018, a 659 unidades em todo o país, das quais 643 já se encontram em funcionamento.

Fonte: EXPANSÃO... ([2019?]).

Em 2007, a Setec e o MEC divulgaram a Chamada Pública nº 1/2007 (BRASIL, 2007d), para acolher propostas de apoio à implantação de novas instituições federais de educação tecnológica. Visava-se contemplar, no âmbito do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica, 150 municípios, selecionados nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal.¹⁰ De acordo com o documento, caberia às prefeituras das cidades selecionadas e ao

¹⁰ A relação dos municípios consta do Anexo I da Chamada Pública MEC/Setec nº 001/2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/edital_chamadapublica.pdf. Acesso em: 13 out. 2018.

governo do Distrito Federal apresentar propostas de apoio ao estabelecimento dos novos órgãos federais de ensino e também doar à União ou ao IF indicado a área destinada à sua alocação.

Ao final do mesmo ano, foi divulgada a Chamada Pública MEC/Setec nº 2/2007 (BRASIL, 2007e), com o objetivo de receber propostas para constituição dos novos IFs. Estas novas instituições seriam constituídas:

- 2.2.1 mediante transformação de Centro Federal de Educação Tecnológica, de Escola Técnica Federal ou de Escola Técnica vinculada à Universidade Federal;
- 2.2.2 mediante integração de duas ou mais instituições federais de educação profissional e tecnológica de um mesmo estado. (BRASIL, 2007e).

A chamada inicial previa a apresentação de propostas, por parte dos municípios, para a criação e manutenção de instituições voltadas à educação profissional pela União. A nova chamada redirecionou os atores responsáveis pela apresentação de novas propostas, nestes termos:

- 3.1. Poderão candidatar-se à apresentação das propostas de que trata o presente instrumento:
 - 3.1.1 os Centros Federais de Educação Tecnológica, individualmente, ou em conjunto com outras instituições federais de educação profissional e tecnológica de seu estado;
 - 3.1.2 a Escola Técnica Federal de Palmas, individualmente, ou em conjunto com a Escola Agrotécnica Federal de Araguatins;
 - 3.1.3 duas ou mais Escolas Agrotécnicas Federais, situadas em uma mesma Unidade da Federação, mediante apresentação de proposta conjunta; e
 - 3.1.4 a Escola Técnica vinculada à Universidade Federal do Paraná. (BRASIL, 2007e).

Se a primeira chamada pública expressou o interesse do MEC, naquele período, em ampliar o número de instituições públicas voltadas à educação profissional, a segunda chamada complementou a primeira, haja vista que o MEC divulgou nova estratégia de expansão, por meio da integração, conforme anunciado no Decreto nº 6.095/2007 (BRASIL, 2007b). A segunda chamada pública (BRASIL, 2007e) voltava-se para a expansão do atendimento nas instituições já existentes. No ano seguinte à divulgação dessas chamadas públicas, foi aprovada a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, criando os 38 IFs (BRASIL, 2008e).

Os IFs são detentores de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar (BRASIL, 2008e, art. 1º). Os Institutos Federais estão autorizados a ofertar cursos FIC, cursos técnicos de nível médio (articulados ou não com o ensino médio), cursos de graduação (bacharelados, licenciaturas, tecnólogos) e cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu* (BRASIL, 2008e, art. 7º), preferencialmente na área tecnológica.

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica conta atualmente com 67 unidades distribuídas pelo Brasil. São 38 IFs, 2 Cefets, 25 escolas técnicas vinculadas às Universidades, mais o Colégio Dom Pedro II e uma Universidade Tecnológica. Os 38 IFs, criados em 2008, fazem parte do Plano Plurianual 2008-2011, Programa 1.062, ‘Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica’, referente à expansão e à reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (BRASIL, 2008e).

Os IFs possuem as seguintes características e finalidades:

- I- ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;
- II- desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;
- III- promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infra-estrutura [*sic passim*] física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão;
- IV- orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal;
- V- constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica;
- VI- qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;
- VII- desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica;
- VIII- realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico;
- IX- promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente. (BRASIL, 2008e, art. 6º).

As características e finalidades acima citadas demonstram a extensa gama de atuação dos IFs como instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e *multicampi*, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação entre conhecimentos técnicos e tecnológicos (BRASIL, 2008e, art. 2º). No que se refere ao ensino superior, os IFs podem ministrar:

- a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;
- b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;
- c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;
- d) cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e

e) cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica. (BRASIL, 2008e, inciso VI, art. 7º).

No caso dos cursos de licenciatura e de programas especiais de formação pedagógica, os IFs devem garantir, no mínimo, 20% de suas vagas para a oferta destes tipos de cursos, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para a educação profissional (BRASIL, 2008e, art. 8º).

De acordo com documento oficial produzido pelo MEC em 2007, quando da apresentação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE),

[...] equívoco comum é a defesa de um sistema de incentivos composto de prêmios e punições, em geral de caráter pecuniário, às escolas ou às redes educacionais que cumprirem ou não metas de qualidade, em geral preestabelecidas. Esta perspectiva desconsidera o fato de que restringir o financiamento de escolas ou sistemas educacionais por queda de desempenho pode significar punir uma segunda vez aquele que já não viu respeitado seu direito de aprender – o educando. (BRASIL, [2007], p. 39).

A perspectiva apresentada na citação expõe um posicionamento contrário aos sistemas de incentivo baseados em prêmios e punições. No entanto, tal afirmativa contribui para provocar o interesse, que esta pesquisa também possui, em buscar compreender e analisar as relações de poder implícitas (e explícitas) entre a administração superior e as instituições federais de ensino (por meio de instrumentos de controle de resultados, como os contratos de gestão).

Ainda no âmbito do movimento de expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, em 2010, foi pactuado, entre o MEC, através da Setec, e os 38 IFs recém-criados, o Acordo de Metas e Compromissos, também conhecido como Termo de Acordo de Metas (TAM) (BRASIL, 2010b). Trata-se de documento que contém cláusulas e condições para estruturação, organização, atuação e metas para a gestão dos Institutos Federais.

A pactuação, por meio do TAM, possibilitaria o recebimento dos recursos financeiros públicos necessários à implantação e expansão dos IFs, condicionando o repasse desses recursos à assinatura do termo. O TAM (BRASIL, 2010b) estabelece metas e compromissos a serem cumpridos em curto prazo (até o ano 2013), médio prazo (até o ano 2016) e longo prazo (até o ano 2022) e possui vigência de doze anos (a partir da data de assinatura).

De acordo com a *Análise dos Indicadores de Gestão das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica - Períodos Letivos 2009 e 2010*, o TAM

[...] reflete os objetivos traçados e os alcances pretendidos com a expansão da oferta de educação profissional em curso. A preocupação com o cumprimento dos compromissos assumidos faz com que se busque maior eficiência e eficácia na gestão pública dos Institutos Federais, e desta forma se busque, para além dos já implantados, a construção de novos indicadores para monitorar este acordo. (BRASIL, 2011, p. 3).

Diante do exposto, é possível afirmar que o TAM marcou fortemente o processo de implantação, estruturação e crescimento dos IFs. Como instrumento de contrato de gestão, pautado em metas e compromissos, responsabilidades e obrigações (a serem cumpridas pela Setec/MEC e pelos IFs), é também importante objeto de análise, uma espécie de diretriz para as avaliações institucionais realizadas pelos órgãos externos, a exemplo da CGU.

Os programas de governo destinados à educação superior e à educação profissional técnica e tecnológica implantados a partir de 2005, envolvendo instituições de ensino públicas e privadas, unem-se por um aspecto em comum: o repasse de recursos públicos condicionado aos contratos de gestão. Abaixo, no Quadro 2, apresenta-se um ‘quadro-resumo’ para melhor sistematização das características principais dos programas analisados nesta seção:

Quadro 2 – Características dos programas federais de expansão da educação superior e tecnológica

Programa	Programa 1.073 (PPA 2008-2011) Brasil Universitário: Reuni	Programa 1.062 (PPA 2008-2011) Desenvolvimento da educação profissional e tecnológica e Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica	Programa 2.031 (PPA 2012-2015) Educação Profissional e Tecnológica: Pronatec
Base legal	Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007	Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008	Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011
Objetivos	Ampliar o acesso e permanência na educação superior para as universidades públicas federais.	Criar, expandir, estruturar e organizar a atuação dos IFs.	Ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica por meio de programas, projetos e ações.
Instituições participantes	Públicas: Universidades Federais	Públicas: Institutos Federais	Instituições das Redes Federal, Estaduais, Distrital e Municipais; Sistema ‘S’; Instituições privadas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica
Contrato de gestão	Termo de pactuação de metas	Termo de acordo e metas (TAM)	Termo de adesão das instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio.

Fonte: elaborado pela autora com base em (BRASIL, 2007c, 2008s, 2011).

2.6.1 Novos Caminhos? A continuidade dos programas de expansão

MEC autoriza 645 mil vagas de cursos técnicos em instituições privadas de ensino superior. Autorização de 515 novos cursos foi viabilizada pelo programa Novos Caminhos. (BRASIL, 2020d).

O trecho desta notícia, publicada pela assessoria de imprensa do MEC, faz parte da ação do novo programa de governo para impulsionar a educação profissional e tecnológica, por meio de um conjunto de medidas estratégicas. Lançado em outubro de 2019, o programa tem por objetivos:

O Novos Caminhos visa, ainda, contribuir para o alcance da meta definida no Plano Plurianual 2020-2023, que é de elevar em 80% o total de matrículas em cursos técnicos e de qualificação profissional, alcançando 3,4 milhões de matrículas até 2023. Essa ampliação contribuirá para a inserção socioprodutiva de milhões jovens e trabalhadores e também para a alavancagem da produtividade e competitividade de diversos setores da economia. (BRASIL, 2020).

As ações que compõem o ‘Novos Caminhos’ estão organizadas em três eixos, com as respectivas estratégias para a implementação das ações. No eixo 1, ‘Gestão e Resultados’, temos as seguintes estratégias: (1) atualização do CNCT; (2) nova regulamentação da oferta de curso técnicos por Instituições Privadas de Ensino Superior (Ipes); e (3) regularização de diplomas emitidos pelas Ipes a partir de 2016. As estratégias referentes à regulamentação da oferta e regularização de diplomas são complementares. O trecho da notícia com o qual iniciamos este tópico também informa sobre a nova regulamentação da oferta de curso técnicos por Ipes.

Através da Portaria nº 1.718, de 8 de outubro de 2019 (BRASIL, 2019f), o MEC instituiu normas para que as Ipes, devidamente credenciadas, possam ofertar EPTNM sem o aporte de recursos públicos (a portaria faz referência à lei de criação do Pronatec, no sentido de frisar que não haverá repasse de recursos públicos, diferentemente do que ocorreu à época do Pronatec, conforme vimos na seção anterior). Esta mesma portaria autoriza a oferta de cursos técnicos presenciais e a distância previstos no CNCT, nas modalidades concomitante e subseqüente ao ensino médio. Os cursos técnicos devem ser correlatos às áreas dos cursos de graduação ofertados pelas Ipes. Os pedidos de habilitação das Ipes e de autorização dos cursos, bem como a inserção dos planos de curso, devem ser realizados via Setec e registrados no Sistec. De acordo com os critérios estabelecidos na referida portaria, fica a critério da Setec expedir ato autorizativo para o funcionamento dos cursos a serem ofertados pelas Ipes (BRASIL, 2019f).

A estratégia 3, regularização de diplomas emitidos pelas Ipes a partir de 2016, ainda do primeiro eixo, Gestão e Resultados, diz respeito à Portaria MEC nº 401, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre a oferta de curso de educação profissional técnica de nível médio por Ipes. Nesse sentido, pode-se afirmar que a Portaria MEC nº 1.718/2019 é uma repaginação da Portaria MEC nº 401/2016, com ênfase no não financiamento público das Ipes. O foco da estratégia 3 seria corrigir as fragilidades passadas; portanto, para alcançar este objetivo, o MEC lançou a Portaria nº 1.717, de 8 de outubro de 2019 (BRASIL, 2019e), que dispõe sobre a autorização necessária para a Setec emitir os códigos autenticadores dos diplomas dos concluintes de cursos técnicos de nível médio ofertados por Ipes, com base na Portaria nº 401/2016. De acordo com o MEC, a partir desta medida, “[...] já foram beneficiados 664 egressos de cursos técnicos e encontram-se em análise outros 430 pedidos de Ipes para validação de registros de diplomas” (BRASIL, [2019]).

O segundo eixo, ‘Articulação e Fortalecimento’, é composto por duas ações: (1) formação de professores e demais profissionais da educação profissional e tecnológica e (2) fomento à formação técnica e profissional para jovens e adultos. Tendo em vista a implementação do itinerário formativo de “formação técnica e profissional”, inserido recentemente no currículo do ensino médio pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC), Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017a), a ação 1, ‘formação de professores e demais profissionais da educação profissional e tecnológica’, visa ampliar o número de licenciaturas (nas áreas de ciências e matemática), bem como de programas especiais de formação pedagógica (para educação básica) a serem ofertados pelos IFs, conforme já previsto na lei de criação destes (Lei nº 11.892/2008). Além disso, busca estimular a ampliação de vagas para o Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica (ProfEPT),¹¹ criado em 2016.

A ação 2, ‘fomento à formação técnica e profissional para jovens e adultos’, pertencente ao segundo eixo, ‘Articulação e Fortalecimento’, resume-se em financiar a educação técnica de nível médio através da repactuação dos recursos disponíveis, provenientes dos saldos financeiros remanescentes dos parceiros ofertantes do Pronatec (recursos oriundos da Bolsa-

¹¹ O programa de pós-graduação *stricto sensu*, Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica (ProfEPT), ofertado em rede nacional, foi uma proposição do Instituto Federal do Espírito Santo e contou com o incentivo do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação, Científica e Tecnológica (Conif) e com o apoio da Setec/MEC. Foi criado em 2016, na modalidade semipresencial, por meio da Resolução nº 161, de 16 de setembro, do Conselho Superior do Instituto Federal do Espírito Santo. O primeiro processo seletivo, ocorrido em 2017, contou com a participação de instituições associadas (outros IFs também podem integrar a oferta ProfEPT) e disponibilizou 401 vagas (dentre as quais 50% foram reservadas aos servidores do quadro permanente da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica).

Formação, da Bolsa-Formação Estudante e da Bolsa-Formação Trabalhador, conforme inciso IV do art. 4º da Lei nº 12.513/2011). Em parceria com o Governo do Estado de Minas Gerais, via Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) e Subsecretaria de Trabalho e Emprego (SUBTE), a Setec e o MEC desenvolveram ‘mapas de demandas’ por educação profissional (para as mesorregiões das 27 unidades da federação). Esses mapas apontam uma prospecção de demanda por qualificação profissional no Brasil. De acordo com o Programa Novos Caminhos, os mapas serão os referências para a identificação das necessidades regionais e para o direcionamento da oferta dos cursos (BRASIL, 2020). No que diz respeito à repactuação, a Portaria MEC nº 1.720, de 17 de outubro de 2019, é que normatiza este procedimento:

Ficam disciplinados os procedimentos, em caráter excepcional, de utilização de saldos financeiros transferidos ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, por intermédio dos órgãos gestores da educação profissional e tecnológica, para a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de formação inicial e continuada, decorrentes da previsão contida no inciso IV do art. 4º da Lei nº 12.513, de 2011. (BRASIL, 2019h, art. 1º).

Para efetuar esses procedimentos, as entidades e os órgãos detentores de saldos remanescentes poderão executar, indiretamente, a oferta de vagas para cursos FIC e cursos técnicos estabelecendo parcerias ou procedimentos licitatórios. Importante ressaltar que a execução indireta era vetada às instituições ofertantes, conforme previa a Portaria nº 817, de 13 de agosto de 2015, que regulamentava a oferta da Bolsa-Formação (BRASIL, 2015a):

Art. 22. Compete aos parceiros ofertantes:

[...]

XVII - ofertar as turmas **sem recorrer a outras instituições** para efetivar a oferta ou para realizar as atividades pedagógicas e educacionais ou a gestão acadêmica de turmas da Bolsa-Formação, ressalvada a articulação prevista no art. 20-A da Lei nº 12.513, de 2011.¹²

[...]

Art. 27. A oferta de cursos por meio da Bolsa-Formação requer projeto pedagógico, corpo técnico e docente, infraestrutura, políticas acadêmicas e critérios de atendimento que garantam qualidade, conforme estabelecido nesta Portaria e no Manual de Gestão da Bolsa-Formação.

[...]

¹² Lei de criação do Pronatec (Lei nº 12.513/2011): “Art. 20-A. Os serviços nacionais sociais terão autonomia para criar unidades de ensino para a oferta de educação profissional técnica de nível médio e educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, desde que em articulação direta com os serviços nacionais de aprendizagem, observada a competência de supervisão e avaliação dos Estados”. (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013).

§ 3ª No caso de oferta de cursos em unidades remotas, todas as atividades realizadas deverão ser providas pela unidade ofertante, **sendo vedada a terceirização da oferta**. (BRASIL, 2015a, grifos nossos).

Nesse sentido, com a Portaria MEC nº 1.720/2019, torna-se livre aos detentores de saldos remanescentes a iniciativa de procurar por outras instituições, bem como efetuar a terceirização, a fim de viabilizarem a oferta de cursos técnicos (até esgotarem-se estes saldos). A nova portaria também flexibiliza o valor da hora-aluno,¹³ que pode ser readequada para um valor abaixo do que vinha sendo praticado. Caso não sejam repactuados, os recursos remanescentes deverão ser devolvidos aos cofres públicos.

Apesar da ressalva “sem o financiamento com recursos federais de que trata a Lei nº 12.513, de 2011”, contida na Portaria MEC nº 1.718/2019, que dispõe sobre a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio por Ipes, publicada no mesmo dia em que a Portaria MEC nº 1.720/2019, que normatiza a repactuação, a pesquisa aponta que está sim havendo o financiamento via recursos federais. Este financiamento é realizado por meio da repactuação de saldos ‘parados’, oriundos das transferências que foram geradas à época do Bolsa-Formação para fomentar a educação técnica de nível médio. Legítima ainda a autonomia das instituições detentoras destes saldos, no sentido de conceder-lhes liberdade para estabelecer parcerias na oferta de cursos, ao mesmo tempo em que o Estado acaba transferindo a responsabilidade pela oferta de educação e pelas transações financeiras para a esfera privada. É neste contexto que, mais uma vez (vide Fies, ProUni e Pronatec), as instituições privadas de ensino superior beneficiam-se dos recursos públicos, numa ‘simbiose’ entre as esferas pública e privada normatizada pelo governo.

Cabe informar que, em março de 2018, a CGU emitiu o *Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 79 – Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica* e, dentre vários aspectos relacionados à aplicação de recursos da Bolsa-Formação, constatou

[...] elevado saldo remanescente de recursos da rede estadual, municipal e distrital ao fim dos exercícios de 2012 a 2015 (R\$ 32.772.947,17, em 31 de dezembro de 2015, que representa 52% do valor repassado). Esses fatos demonstram fragilidade no monitoramento da execução do programa. (BRASIL, 2018c, p. 3).

¹³ O termo ‘hora(s)-aluno’ significa a conversão do número de matrículas em cada curso, para efeito do cálculo do montante de recursos a serem repassados, de acordo com o artigo 79 da Portaria MEC nº 817/2015. Antes da possibilidade de flexibilização da hora-aluno, o valor praticado pela Bolsa-Formação era de R\$ 10 (destinados a cobrir as despesas dos alunos durante o curso).

O *Novos Caminhos*, até o momento, não apresentou novidades, não obstante o nome escolhido para o programa. Ele parece caminhar pela estrada do Pronatec, guiado pela bússola do Relatório de Avaliação da CGU (BRASIL, 2018c). A novidade parece estar contida no terceiro eixo, ‘Inovação e Empreendedorismo’, nas ações (1) ampliação dos polos de inovação em parceria com a Embrapii¹⁴ e (2) fomento a projetos de inovação e empreendedorismo. Trata-se de ações voltadas para o incentivo à pesquisa e o fomento de projetos com abordagens empreendedoras, aliadas ao setor produtivo, a serem desenvolvidas, inicialmente, pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Estas ações sugerem alinhamento ao Plano Plurianual (2020-2023), em especial ao Programa 2.208: Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável, cuja diretriz é a “[...] eficiência da ação do setor público, com a valorização da ciência e tecnologia e redução da ingerência do Estado na economia”, sendo o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações o órgão responsável por este programa, que objetiva “Promover o empreendedorismo, inovação e tecnologias aplicadas, com aumento do impacto do dispêndio público, amplificando a contribuição para o desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2019g, p. 14).

O *Novos Caminhos* entra como um substitutivo ao Pronatec. O grande número de adesão das IES privadas ao programa, para a oferta de cursos técnicos concomitantes e subsequentes, conforme podemos conferir na Portaria Setec/MEC nº 524 (BRASIL, 2020c), reflete uma expectativa, por parte destas instituições, em relação a uma futura ‘coparticipação’ ou ao financiamento, por parte do Governo Federal, às IES privadas (para além da atual repactuação). A trajetória brasileira de financiamento do setor privado com recursos públicos, bem como o expressivo número de IES privadas que se inscreveram para a oferta de vagas neste programa, sinaliza que estas IES aguardam por novos aportes de recursos públicos para viabilizar seus empreendimentos.

2.7 REGULIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE CONSUMO E DO QUASE-MERCADO

O exercício analítico empreendido ao longo deste capítulo apresenta elementos que justificam o fortalecimento da regulação pela via dos resultados no subsistema de educação

¹⁴ A Empresa (‘Associação’, nos termos do Decreto nº 2/2013) Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii) é uma organização social, qualificada como tal em 2013, “[...] que tem por finalidade promover e incentivar a realização de projetos empresariais de pesquisa, desenvolvimento e inovação voltados para setores industriais por meio de cooperação com instituições de pesquisa tecnológica, mediante celebração de contrato de gestão firmado com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, na qualidade de órgão supervisor, e com o Ministério da Educação” (BRASIL, 2013).

superior brasileiro. A literatura sobre o processo de expansão da educação superior no Brasil (RAMOS, 2014; MANCIBO; VALE; MARTINS, 2015; CHAVES; AMARAL, 2016) reitera o efeito de privatização da oferta, aferida por meio de dados, especialmente no período posterior à CF/1988. No entanto, nos últimos trinta anos, essa expansão e diversificação da educação superior no País apresentou também alterações nas relações entre o Estado e a sociedade no interior desse subsistema. As mudanças mais evidentes encontram-se na expansão do número de instituições, de matrículas e de cursos ofertados pelo setor privado – em especial do setor privado-lucrativo –, que conduz à mercantilização do ensino. Porém a alteração institucional, já ressaltada por Sampaio (2014), quando mantenedoras das instituições privadas foram reconhecidas como entidades regidas pelos Códigos Civil e Comercial, permitiu ao poder público subordiná-las administrativamente ao mercado financeiro.

A continuidade da demanda por educação superior e profissional no país constitui o argumento central dos programas governamentais de expansão, porém os recursos públicos direcionados ao setor privado permitem a permanência de um mercado de ensino e de instituições que não atendem a parcelas expressivas da população. Este fenômeno foi demonstrado pela reduzida relação candidato/vaga no setor privado. Por sua vez, os programas de expansão da educação pública pouco acrescentaram ao conjunto do atendimento prestado.

Maroy (2011) observa que a noção de regulação foi reconceituada ao longo da década de 1980, com o objetivo de englobar novos elementos relacionados ao papel do Estado na condução da ação pública. O termo se distingue da ideia de regulamentação burocrática e das noções funcionalistas de propriedades sistêmicas. Regulação passou a expressar o jogo de relações resultante de conflitos e articulações, bem como a coordenação de múltiplas ações. É um processo plural e conflituoso de produção de regras orientadoras das condutas entre atores diversos e desiguais no interior de um sistema de políticas públicas. O autor afirma também que as pesquisas comparadas sobre sistemas educacionais constataram a emergência de novos modos de regulação, para além do modelo burocrático clássico. Nesses modos emergentes, ao longo da década de 1980, os atores presentes nos sistemas educacionais foram incitados a melhorar a qualidade da educação por meio da obrigação de apresentar resultados.

No sistema da educação superior brasileira, não se fez de modo diverso. Instrumentos político-normativos foram elaborados e modificados intensamente nos últimos trinta anos, fazendo dos instrumentos de regulação burocrática meros dispositivos de atendimento a demandas de grupos com os mais diversos e, muitas vezes, contraditórios interesses. A esses instrumentos foram associados os de coleta de dados para fins de monitoramento e avaliação.

A gestão sistêmica, na atualidade, é feita por regras mais específicas, de acordo com a diversidade da oferta e as bases de dados responsáveis por sistematizar informações sobre os diferentes atores e instituições.

As campanhas de divulgação do Reuni, por exemplo, enfatizavam como objetivos a serem alcançados: a abertura de novas vagas e áreas de formação, bem como a interiorização das instituições de educação superior públicas. A expansão desregulada da educação superior privada é legitimada tanto pelo atendimento à demanda quanto por um novo modelo de gestão, centrado em resultados. O princípio constitucional de liberdade de ensino, ao longo dos últimos cinquenta anos, traduziu-se na criação de instituições e vagas no setor privado, cujo controle público deveria ser feito *ex post*, pelas políticas nacionais de avaliação.

Em relação às instituições públicas, a perda de participação em decorrência da retratação de investimentos motivou a difusão de um discurso a respeito de seu elevado custo, da frequência por alunos de famílias dos estratos superiores de renda, ao mesmo tempo em que a ausência de políticas de inclusão era apresentada como forma de garantia da qualidade. A expansão da matrícula nas instituições federais de educação superior e profissional, após 2008, ocorreu mediante políticas de estímulo à inclusão de alunos(as) em condições sociais de pobreza, bem como pelo estímulo a transferências condicionadas de recursos.

3 CRISE E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: A DIFUSÃO DE POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO

Este capítulo aborda as políticas de avaliação da educação superior e profissional implementadas no Brasil a partir da década de 1980. Mediante revisão da literatura e das legislações relacionadas ao tema, a pesquisa tem por objetivo demonstrar os enunciados que legitimaram a introdução da avaliação nas instituições de educação superior e profissional do País.

No Brasil, a expansão da educação superior efetivou-se principalmente por meio da rede privada de ensino. Apontamos que programas e políticas governamentais foram importantes para a promoção do crescimento do setor privado, a qual esteve relacionada a duas ideias principais. A primeira refere-se à garantia de qualidade, ou seja, advoga que a expansão pela via mercantil poderia ocorrer com ‘qualidade do ensino ofertado’. O atual Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) expressa essa associação enunciativa entre a necessidade de ‘expansão’ e a garantia de crescimento da oferta com qualidade, conforme previsto na meta 12:

Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. (BRASIL, 2014).

A redação desse dispositivo foi formulada de modo a assegurar a qualidade da oferta e um balanceamento da expansão do ensino superior entre a rede privada e a rede pública, ou seja, das novas vagas criadas, pelo menos 40% deveriam estar no segmento público. Constituída por 21 estratégias de ação, a ‘meta 12’ explicita a ‘noção’ de qualidade relacionada aos procedimentos de avaliação, regulação e supervisão necessários à autorização de funcionamento dos cursos de graduação e serve como métrica de resultados para concessão de recursos financeiros provenientes do Fies e do ProUni.

Nos últimos trinta anos, a expansão da oferta de ensino superior privado ‘com qualidade’ foi legitimada pela implementação de políticas nacionais de avaliação, e, nesse sentido, a regulamentação dessas políticas reiterava a associação entre as noções de ‘qualidade do ensino’ e de ‘avaliação’. “No desenvolvimento das leis que regulam a educação, o conceito de qualidade evoluiu: deixou de estar apenas relacionado ao zelo da oferta qualificada do ensino, e passou a abranger também a exigência de padrões de qualidade acompanhados por ciclos avaliativos [...]” (CAMPOS; SOARES NETO, 2016, p. 106).

Em 1961, a LDBEN, ao tratar dos recursos destinados à educação, orientava o Conselho Federal e os Conselhos Estaduais de Educação a empreenderem esforços para “[...] melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo” (BRASIL, 1961, art. 96). Neste instrumento da Política Nacional de Educação, o termo ‘qualidade’ foi associado ao ‘ensino’, termo genérico, que faz referência a um conjunto de instituições e cursos diversos e desiguais. Empregada apenas uma vez, a palavra ‘qualidade’ se encontrava associada à ideia de eficiência.

É importante destacar que a redação original da LDBEN/1961 mencionava o termo ‘avaliação’, também apenas uma vez, como atribuição do(a) professor(a) e instrumento para aferir o aproveitamento do(a) aluno(a) (BRASIL, 1961, art. 39, §1º). Desse modo, a palavra ‘avaliação’, na LDBEN/1961, não tinha o significado, hoje usual, de procedimento padronizado para aferir o aprendizado do(a) estudante, ficando restrito ao universo da sala de aula e ao aferimento do rendimento individual do(a) aluno(a) em uma disciplina.

Foi com a aprovação da CF/1988, que demarcou o encerramento do período ditatorial, que a palavra ‘avaliação’ assumiu conotação diversa. Na redação original, promulgada em 1988, ela aparece relacionada à educação uma única vez:

O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:
I – cumprimento das normas gerais da educação nacional;
II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. (BRASIL, 1988, art. 209).

No texto constitucional original, a oferta privada de ensino foi condicionada a dois critérios. O primeiro refere-se à observância da regulamentação nacional, princípio político de matriz burocrática que pressupõe regras comuns, nas quais são prescritas condicionalidades às ações. O segundo critério refere-se, por um lado, à discricionariedade dos poderes públicos para autorizar o funcionamento dos estabelecimentos e, por outro, à introdução da ideia de que a qualidade do ensino deve ser avaliada. Entretanto, o sentido do termo ‘qualidade’, na redação original, permanece genérico. Este dispositivo foi interpretado como uma norma de fomento à expansão do setor privado.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), ao estabelecer, em seu artigo 209, que a educação é livre à iniciativa privada mediante avaliação de qualidade pelo poder público, fez do Brasil um Estado avaliador por excelência, um país em que o aval do Estado é resultado direto da avaliação pelo Estado. Abre-se, assim, espaço para a atuação decisiva do setor privado na educação em geral e na educação superior em especial, deixando estabelecida, sem rodeios, uma vinculação direta entre a avaliação da qualidade e a regulação do sistema. (RISTOFF, 2019, p. 11).

No entanto, Sampaio (2014) afirma que a participação privada, hoje majoritária, é resultante da dinâmica que se estabeleceu desde a década de 1960, quando ocorreu a primeira grande expansão do ensino superior privado. A autora destacou também que, no final da década de 1990, a mudança de natureza das instituições privadas de ensino decorreu de medida que, ao alterar o estatuto das entidades mantenedoras, impulsionou uma segunda onda de expansão do setor privado.

No conjunto das políticas constitutivas ocorridas nos últimos trinta anos, é possível identificar, nos dispositivos de diferentes emendas constitucionais, como as ideias políticas ressignificaram a palavra ‘avaliação’ e, dessa forma, a ação do Estado brasileiro:

Quadro 3 – Usos da palavra ‘avaliação’ em dispositivos que alteraram a Constituição Federal de 1988 (continua)

Emenda	Dispositivo	Texto emendado ⁽¹⁾	Observações
19, de 4 de junho de 1998	Art. 37, §3º, I	As reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços .	Submete toda a administração pública à avaliação periódica, externa e interna.
	Art. 37, §8º, II	Os controles e critérios de avaliação de desempenho , direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes.	Introduz a avaliação de desempenho dos dirigentes dos órgãos da administração direta e indireta.
	Art. 41, §1º, III e § 4º	O servidor público estável só perderá o cargo, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho , na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.	Subordina a estabilidade a procedimentos de avaliação de desempenho, tanto no ingresso quanto na exoneração do servidor.
		Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.	
	Art. 132, § único	Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.	Avaliação de desempenho para os procuradores da república.
Art. 173, § 1º, V	Lei sobre empresa pública deverá dispor sobre os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.	Introduz a avaliação de desempenho dos dirigentes das empresas públicas.	

Quadro 3 – Usos da palavra ‘avaliação’ em dispositivos que alteraram a Constituição Federal de 1988 (conclusão)

Emenda	Dispositivo	Texto emendado	Observações
29, de 13 de setembro de 2000	Art. 198, §3º, III	Lei complementar a ser reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.	Avaliação de despesas com saúde dos entes federados.
103, de 12 de novembro de 2019	Art. 40, §4º-A	Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.	Possibilidade de o servidor público com deficiência ter tempo de aposentadoria diferenciado, se aprovada lei complementar.
108, de 26 de agosto de 2020	Art. 193, § único	O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.	Participação da sociedade nos processos de avaliação das políticas sociais.
	Art. 212, §9º	A lei disporá sobre normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal.	Avaliação das despesas com educação dos entes federados.
	Art. 212-A, V, ‘c’	2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.	Critério de distribuição da complementação da União com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
	Art. 212-A, X, ‘e’	O conteúdo e a periodicidade da avaliação , por parte do órgão responsável, dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento.	Avaliação de resultados e efeitos do Fundeb.

Fonte: Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, grifos nossos).

A Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de junho de 1998 (BRASIL, 1998c), introduziu a palavra ‘desempenho’ como tipo específico de avaliação para a administração pública, seus órgãos, servidores e empresas. Nesse período, o Ministério da Administração e Reforma do Estado pretendia atuar em aspectos que conduzissem à redefinição da função de regulação dos poderes públicos e ao empoderamento da capacidade política de intermediar interesses e de legitimar as autoridades públicas (BRESSER-PEREIRA, 1998). O diagnóstico da disfuncionalidade da regulamentação burocrática como *modus operandi* do poder público orientava políticas de regulação pela via dos resultados.

Nesse período, ocorreu a realização da primeira edição do Exame Nacional de Cursos (ENC), em 1996,¹⁵ com o objetivo de verificar os resultados obtidos por diferentes IES, por meio da aferição do aprendizado do(a) estudante concluinte. Os resultados médios expressariam um indicador de qualidade de curso. Nos documentos de política educacional do período, a palavra ‘desempenho’ foi substituída por ‘resultado’, e esta substituição tinha por objetivo reafirmar a associação entre as preocupações com a qualidade e a continuidade da expansão. Ao analisar o contexto de formulação do ENC, Verhine, Dantas e Soares (2006) afirmam que este instrumento se propunha a balizar a decisão de estabelecer consequências para os cursos com baixos resultados.

A EC nº 29, de 13 de setembro de 2000 (BRASIL, 2000b), atribuiu significado diverso à avaliação. Relacionada às mudanças no financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), a noção de avaliação foi direcionada às normas orientadoras de fiscalização e controle das despesas efetuadas pelos entes federados. Em 2019, com a edição da EC nº 103, de 12 de novembro (BRASIL, 2019), a noção de avaliação foi relacionada a um instrumento para aferição da aposentadoria do servidor público com deficiência. No ano seguinte, a EC nº 108, de 26 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020b), ampliou o escopo da noção de ‘avaliação’ (Quadro 1), ao propor, mediante regulamentação posterior, a participação de atores sociais nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas sociais, cujo planejamento é considerado função do Estado. A EC nº 108/2020 (BRASIL, 2020b) reitera os termos da EC anterior (BRASIL, 2000b) para a área da educação e, por último, agrega aos resultados de avaliação a adoção de medidas redistributivas de recurso.

A CF/1988 estabelece as regras do jogo entre os entes da federação, ou seja, impõe limites e define competências para as ações governamentais. As mudanças ocorridas nesses

¹⁵ Em 1995, foi aprovada lei que atribui ao MEC a obrigação de formular e avaliar a Política Nacional de Educação e introduz os exames nacionais como procedimento para avaliação dos cursos de graduação (BRASIL, 1995).

últimos trinta anos, mediante a promulgação de mais de uma centena de ECs, abordaram diferentes setores das políticas públicas, em especial na área social. As ECs que trataram especificamente da noção de avaliação (Quadro 3) expressam a emergência dos novos modos de regulação social (MAROY, 2011b) dos sistemas de política social. Em um primeiro momento, submeteram a administração pública a indicadores de desempenho pré-estabelecidos, e, a partir de 2000, a fiscalização de implementação de políticas sociais no território passou a ser associada à avaliação de seus resultados.

A literatura de política educacional considera o artigo de Neave (1988) como um ponto de emergência analítico dessas mudanças na noção de Estado avaliador:

[Este] consistiria numa racionalização e uma re-distribuição [*sic*] geral das funções (e dos poderes) entre o centro e a periferia, de maneira tal que o centro conservaria o controle estratégico global através de mecanismos políticos menores em número, porém mais precisos, constituídos pela definição de metas para o sistema e o estabelecimento de critérios e processos de controle de qualidade do produto. (*apud* YANNOULAS; SOUZA; ASSIS, 2009, p. 59).

Em relação à educação superior na América Latina, Yannoulas, Souza e Assis (2009) afirmam que Brunner (1990), ao analisar a redemocratização desses países ao longo da década de 1980, associou-a à crise dos antigos modelos de relacionamento entre Estado e sociedade civil, cuja saída envolveu os princípios de manter o financiamento público, porém segundo metas e objetivos a serem atingidos. No Brasil, os últimos trinta anos de mudanças nas IES e nas suas relações com os poderes públicos revelam que um processo de alterações nas relações entre o Estado (poder extroverso e seus aparatos de funcionamento) e a sociedade (composta por atores diversos e desiguais) acha-se em pleno desenvolvimento. A hipótese é de que o desenho de políticas públicas de educação superior, formas pelas quais Estado e sociedade pensam em si mesmos para enfrentar desafios e problemas, acha-se em franca alteração. O uso genérico do termo ‘avaliação’ permite o estabelecimento de uma linguagem promotora de alterações nas crenças e nos comportamentos, decorrente de novas proposições de políticas. O discurso em torno da avaliação produz uma ordem simbólica acerca da qualidade, segunda noção genérica a ela associada.

3.1 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Marques (2013a, p. 36),

[...] até os anos 1970 pelo menos, a avaliação de políticas era realizada com base em modelos racionalistas derivados de cálculos de custo-benefício e do desenvolvimento de técnicas para avaliação de impacto, em especial correlacionando a formulação e os desenhos gerais das políticas com os seus resultados, tanto em termos de alcançar os resultados pretendidos (eficácia), da análise econômico-financeira comparativa entre alternativas (eficiência) ou do impacto sobre o problema considerado (efetividade).

Após esse período, ainda de acordo com Marques (2013a), elementos de maior complexidade foram incorporados à análise das políticas públicas. A avaliação deveria, a partir de então, levar em consideração o processo de construção das políticas, detalhes de desenho e implementação, além de aspectos como conflitos e dinâmicas relacionados ao desenvolvimento da ação, de modo a promover avaliações mais coerentes, que constituíssem “[...] análises políticas das políticas públicas” (MARQUES, 2013a, p. 36).

Giovanni (2013b) afirma que, nas sociedades contemporâneas, no âmbito das instituições públicas e privadas, a avaliação se expandiu e adquiriu grande valor. Para este autor, constituiu-se, por meio de uma “cultura de avaliação”, um subcampo de estudos sobre a avaliação de políticas, em resposta às exigências dos processos de participação e democratização das sociedades. Neste campo, ao longo do tempo, os estudos avaliativos acumularam um importante acervo de conhecimentos e técnicas. Afonso (2007) também reconhece o protagonismo da avaliação como dispositivo de regulação dos sistemas de ensino, associa o crescimento da avaliação às reformas conservadoras e modernizadoras do Estado e, especificamente em relação à educação, afirma que a avaliação das políticas de ensino e formação não pode se circunscrever à avaliação do aprendizado.

A avaliação das políticas (sobretudo em contextos macro e mega) implica, entre muitas outras dimensões, conhecer os processos de gênese, desenvolvimento e decisão política; pressupõe uma análise dos factores [*sic*] relacionados com a natureza política do Estado, a sua maior ou menor autonomia relativa, a evolução e as implicações dos processos de globalização e transnacionalização, os (novos) processos de regulação, as reconfigurações e as lógicas de mediação Estado, mercado, terceiro sector, entre muitos outros aspectos. Neste sentido, apesar da insistência frequente na necessidade de uma cultura de avaliação, a avaliação das políticas está consideravelmente menos teorizada (e menos valorizada) e é menos praticada do que a avaliação dos alunos, das escolas e dos professores. (AFONSO, 2007, p. 19).

Se, para Giovanni (2013b), os estudos sobre avaliação de políticas constituíram-se em decorrência das exigências dos processos de participação e democratização das sociedades, Afonso (2007) reitera que a avaliação de políticas educacionais não pode se limitar à aferição dos resultados de aprendizado. Destaca também que a avaliação das políticas é pouco analisada e teorizada. Difundida a partir dos anos 1950, nos Estados Unidos, a avaliação de programas governamentais, à época, supunha a relação pragmática e objetiva entre o desenho do programa e seus resultados. Emergiu em um contexto em que os contratos de avaliação de programas pressupunham uma relação linear entre a formulação, a execução e os resultados pretendidos. De acordo com Silva e Melo (2000), a avaliação seria uma das etapas que compõem o ciclo das políticas e, tradicionalmente, teria sido relegada a um segundo plano nos estudos em ciência política.

Faria (2005), por sua vez, afirma que, nas democracias ocidentais em geral e na América Latina em particular, a função da avaliação recebeu destaque na gestão governamental. Considera o autor que os argumentos que justificam “[...] a necessidade de institucionalização da avaliação da atividade governamental [...] fazem eco à visão mais canônica do processo de avaliação de políticas públicas”, presente em manuais e apreciações introdutórias, os quais consideram a avaliação como “última etapa” do chamado “ciclo das políticas” (FARIA, C., 2005, p. 97), e este, por sua vez, é tido como portador de uma racionalidade linear entre formulação, implementação e resultados. Para Carlos Faria (2005), verificava-se uma postura de omissão no tratamento analítico das questões associadas ao processo de avaliação das políticas públicas, em especial a adesão a valores dos ‘avaliadores’ e seus analistas.

Em contextos sociais e regimes mais democráticos, a construção das agendas e políticas governamentais tem maiores possibilidades de considerar demandas de atores sociais desiguais. Governos mais responsivos buscam nas mobilizações sociais e/ou políticas, ou mesmo em outras modalidades da ação pública, formas de articular e coordenar atores em um determinado setor de políticas públicas (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012). Políticas públicas, nesses contextos, caracterizam-se por múltiplos esforços para regular (articular e coordenar) decisões e estratégias de ação de atores diversos e desiguais.

Classicamente, os analistas de políticas públicas partiam do estudo das decisões governamentais ou, nos termos de Dye (1976), de tudo o que os governos escolhem fazer ou não fazer. Lascoumes e Le Galès (2012), por seu turno, afirmam que

J. Dewey defende o princípio segundo o qual uma política pública nada mais é que uma hipótese de trabalho. Não se trata de um programa estrito e racional, mas de uma experimentação a ser observada ao longo de sua execução. As políticas públicas são

quebra-cabeças a serem montados levando em consideração tanto a incerteza dos fins quanto a incerteza dos desafios dos atores durante a execução das tarefas. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 44).

Políticas de avaliação, ao fundirem pesquisa (o problema que se deseja conhecer) e relações de poder (julgamentos do cumprimento de um modo de ser ou de agir, ou ainda de objetivos estabelecidos), operam discursivamente em duas direções. Por um lado, contribuem para a produção de (re)conhecimentos, ao atribuírem valor diferenciado às ações e aos seus atores. Ristoff (2013, p. 536) considera que a garantia da qualidade da educação superior se faz “[...] a partir da avaliação baseada em critérios ou da afirmação de valores que nos referem ao que imaginamos que a educação superior deve ser”. Ao difundir valores e princípios, as políticas de avaliação, mediante o monitoramento das ações, contribuem para a orientação de condutas vistas como desejáveis. Por outro lado, essas políticas se legitimam sob um discurso de neutralidade, no qual o conhecimento sobre a ação pública é considerado objetivo, técnico e isento de valores (DUARTE; ALVIM, 2015). No entanto, as análises avaliativas das políticas requerem ainda a investigação de “[...] questões e disputas relativas à definição dos interesses prioritários e do escopo do Estado, a competição eleitoral, o controle das interações intergovernamentais e a busca de acomodação de forças e interesses no âmbito intraburocrático” (FARIA, C., 2005, p. 100).

Se muitas pesquisas que avaliam políticas e programas governamentais têm usos mais instrumentais, a análise das questões associadas aos processos de avaliação das políticas avaliativas requerem dos ‘avaliadores’ que atuem como produtores do debate público.

Para que se defina um fenômeno social como problema político (MULLER; SUREL, 2002), há que se buscar suas possíveis causas, haja vista que, predominantemente, tal fenômeno resulta de lógicas simultâneas e de interesses de diferentes atores. Estes tentarão conferir uma causalidade que pareça coerente com seus interesses e sua visão de mundo, assim como as relações de ganhos e perdas com as políticas (LOWI, 1964). Em decorrência, imputa-se aos poderes públicos uma obrigação de intervir (ou deixar de intervir, se considerarmos que sua não ação também se constitui como política pública), já que, mesmo não tendo diretamente responsabilidade sobre o problema, espera-se do Estado ação para sua resolução.

Em diferentes países, com governos mais democráticos, o requisito de avaliar diferentes políticas públicas confrontava sistemas prescritivos de ação rigorosamente impostos. Em diferentes contextos de democratização, atores e instituições de educação superior advogam por maior autonomia para suas ações. Em contrapartida, a coordenação entre os sistemas

educacionais e a articulação entre suas instituições passam a ser efetuadas pelo controle de resultados:

Ao invés de serem submetidos à obrigação de meios e à conformidade de procedimentos, os profissionais [da educação escolar] são incitados a melhorar a qualidade da educação pela obrigação que têm de submeter suas práticas a uma avaliação externa ou interna de seus resultados e modos de funcionamento. O resultado de seus alunos a testes externos, ‘as auditorias’ sobre o funcionamento pedagógico e organizacional dos estabelecimentos, encorajando ou constringendo equipes educacionais a proceder a ajustamentos ou mudanças que reforcem seu desempenho. (MAROY, 2008, p. 690).

Esta nova forma de regulação dos sistemas educacionais (por resultados) vem se sobrepondo ao modelo anterior de regulação (burocrático-profissional) e com ele se mesclando (MAROY, 2011a). O fenômeno do “Estado avaliador” (NEAVE, 1998) caracteriza-se pela concessão, por parte dos governos, de maior autonomia às instituições para controle dos processos. Ao agir assim, os governos “[...] introduziram, por sua vez, sistemas de avaliação para análise dos resultados obtidos, o que lhes permite simultaneamente conferir maior autonomia de ação aos atores implementadores e ‘dirigir’ ou ‘controlar’ os processos a distância” (NEAVE, 1999 *apud* DUARTE; ALVIM, 2015, p. 5).

No Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990, assistiu-se ao fortalecimento desse fenômeno avaliativo nos sistemas de educação escolar, da mesma forma como ocorrido nos mais diferentes países. Segundo Dias Sobrinho (2004, p. 708),

A forte presença do “Estado Avaliador” faz com que as avaliações protagonizadas pelos governos sejam quase exclusivamente externas, somativas, focadas nos resultados e nas comparações dos produtos, com o efeito de provocar a competitividade e orientar o mercado, e se realizam *ex post*.

Dias Sobrinho (2004) toma por referente de análise o fato de o aparato do “Estado avaliador” ter formulado avaliações com o objetivo de produzir mudanças no mercado educacional, impulsionando lógicas de competitividade. Porém as pesquisas avaliativas com base em resultados constituíram um dos principais instrumentos para políticas de responsabilização, caracterizadas como *hard* (duras) (MAROY; VOISIN, 2013). Esses testes nacionais são instrumentos que colocam as políticas de responsabilização em ação, ao possibilitar a visibilidade de resultados dissociada dos processos e condições. Mas outros instrumentos são também acionados para emular resultados, como os contratos de gestão, as transferências condicionadas de recursos financeiros, humanos ou materiais, os relatórios de

desempenho encaminhados a níveis hierárquicos superiores e ainda a formulação de ‘narrativas’ que expressem consentimento a metas pré-estabelecidas (de modo consensual ou hierárquico). Maroy e Voisin (2013) afirmam que os instrumentos utilizados nas políticas promotoras de *accountability* podem ser diversos, visto que a escolha desses instrumentos está associada aos sentidos desejados pelos gestores. É a mudança na e das ferramentas que altera os sentidos das regulações sistêmicas.

Em um período em que a expansão privada da oferta apresentava os primeiros sinais de esgotamento (Tabela 8), a aplicação nacional de testes para aferir a qualidade constituía um instrumento de regulação *ex post* do sistema de educação superior. A função política da adoção dessas medidas foi internacionalmente difundida por meio das recomendações do Banco Mundial (1991) acerca da complementariedade entre Estado e mercado. O documento prescrevia como funções dos Estados a garantia da estabilidade macroeconômica e a eliminação de políticas econômicas nacionais de controle de preços, dos subsídios, do protecionismo, etc., em cujo lugar deveria prevalecer o estabelecimento de marcos regulatórios adequados à livre concorrência. Condenava o papel do Estado como agente econômico e prescrevia como ações de Estado aquelas relacionadas ao exercício direto do poder extroverso, constitucionalmente fixado.

Para o Banco Mundial (1991), a elaboração de marcos regulatórios adequados permitiria o desenvolvimento de sistemas educacionais de amplitude territorial, mediante o estímulo à iniciativa privada. Diante disso, desenvolveram-se políticas e programas federais de avaliação, os quais serão apresentados no tópico seguinte.

No Brasil, entre a década de 1980 e o início de 1990, ocorreram iniciativas governamentais e não governamentais para estabelecer ações e programas de avaliação da educação superior. Tais esforços resultaram na elaboração de propostas e documentos como: o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), em 1983; o relatório da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior (CNRES), intitulado *Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira*, em 1985; o relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres), em 1986; e o documento da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior, *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub)*, em 1993. De acordo com Barreyro e Rothen (2008), esses programas e documentos continham duas concepções de avaliação: a avaliação com uma visão formativa/emancipatória e a avaliação com uma visão de regulação/controle.

3.2 CRISE DA UNIVERSIDADE E A NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO

O Paru foi iniciado em 1983, no final do período ditatorial.

Sua ênfase recaiu nos mecanismos de gestão e na produção e disseminação do conhecimento, na expectativa de que tal processo avaliativo pudesse subsidiar políticas específicas que propiciassem as mudanças percebidas como necessárias, iniciativa que, entretanto, findou por não produzir o efeito esperado. (WEBER, 2010, p. 1253).

Conforme apontado por Weber (2010), os estudos realizados pelo Paru se concentraram nas áreas de gestão das IES e nos processos de produção e disseminação de conhecimento. Na primeira área, foram estudadas as relações de poder e os processos decisórios, as administrações acadêmica e financeira, bem como o financiamento e a política de pessoal das IES. Na segunda, foram abordados o ensino, a pesquisa e a extensão nas IES (BRASIL, 1983, p. 86). O programa se caracterizava como um grande projeto de pesquisa, cujos trabalhos realizar-se-iam em duas fases. A primeira fase se caracterizava por um estudo-base, por meio da aplicação de instrumento-padrão. Em seguida, teriam lugar os estudos específicos ou estudos de caso, com o objetivo de aprofundar determinados aspectos da pesquisa. De acordo com Gouveia *et al.* (2005), propunha-se a análise do que era chamado à época de “crise universitária”, com a indicação de meios de superação deste problema. Na visão do programa, o caminho para a superação da crise passava “[...] por uma profunda e sistemática avaliação das condições em que se realiza a prática acadêmica, quer nos dias atuais, quer na trajetória seguida desde a mudança deflagrada em meados da década de setenta” (BRASIL, 1983).

Barreyro e Rothen (2008, p. 135) destacam que o Paru recorreu à “avaliação institucional” e considerou a “avaliação interna” como procedimento privilegiado, contando com a participação da comunidade, por meio da autoavaliação. Segundo os autores, o caráter formativo e emancipatório da pesquisa coloca o Paru como “[...] precursor das experiências de avaliação posteriores no país [...]” (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 135), embora não tenha chegado a apresentar resultados (foi desativado em 1984) antes da conclusão dos trabalhos. De acordo com Belloni (1989), o programa resultou em um diagnóstico incompleto da educação superior.

No governo da transição democrática, entre o fim da ditadura e a promulgação da CF/1988, foi instituída a CNRES (BRASIL, 1985b), na presidência de José Sarney. Composta por 24 membros, de diversas formações e atuações, a CNRES tinha por objetivo apresentar propostas para a reformulação da educação superior do País, devido à crise da universidade:

CONSIDERANDO a diretriz estabelecida na reunião ministerial de 17 de março de 1985, que confere elevada prioridade à **reformulação do sistema educativo do País**, especialmente no tocante à educação superior;
 CONSIDERANDO que a **magnitude e gravidade dos problemas com que se defronta a universidade brasileira**, reclamam soluções urgentes;
 CONSIDERANDO a **necessidade de avaliar-se a universidade brasileira**, no que se relaciona ao exercício de suas funções tradicionais e à adequada preparação para enfrentar os desafios das próximas décadas. (BRASIL, 1985b, preâmbulo, grifos nossos).

O Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985, afirmava a existência de uma crise da universidade e a necessidade de reformá-la. A CNRES, por sua vez, apresentou relatório intitulado *Uma nova política para a Educação Superior brasileira* (BRASIL, 1985a), constituído de cinco partes, a saber:

1) a apresentação dos princípios norteadores da proposta; 2) as ideias gerais de reformulação; 3) as sugestões de ações pontuais para operacionalização das ideias gerais; 4) a declaração de voto de alguns membros da Comissão sobre aspectos pontuais de divergência com o relatório; 5) a proposta de algumas ações de emergência. (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

O referido documento apontava, segundo Barreyro e Rothen (2008, p. 137), a necessidade de maior autonomia para as universidades, além de um processo externo de avaliação baseado no mérito acadêmico. Nesse sentido, a outorga de maior autonomia à universidade deveria vir acompanhada de altos padrões de qualidade, e, numa visão meritocrática, o incremento dos recursos a serem recebidos estaria vinculado ao resultado das avaliações realizadas pelo Conselho Federal de Educação (CFE), órgão que passaria a figurar como ‘agência de avaliação’. A CNRES, responsável pela elaboração do relatório conclusivo, constatou que

A ausência de parâmetros afeta o ensino superior sob muitos pontos de vista. Para o governo, ela não permite que se tenha uma política racional de alocação de recursos públicos que fortaleça as melhores instituições e induza as demais ao aperfeiçoamento. Para professores e administradores educacionais, ela impede que saibam exatamente como melhorar suas instituições, quais os falsos caminhos, quais as soluções mais promissoras. Para o candidato à universidade e sua família, a escolha de uma escola superior e de uma profissão é como uma loteria: os alunos decidem suas carreiras baseados em fragmentos de informação, o que explica, em parte, a grande frustração e um certo ceticismo que acabam permeando o sistema universitário do País. (BRASIL, 1985, p. 52-53).

Para Gouveia *et al.* (2005), o relatório destacava a avaliação como um importante fator para o êxito da reforma da educação superior, a qual se constituía também como uma forma de controle institucional, pois viabilizaria o controle interno e externo. Além disso,

O relatório apresentava uma ênfase explicitamente regulatória de avaliação e a valorização do mérito individual no processo de redirecionamento da política para a educação superior naquele momento. No documento, defendia-se uma concepção de universidade, apresentava-se um conjunto de medidas para a reforma da educação superior, formulavam-se diretrizes para as políticas educacionais, embora não fossem apresentadas referências explícitas a quaisquer fontes, exceto aos modelos de regulação institucional como, por exemplo, o *Scholastic Aptitude Test* (Estados Unidos). (GOUVEIA *et al.*, 2005, p. 107-108).

O relatório apresentou enunciados que corroboram a ideia de um Estado pós-burocrático, ainda em ‘ascensão’, mas que já assinalava seus princípios de regulação entre governo e instituições de ensino. No período que antecedeu a criação da CNRES, o sistema de educação superior do País apresentava a seguinte organização institucional:

Tabela 8 – Evolução da matrícula presencial nos cursos de graduação, de acordo com o tipo de IES e a entidade mantenedora – Brasil – 1980-1985

Ano	Total Geral	Universidades		Faculdades integradas		Estabelecimentos isolados	
		Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicos	Privados
1980	1.377.286	403.841	248.359	2.622	94.270	85.769	542.425
1981	1.386.792	401.456	242.747	7.483	179.057	126.871	429.178
1982	1.407.987	410.591	248.909	7.198	181.948	130.599	428.742
1983	1.438.992	443.628	244.232	5.032	201.376	128.029	416.695
1984	1.399.539	437.862	234.762	4.067	194.751	129.950	398.147
1985	1.367.609	433.957	238.020	4.052	179.964	118.671	392.945

Fonte: SEEC/Inep/MEC (1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985).

No ano em que a CNRES foi instituída, as universidades públicas respondiam por 31,7% das matrículas nos cursos de graduação presenciais, enquanto as da rede privada respondiam por 17,4%. Porém era nas IES organizadas como estabelecimentos integrados ou isolados que se encontrava a outra metade das matrículas (50,9%) em 1985. Nesses dois tipos de IES (faculdades integradas e estabelecimentos isolados), o setor privado respondia por 41,9% do total das matrículas nos cursos de graduação presenciais. No entanto, as IES privadas enfrentavam forte movimento de retração da demanda, evidenciado pelas taxas de crescimento negativo do número de matrículas ao longo do período de 1980-1992 (Gráfico 1). Um dos motivos para essa retração dizia respeito à “[...] deterioração progressiva da situação econômico-financeira do setor privado, agravada pela migração de seus alunos a instituições públicas [...]” (BRASIL, 1985a, p. 44).

A diversidade e a qualidade destas instituições também foram objetos da análise empreendida pela CNRES em seu relatório: “Os estabelecimentos isolados incluem, portanto, tanto instituições de alto nível quanto de qualidade duvidosa; tanto mantidas pelo governo federal quanto por mantenedoras privadas” (BRASIL, 1985a, p. 36). A proposta para exercer controle sobre a qualidade destas instituições isoladas seria o estabelecimento de um sistema de ‘acreditação’, a ser realizado pelas universidades (públicas ou privadas):

Para o controle do funcionamento das instituições isoladas, a Comissão propôs a criação de um sistema de acreditação. Foram visualizadas duas possibilidades: a) Para funcionarem, as faculdades isoladas deveriam passar por um processo de acreditação pelas Universidades próximas. Assim, as Universidades, ao supervisionarem o trabalho dessas instituições teriam a condição de garantir a qualidade dos diplomas emitidos por elas; b) As instituições isoladas poderiam formar redes por áreas de conhecimento com abrangência nacional ou regional e estariam sujeitas à supervisão e à acreditação por órgãos normativos. (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 141).

Em suma, as recomendações do relatório, no que se refere à avaliação da educação superior, enunciam uma política voltada ao controle das IES, mediada pelo desempenho apresentado por estas, obtido por meio de avaliação entre os pares. A autonomia universitária estaria condicionada aos controles do Estado, já que os resultados desta avaliação seriam mapas norteadores para o financiamento público, que controlaria o repasse de mais ou menos recursos, a depender do desempenho das IES (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

A partir do relatório da CNRES, o MEC criou o Geres, que tinha por tarefa dar sequência ao relatório produzido pela Comissão. O trabalho do grupo resultou na apresentação de dois anteprojetos de lei, o primeiro tratando da reformulação das universidades federais, e o segundo da reformulação do CFE. De acordo com Barreyro e Rothen (2008), “[...] o controle das Instituições não seria mais burocrático e ritualista e passaria a ser realizado pelos processos de avaliação institucional, deixando de verificar o cumprimento da legislação e averiguando o desempenho institucional” (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 143). Outro aspecto relevante da proposta do Geres trata da vinculação entre os resultados e o financiamento, de modo que se asseguraria o financiamento mínimo das instituições e parte do financiamento estaria vinculado aos resultados da avaliação. Os anteprojetos encaminhados pelo Geres não chegaram a ser apreciados pelo Congresso Nacional, tendo sido retirados de pauta pelo então presidente da República, José Sarney, entretanto tornaram-se orientação da política geral do governo.

3.3 AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

No Brasil, um novo movimento tendente a incrementar a avaliação das IES começou a crescer a partir de meados da década de 1990. Em 1993, a SESu, órgão do Ministério da Educação e do Desporto, criou a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, com a finalidade de “[...] estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras” (BRASIL, 1993c). Esta comissão produziu um documento-base, chamado *Avaliação das Universidades Brasileiras: uma proposta nacional*, que trouxe proposições sobre a avaliação institucional e a avaliação do ensino de graduação. A ‘parte A’ do documento versava sobre a ‘avaliação institucional’, cuja proposta estava ancorada em duas dimensões: a quantitativa (mensurada por meio de indicadores, dentre os quais podemos citar o ‘aluno/docente’, o ‘aluno/funcionário’ e a ‘produção acadêmica/docente’) e a dimensão qualitativa, avaliada através de indicadores vinculados à formação de professores, por exemplo. Este conjunto de indicadores, ao todo dezessete, compõe os indicadores institucionais de avaliação, que

[...] buscam refletir algumas das principais características derivadas da condição de instituição acadêmica. Referem-se, portanto, às dimensões ensino, produção acadêmica, extensão e gestão universitária. Alguns expressam apenas ordens de grandeza, como tamanho do alunado ou da área construída, outros expressam aspectos qualitativos, como a qualificação docente, e outros ainda apontam opções institucionais, como critérios de matrícula e de transferência. (BRASIL, 1993a, p. 7).

A ‘parte B’ do documento dedica-se à ‘avaliação do ensino de graduação’, contida na esfera da avaliação institucional (de abordagem mais ampla), e estabelece que

[...] uma proposta metodológica para a avaliação do ensino de graduação envolve, essencialmente, três etapas: diagnóstico, avaliação interna e avaliação externa. A implementação de tais etapas deverá ser feita segundo as características de cada instituição universitária, não podendo, no entanto, restringir-se ao diagnóstico. Da mesma forma, ações e decisões preliminares, derivadas de resultados de avaliação, poderão ser desenvolvidas ao longo do processo. (BRASIL, 1993a, p. 9).

A avaliação do ensino de graduação, composta por avaliação interna e externa, estabelece sete indicadores específicos, dentre os quais se destacam: a taxa de sucesso da graduação (TSG), a taxa de retenção discente (TRD) e o custo por aluno de graduação (CG). A avaliação interna está subdividida em avaliações de cursos, de disciplinas, de desempenho (docente, discente e técnico-administrativo) e da gestão universitária. Já a avaliação externa

atua em dois pilares: autoavaliação da instituição e uma análise realizada por Comissão Externa, envolvendo os seguintes aspectos: corpo docente, corpo técnico-administrativo, corpo discente, infraestrutura, mercado de trabalho, outros aspectos (nos termos do documento: dizem respeito às características regionais, por exemplo) e, por fim, estudos de acompanhamento de egressos.

3.3.1 Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – Paiub

A partir do referido documento-base, a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras foi responsável por conduzir o processo de avaliação institucional, sob a coordenação do Departamento de Política do Ensino Superior da SESu, com a participação de diversas entidades representativas do ensino superior, a saber: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem), Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), Associação Brasileira das Escolas Católicas (Abesc) e Fóruns Nacionais de Pró-Reitores de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação, Planejamento, Administração e Extensão. Após um período de debates e discussões, a proposta oriunda da Andifes foi encaminhada às universidades para apreciação. Em dezembro de 1993, foi lançado o *Documento Básico para a Avaliação Institucional nas Universidades* (BRASIL, 1994a).

A adesão ao novo programa de avaliação, o Paiub, realizada por meio de edital (SESu/MEC), era voluntária. A essência do princípio de adesão voluntária diz respeito à conquista de uma “cultura da avaliação”. Para isso, a avaliação não deveria vincular-se à obrigatoriedade de execução, por imposição, e sim por convencimento, numa constante busca por compreensão e possibilidades, via processo avaliativo aplicado às IES (BRASIL, 1994a).

Além da adesão voluntária, outros seis princípios nortearam o Paiub:

- a) globalidade: avaliar a universidade como um todo, ou seja, a partir de todas as atividades que ela oferta – ensino, pesquisa e extensão –, incluindo as instalações físicas, a infraestrutura e tudo o que estivesse relacionado a estas bases;
- b) comparabilidade: a ideia deste princípio era padronizar termos relacionados aos discentes, como ‘evasão’, ‘trancamento’, ‘cancelamento’, ‘egressos’ e ‘taxa de sucesso’. Dessa forma, seria viabilizada a comparação, sob a perspectiva relacional, a respeito do que acontece em outras universidades, a partir de referências como os indicadores institucionais e do ensino de graduação;

- c) respeito à identidade institucional: levava em conta as peculiaridades de cada IES, a exemplo das instituições que se ocupavam exclusivamente da oferta do ensino e, portanto, não poderiam ser colocadas, em um processo de avaliação, no mesmo patamar das universidades, que se ocupavam também da pesquisa e da extensão;¹⁶
- d) não premiação ou punição: a avaliação não deveria estar vinculada a premiações ou punições. Trata-se de um processo que visava, entre outros objetivos, firmar os valores institucionais;
- e) legitimidade: princípio atrelado à adesão voluntária, que, por sua vez, garantia a legitimidade técnica, ou seja, uma vez assumido o compromisso de avaliar, o resultado deste processo deveria produzir informações e dados fidedignos;
- f) continuidade: a continuidade de um processo avaliativo permite a análise dos resultados ao longo do tempo e auxilia na identificação de possíveis correções/adequações dos procedimentos e da metodologia (BRASIL, 1994a).

De acordo com Cury (2017), o Paiub “[...] buscava um sistema de avaliação que permitisse o auto-reconhecimento [*sic*] crítico da situação da universidade, sua identidade própria, a superação dos problemas detectados e a prestação de contas à sociedade e ao Estado do desempenho e dos resultados da Universidade” (CURY, 2017, p. 24).

Sobre a proposta geral de avaliação do Paiub, Barreyro e Rothen (2006) consideram que

Essa forma de avaliação corresponde à concepção formativa/emancipatória, baseada na auto-regulação [*sic passim*], na qual a participação da comunidade acadêmica é fundamental, como aconteceu de fato tanto na criação quanto na implementação da proposta. O Paiub chegou a ser desenvolvido por algumas universidades e, sem ser extinto formalmente, foi relegado pela adoção do Provão, em 1997. (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p. 958).

Diante do exposto, é possível afirmar que o Paiub foi o primeiro programa de avaliação para a educação superior a trazer uma proposta distinta da lógica de regulação pelo controle, a exemplo de experiências anteriores, como o CNRES e o Geres. O Programa buscou fundamentar pilares para as universidades numa concepção formativa e emancipatória, conforme apontado por Barreyro e Rothen (2006), por meio da autorregulação.

¹⁶ Apesar desta ressalva, apenas as universidades foram convidadas a participar do Paiub, através da submissão de projetos que estivessem de acordo com os pressupostos do Programa, conforme disposto no Edital nº 01/1993. Caso fossem aprovados, as universidades privadas custeariam os próprios projetos, e as universidades públicas concorreriam ao financiamento parcial de seus projetos de avaliação. Desse modo, as instituições isoladas não fizeram parte deste programa. Ao todo, foram aprovados 56 projetos, de diferentes IES (Edital nº 01/1993 - BRASIL, 1994).

A transição do governo do então presidente Itamar Franco (1992-1995) para o governo do recém-empossado FHC (1995-2002), que defenderia outras concepções sobre a política de avaliação, impossibilitou que o Paiub recebesse incentivos para a sua ampliação e continuidade. De acordo com Santos Filho (2000, p. 164), o Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996 (BRASIL, 1996b), que estabeleceu os procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior,

Embora não faça uma referência explícita ao Paiub, [...] refere-se indiretamente a este programa no inciso II,¹⁷ do artigo 1º e no parágrafo único do artigo 4º¹⁸. Posteriormente, através das Portarias nº 302, de 7 de abril de 1998¹⁹ e nº 635, de 18 de maio de 1998, o MEC, tendo em vista complementar a regulamentação do processo de avaliação das instituições de ensino superior, aparentemente assegurou a continuidade do Paiub, e normatizou sua retomada de funcionamento [...].

No entanto, apesar destas previsões legais de aparente continuidade do programa, o Paiub foi ‘desacelerado’ por uma nova política de avaliação, implementada no governo FHC, política já prevista no Plano Plurianual: “[...] desenvolvimento de estudos e procedimentos metodológicos de avaliação que contribuam para a melhoria dos padrões de ensino, pesquisa, extensão e processos de gestão” (BRASIL, 1996a).

3.3.2 A Regulamentação da política de avaliação na LDBEN

Em 1995, antes da aprovação da atual LDBEN (BRASIL, 1996c), o Congresso Nacional aprovou lei ordinária que, ao modificar a LDBEN/1961, ainda em vigor, atribuía ao MEC a competência para formular e avaliar a Política Nacional de Educação (BRASIL, 1995, art. 1º). A Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, segundo Cury (2006, p. 152), (re)criou o CNE

¹⁷ “Art. 1º O processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior compreenderá os seguintes procedimentos: II - avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;” (BRASIL, 1996b).

¹⁸ “Art. 4º A avaliação individual das instituições de ensino superior, conduzida por comissão externa à instituição especialmente designada pela Secretaria de Educação Superior - SESu, considerará os seguintes aspectos: Parágrafo único. A comissão externa referida no *caput* deste artigo levará em consideração a autoavaliação realizada pela própria instituição, as avaliações dos cursos realizados pelas comissões de especialistas, os resultados dos exames nacionais de cursos, a avaliação da pós-graduação conduzida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes e a análise dos indicadores de desempenho global realizada pela Sediae [Secretaria de Avaliação e Informação Educacional].”(BRASIL, 1996b).

¹⁹ “Art. 1º A avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão, conforme disposto no art. 1º, inciso II, do Decreto 2.026, de 1996, será realizada pela Secretaria de Educação Superior - SESu, no âmbito do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – Paiub.” (BRASIL, 1998a).

(após a extinção do CFE, em 1994) e lhe conferiu “[...] competência para baixar resoluções que visem ao aperfeiçoamento da educação nacional”.

O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional. (BRASIL, 1995, art. 7º).

É importante destacar que esta lei foi incorporada ao texto da atual LDBEN (BRASIL, 1996c). Entre as competências para avaliação atribuídas ao MEC a partir de 1995, no que dizia respeito à política nacional de formulação e avaliação da educação, encontrava-se a competência de realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de educação superior (BRASIL, 1995, art. 3º), com o objetivo de aferir a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Para essa finalidade, o MEC deveria organizar, anualmente, exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso. O primeiro instrumento político de avaliação de desempenho das IES, mediante testes padronizados aplicados aos estudantes, foi estabelecido na Lei nº 9.131/1995.²⁰ A avaliação prevista nesta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, que estabeleceu os procedimentos necessários para a avaliação das IES brasileiras, nestes termos:

- I - análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;
- II - avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;
- III - avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;
- IV - avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento. (BRASIL, 1996b, art. 1º).

Os indicadores de desempenho previstos no Decreto nº 2.026/1996 (art. 1º, inc. I) compreendiam onze informações quantitativas (desde as taxas de escolarização até a proporção da despesa pública com a remuneração dos professores, além do tamanho médio das turmas, qualificação do corpo docente, despesa pública por aluno, etc.). A avaliação individual das IES deveria ser realizada *in loco*, por comissão de especialistas, observando diferentes aspectos da administração geral, da administração acadêmica, da integração social da IES e da sua produção

²⁰ Esta lei alterou dispositivos da LDBEN/1961, bem como as leis que a sucederam em 1968 (que fixava normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média).

científica, cultural e tecnológica. Além desses aspectos, as comissões de especialistas deveriam ater-se à autoavaliação institucional realizada pela IES.

Por sua vez, a avaliação do ensino de graduação deveria observar as condições de oferta de cada curso, ou seja, as instalações físicas, a existência de laboratórios e outros ambientes indispensáveis ao desenvolvimento do currículo, a qualificação do corpo docente, etc. Além dessa avaliação, a ser realizada por especialistas *in loco*, o Decreto nº 2.026/1996 reafirmava a realização anual do ENC como elemento necessário à avaliação periódica das instituições e dos cursos de nível superior de graduação.

O texto original da LDBEN/1996 (BRASIL, 1996c) contém dispositivos que atribuem significados diversos ao termo ‘avaliação’, de acordo com os diferentes objetivos de políticas instituídas para a regulação do sistema educacional brasileiro, em especial a educação superior e profissional.

Quadro 4 – Disposições sobre ‘avaliação’ constantes no texto original da LDBEN/1996 (continua)

Localização	Classificação	Redação
Art. 9º, inc. VI	Competências da União	Assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior , em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.
Art. 9º, inc. VIII	Competências da União	Assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;
Art. 13, inc. V	Incumbências dos docentes	Ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional.
Art. 24, inc. II, alínea b	Organização escolar	Independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na série ou etapa adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino.
Art. 24, inc. V, alínea a	Organização escolar	Avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno , com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais.
Art. 32, §2º	Organização do ensino	Os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino.

Quadro 4 – Disposições sobre ‘avaliação’ constantes no texto original da LDBEN/1996 (conclusão)

Localização	Classificação	Redação
Art. 41	Educação profissional	O conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação , reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos.
Art. 46	Educação Superior	A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação .
Art. 46, § 1º		Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.
Art. 47, § 1º		As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação , obrigando-se a cumprir as respectivas condições.
Art. 47, § 2º		Os alunos que tenham extraordinário aproveitamento nos estudos, demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação específicos, aplicados por banca examinadora especial, poderão ter abreviada a duração dos seus cursos, de acordo com as normas dos sistemas de ensino.
Art. 54, § 2º		Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.
Art. 67, inc. IV		Progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho .
Art. 67, inc. V		Período reservado a estudos, planejamento e avaliação , incluído na carga de trabalho.
Art. 80, § 3º		Educação à distância
Disposições transitórias, Art. 87, inc. IV		Integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

Fonte: LDBEN (BRASIL, 1996, grifos nossos).

Em 1996, a LDBEN regulamentou a competência constitucional dos poderes públicos (União, Estados e Municípios), estabelecida no texto da CF/1988 (BRASIL, 1988, art. 74), para avaliar a eficácia do ensino nos setores público e privado, sob responsabilidade da União e em

colaboração ou cooperação com os demais entes federados. A lei orientava também que esta avaliação deveria ser organizada com base nos resultados dos estudantes, por um processo capaz de aferir o rendimento destes. A redação final, aprovada ao final do ano de 1996, denominava como avaliação: atividades diagnósticas de verificação de aprendizado aquelas realizadas nas escolas e nas IES, bem como os testes para processos seletivos. Mas, nessa versão, também foi introduzida a organização de um sistema nacional de avaliação para a educação superior e a educação básica, mediante testes nacionais padronizados. Por último, orientava-se que o desempenho docente poderia ser submetido à avaliação. Entretanto, a introdução de testes nacionais padronizados para aferir resultados na educação superior foi precedida por programas que difundiam a importância de avaliar as instituições e os cursos de graduação, conforme sinalizado pela CNRES, pelo Geres e pelo Paiub, mas que, de fato, se efetivou por meio do ENC.

3.3.3 Exame Nacional de Cursos (ENC): o Provão

À época, o ENC ficou conhecido como ‘Provão’, pois, para além da avaliação institucional, também prevista pela legislação recém-promulgada, o que chamou mesmo a atenção da população nos procedimentos trazidos por ela foi a instituição de exame nacional que avaliaria os conhecimentos e as competências técnicas adquiridos pelos(as) alunos(as) em fase de conclusão dos cursos de graduação, condicionando a obtenção do diploma à realização do exame pelos(as) concluintes, além de classificar – “ranquear” (CURY, 2017, p. 24) – as instituições e os cursos por conceitos de A a E.

Além do ENC, também foram propostas a Avaliação das Condições de Oferta (ACO) (posteriormente nomeada de Avaliação das Condições de Ensino – ACE) e a avaliação para credenciamento e credenciamento das IES privadas. Entretanto, conforme explicitado por Polidori, Marinho-Araujo e Barreyro (2006, p. 429),

[...] 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 à legislação referente a autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento de cursos de graduação e credenciamento e credenciamento de IES.

Em 1996, ocorreu a primeira aplicação do Provão para os cursos de graduação das áreas de administração, direito e engenharia civil. O exame era composto por questões objetivas e

uma discursiva (BRASIL, 1996b) e poderia variar de acordo com a edição do ENC, bem como em função da área dos cursos a serem avaliados.

A proposta de reformulação das políticas avaliativas já integrava o programa de governo de FHC, veiculado desde a campanha presidencial, em 1994. O programa ‘Mãos à obra, Brasil’ apontava claras diretrizes no sentido de criar um sistema de avaliação educacional, tendo como uma de suas metas para o ensino superior: “Implantar um sistema de avaliação das universidades brasileiras de forma a estimular a produção acadêmica coletiva e individual dos professores” (CARDOSO, 2008, p. 54).

A política para o ensino superior, conforme a proposta de governo de FHC,

[...] deve promover uma revolução administrativa, que dê efetiva autonomia às universidades, mas que condicione o montante das verbas que recebem a uma avaliação de desempenho e, especialmente, ao número de alunos que efetivamente formam, às pesquisas que realizam e aos serviços que prestam. Um programa deste tipo deve prover recursos suficientes para que as escolas possam se adaptar às novas exigências, realizando uma correção gradual dos orçamentos atuais. Uma política como esta estimulará uma administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, hoje existente, para generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. (CARDOSO, 2008, p. 50).

A gestão por resultados foi uma das principais vertentes das políticas governamentais adotadas a partir da segunda metade da década de 1990. Dias Sobrinho (2010) observa que, diante da expansão do ensino superior ocorrida a partir de 1996, a política de avaliação assumiu centralidade no governo vigente, que primava pelo caráter técnico e objetivo dos procedimentos avaliativos. Dessa forma, buscava obter resultados quantitativos, livres de ‘subjativismos’, para que, ao fim do processo avaliativo, as IES pudessem responder às demandas do mercado, divulgar amplamente os resultados, de modo que os ‘clientes’ (estudantes) fossem favorecidos por meio da livre escolha (DIAS SOBRINHO, 2010).

3.3.3.1 Confronto de posições: críticas ao modelo do Provão

O Provão foi o primeiro instrumento de avaliação em condições de fornecer dados padronizados sobre os cursos de graduação das IES brasileiras. Sua implementação, conflituosa, recebeu muitas críticas. Eunice R. Durham, então Secretária de Política Educacional do MEC, em matéria veiculada pela *Folha de São Paulo*, manifestou-se em defesa do instrumento e ainda considerou ‘grita geral’ por parte da população diante das ações mais efetivas do governo em relação à avaliação:

[...] há um duplo consenso nacional: todo mundo é a favor, mas qualquer proposta mais concreta provoca grita geral. Isto é compreensível. Avaliações sempre provocam insegurança. Um dos problemas centrais do ensino superior é o da qualidade. [...]O exame nacional de final de curso é a forma mais eficaz de se fazer essa avaliação. Ele se destina a avaliar os cursos e as instituições, não os alunos. Os resultados permitirão recredenciar boas instituições, exigir melhoria das medíocres e fechar as que cometem estelionato educacional. [...]Reclama-se que não houve suficiente discussão. Mas a lei apenas cria a possibilidade da prova. A discussão sobre o seu conteúdo, a garantia de sua eficácia, o cuidado para que não prejudique os alunos, começa agora. [...]. (DURHAM, 1995).

Na visão da Secretária de Política Educacional do MEC, o ENC seria um instrumento eficaz para avaliar cursos superiores e, por meio de seus resultados, possibilitaria o controle das expansões das instituições pelas vias do recredenciamento e do descredenciamento das IES (DURHAM, 1995).

No mesmo jornal, Bock (1996) afirmou que “O provão não é avaliação”, no sentido de frisar que relacionava a qualificação do ensino superior a uma série de aspectos necessários à elaboração de um sistema de avaliação, como, por exemplo, as demandas do mercado de trabalho, o nível de cognição dos alunos ingressantes nas universidades e seu poder aquisitivo, visto que tais aspectos não poderiam ser restritos a um instrumento que media a memorização de conhecimentos:

O Provão, com sua concepção, poderá fazer nosso ensino retroceder para formas tradicionais, onde a memorização do saber é o aspecto fundamental do sucesso acadêmico: saber, como retenção de informações, para poder provar que sabe. Essa é a concepção subjacente ao Provão. (BOCK, 1996).

Sob a mesma perspectiva apresentada por Bock (1996), os presidentes da União Nacional de Estudantes (UNE) e da União Estadual de Estudantes de São Paulo (UEE-SP) afirmaram: “Todos concordam que é necessário avaliar o ensino, mas com critérios abrangentes, participativos e não punitivos” (SILVA JÚNIOR; SILVA, 1996). A UNE promoveu uma campanha de boicote ao Provão, chamada “Dê ao Provão a nota que ele merece”, apresentando dez motivos para que os alunos dos cursos de direito, engenharia civil e administração entregassem a prova em branco. Dentre os motivos, destacam-se:

O Provão fará *ranking* das faculdades: o MEC quer concorrer com a revista ‘Playboy’ na elaboração do *ranking* dos melhores cursos. O *ranking* é uma desculpa para cortar verbas das universidades públicas, com alegação de pouco rendimento e incompetência. [...] O Provão disfarça a má qualidade do ensino: os supermercados de diplomas estão rindo à-toa [*sic*], porque o Provão vai definir o programa a ser ministrado nas salas de aula, propiciando que

alguns cursos sejam apenas pré-Provão e finjam ter alguma qualidade. (SILVA JÚNIOR; SILVA, 1996).

Diante da grande resistência às primeiras edições do Provão, especialmente por parte da comunidade acadêmica, o governo FHC tomou algumas atitudes a fim de ajustá-lo, inserindo, por exemplo, novos componentes avaliativos,

[...] tais como a relativização na análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, sendo considerados a região, as unidades da federação, as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino. Foram introduzidas, ainda, a avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, nas modalidades de ensino, pesquisa e extensão, e a avaliação de cada curso de graduação, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do ENC. (ABREU JÚNIOR, 2009, p. 262).

Até o momento, este estudo aponta que o Provão foi um instrumento de avaliação obrigatório que, de certo modo, acabou por implementar, de forma mais abrangente, uma política de avaliação no ensino superior e obteve ampla repercussão nacional, fomentada pela mídia e impulsionada pelos *rankings* e também pelas críticas diversas ao instrumento. O Provão sobrepôs-se à avaliação institucional e trouxe o foco para a avaliação individual. De acordo com Abreu Júnior (2009, p. 263),

[...] o conceito de qualidade adotado naquele governo parece ter privilegiado a empregabilidade e o sucesso profissional dos seus egressos, a suntuosidade das instalações e uma aparente inovação tecnológica nos laboratórios de ensino. A titulação do quadro docente, assim como a sua produção científica perderam importância em face da prioridade conferida ao desempenho dos alunos.

Nesse sentido, o que importa é o ‘resultado’, e o Provão foi o instrumento balizador desta perspectiva imediatista, pois “[...] estabelece uma relação causal entre o bom desempenho numa prova e o futuro desempenho profissional. O que pode haver, unicamente, é a relação estatística” (FERNANDES, 2001).

Na visão de Santos Filho (2000, p. 165), o Provão teve alguns aspectos positivos, como mobilizar as IES “a melhorar qualidade dos cursos oferecidos”, além de recolocar “[...] o tema da avaliação institucional na agenda de discussão de especialistas e de leigos nos assuntos” (SANTOS FILHO, 2000, p. 177). No entanto, o autor considera que, apesar destes efeitos positivos, vários aspectos negativos devem ser destacados, quais sejam:

1. Tendência à homogeneização dos currículos de cada tipo de curso, 2. Desconsideração do contexto local e institucional dos cursos, 3. Desconsideração da multiplicidade de fatores determinantes do desempenho do estudante, 4. Potencial pouco diagnosticador do sistema de exame, 5. Valorização da aprendizagem superficial em prejuízo da aprendizagem profunda, 6. Concepção tecnocrática de educação superior, 7. Consideração fragmentada dos indicadores de desempenho e 8. Ausência de dimensões atitudinais e práticas na forma de avaliação. (SANTOS FILHO, 2000, p. 166).

Após análise dos aspectos limitantes do Provão, o autor recomendou a revisão do modelo, levando em consideração as críticas feitas ao processo avaliativo. Apesar de tantas críticas recebidas, o ‘modelo Provão’ foi aplicado durante o período de 1996 a 2003, sob a responsabilidade do Inep. Na sua última edição, em 2003, Verhine, Dantas e Soares (2006) observam que o Inep ainda tentou ‘responder’ parcialmente a essas críticas, ao divulgar os resultados dos cursos por ordem alfabética, dificultando, dessa forma, o ranqueamento dos resultados.

Considerando-se as políticas avaliativas que antecederam o Provão, é perceptível a influência das diretrizes do Geres, de 1986, na sua proposta. Senão, vejamos:

A avaliação, na visão do Geres, teria a função primordial de controlar a qualidade do desempenho da educação superior, especialmente a pública. No caso do setor privado, o próprio mercado faria a regulação, pois esse setor depende do sucesso do seu produto para obter os recursos para a sua manutenção e expansão. Assim, nessa lógica, o financiamento da educação superior cumpriria, para o setor público, o mesmo papel que o mercado tem em relação ao privado. (BARREYRO; ROTHEN, 2008, p. 145).

Conforme apontado por Barreyro e Rothen (2008), o ensino superior conseguiria manter-se e expandir-se sob a lógica de mercado, sendo a avaliação um instrumento de controle de qualidade. O Estado passaria a controlar o desempenho das universidades, vinculando parte do financiamento destas a uma perspectiva mercadológica, pelos resultados apresentados na avaliação. Tais características são perceptíveis tanto no Geres quanto no Provão. Entretanto, a perspectiva crítica a este modelo de avaliação, cunhado pelo Provão, ganhou mais espaço de discussão no início dos anos 2000, e é sobre este aspecto que trataremos na próxima seção.

3.3.4 A emergência e expansão do Sinaes

A repercussão negativa do modelo de avaliação do Provão garantiu à oposição do governo, durante o período de disputas eleitorais, evidências suficientes para apontar mais críticas ao modelo vigente e sinalizar a necessidade de adequação:

A ação centralizada do governo federal sobre as diversas formas ditas de avaliação, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Exame Nacional de Cursos (Provão), focaliza apenas o produto final e não o processo educativo. Essa forma de avaliação serve para destacar alguns efeitos especiais, pelos quais o MEC tem grande interesse, como o *ranking* dos estados, no caso da educação básica, e o das universidades, no caso da educação superior. Esse tipo de avaliação, para ser eficaz, precisaria vir acompanhado de programas consistentes de melhoria de qualidade do ensino, por meio tanto de formação, treinamento e melhor remuneração de professores, a partir de critérios de desempenho, quanto da rediscussão das grades curriculares, com a valorização de conteúdos. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 45).

O contexto político de transição entre o fim do governo de FHC e a posse de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), em 2003, colaborou para intensificar a discussão sobre a avaliação da educação superior. O MEC, juntamente com a Comissão Especial de Avaliação (CEA), foi o responsável pela proposta preliminar que daria origem, em 2014, ao Sinaes. A elaboração e a implementação do Sinaes desenvolveram-se em resposta ao modelo de avaliação centrado nos resultados dos estudantes, conforme estabelecia o Provão (DIAS SOBRINHO, 2010). A partir do Sinaes, as IES passaram a responder, neste sistema, a pelo menos dois tipos de avaliação institucional: a interna e a externa, sendo a interna realizada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), e a externa por meio de avaliadores do MEC.

De acordo com Dias Sobrinho (2009, p. 144),

A avaliação institucional é central no sistema de avaliação [do Sinaes], especialmente pela potencialidade formativa da autoavaliação. É a avaliação institucional que dá as bases e linhas gerais para as ações de auto-regulação da instituição e para a avaliação externa e os demais procedimentos de regulação. A comunidade de ensino superior reivindicou o direito e o dever de participar da avaliação. O Sinaes é uma resposta a essa reivindicação.

Dessa forma, segundo um dos idealizadores do Sinaes, a avaliação das IES deveria conter ações promotoras de maior reflexividade. O Sinaes, aprovado pelo Congresso Nacional por intermédio da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, foi uma das frentes de ação do governo Lula. Além da avaliação institucional (interna e externa), o Sinaes é responsável pela promoção das avaliações de cursos (credenciamento e reconhecimentos) e de estudantes (por meio da aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade), conforme disposto em sua lei de criação:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior –Sinaes, com o objetivo de assegurar processo nacional **de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do**

desempenho acadêmico de seus estudantes[...]. (BRASIL, 2004a, grifos nossos).

O sistema tem por finalidades a melhoria da qualidade (mais vez, o conceito de qualidade alinhado ao de avaliação, conforme reflexão trazida na introdução deste capítulo), a orientação para a expansão da oferta, além do aumento da eficácia institucional e da efetividade acadêmica, finalidades estas atreladas ao aspecto social da avaliação, nestes termos:

Art. 1º [...]

§ 1º O Sinaes tem por finalidades a **melhoria da qualidade** da educação superior, a orientação da **expansão da sua oferta**, o aumento permanente da sua **eficácia institucional e efetividade acadêmica** e social e, especialmente, a **promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior**, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (BRASIL, 2004a, grifos nossos).

Importante notar que a finalidade sobre a “[...] promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior [...]” (BRASIL, 2004a), prevista no Sinaes, também foi um enunciado que esteve presente na política do Paiub (1994). Na busca pela implantação de uma ‘cultura de avaliação’, o Paiub preconizava a valorização das dimensões formativas e emancipatórias da avaliação nas universidades, com “respeito à identidade institucional” e “sedimentada no compromisso social da Universidade” (BRASIL, 1994a). Essa influência pode ser confirmada desde a proposta que integrava o ‘Programa de Governo 2002 – Coligação Lula Presidente’:

Rever o atual sistema de avaliação que inclui o Exame Nacional de Cursos - ENC ou Provão e implantar um sistema nacional de avaliação institucional a partir, entre outras, **da experiência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub)**. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 30, grifos nossos).

A avaliação institucional (interna e externa) é composta pelos seguintes instrumentos e procedimentos (com o objetivo de identificar o perfil e a atuação da IES):

Art. 6º [...]

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- infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;
 VIII- planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação[*sic*] institucional;
 IX- políticas de atendimento aos estudantes;
 X- sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior (BRASIL, 2004a).

A avaliação institucional interna (autoavaliação) é conduzida pela CPA de cada IES. Os dados coletados e sistematizados por esta avaliação compõem o relatório da autoavaliação, que deve conter análises qualitativas, bem como todas as informações solicitadas pelo Inep. A avaliação institucional externa (*in loco*) é realizada por membros externos às IES avaliadas, mas que integrem o quadro de docentes da educação superior. O objetivo principal desta avaliação é credenciar ou recredenciar uma IES, conforme legislação vigente emitida pelo Inep/MEC.

A avaliação de cursos (*in loco*) também serve para credenciar e recredenciar cursos superiores, abrangendo três dimensões, a saber: organização didático-pedagógica; corpo docente e tutorial; e infraestrutura. A avaliação é realizada por Comissão Avaliadora formalmente constituída pelo Inep. Os resultados conclusivos destas avaliações são veiculados nos relatórios produzidos pelas comissões.

A Comissão Avaliadora, orientada pelo respectivo instrumento de avaliação, na realização da visita, aferirá a exatidão dos dados informados pela instituição de educação superior ou EGov no FE [Formulário Eletrônico de Avaliação], com especial atenção ao Plano de Desenvolvimento Institucional, quando se tratar de avaliação institucional, ou Projeto Pedagógico do Curso, quando se tratar de avaliação de curso. (BRASIL, 2018b, art. 13, § 3º).

A avaliação dos estudantes dos cursos de graduação é feita por meio da aplicação do Enade, sob responsabilidade do Inep. Submeter-se ao Enade é condição necessária ao(à) estudante para a conclusão do curso de graduação, sendo componente curricular obrigatório. Diferentemente do Provão, as provas do Enade são elaboradas “[...] a partir dos conteúdos

previstos nas diretrizes curriculares nacionais, no Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia, em dispositivos normativos e legislações de regulamentação do exercício profissional vigentes e atinentes às áreas de avaliação” (BRASIL, 2004a, art. 41, inc. IV). Além disso, contempla estudantes ingressantes e concluintes (ao final do primeiro e do último ano) de cursos de bacharelado, licenciatura e de tecnologia, conforme normativas estabelecidas pelo Inep/MEC. Adicionalmente às provas do Enade, também é aplicado o ‘Questionário do Estudante’, instrumento destinado a levantar o perfil socioeconômico dos(as) estudantes, que, juntamente com os resultados do exame, compõe os indicadores de qualidade da educação superior. Tanto a avaliação institucional externa quanto as avaliações dos cursos e dos estudantes (Enade) resultam na atribuição de “conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis”, adequados às respectivas dimensões avaliadas e, no caso do Enade, “[...] tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento” (BRASIL, 2004a, at. 3º, inc. X, § 3º).

No próximo tópico, abordaremos os instrumentos que compõem as referidas dimensões de avaliação do Sinaes.

3.3.5 Os instrumentos de avaliação do Sinaes

O Sinaes é composto por três tipos de avaliação: avaliação das instituições de educação superior, avaliação dos cursos e avaliação do desempenho dos estudantes. O MEC é responsável pela regulação das IES e o faz por meio de atos autorizativos de credenciamento e credenciamento destas instituições; e de autorização e reconhecimento de cursos de graduação. Tais dimensões do Sinaes, agregadas aos indicadores de qualidade produzidos por meio do Enade e das visitas *in loco*, compõem o sistema de avaliação, regulação e supervisão do ensino superior brasileiro.

Compete ao Inep, intermediado pela Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes), “[...] conceber, planejar, coordenar, operacionalizar e avaliar as ações voltadas à avaliação da educação superior” (BRASIL, 2018b). De acordo com o MEC, o instrumento de avaliação é a “[...] ferramenta que contém informações, contextualização da IES, do curso, eixos, dimensões, indicadores e critérios de análise associados” (BRASIL, 2018b). É de responsabilidade da comissão avaliadora observar tais informações, sob as diretrizes do instrumento de avaliação específico para cada ato autorizativo, durante a verificação das condições de funcionamento de cursos de graduação e das IES.

Cabe também ao Inep elaborar os instrumentos de avaliação externa (*in loco*). O Inep produziu quatro instrumentos de avaliação, cada qual para um ato autorizativo diferente. São eles: a) Instrumento de Avaliação Institucional Externa - presencial e a distância (credenciamento); b) instrumento de avaliação institucional externa - presencial e a distância (recredenciamento): transformação de organização acadêmica; c) Instrumento de Avaliação de cursos de graduação presencial e a distância (autorização); d) Instrumento de Avaliação de cursos de graduação presencial e a distância (reconhecimento, renovação de reconhecimento).

Para que uma IES inicie suas atividades, é necessário solicitar o credenciamento junto ao MEC como faculdade, centro universitário ou universidade. Após o prazo de três anos, para Faculdades e Centros Universitários, e de cinco anos, para as Universidades, as IES submetem-se a novo processo avaliativo para obter o recredenciamento. As instituições também podem solicitar a transformação de organização acadêmica, para tornar-se Centro Universitário ou Universidade. Uma das etapas que integram o processo de avaliação do credenciamento ou do recredenciamento é a avaliação *in loco*. A partir dela, a equipe de profissionais responsável por esta etapa emite relatório conclusivo de todos os aspectos observados. Para a etapa *in loco*, os avaliadores contam com as diretrizes dos instrumentos de avaliação (de credenciamento ou de recredenciamento) e, após a elaboração do relatório, tem-se o Conceito Institucional (CI), graduado numa escala de cinco níveis, na qual valores iguais ou superiores a três indicam qualidade satisfatória (MEC, 2018).

Os instrumentos de credenciamento e recredenciamento contemplam cinco dimensões (eixos temáticos), que estão subdivididas em indicadores. Para cada indicador, uma tabela correspondente. Nessas tabelas, estão dispostos os conceitos de 1 a 5 e seus respectivos critérios de análise (um critério de análise para cada conceito).

3.3.5.1 Instrumento de Avaliação Institucional Externa - presencial e a distância (credenciamento)

Eixo 1: Planejamento e Avaliação Institucional. Composto por três indicadores: Projeto de autoavaliação institucional; Autoavaliação institucional: participação da comunidade acadêmica; Autoavaliação institucional: previsão de análise e divulgação dos resultados.

Eixo 2: Desenvolvimento Institucional. Composto por sete indicadores: Missão, objetivos, metas e valores institucionais; PDI, planejamento didático-instrucional e política de ensino de graduação e de pós-graduação; PDI, política e práticas de pesquisa ou iniciação

científica, de inovação tecnológica e de desenvolvimento artístico e cultural; PDI, políticas institucionais voltadas à valorização da diversidade, do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural, e ações afirmativas de defesa e promoção dos direitos humanos e da igualdade étnico-racial; PDI e políticas institucionais voltadas ao desenvolvimento econômico e à responsabilidade social; PDI e política institucional para a modalidade EaD; Estudo para implantação de polos EaD.

Eixo 3: Políticas acadêmicas. Composto por dez indicadores: Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de graduação; Políticas institucionais e ações acadêmico-administrativas para a pesquisa ou iniciação científica, a inovação tecnológica e o desenvolvimento artístico e cultural; Políticas institucionais e ações acadêmico-administrativas para a extensão; Políticas institucionais e ações de estímulo e difusão para a produção acadêmica docente; Política institucional de acompanhamento dos egressos; Política institucional para internacionalização; Comunicação da IES com a comunidade externa; Comunicação da IES com a comunidade interna; Política de atendimento aos discentes; Políticas institucionais e ações de estímulo à produção discente e à participação em eventos (graduação e pós-graduação).

Eixo 4: Políticas de Gestão. Composto por sete indicadores: Política de capacitação docente e formação continuada; Política de capacitação e formação continuada para o corpo técnico-administrativo; Política de capacitação e formação continuada para o corpo de tutores presenciais e a distância; Processos de gestão institucional; Sistema de controle de produção e distribuição de material didático; Sustentabilidade financeira: relação com o desenvolvimento institucional; Sustentabilidade financeira: participação da comunidade interna.

Eixo 5: Infraestrutura. Composto por dezoito indicadores: Instalações administrativas; Salas de aula; Auditório(s); Salas de professores; Espaços para atendimento aos discentes; Espaços de convivência e de alimentação; Laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física; Infraestrutura física e tecnológica destinada à CPA; Bibliotecas: infraestrutura; Bibliotecas: plano de atualização do acervo; Salas de apoio de informática ou estrutura equivalente; Instalações sanitárias; Estrutura dos polos EaD; Infraestrutura tecnológica; Infraestrutura de execução e suporte; Plano de expansão e atualização de equipamentos; Recursos de tecnologias de informação e comunicação; Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA).

3.3.5.2 Instrumento de Avaliação Institucional Externa - presencial e a distância (recredenciamento): transformação de organização acadêmica

Neste instrumento, foram mantidos os cinco eixos já descritos, bem como os indicadores. Foram realizadas algumas adequações nos critérios de análise. Houve acréscimo de novos indicadores nos eixos 1, 3 e 4.

Eixo 1: Planejamento e Avaliação Institucional. Novos indicadores: Evolução institucional a partir dos processos de Planejamento e Avaliação Institucional; Processo de autoavaliação institucional; Autoavaliação institucional e avaliações externas: análise e divulgação dos resultados; Relatórios de autoavaliação.

Eixo 3: Políticas acadêmicas. Novos indicadores: Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de pós-graduação *lato sensu*; Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

Eixo 4: Políticas de Gestão. Novo indicador: Titulação do corpo docente.

A seguir, no Quadro 5, são discriminados os eixos e os pesos atribuídos a eles nos procedimentos de credenciamento e recredenciamento:

Quadro 5 – Pesos atribuídos, por eixo, para obtenção do Conceito Institucional – CI

Eixos	Credenciamento	Recredenciamento ou transformação de organização acadêmica
Eixo 1: Planejamento e avaliação institucional	Peso 10	Peso 10
Eixo 2: Desenvolvimento institucional	Peso 30	Peso 30
Eixo 3: Políticas acadêmicas	Peso 20	Peso 10
Eixo 4: Políticas de gestão	Peso 20	Peso 20
Eixo 5: Infraestrutura	Peso 20	Peso 30

Fonte: Inep/MEC (2017).

Iniciadas as atividades na IES, devidamente credenciadas ou recredenciadas, os cursos a serem ofertados necessitam de autorização para começar suas atividades. As Universidades e Centros Universitários possuem autonomia para iniciar os seus cursos e aumentar o número de vagas ofertadas sem a prévia autorização do MEC, bastando informar o órgão sobre a abertura destes. No entanto, isso não se aplica aos cursos de direito, medicina, odontologia, enfermagem e psicologia. Após a autorização, os novos cursos devem ser reconhecidos, a fim de que a instituição possa emitir diplomas, por exemplo. Estes atos também são realizados *in loco*, por

meio das atividades de avaliação de autorização ou reconhecimento de cursos superiores e contam com as diretrizes dos instrumentos para guiar os avaliadores durante todo o processo.

Para que a oferta de um curso de graduação (autorizado e reconhecido pelo MEC) tenha continuidade, periodicamente, ele também deve passar pela renovação do reconhecimento (inclusive, os cursos ofertados pelas Universidades e Centros Universitários). Assim como ocorre no processo de (re)credenciamento de uma IES, as atividades avaliativas de autorização e reconhecimento de curso finalizam-se com a emissão de um relatório, elaborado por equipe designada para este fim, necessário à obtenção do Conceito de Curso (CC), graduado numa escala de cinco níveis, na qual valores iguais ou superiores a três significam qualidade satisfatória (BRASIL, 2018b). Além do Projeto Pedagógico do Curso (PPC), mais duas ferramentas são utilizadas pelos avaliadores, as quais são apresentadas nos tópicos seguintes.

3.3.5.3 Instrumento de Avaliação de cursos de graduação presencial e a distância (autorização)

Contempla três dimensões: Organização didático-pedagógica; Corpo docente e tutorial; e Infraestrutura. Essas dimensões estão subdivididas em indicadores. Para cada indicador há uma tabela correspondente, que apresenta conceitos de 1 a 5 e seus respectivos critérios de análise.

A Dimensão 1, Organização didático-pedagógica, é composta por 24 indicadores, a saber: Políticas institucionais no âmbito do curso; Objetivos do curso; Perfil profissional do egresso; Estrutura curricular; Conteúdos curriculares; Metodologia; Estágio curricular supervisionado; Estágio curricular supervisionado – relação com a rede de escolas da Educação Básica; Estágio curricular supervisionado – relação teoria e prática; Atividades complementares; Trabalho de Conclusão de Curso (TCC); Apoio ao discente; Gestão do curso e os processos de avaliação interna e externa; Atividades de tutoria; Conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias às atividades de tutoria; Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no processo ensino-aprendizagem; Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA); Material didático; Procedimentos de acompanhamento e de avaliação dos processos de ensino-aprendizagem; Número de vagas; Integração com as redes públicas de ensino; Integração do curso com o sistema local e regional de saúde (SUS); Atividades práticas de ensino para áreas da saúde; Atividades práticas de ensino para licenciaturas.

A Dimensão 2, Corpo docente e tutorial, é composta por quinze indicadores. São eles: Núcleo Docente Estruturante (NDE); Equipe multidisciplinar; Regime de trabalho do coordenador de curso; Corpo docente: titulação; Regime de trabalho do corpo docente do curso; Experiência profissional do docente (excluída a experiência no exercício da docência superior); Experiência no exercício da docência na educação básica; Experiência no exercício da docência superior; Experiência no exercício da docência na educação a distância; Experiência no exercício da tutoria na educação a distância; Atuação do colegiado de curso ou equivalente; Titulação e formação do corpo de tutores do curso; Experiência do corpo de tutores em educação a distância; Interação entre tutores (presenciais – quando for o caso – e a distância), docentes e coordenadores de curso a distância; Produção científica, cultural, artística ou tecnológica.

A Dimensão 3, Infraestrutura, compõe-se de dezesseis indicadores, a saber: Espaço de trabalho para docentes em tempo integral; Espaço de trabalho para o coordenador; Sala coletiva de professores; Salas de aula; Acesso dos alunos a equipamentos de informática; Bibliografia básica por Unidade Curricular (UC); Bibliografia complementar por UC; Laboratórios didáticos de formação básica; Laboratórios didáticos de formação específica; Laboratórios de ensino para a área de saúde; Laboratórios de habilidades; Unidades hospitalares e complexo assistencial conveniados; Biotérios; Processo de controle de produção ou distribuição de material didático (logística); Núcleo de práticas jurídicas: atividades básicas e arbitragem, negociação, conciliação, mediação e atividades jurídicas reais; Ambientes profissionais vinculados ao curso.

3.3.5.4 Instrumento de Avaliação de cursos de graduação presencial e a distância (reconhecimento, renovação de reconhecimento)

Neste instrumento, foram mantidos os três eixos referentes à autorização, bem como seus respectivos indicadores, com algumas adequações nos critérios de análise. Houve acréscimo de novos indicadores, conforme explicitado a seguir.

Dimensão 2: Corpo docente e tutorial. Novo indicador: Atuação do coordenador.

Dimensão 3: Infraestrutura. Novos indicadores: Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) e Comitê de Ética na Utilização de Animais (Ceua).

Quadro 6 – Pesos atribuídos, por eixo, para obtenção do Conceito de Curso – CC

Eixos	Autorização de curso	Reconhecimento de curso
Eixo 1: Organização Didático-Pedagógica	Peso 40	Peso 30
Eixo 2: Corpo Docente e Tutorial	Peso 20	Peso 40
Eixo 3: Infraestrutura	Peso 40	Peso 30

Fonte: Inep/MEC (2017).

A parte final de cada instrumento é acompanhada um glossário, para auxiliar o avaliador a compreender os termos inerentes a cada processo de avaliação utilizados pelos instrumentos. Esses atos autorizativos, conforme vimos, geram dois indicadores de qualidade: o CI e o CC.

A avaliação dos estudantes, realizada por meio do Enade, também gera indicadores de qualidade: o Conceito Preliminar de Curso (CPC), regulamentado pela Portaria Normativa nº 4/2008; o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), instituído pela Portaria Normativa nº 12/2008; e o Índice de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), indicador vinculado ao CPC que, a partir de 2016, passou a ser publicado individualmente (BRASIL, 2016). Por fim, o próprio desempenho dos estudantes, obtido pelos resultados do Enade, o chamado “Conceito Enade” (BRASIL, 2010c).

Em síntese, no Quadro 7, a seguir, apresentam-se os conceitos-chave dos indicadores que utilizam o resultado do Enade como base de cálculo:

Quadro 7 – Indicadores de qualidade

	CPC	IDD	IGC
O que é?	Conceito Preliminar do Curso	Índice de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado	Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior
Composição/ forma de cálculo	- Nota do Enade; - Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD); - Fatores que consideram a titulação dos professores, o percentual de docentes que cumprem regime parcial ou integral (não horistas), recursos didático-pedagógicos infraestrutura e instalações físicas.	- Diferença entre o desempenho médio do concluinte de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso.	- Média ponderada dos CPC (no ano do cálculo e nos dois anos anteriores).
Conceitos atribuídos	1 a 5	Compõe o cálculo do CPC.	1 a 5

Fonte: Inep/MEC (2017).

A IES poderá ser dispensada da avaliação *in loco* requerida para a autorização de cursos, desde que apresente um bom desempenho (igual ou superior a 3) nos indicadores CI e IGC.

Adicionalmente, poderá ser prorrogada a validade dos atos autorizativos de recredenciamento de instituição, mediante desempenho satisfatório no IGC, como também poderá ser prorrogada a validade de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de curso, prerrogativa vinculada ao bom desempenho no CPC (igual ou maior que 3), conforme previsto pela Portaria Normativa MEC nº 23/2010.

3.3.6 O protagonismo do Enade

Ainda em vigência no Brasil, o Sinaes sofreu modificações em sua proposta inicial a partir de 2007. É o que consideram alguns estudiosos da área, a exemplo de Dias Sobrinho (2008), Araújo *et al.* (2016) e Ristoff (2019), que argumentam em torno do destaque dado a um dos componentes do Sinaes: o Enade.

Essas mudanças referem-se à implementação dos seguintes indicadores: o IDD, o CC, o CPC e o IGC, sinalizando o protagonismo do Enade, que “[...] retoma o ranqueamento e a ênfase em resultados, em detrimento dos processos” (ARAÚJO *et al.*, 2016, p. 185). A crítica diz respeito especialmente a dois indicadores específicos, o CPC e o IGC, implementados em 2007 e 2008, respectivamente. Dias Sobrinho (2008, p. 84) argumenta que

[...] a idéia de sistema, princípio central do Sinaes, pouco a pouco se vai perdendo, após os seus quatro anos iniciais de difícil implantação, em favor do protagonismo agora concedido a um único instrumento – o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (Enade) –, presumindo-se que, como nos tempos ainda recentes do Provão, os resultados do Enade poderiam ser os mais importantes e visíveis elementos indicadores da “qualidade” e as bases de legitimação técnica da aplicação de algumas “políticas” do Ministério da Educação (MEC).

De acordo com a definição do Inep, o CPC (criado em 2007) foi regulamento em 2008, “[...] para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do Sinaes” (BRASIL, 2008c). Isso significa que a avaliação *in loco* para renovação de reconhecimento de curso poderia ser dispensada com base no resultado do CPC da IES. O IGC, por sua vez, “[...] consolida informações relativas aos cursos superiores constantes dos cadastros, censo e avaliações oficiais disponíveis” no Inep e na Capes (BRASIL, 2008c, art. 1º). O cálculo do IGC toma por base as médias ponderadas dos CPCs e das notas dos programas de pós-graduação, obtidas a partir da conversão dos conceitos fixados pela Capes, vinculando as médias ponderadas ao número de matrículas em cada um dos cursos de graduação ou programas *stricto sensu*, conforme o caso.

De acordo com Sousa e Fernandes (2016), o bom desempenho das IES nos indicadores CPC e IGC favorece a concessão de bonificações a essas instituições; por exemplo, o acesso a financiamento estudantil, empréstimos bancários, entre outros benefícios. A adesão aos programas como ProUni, Fies, Pronatec e Reuni também está sujeita aos bons resultados no Enade, no CPC e no IGC por parte das IES.

Para Ristoff (2019, p. 29):

O Enade, com o CPC, deve retornar à sua posição de coadjuvante do sistema, podendo até ser um indicador a mais da avaliação de cursos em tempos de expansão, como previa uma das primeiras portarias do Inep em 2004, mas nunca o seu centro. O IGC [...] afronta as dez dimensões do Sinaes deveria ser imediatamente abolido.

Ainda sobre esse aspecto, o autor discute sobre o privilégio dado aos índices em detrimento dos resultados da avaliação *in loco* (cerne do Sinaes), o que parece ter gerado um dissenso entre os pressupostos contidos na lei de criação dos Sinaes e o que vem sendo praticado no que Araújo *et al.* (2016, p. 185-186) consideram um novo ciclo avaliativo:

Abandona-se a lógica instituída no período 2003-2006, voltada à criação da cultura da avaliação, com o uso de seus resultados para fins formativos. [...] A avaliação se reduziu aos índices em uma escala de 1 a 5, sendo que as escalas superiores 4 e 5 são perseguidas pelas gestões de IES públicas e privadas, nas primeiras, pela articulação entre o financiamento e avaliação e nas demais, como indicadores para o mercado.

Apesar das críticas apresentadas, fato é que o Sinaes conseguiu instituir um sistema global de avaliação, inserindo na agenda institucional a necessidade de adesão ao sistema mediante a instituição de um modelo que trabalha com aspectos quantitativos e qualitativos de avaliação, realizado de forma contínua e com ampla participação das IES. O Sinaes ainda se encontra em ‘movimento’, uma vez que, vigente, está sujeito a outras mudanças.

3.3.7 Paiub, ENC e Sinaes: elementos cognitivos

O recorte sobre os elementos da abordagem cognitiva que se pretende abordar aqui entende que

Toda política pública é uma tentativa de agir sobre um domínio problemático da sociedade com a finalidade de adaptá-lo, conservá-lo ou transformá-lo. Os atores que dela participam sempre agem orientados por certas representações relativas à natureza do problema, das soluções e das consequências de sua própria ação. (GIOVANNI, 2013a, p. 34).

Diante dessa concepção de política pública, sob a análise cognitiva, “[...] que reconhece que as transformações ou inflexões nas políticas públicas ou nos campos de políticas resultam quase invariavelmente das mudanças que se operam nos referenciais, nos paradigmas ou nos sistemas de crença” (GIOVANNI, 2013a, p. 35), cabe o questionamento sobre quais inferências podemos identificar no processo de transição de programas de avaliação da educação superior brasileira, em especial entre o Paiub, o ENC e o Sinaes, a partir de referenciais cognitivos: as ideias que moveram tais programas.

Na perspectiva cognitiva, o caráter persuasivo das ideias é uma variável importante. Contudo, as ideias estão situadas num campo relacional em que existe uma real competição e seleção entre elas, por isso mobilizam coalizões de interesses políticos, econômicos, sociais, bem como interesses amplos associados a determinadas opções de políticas públicas de diferentes grupos sociais. O papel das ideias, nessa abordagem, tem relação com a capacidade de determinada rede de profissionais e formuladores de políticas associarem dados e diagnósticos a práticas que visam solucionar problemas em determinados momentos históricos. (FRANÇA; FARENZENA, 2016, p. 143).

A partir do apanhado histórico realizado nesta pesquisa, por meio da coleta de informações sobre os referidos programas, inclusive sobre as iniciativas precedentes (Paru, CNRES e Geres), informações estas que foram organizadas por meio da caracterização de cada programa, com base em normas legislativas e alicerçadas em referenciais teóricos, entende-se que a transição entre uma e outra política de avaliação traz elementos cognitivos distintos e, ao mesmo tempo, complementares.

Vejam: uma política de avaliação de modelo formativo, a exemplo do Paiub, aos poucos, foi coberta por referências de um modelo de avaliação somativo, de cunho mais mercadológico, que culminou com a implementação do ENC. Ambos, Paiub e ENC, possuem concepções distintas sobre avaliação, quase opostas entre si. Mudanças estruturais, por meio de marcos normativos (a LDBEN/1996) e transições de governo (eleições e mandatos), que parecem renovar os ideais políticos e fazem frente ao ‘novo’, bem como as críticas oriundas da comunidade acadêmica, são fortes influências no processo de transição entre uma e outra política de avaliação.

Nesse movimento de políticas, o Sinaes se apresentou sob um ideal de ‘equilíbrio de forças’, na mediação entre o passado formativo do Paiub e a explosão somativa do ENC, já enfraquecido pelas severas críticas. O Sinaes mostrou a face de ‘resolutividade’ que uma ‘nova’ política pode apresentar num dado momento histórico. Entretanto, com a emergência do Enade,

tal política acabou por reforçar as bases da regulação por resultados, sob a ótica de um Estado avaliador, e enfraquece seu ideal de ‘equilíbrio’, presente na fase inicial de sua implementação.

Partindo da atuação na esfera acadêmica para a atuação na esfera pública/política, Dias Sobrinho, Ristoff e Belloni são exemplos de renomados estudiosos da área de políticas públicas e de avaliação que se destacaram pelo trabalho de elaboração de propostas como o Paiub e o Sinaes. São ‘atores’ não políticos (no sentido profissional), mas foram convidados a compor as diretrizes de políticas e, desse modo, imprimiram mudanças de paradigmas a partir de seus referenciais sobre avaliação, estabelecendo assim “[...] um processo de poder pelo qual um ator faz valer e afirma seus próprios interesses” (MULLER; SUREL 2002, p. 49). Nesse sentido, “A produção de uma matriz cognitiva não é, portanto, um simples processo discursivo, mas uma dinâmica intimamente ligada às interações e às relações de força que se cristalizam pouco a pouco num setor e/ou num sub-sistema [*sic*] dado” (MULLER, 2002, p. 49).

A fim de facilitar o acesso a uma visão geral dos programas de avaliação da educação superior que promoveram políticas de *accountability*, são apresentados, no Quadro 8, a seguir, os elementos que retratam as políticas de avaliação implementadas por diferentes governos:

Quadro 8 – Síntese de programas de avaliação da educação superior

Paiub (1993-1995) Governo Itamar Franco	ENC (1996-2003) Governo FHC	Sinaes (2004-2007) Governo Lula	Sinaes (a partir de 2007) Governo Lula
Destinado às universidades (públicas e privadas).	Destinado às instituições de ensino superior (públicas e privadas).	Destinado às instituições de ensino superior (públicas e privadas).	Destinado às instituições de ensino superior (públicas e privadas). Os cursos superiores de tecnologia também passaram a ser avaliados pelo Enade a partir de 2007.
Adesão voluntária	Adesão obrigatória	Adesão obrigatória	Adesão obrigatória
Avaliação institucional e dos cursos de graduação das universidades: modelo formativo e emancipatório.	Modelo somativo, centrado nos resultados dos estudantes: controle de desempenho pelos resultados.	Avaliação sistêmica: avaliação institucional, autoavaliação e avaliação dos estudantes (Enade). Tentativa de aliar modelo somativo ao formativo.	Enade como protagonista: ênfase no desempenho pelo controle de resultados.
Autorregulação	Regulação por meio de resultados		

Fonte: Brasil (1991, 1993, 2004, 2007).

Esses elementos cognitivos sobre a recente política de avaliação na educação superior brasileira poderiam suscitar alguma influência em outros subsistemas educacionais? A educação profissional técnica de nível médio, em crescimento, fruto de um projeto expansionista para a Rede Federal, teria sido foco do processo de implementação de políticas de avaliação? Sobre esse tema, discutiremos na próxima seção.

3.4 A AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO

Tendo em vista as iniciativas e programas de avaliação implementados no sistema de educação superior brasileiro desde a década de 1980 e levando em consideração o expressivo processo de expansão pelo qual passou a Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, especialmente após a criação dos IFs, parece-nos necessário compreender o ‘movimento’ da avaliação no espaço da educação técnica de nível médio.

Os IFs, equiparados às universidades para efeitos de regulação, avaliação e supervisão (BRASIL, 2008e), respondem a dois sistemas de avaliação distintos: ao Sinaes (em razão dos cursos de graduação que ofertam) e ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em função da oferta de cursos técnicos integrados ao ensino médio, com o objetivo de avaliar o que o Saeb se propõe a fazer, ou seja, “[...] realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante”²¹ (BRASIL, 2020).

De acordo com o *Relatório Sistêmico de Fiscalização da Educação* (ano-base 2014), “Os recursos destinados pelo Governo Federal à educação profissional e tecnológica mais que dobraram entre 2010 e 2013 (em termos reais), passando de R\$ 4,4 bilhões para R\$ 10 bilhões” (BRASIL, 2015b, p. 27), investimentos referentes ao Programa 2031 ‘Educação Profissional e Tecnológica’. O Acórdão nº 2.267/2005-TCU/Plenário recomendou à Setec/MEC a inclusão,

[...] no relatório de gestão das contas anuais, apreciação crítica sobre a evolução dos dados (indicadores e componentes) [...] i) relação candidato/vaga; ii) relação ingressos/aluno; iii) relação concluintes/aluno; iv) índice de eficiência acadêmica de concluintes; v) índice de retenção do fluxo escolar; vi) relação de alunos/docente em tempo integral; vii) índice de titulação do corpo docente; viii) gastos correntes por aluno; ix) percentual de gastos com pessoal; x) percentual de gastos com outros custeios; xi) percentual de gastos com investimentos; e xii) número de alunos matriculados classificados de acordo com a renda *per capita* familiar. (BRASIL, 2005c).

²¹ Informações sobre o Saeb em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>. Acesso em: 20 set. 2020.

Desse modo, no que se refere à produção, análise e divulgação dos dados sobre a educação profissional, em cumprimento à recomendação do TCU, é de responsabilidade da Setec/MEC elaborar o *Relatório de Análise dos Indicadores de Gestão das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica que constituem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal)*. Neste relatório, de periodicidade anual, são apresentados os indicadores explicitados no referido acórdão.

Em ação mais recente, foi implementada a Plataforma Nilo Peçanha (PNP), por meio da Portaria Setec nº 1, de 3 janeiro de 2018 (BRASIL, 2019). A PNP é um ambiente virtual de coleta, validação e disseminação das estatísticas oficiais da Rede Federal de Educação Profissional. Reúnem-se ali dados relativos ao corpo docente, discente, técnico-administrativo e aos gastos financeiros das unidades, para fins de cálculo dos indicadores de gestão. Em vista disso, a Plataforma passou a ser fonte de dados para o referido relatório de análise dos indicadores de gestão.

Apesar desses esforços no campo estatístico e do desenvolvimento de indicadores de gestão, ainda não se tem um sistema nacional de avaliação para a educação profissional técnica de nível médio criado pelo Governo Federal e conduzido pelo MEC, conforme se pôde comprovar através de pesquisa nos portais eletrônicos da Setec, do MEC, do Sistec e na legislação vigente. A avaliação da EPTNM está prevista na Resolução MEC nº 6/2012, nestes termos:

Na formulação e no desenvolvimento de política pública para a Educação Profissional e Tecnológica, o Ministério da Educação, em regime de colaboração com os Conselhos Nacional e Estaduais de Educação e demais órgãos dos respectivos sistemas de ensino, promoverá, periodicamente, a avaliação da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, garantida a divulgação dos resultados [...]. (BRASIL, 2012b, art. 39).

Além desta previsão da Resolução MEC nº 6/2012, a estratégia 11.8 do Plano Nacional de Educação (2014) estabelece a necessidade de “[...] institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas” (BRASIL, 2014). A ação mais próxima a que se chegou de um sistema nacional de avaliação para a EPTNM foi por meio de uma proposta, concretizada em documento-base de iniciativa da Setec/MEC, que visava à implantação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica (Sinaep), em 2014:

O Sinaep pretende mobilizar a avaliação da educação profissional por meio de instituições, cursos, estudantes e egressos, contemplando a diversidade e

pluralidade intrínsecas dessa modalidade de ensino, de modo integrado aos sistemas de avaliação da educação básica e da educação superior já constituídos. (BRASIL, 2014, p. 5).

A proposta ou ‘documento-base’ contou com a participação de representantes da Rede Federal (Institutos Federais, Colégio Pedro II e escolas técnicas vinculadas), do Sistema ‘S’ (composto pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem Industrial, Comercial, Rural e de Transportes: Senai, Senac, Senar e Senat) e de redes estaduais, no entanto não chegou a ser implementada. Já na esfera privada, tem-se o Saep, objeto a ser apresentado na próxima seção.

3.4.1 O Sistema de Avaliação de Educação Profissional e Tecnológica – Saep

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai)²² implantou o Saep em 2009, “[...] com a finalidade de verificar a eficácia e a efetividade da oferta educacional e também implementar melhorias nos processos de ensino e aprendizagem” (SENAI, 2013). A natureza institucional do Senai é peculiar, pois trata-se de uma instituição híbrida, ou seja, está contida nas esferas privada e pública, devido a alguns fatores: pode atuar na captação de recursos, por meio dos cursos ofertados (cobrança de mensalidade), goza de ampla isenção fiscal, beneficia-se das contribuições fiscais das empresas parceiras e recebe recursos oriundos de programas de governo voltados à educação profissional. De acordo com Moraes (2000, p. 83),

O Senai é, desde sua fundação, financiado com recursos públicos: contribuição parafiscal de 1% sobre o total da folha de pagamento mensal das empresas, vinculadas por lei à instituição. Empresas com mais de 500 empregados recolhem um adicional de 0,2% sobre a folha de pagamentos diretamente ao Departamento Nacional do Senai.²³ [...] Embora mantido com recursos públicos, a gestão do Senai é de natureza privada. Apenas as federações e confederações empresariais têm ingerência efetiva na definição de suas políticas de formação e em sua gestão administrativa.

Nesse sentido, o Senai deve prestar contas ao Governo Federal anualmente, e seu orçamento geral carece de aprovação por parte do presidente da República. O orçamento, que

²² O Senai foi criado em 1942, pelo Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro, e é responsável por organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para industriários (BRASIL, 1942). Nos termos de seu regimento (Decreto nº 494/1962), é uma entidade de direito privado e funciona como órgão consultivo do Governo Federal em assuntos relacionados com a formação de trabalhadores da indústria e atividades assemelhadas.

²³ O total de recursos disponíveis ao Sistema ‘S’ – Senai, Senac, Senar e Senat –, incluindo as entidades ‘sociais’, foi, em 1998, de R\$ 4,350 bilhões, quase doze vezes os recursos destinados ao Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor), os quais alcançaram, nesse mesmo ano, o total de R\$ 414 milhões (previstos), sendo efetivamente gastos R\$ 397.000.753,00 (CASTIGNONI, 1999). Os recursos destinados ao Senai atingem aproximadamente R\$ 1,9 bilhão/ano (MORAES, 2000, p. 99).

deve englobar as previsões de receitas e as aplicações dos recursos, é remetido ao TCU, por força de lei (BRASIL, 1995).

O Saep ainda é um tema pouco explorado no âmbito da pesquisa acadêmica. Na única pesquisa encontrada sobre o sistema, Giannini (2018) apresenta e caracteriza o Saep, bem como as metodologias adotadas pelo sistema, tendo o Plano Nacional de Educação (2014) – especificamente a estratégia 11.8²⁴ – como um de seus referenciais normativos. A pesquisa direciona o recorte analítico aos resultados obtidos pelo curso técnico de nível médio em Mecânica do Senai-SP.

Norteados pelo trabalho de Giannini (2018), selecionamos aspectos do Saep que nos interessam, ou seja, a caracterização básica do sistema, e, a partir disso, optamos pela seguinte abordagem: o Saep, como mais uma política de avaliação, tem como protagonista a avaliação dos(as) estudantes concluintes, cuja metodologia de aplicação remete à política de *accountability*.

O Saep é composto por quatro eixos: Avaliação de Projetos de Cursos, Avaliação de Desenvolvimento dos Cursos, Avaliação de Desempenho de Estudantes e Pesquisa de Acompanhamento de Egressos. O eixo ‘Avaliação de Desempenho de Estudantes’ ganha destaque pelos veículos de acesso às informações sobre o Saep (portais eletrônicos do Senai, da Confederação Nacional das Indústrias – CNI e relatórios anuais). Essa avaliação é viabilizada pelo Programa de Avaliação de Desempenho dos Estudantes (Proade) e realizada anualmente, por meio de testes padronizados, aplicados de maneira remota aos estudantes. A partir de 2017, com a adição de exames práticos, os testes também passaram a ser aplicados presencialmente (SENAI, 2019).

A avaliação consiste na aplicação de provas *on-line* e práticas para alunos concluintes, a fim de aferir o desenvolvimento das competências ao exercício da ocupação previstas no perfil profissional nacional. A avaliação de desempenho do estudante utiliza a metodologia da Teoria de Resposta ao Item (TRI), o que permite verificar o desempenho dos cursos, das escolas, dos DRs [Departamentos Regionais] e das unidades operacionais e, assim, acompanhar o nível da Educação Profissional do Senai. (SESI, 2017, p. 30).

De acordo com o Senai (2013, p. 8), não faz parte dos objetivos do Saep a produção de *ranking*, ou ranqueamento, por meio dos resultados das avaliações:

²⁴ “[...] institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas” (BRASIL, 2014). Esta estratégia faz parte da meta 11, “Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público” (BRASIL, 2014).

É importante reforçar que os resultados não devem motivar a distribuição de sanções ou prêmios ou estimular a construção de *rankings*, mas que sejam utilizados para estabelecer metas de desempenho, assim como constituir referenciais que permitam a definição de ações voltadas para melhoria da qualidade dos cursos.

Contrariando o disposto no documento, no portal eletrônico do Senai, Regional do Estado do Ceará, encontra-se a seguinte notícia: “[...] curso Técnico em Eletrotécnica, no ano de 2017, obteve a melhor média nacional entre todos os 27 regionais, com a média geral de 97,4% no nível adequado” (SENAI/CE, 2020). Outro exemplo: “SAEP: pela 4ª vez Senai Sergipe conquista melhor nota [...]. O Senai Sergipe ficou em primeiro lugar geral na avaliação SAEP 2018” (SAEP..., 2019). Para concluir:

Melhores desempenhos nas provas do Saep foram premiados com medalhas [...]. Os três alunos com as melhores notas nos cinco cursos técnicos (Segurança do Trabalho, Edificações, Eletrotécnica, Logística e Mecânica) do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), avaliados no âmbito do Sistema de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica (Saep), receberam medalhas no encerramento da Olimpíada do Conhecimento 2016. (CNI, 2016).

Logo depois, foram identificados os vencedores (nome completo, curso técnico e o estado pelo qual realizaram a prova). A notícia vem do próprio *site* da CNI, entidade responsável por organizar e dirigir o Senai, nos termos do Decreto-Lei nº 4.048/1942. Sendo assim, apesar da recomendação contrária por parte do Senai, o que se vê é a ‘naturalização’ do ranqueamento com base nos resultados do Saep e de suas respectivas regionais.

Conforme exposto no início desta seção, o Senai deve prestar contas ao TCU e pode ser submetido às auditorias do tribunal no que se refere às licitações, contratações e seleções públicas de pessoal. O TCU pode até mesmo avaliar o desempenho dos cursos técnicos do Senai, a exemplo de ação realizada em 2020:

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, sob a relatoria do ministro-substituto Marcos Bem-querer Costa, auditoria operacional no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) para avaliar o desempenho dos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) e de educação profissional técnica de nível médio. A fiscalização da Corte de Contas se debruçou sobre a eficiência operacional, os resultados qualitativos e o nível de alinhamento em relação às demandas da indústria desses cursos do Sistema Senai, realizados em todo o Brasil por meio dos Departamentos Regionais. (BRASIL, 2020a).

Outro fato importante, que aproxima o Senai da esfera pública e, especialmente, demonstra a influência do TCU nos processos internos do Sistema ‘S’, diz respeito à

determinação, emitida pelo TCU, para a padronização das normas contábeis (aos moldes do setor público) que o Sistema ‘S’ deverá adotar:

[...] determinou que as entidades do Sistema S utilizem as normas contábeis aplicadas ao setor público, estabelecidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC). [...] Além da determinação, o Tribunal recomendou que as demonstrações contábeis, elaboradas de acordo com a NBC TSP EC,²⁵ sejam assinadas pelos contadores responsáveis e com a indicação dos nomes dos dirigentes do sistema. Agora, o TCU vai constituir seis processos separados para monitorar, em cada área de atuação do Sistema S, o cumprimento de suas deliberações. (BRASIL, 2019).

Diante do exposto, gostaríamos de destacar duas questões que nos chamaram a atenção neste sistema de avaliação da educação profissional, um sistema singular, por ser único. Primeiro, o destaque que o Saep oferece à Avaliação de Desempenho de Estudantes, aliado à recepção desta política nas esferas locais (os departamentos regionais) e dentro da própria instituição. A segunda questão, de foco mais amplo, refere-se à natureza institucional do Senai e ao que esse ‘hibridismo’ tem a nos dizer.

Ainda sobre essa natureza híbrida, faz-se necessário lembrar que o Senai participou do grupo de trabalho responsável pela elaboração do documento-base do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica, divulgado em 2014. Naquele período, o Senai já contava com alguma experiência na área de avaliação (tendo em vista que o Saep havia sido implementado em 2009). Isso significa que a esfera pública contou com a participação do Sistema ‘S’ na tentativa de criação de um sistema nacional e, por vezes, necessitou acessar as experiências dos Senais por meio de consultorias, conforme disposto no Decreto nº 494/1962: “O Senai funcionará como órgão consultivo do Governo Federal em assuntos relacionados com a formação de trabalhadores da indústria e atividades assemelhadas” (BRASIL, 1962, art. 1º, parágrafo único).

O viés analítico desta pesquisa, até o momento, esteve mais integrado à dimensão da *accountability* na administração pública, em especial à dimensão do “[...] controle pela lógica dos resultados (exame dos objetivos, desempenho e dos resultados alcançados pelas políticas públicas)” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 2006 *apud* MARQUES, 2013b, p. 46), presente de maneira dominante na política do Provão e, de forma mais equilibrada, no Sinaes, especificamente por meio do Enade. Nesse sentido, a ênfase dada à avaliação de desempenho dos estudantes pelo Saep, caracterizada pela ampla divulgação de resultados e pela estimulação

²⁵ Norma Brasileira de Contabilidade Técnica aplicada ao Setor Público – Estrutura Conceitual (NBC TSP EC).

por meio de premiações, também sinaliza uma política de *accountability*, em razão da dimensão do controle pela lógica dos resultados.

No entanto, quando o foco analítico é direcionado à instituição Senai e às suas relações com a esfera pública, podemos apontar para uma *accountability* horizontal, nos termos de O'Donnell (1998), uma vez que o Senai deve prestar contas e esclarecimentos não diretamente ao Governo Federal, mas sim a um órgão de controle externo, o TCU.

Na *accountability* horizontal, o governo presta contas de suas ações a determinada instituição formal que tem como função realizar tal análise. É o caso, no Brasil, em que o governo federal tem de prestar contas para o Tribunal de Contas da União (TCU), o qual possui poderes legais para punir aquele quando houver tal necessidade. A *accountability* horizontal só é encontrada onde existam agências estatais com poder legal e capacidade técnica para avaliar e punir a instituição que pretende ser *accountable*. (MARQUES, 2013b, p. 46).

É o que ocorre tanto na relação entre o Governo Federal e o TCU quanto na relação entre este o Sistema 'S'. O Senai é uma instituição *accountable*, ou seja, presta serviços à sociedade, por isso pode ser responsabilizada, punida ou beneficiada (MARQUES, 2013b). Desse modo, falar em *accountability* horizontal faz sentido diante da natureza institucional do Senai, no contexto descrito por Marques (2013), embaçando seus limites público-privados e, principalmente, trazendo a característica peculiar de prestação de contas a um órgão de controle externo.

3.5 CONCLUSÃO

Este capítulo abordou a difusão das políticas de avaliação no Brasil a partir da década de 1980. A revisão de literatura e as consultas às legislações relacionadas ao tema integraram a base para a elaboração das análises a partir de um olhar sobre as políticas de avaliação no âmbito da administração pública e dos sistemas prestadores de serviços educacionais. Ao longo do texto, procuramos ressaltar os elementos centrais que estes programas enunciam sobre a avaliação, bem como trouxemos um quadro, sob a ótica cognitiva, de como essas políticas se inscreveram no cenário educacional.

A difusão da ideia de uma crise da universidade, da necessidade de se instituir uma cultura de avaliação no País e a percepção da avaliação como garantia de qualidade do ensino foram elementos recorrentes nas justificativas para implantação de políticas de avaliação no Brasil. Esses referenciais orientavam a ação pública no sentido de minimizar a regulação de

matriz burocrática e considerar quais dentre os diferentes tipos de procedimentos e instrumentos constituíam elementos essenciais para a modernização do aparato do Estado brasileiro.

A avaliação da educação superior efetuada pelo Sinaes legitimava-se perante as experiências anteriores por congregar, em um único sistema, procedimentos e instrumentos diversos. No entanto, à medida que são divulgados, os resultados padronizados de avaliações de cursos e instituições tornam-se referências tanto para o mercado de estudantes quanto para a captação de recursos públicos. Desse modo, resultados padronizados recebem difusão midiática e eximem os governos da avaliação específica de diferentes tipos de instituições.

4 CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O problema em análise está relacionado com o exercício da função avaliativa das instituições educacionais pelo Sinaes e pelo TCU. O Tribunal, ao cumprir sua função fiscalizadora, detém competência para efetuar recomendações a órgãos e instâncias fiscalizadas, para a melhoria da qualidade do gasto e a prevenção da corrupção. Pessanha (1998) afirma que a ampliação das funções do TCU, a partir do texto constitucional de 1988, permitiu ao Tribunal superar o conceito de fiscalização estritamente contábil e passar a um controle do desenvolvimento dos programas governamentais. De acordo com Sundfeld *et al.* (2017), alguns estudiosos observam situações em que o TCU extrapola sua competência, com opiniões, recomendações, exigências ou mesmo convicções por parte de seus agentes, que teriam suposto efeito vinculante.

A CF/1988 estabeleceu um sistema de controle da administração pública em torno de três eixos (MARQUES, 2010 *apud* MACHADO; PASCHOAL, 2016, p. 14): controle interno, exercido pelos próprios órgãos administrativos (procuradorias, corregedorias e ouvidorias); o controle externo exercido por Tribunais de Contas; e o controle externo exercido pelo Poder Judiciário, em colaboração com o Ministério Público. Neste sistema, o TCU, como instituição de apoio ao Congresso Nacional, detém competências para conduzir auditorias, exames e fiscalização de contratos e de atos administrativos relativos a recursos humanos, bem como para impor sanções aos responsáveis (BRASIL, 1988, 1992).

Este capítulo se propõe a investigar e a analisar ‘a qualidade’ das recomendações/determinações efetuadas pelo TCU no que diz respeito à avaliação institucional da educação superior do País, conduzida pelo Sinaes. Apresenta os fundamentos mediante os quais o Sinaes foi objeto de avaliação externa, pela via de fiscalização do TCU. O estudo tem início com a exposição sobre a origem e as funções dos Tribunais de Contas no país, especialmente o TCU, como agência de Estado de regulação institucional de controle (BARROSO, 2005). Em seguida, são apresentadas as competências e a atuação do TCU, com ênfase no marco legal de fiscalização e avaliação. Nas duas seções subsequentes, expõem-se o movimento de transnacionalização da função avaliativa dos órgãos de controle externo e as relações com os Tribunais de Contas do País.

Objeto de crítica por parte dos auditores do TCU, o Sinaes foi fiscalizado por meio de auditoria operacional.²⁶ O conteúdo dessa auditoria, cujo objeto foram os processos de regulação, supervisão e avaliação da educação superior, é analisado com ênfase nas determinações estabelecidas pelo acórdão exarado pelo Tribunal. Conclui-se que um dos efeitos presentes no relatório do TCU está relacionado a uma construção enunciativa de desacreditação do Sinaes, uma vez que se questiona a confiabilidade dos resultados e a qualidade dos indicadores gerados. Nesse sentido, o relatório termina por apontar a necessidade de ‘reformulação’ dos instrumentos de avaliação e, em última instância, uma regulação ainda mais orientada pela via dos resultados.

4.1 ORIGEM E FUNÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

No Brasil, o Tribunal de Contas (TC) foi criado em 1890, por meio Decreto nº 966-A, de 7 de novembro, com a finalidade de revisar e julgar os atos concernentes à receita e à despesa da República (BRASIL, 1890). Segundo Speck (2000, p. 41), “[...] esse decreto de Rui Barbosa definiu as coordenadas básicas dentro das quais a instituição funcionaria até hoje”. Quando de sua criação, competiam ao TC o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e à despesa da República. Em sua competência original, todos os atos administrativos susceptíveis de criar despesas ou de interesse das finanças públicas deveriam ser submetidos previamente ao Tribunal, para registro e publicidade posterior (BRASIL, 1890, art. 1º e 2º). A Constituição de 1934 reiterou essa competência avaliativa *ex ante* do TC para análise e aprovação dos contratos e quaisquer outros atos da administração que resultassem em obrigação de pagamento ao Tesouro Nacional (BRASIL, 1934, art. 101). O texto da Constituição Federal de 1946 manteve essa competência para exame prévio dos contratos e delegou à lei posterior a regulamentação de registro prévio quanto aos demais atos da administração que resultassem em despesas para o Tesouro (BRASIL, 1946, art. 77).

Pontes (2014, p. 14) afirma que, no período ditatorial (1964-1984), o Congresso Nacional foi tolhido de sua função fiscalizadora, perdendo a capacidade de responsabilizar o

²⁶ O conceito de auditoria operacional ou *performance auditing*, de acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2010a, p. 11), é definido como um “[...] exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”. A auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (NORMAS INTERNACIONAIS DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, 2016, p. 2)

executivo por falhas e improbidades administrativas, e esta situação contribuiu para restringir a atuação do TCU. A CF/1967 atribuiu ao TCU as funções de auditoria financeira e orçamentária. O Tribunal perdeu sua capacidade de supervisão da execução orçamentária, limitando-se à investigação por meio de auditorias, pois a Carta de 1967 extinguiu a obrigação de registro prévio, que permitia o exame de despesas antes de sua execução.

Afirma Pontes (2014, p. 17):

[...] inspeções e auditorias se tornaram a partir de 1967 a prerrogativa por excelência do Tribunal de Contas da União. Em favor da maior agilidade na implementação dos projetos do governo, o TCU poderia realizar uma rápida (e, conseqüentemente, superficial) análise das contas públicas, para depois fazer a fiscalização concomitante quando os projetos estivessem em curso.

Com a vigência da CF/1967, as funções do TCU passaram a se concentrar na fiscalização, ou seja, na realização de inspeções e auditorias concomitantes ou posteriores aos projetos em desenvolvimento. Em especial as despesas relativas a obras de infraestrutura.

A CF/1988, por sua vez, considerou o TCU como órgão auxiliar do Congresso Nacional na fiscalização contábil financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e da administração direta e indireta (BRASIL, 1988, art. 71). Além disso, instituiu um conjunto de onze competências (BRASIL, 1988, art. 71) ao TCU, ampliando sua competência fiscalizadora, pois diversas áreas em que recursos públicos eram aplicados, mas se encontravam fora do âmbito de sua fiscalização, como subsídios, renúncias fiscais, autarquias, empresas públicas, seguridade social, etc., foram acrescidas ao seu âmbito de atuação partir de 1988.

Enquanto as Constituições anteriores referiam-se à competência do órgão de fiscalização de maneira genérica – “[...] julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos” (BRASIL, 1946, art. 77) –, em 1988, o alcance da fiscalização foi ampliado para “[...] qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta assumas obrigações de natureza pecuniária” (SPECK 2000, p. 76). A EC nº 19/1988 (BRASIL, 1998c) ampliou ainda mais a competência do TCU. Ela caracteriza-se por introduzir, na administração pública federal, disposições que orientam e possibilitam o controle de resultados, como a avaliação de desempenho dos servidores e órgãos públicos, dentre outros aspectos já comentados.²⁷

²⁷ Veja-se o Quadro 3 e os aspectos observados na primeira seção do capítulo anterior.

O TCU também possui função judicante; ou seja, ao deter poderes para julgamento e responsabilização dos administradores de recursos públicos pelos seus atos, tem por objetivo fazer justiça. Sua função, assemelhada à do seu correlato francês, tem como principal objetivo responsabilizar, retroativamente, aqueles(as) que cometeram irregularidades na administração da *res publica*. Desse modo, opera como justiça administrativa e consiste na última instância decisória sobre a responsabilidade ou a inocência do(a) administrador(a) em relação aos atos praticados (CASTRO, 2018). É uma instituição de Estado responsável pela regulação institucional do controle (BARROSO, 2006) dos sistemas de ação da administração pública e das atividades privadas conexas. De acordo com O'Donnell (1998, p. 40), o TCU integra o sistema político de *accountability* horizontal, ou seja, faz parte de um conjunto de agências estatais que

[...] têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Como instituição tradicional de *accountability* horizontal, a função de fiscalização do TCU pode abranger a 'avaliação' das políticas de regulação e seus instrumentos. No entanto, como essa função é concretamente exercida?

4.2 A ATUAÇÃO DO TCU

O desenho institucional do controle externo exercido pelo TCU e pelos demais Tribunais de Contas do país é o de formação de colegiado, cuja competência, de modo genérico, abrange a fiscalização da destinação, da aplicação e, mais recentemente, dos resultados dos usos de recursos públicos. Para cumprir esses objetivos, de acordo com Speck (2008, p. 553), a fiscalização percorre uma sequência de cinco etapas:

[...] a identificação de indícios de irregularidades ou formas de desperdício; a investigação dessas informações; a decisão sobre a responsabilidade por irregularidades; a elaboração de recomendações para melhorar **a qualidade do gasto público** e a implementação das medidas de responsabilização e de prevenção. (grifos nossos).

De acordo com Speck (2008), os TCs detêm maior autonomia para a realização da primeira etapa, a de fiscalização. Na segunda etapa, os Tribunais se concentram na verificação da correta aplicação dos recursos; já a decisão quanto à responsabilidade de agentes públicos

(terceira etapa) cabe ao colegiado. A quarta etapa refere-se a medidas preventivas, que são recomendações elaboradas com o intuito de melhorar a qualidade do gasto público. E a etapa final (implementação das medidas de responsabilização) é compartilhada com outros órgãos dos sistemas de *accountability* horizontal²⁸ (O'DONNELL, 1998).

As limitações de competência impostas ao TC durante a Ditadura Militar foram corrigidas na CF/1988, que restabeleceu sua autonomia como órgão auxiliar do controle externo do Congresso Nacional. O Congresso Nacional e seu auxiliar, o TCU, podem aferir a lisura das receitas e despesas de todos aqueles que gerenciem dinheiros, bens ou valores pertencentes à União ou pelos quais a União responda (SUNDFELD *et al.*, 2017).

Outra modificação relevante introduzida pela CF/1988, que também resultou na ampliação da competência do Tribunal, diz respeito aos critérios de fiscalização e controle. Anteriormente, a ação do TCU se pautava em critérios legais e contábeis, até que, em 1988, foram-lhe instituídos dispositivos que, explicitamente, estabelecem os critérios de legitimidade e economicidade como orientadores da fiscalização. Desse modo, o Tribunal se tornou responsável, para além da fiscalização contábil e financeira dos governos, pelo exame dos aspectos de legitimidade e economicidade da administração direta e indireta (BRASIL, 1988, art. 70).

Se a legalidade está relacionada à destinação do recurso a determinado programa ou ação governamental, os outros dois aspectos dizem respeito a questões mais amplas. A economicidade, segundo Speck (2000, p. 77), refere-se à “[...] relação entre meios e fins”; ou seja, trata-se aqui de avaliar a relação custo-benefício. Por seu turno, a legitimidade aponta para “[...] a adequação dos atos administrativos aos princípios gerais que devem nortear a administração” (SPECK, 2000, p. 77); neste caso, caberia uma avaliação do mérito e das proposições que serviram de base aos atos da administração. Entretanto, Sunfeld e Câmara (2002, p. 184) entendem que, por serem princípios não normativos, a economicidade e a legitimidade não podem ser referências para a imposição de sanções, pois não há norma definindo ilícito passível de punição em caso de contratação que, quando perfeitamente legal, seja vista como antieconômica. *Puras análises de legitimidade e economicidade são cabíveis só em auditorias operacionais, não em processos condenatórios, que têm de ser baseados em ilicitudes definidas diretamente por normas jurídicas.*

²⁸ *Accountability* horizontal é definida como a “[...] existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O'DONNELL, 1998, p. 40).

De acordo com Gomes e Araújo (2008, p. 570), o TCU exerce função corretiva, mediante a formulação de determinações para adoção de providências com vistas ao cumprimento da lei e à sustação de ato administrativo, quando descumprida uma determinação. Também constam no texto constitucional, e em outras normas federais, diversas possibilidades de punição aos gestores de recursos públicos por parte do TCU:

[...] cabe ao Tribunal de Contas: (a) aprovar ou rejeitar contas de responsáveis pela gestão (em sentido amplo) de recursos públicos (BRASIL, 1988, art. 71, II); (b) aplicar multas a agentes públicos em caso de ilegalidade de despesas (art. 71, VIII); (c) constituir título executivo e imputá-lo a quem tiver causado algum débito ao Tesouro (CF, art. 71, § 3º); (d) determinar que sujeitos que tiverem fraudado licitações fiquem impossibilitados de contratar com o poder público por tempo determinado (art. 46 da Lei Orgânica do TCU); (e) determinar mudanças em editais de licitação já publicados, caso se constate alguma ilegalidade (art. 113, § 2º, da Lei n. 8.666, de 1993); e (f) suspender o curso de procedimentos licitatórios caso ilegalidades previamente apontadas pelo TCU não sejam sanadas pela administração pública (CF, art. 71, X, c/c art. 113, § 2º, da Lei n. 8.666, de 1993). (SUNFELD *et al.*, 2017, p. 872)

Gomes e Araújo (2008), respectivamente analista e consultor do TCU, afirmam que a missão atual deste Tribunal é assegurar a efetiva e regular aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade. O substantivo feminino ‘missão’, de uso corrente no planejamento organizacional, evoca, por um lado, incumbências, deveres, obrigações. Por outro, sua etimologia advém do latim *missio*, *mitere*, emitir, enviar. Trata-se de uma atividade/função que se confere a alguém, mas também de um poder para emitir ordens em nome da sociedade. Os últimos relatórios anuais de atividade do TCU reafirmam esse lugar de atuação do Tribunal em nome da sociedade:

Resultados decorrentes da ação de controle do Tribunal, mas reafirmam o compromisso e o empenho da instituição de atuar em áreas de maior, risco, materialidade e relevância, com o **objetivo de contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública, em benefício da sociedade** (BRASIL, 2013, p. 4, grifos nosso).

A **missão institucional** de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo (BRASIL, 2019, p. 10, grifos nossos).

Ao afirmar que dispõe de uma missão, a instituição se autoconfere, de modo implícito, a capacidade de aprimorar procedimentos e instrumentos dos diferentes sistemas de ação contidos na administração pública. Seus interlocutores, cidadãos(ãs) da República, embora partilhem do mesmo objetivo, são colocados em posição de aceitar as soluções adotadas e, ao mesmo tempo, convidados a reconhecer uma função mais ampla e necessária do Tribunal.

Seja para fiscalizar ou aprimorar a administração pública, a aplicação de sanções pelo TCU tem seus limites definidos em Lei:

A legislação não admite que o TCU emita todo e qualquer tipo de ordem, constituindo ou desconstituindo deveres em geral, mas apenas as expressamente previstas por normas constitucionais e legais (aplicar multas, imputar débito, suspender licitações etc.). Além do mais, esses comandos só podem ser emitidos caso se constate alguma ilegalidade em matéria financeira, outros motivos não podem licitamente ensejá-los. (SUNDFELD; CÂMARA, 2002 *apud* SUNDFELD *et al.*, 2016, p. 872).

Ao produzir e sistematizar informações sobre atos administrativos e contratos, o TCU verifica se há indícios de irregularidade, e essas informações podem orientar suas ações ou as da administração, mas o acolhimento dessas recomendações cabe aos órgãos e às entidades da administração. As determinações do Tribunal restringem-se àquelas estabelecidas na sessão final de julgamento dos atos administrativos.

Na redação original da CF/1988, o substantivo ‘avaliação’ foi mencionado uma única vez;²⁹ e o verbo ‘avaliar’, três vezes (BRASIL, 1988, art. 41, art. 74, incs. I e II). Este último foi associado às finalidades do sistema de controle interno dos poderes da República. Este sistema, constituído por uma série de procedimentos e agências de inspeção e fiscalização, tem sua ação orientada pelos princípios que regem a administração pública:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - **avaliar o cumprimento das metas** previstas no plano plurianual, a **execução dos programas de governo** e dos orçamentos da União;

II - **comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988, art. 74, grifos nossos).

Importa destacar que esse dispositivo constitucional, ao atribuir às agências de controle interno a função de avaliar, também estabelece o objeto a ser avaliado, qual seja, o cumprimento das metas previstas e a execução de programas e do orçamento. Avaliar, conforme disposto na

²⁹ Veja-se o Quadro 3.

CF/1988, pressupõe, para além da conformidade da ação dos implementadores, prescrições legais e metas previamente formuladas. As palavras presentes nesse dispositivo constitucional desconsideram todo um conhecimento, proveniente dos campos de análise das políticas públicas, sobre a atuação dos implementadores (FARIA, C., 2005, 2012).

De acordo com Spinelli (2008), as atividades de controle interno devem ocorrer preventivamente, com vistas a identificar pontos críticos no curso das ações desempenhadas. Para Olivieri (2008, p. 110), o “[...] controle interno deixa de ser mero controle da legalidade e passa a ocupar papel-chave no ciclo de planejamento e avaliação das políticas públicas [...]”, pois torna-se responsável por acompanhar a formulação descentralizada de políticas públicas. No entanto, a afirmativa de Olivieri (2008) reitera a concepção canônica da avaliação como etapa final de um ciclo supostamente linear das políticas. Se, para programas governamentais menos abrangentes e com metas circunscritas, é possível afirmar esse papel-chave, as avaliações das políticas de avaliação das instituições que compõem o sistema de educação superior são mais complexas, em razão da sua abrangência e da diversidade sistêmica que lhe é característica.

4.2.1 Reforma da administração pública e atuação dos Tribunais de Contas

A CF/1988 deu ao Executivo expressivos poderes legislativos e de agenda (FIGUEIREDO, 2001; ARRECH, 2010), e esse arranjo institucional tem influência sobre o Congresso como agência de controle do Executivo. Afirma Figueiredo (2001, p. 692):

O poder de estabelecer a agenda e controlar o processo legislativo reduz tanto as iniciativas de fiscalização dos parlamentares, quanto suas chances de sucesso. Reduz também, embora não o elimine totalmente, o papel que poderia exercer sobre a capacidade fiscalizadora do Congresso a existência de um aparato legal confiável, de um sistema confiável de informações e de uma sólida estrutura organizacional. Em um contexto de concentração de poder institucional, a eficácia do controle do Congresso passa a depender muito de fatores externos, como a mobilização da opinião pública pela imprensa e por grupos organizados.

Em estudo anterior, Figueiredo e Limongi (1998) concluem que a melhor estratégia para os parlamentares brasileiros obterem recursos, visando retornos eleitorais, é votar disciplinadamente de acordo com a orientação das lideranças partidárias. Os autores reconhecem que parlamentares se interessam por patronagem ou sinecuras, porém estas não são suas motivações exclusivas, pois o interesse no sucesso de políticas governamentais afeta

fortemente as chances de reeleição daqueles que participam de uma coalização de governo. Para esses autores, a CF/1988 estabeleceu uma organização institucional entre Legislativo e Executivo que favorece a adoção de estratégias cooperativas entre os membros da coalização no governo.

Os diferentes estudos de Figueiredo e Limongi (1994, 1996, 1998) indicam que a organização institucional do Poder Legislativo e o poder de agenda do Executivo, após 1998, contribuíram para maior indução, pelo Executivo, das ações do Legislativo. A indagação que resta refere-se às análises dos resultados da fiscalização das ações do Executivo Federal pelo Legislativo. Para este tema, a pesquisa não encontrou estudos específicos na área da sociologia e da ciência política sobre os efeitos da fiscalização do TCU no sistema educacional.

Outro fator de influência para a ampliação e mudança de foco nos trabalhos exercidos pelo TCU diz respeito à difusão de ideias em torno de reformas da administração pública orientadas por empoderamento da *performance* dos atores e das instituições, a partir da década de 1990. A formação de um corpo técnico nos TCs os tornou agentes especialistas em *best practices*, na direção de maior legitimidade e economicidade da ação pública. Nos últimos anos, os TCs têm realizado diversos eventos para análise e debate de suas atividades. Como exemplo, podemos citar o 4º Fórum Nacional de Controle, ocorrido em 2020, cujo tema foi *A Inovação em prol da Educação no Brasil*. O evento tratou de questões como a ‘Educação digital: desafios, perspectivas e boas práticas’, ‘Soluções inovadoras para melhoria da educação’ e a ‘Integração entre universidades e empresas na busca de um caminho para a competitividade’ (4º FÓRUM NACIONAL DE CONTROLE, 2020). Esses fóruns promovem a transferência de ideias e conhecimentos entre o corpo técnico do TCU e o dos diferentes Tribunais país, bem como entre esses *corpora* e os analistas das políticas e da administração públicas. Além disso, o TCU também conta com uma escola de governo, o Instituto Serzedello Corrêa (ISC), responsável pela capacitação dos servidores do Tribunal, bem como por promover cursos e eventos em áreas afins ao controle externo e ao controle social. Alguns cursos presenciais e a distância podem ser destinados ao público interno e/ou externo. Desse modo, a atuação individual dos auditores pode ser influenciada por dinâmicas que envolvem novos modos de regulação dos sistemas de ação.

Nessa mudança de foco, surgiu no Sistema de Controle Interno do TCU a distinção entre auditoria e fiscalização. A auditoria ficou com o papel de avaliação da gestão de forma integral, e a fiscalização com o acompanhamento das ações como subsídio aos gestores e às auditorias (CASTRO, 2018). Os controles clássicos foram ressignificados para acompanhar as mudanças

ocorridas na administração pública, num processo de valoração dos resultados. Essas mudanças incorporam sistemas promotores de *accountability*, numa transição de um modo de gestão racional-burocrático, considerado como típico dos controles clássicos, para um modo denominado como gerencial, o qual “[...] propõe uma nova racionalidade, que incorpora instrumentos técnicos, leva em conta as relações humanas, atenua a separação taxativa entre direção e execução, propicia a persuasão e a obtenção do consenso, a fluidez das organizações, a delegação e a descentralização” (GROISMAN; LERNER, 2006, p. 93).

A atuação do TCU se tornou mais abrangente e se intensificou com a realização de auditorias de natureza operacional, principalmente na modalidade de avaliação de programa, visando contribuir para a melhoria do desempenho de programas de governo. O foco numa avaliação que contribua para aperfeiçoar a gestão dos programas governamentais é destacado nas auditorias operacionais, seja na auditoria de desempenho operacional ou na auditoria de avaliação de programas. Em ambos os casos, há previsão de que os problemas detectados devem ser objeto de correção, ou seja, a auditoria operacional implica monitoramento das ações desenvolvidas para correção de problemas detectados (FARENZENA, 2010).

Groisman e Lerner (2006) apontam a existência de críticas a esse novo ‘poder’ dos TCs na América Latina: o controle de resultados. Consideram que se corre o risco de o Tribunal assumir uma parcela de responsabilidade no exercício desta função, o que poderia configurar uma ação excessiva à sua natureza fiscalizadora. Parte dessas críticas fundamenta-se no risco de ‘corresponsabilidade’, pois a existência de recomendações para uma ‘boa gestão’ compromete o formulador das propostas (GROISMAN; LERNER, 2006).

As recomendações do Tribunal nem sempre têm caráter indicativo; muitas ações corretivas são determinadas e vêm acompanhadas de prazos para execução. Sundfeld *et al.* (2017, p. 874) afirmam que acórdãos do TCU “[...] podem ser partes de um processo mais amplo e longo e veicular meras recomendações (que não precisam ser obrigatoriamente seguidas por sujeitos alvo de fiscalizações)”. Acrescentam os autores que os sujeitos fiscalizados devem levar em consideração o dispositivo em que o relator fundamenta a decisão sobre o mérito do processo, se tiver sido acolhido pelo colegiado. Entretanto, não é incomum que notícias divulgadas pelos *mass media* sugiram efeito vinculante a partir do conteúdo de pareceres, relatórios ou acórdãos parciais (SUNDFELD *et al.*, 2017, p. 875).

Uma série de notícias sobre a atuação do TCU na avaliação da Educação Superior foram publicadas no jornal *Folha de São Paulo*:

A) A ausência de estudos sobre calotes na formulação do programa [Fies] e de acompanhamento destes indicadores foi uma das falhas apontadas pelo TCU, em auditoria de 2016 (GOVERNO..., 2019, p. 84).

B) Manchete: Avaliação federal infla qualidade de curso superior, diz tribunal
Chamada: Auditoria do TCU aponta falhas em indicadores do Ministério da Educação (SALDAÑA, 2018).

C) Manchete: Mal avaliado.

Chamada: TCU pede aperfeiçoamentos em sistema de avaliação de cursos do ensino superior (MAL..., 2018).

Os corpos dessas notícias informam acerca do escopo de atuação do TCU e sugerem uma vinculação entre a instituição fiscalizada e a sanção aplicada pelo TCU. Deve-se observar que, no Brasil, as recomendações do Tribunal não têm caráter ‘apenas’ indicativo; as ações corretivas são determinadas e vêm acompanhadas de prazos para execução, como se pode observar no seguinte relatório:

O TCU **determinou** ao Ministério da Educação que, **no prazo de 90 dias**, encaminhasse relatório contendo avaliação acerca da possibilidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, indicando as correções necessárias para seu alcance e a execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e das políticas relacionados (BRASIL, 2018d, grifos nossos).

A autoridade para fixação de prazos é estabelecida pelo inciso XXI do artigo primeiro do Regimento Interno do TCU (BRASIL, 2011). Além disso, devem-se destacar o poder de responsabilização dos agentes públicos envolvidos e a aplicação de sanções por parte do Tribunal, conforme previsto no inciso XVII do mesmo artigo (BRASIL, 2011), como elementos que tornam suas ‘recomendações’ obrigatórias.

4.3 INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO E A ATUAÇÃO DO TCU

Pons (2011), ao comentar sobre a avaliação das políticas educativas na França, afirma que, entre os atores responsáveis pela avaliação, encontram-se alguns organismos que não possuem, de forma explícita, a função de avaliar. Em outras palavras, órgãos do Estado exercem a avaliação de forma indireta e passam a desenvolver papel fundamental no processo avaliativo das políticas educacionais. Para exemplificar, cita o exemplo dos TCs franceses:

O Tribunal de Contas multiplica assim desde o início dos anos de 1980 “enquetes temáticas” sobre diferentes sujeitos (dos quais o sistema educativo em seu conjunto em 2003). Estas enquetes se respaldam em informações recolhidas por ocasião de muitos controles jurídicos ou de gestão feitos pelo

Tribunal ou pelas Câmaras Regionais de Contas e visam medir os “3 E” – eficácia, eficiência e economia – permitidas pela implementação de diferentes dispositivos de ação pública. (PONS, 2011, p. 75).

Os “3 Es” citados por Pons (2011) referem-se aos critérios de eficiência das instituições educacionais, aferidos por indicadores como custo por aluno(a) concluídos ou custo e proficiência média da(o) aluno(a). As medidas de eficácia são orientadas para indicadores de cumprimento do(s) objetivo(s) prescrito(s) para a instituição educacional e, de modo geral, são aferidas pelos resultados médios de proficiência das unidades escolares. Por último, o critério de efetividade envolve a construção de indicadores e julgamentos quanto às mudanças ocorridas em um determinado período, relacionadas de modo intencional ou não, direta ou indiretamente com o objeto de avaliação estabelecido pelos avaliadores.

A Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) teve uma influência determinante na evolução das novas formas de *governance*/regulação, nas quais a avaliação exerce um papel central (CHATEL, 2011). A OECD influenciou o desenvolvimento de novos modos de regulação da administração, levando os processos de avaliações externas a serem publicados no *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe* (OECD, 2020). As quatro constatações contidas no documento abordam: a) as melhorias ocorridas no bem-estar das populações, porém com permanência de situações de risco, devido à queda de confiança nos governos; b) perspectivas econômicas e fiscais em deterioração; c) a existência de estruturas para promoção de transparência e integridade na tomada de decisões públicas, porém com implementação diversificada. A quarta constatação, por sua vez, trata-se mais de uma recomendação: “O fortalecimento da coordenação de políticas, da gestão pública e da capacidade institucional aumentariam a eficácia das políticas públicas e ajudariam a recuperar a confiança dos cidadãos” (OECD, 2020, p. 12).

Para OECD (2020), sistemas de controle interno e de auditoria externa constituiriam bases fundamentais para a instituição de uma gestão pública capaz de assegurar a observância de normas e regulamentos, bem como alcançar com eficiência os resultados que os governos prometeram entregar. O diagnóstico e as proposições contidas no documento de 2020 reiteram enunciados sobre a reforma da administração pública presentes desde a década de 1980 e acrescentam novas proposições para consecução de objetivos comuns. Constituem recomendações difundidas internacionalmente para a organização da gestão pública. O estudo conclui que “[...] países com instituições superiores de auditoria **mais fortes** tendem a registrar níveis mais baixos de percepção de corrupção” (OCDE, 2020, p. 45, grifos nossos) e recomenda

medidas voltadas para maior autonomia e independência das instituições de controle interno e externo.

4.3.1 A atuação da OCDE na educação: avaliação dos sistemas de avaliação

Na área educacional, a OECD (2018) divulgou documento *Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil* (Repensando a garantia de qualidade para o ensino superior no Brasil), no qual avalia a relevância, a eficácia e a eficiência dos procedimentos de garantia da qualidade na educação superior brasileira.³⁰ De modo semelhante ao documento de 2020, o relatório sobre garantias de qualidade da educação superior traz constatações e recomendações às autoridades governamentais brasileiras.³¹ A primeira refere-se à regulação do mercado de oferta educacional. O documento afirma que os requisitos de acreditação institucional são meios rigorosos de limitar a entrada no mercado do ensino superior de instituições privadas fraudulentas ou grosseiramente não qualificadas, mas recomenda medidas adicionais para fornecer aos estudantes e às suas famílias informações sobre o estatuto de acreditação e a qualidade dos programas de ensino superior. Considera, em segundo lugar, que os resultados apresentados a partir do Enade geram informações de reduzida confiabilidade e recomenda a utilização de um painel com um número maior de indicadores desagregados. Um terceiro tópico constata que a ‘desacreditação’ das instituições é rara no setor privado e efetivamente impossível no setor público. Por essa razão, recomenda a redução do período de acreditação, com revisões mais robustas e com foco nos resultados e nos procedimentos internos de garantia de qualidade. Por último, ao destacar o duplo papel do MEC, que tanto dirige quanto regula as instituições públicas federais, bem como a fragilidade da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Conaes), propõe a criação de uma agência independente para assumir funções de avaliação.

Dessa forma, a avaliação sistêmica conduzida pela OECD recomenda alterações em procedimentos e instrumentos do Sinaes, devido à necessidade de maior transparência e publicidade dos indicadores de qualidade, bem como para a promoção de maior quantidade de informação para respaldar as decisões de futuros estudantes sobre seus cursos. A crítica foi

³⁰ Em 2017, por meio do Inep, o MEC contratou a OECD para avaliar o Sinaes e o sistema de avaliação da pós-graduação conduzido pela Capes.

³¹ As constatações e recomendações a respeito da pós-graduação não serão elencadas, devido ao escopo deste estudo.

direcionada ao sistema de avaliação, com o objetivo de promover maior eficiência e eficácia na regulação do mercado privado e dos quase-mercados existentes no setor público.

A avaliação da OECD obteve repercussão midiática:

Manchete: Relatório da OCDE reprova exame brasileiro que avalia ensino superior.

Chamada: Avaliação é de que o Enade tem objetivos ‘irreais’, falha na tarefa de atestar a qualidade das graduações e pode inibir inovações nos cursos (PALHARES, 2018).

Os resultados da avaliação com maior repercussão foram os relacionados ao Enade. De modo sintético, a análise e as recomendações a respeito do Enade foram:

- a) objetivos demasiado amplos para um teste (aferir conhecimentos e competências especificados nas DCNs dos respectivos cursos e a compreensão de temas sociais mais amplos);
- b) a padronização dos resultados dos(as) estudantes está fundamentada em medida relativa de desempenho médio, mas nenhum limite de qualidade explícito ou nível mínimo de desempenho esperado são definidos;
- c) o indicador de qualidade CPC foi considerado pouco confiável e sem transparência, pois, na composição de seu cálculo, atribui 35% de peso ao IDD. O IDD também foi alvo de críticas, uma vez que se baseia em “[...] uma série de suposições ousadas sobre a influência dos programas no desempenho dos alunos” (OCDE, 2018, p. 14).

A crítica aos objetivos do Enade contém, implicitamente, críticas ao conteúdo normativo de regulação da educação superior: é impossível mensurar toda a gama de resultados de aprendizagem que qualquer diretriz curricular adequadamente formulada deve conter (OCDE, 2020). Por sua vez, à crítica a respeito da padronização dos resultados subjaz a construção das métricas para os testes padronizados de aprendizado, em especial à do Pisa. Por último, as limitações postas ao CPC, em especial as ponderações, reiteram o disposto utilizado no relatório da auditoria conduzida pelo TCU.

Radtke (2010, p. 58) já afirmava que a importância atribuída às organizações transnacionais e multilaterais em matéria educacional expressa um movimento de transição para uma “constelação pós-nacional” (HABERMAS, 2001). A novidade é que organizações transnacionais *reivindicam a prerrogativa de influenciar, pelo menos indiretamente, o desempenho das instituições pertencentes aos sistemas nacionais de educação, por meio do estabelecimento de metas e de acordos sobre seus objetivos – da educação infantil ao ensino*

superior. Críticas aos modelos avaliativos formuladas com base em indicadores argumentam e denunciam valores negligenciados por diferentes métricas.

4.4 POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O CONTROLE EXTERNO

No portal eletrônico do TCU, foram encontradas mais de sessenta publicações, entre 2003 e 2020, relacionadas às atividades do Tribunal nas instituições educacionais, na fiscalização de recursos de programas federais da área, além de trabalhos acadêmicos, relatórios, entre outras produções semelhantes. Dentre os objetos da fiscalização do TCU relacionados à educação, destacam-se o ‘Acompanhamento do PNE’, os ‘Precatórios do Fundef’ e o ‘Projeto Integrar’.³² Este projeto decorre de acordo de cooperação firmado entre o TCU e a OECD em 2017, para o desenvolvimento de uma estratégia de controle coordenado na seleção de auditorias relacionadas aos resultados das políticas descentralizadas na área educacional.³³

O quadro analítico adotado pelos analistas do Projeto Integrar considerou o sistema educacional brasileiro de educação básica como descentralizado,³⁴ cuja gestão deveria ocorrer mediante ‘governança multinível’.

Enquanto a responsabilidade constitucional pela gestão e prestação da educação básica recai sobre os estados e municípios, o governo federal tem a responsabilidade de prover a direção e coordenação estratégica da política nacional e atuar supletivamente no seu financiamento. (BRASIL, 2020, p. 84).

Se, por prover a direção e a coordenação estratégica, os analistas do Projeto Integrar considerassem o expressivo poder legislativo e de agenda assegurado ao Executivo Federal brasileiro pela CF/1988, conforme reitera a literatura sobre políticas públicas no Brasil (FIGUEIREDO, 2001; ARRETCHE, 2010), o conceito de governança multinível, entendido como o [...] sistema de negociação contínua entre os governos alojados em vários níveis territoriais, a partir de uma autoridade que está mais dispersa verticalmente, com diferentes esferas de influência” (BRASIL, 2020, p. 103), não se aplicaria, pois, no Brasil, negociações

³² Informação disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/educacao/>. Acesso: 2 nov. 2019.

³³ A cooperação entre o TCU e a OECD previa três fases. A primeira envolveu pesquisa sobre o cenário do sistema de controle brasileiro e das políticas descentralizadas. A segunda, o desenvolvimento de modelos de indicadores e testagem. Nesta fase, os estudos se concentraram na área educacional. E a terceira consistiu na apresentação do relatório final, com recomendações de modelos.

³⁴ Conceituado como um desenho da política pública quanto à delegação de poder, nos aspectos político, administrativo e fiscal (BRASIL, 2020, p. 103).

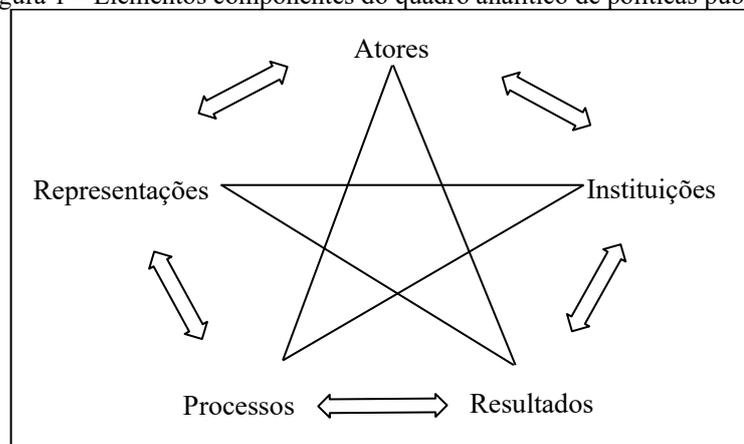
entre diferentes níveis de governo ocorrem de modo esparso e, na maioria das vezes, centradas em problemas mais conjunturais.

No entanto, é o diagnóstico sobre a relevância de um sistema educacional descentralizado e a ser administrado mediante governança multinível que vai orientar a construção de ferramentas para uso nas avaliações feitas pelos TCs. O relatório do Projeto Integrar parte de um “[...] modelo lógico simplificado que pode ser aplicado a qualquer etapa da educação básica [...]” (BRASIL, 2020, p. 24). Em relação à governança do sistema de educação básica, o relatório do Projeto considera como elementos-chave do sistema educacional brasileiro:

- I. As entidades responsáveis pela formulação e implementação da política educacional e a distribuição de responsabilidade entre elas;
- II. A formulação e implementação de políticas específicas que orientam e afetam a forma como as escolas fazem seu trabalho;
- III. Outras políticas e programas que apoiam diretamente os objetivos do sistema educacional;
- IV. O estabelecimento de metas e ferramentas de avaliação e monitoramento, **incluindo revisões por órgãos de auditoria**, que informam a formulação e implementação da educação e outras políticas e programas relevantes. (TCU, 2020, p. 25, grifos nossos).

O que diferencia as considerações formuladas pela OECD (BRASIL, 2020) das análises contidas nas abordagens clássicas de políticas públicas é o acréscimo de processos de revisão por órgãos de auditoria. A organização sugere que órgãos de fiscalização e controle externo se posicionem como instâncias revisoras das políticas públicas, tendo por referência o sistema brasileiro de educação básica. Abordagens de análise dos sistemas de políticas públicas críticas às apreensões mais lineares do ciclo das políticas têm ressaltado sua dinâmica interativa.

Figura 1 – Elementos componentes do quadro analítico de políticas públicas



Fonte: Lascoumes e Le Gales (2012, p. 45).

A análise de políticas públicas, nos termos expostos por Lascoumes e Le Galés (2012), requer a reconstrução de um quebra-cabeças, tanto em relação aos seus elementos constitutivos quanto à sua dinâmica interativa. Ou seja, nos termos expostos por Carlos Faria (2005, p. 106), verifica-se [...] uma ênfase quase exclusiva na utilização instrumental, intraburocrática, da avaliação das políticas públicas ou, quando muito, nas interações entre decisores, gestores e população beneficiária”. Estudos avaliativos tendem a negligenciar questões como a localização institucional dos sistemas de avaliação, bem como o seu grau de vinculação às autoridades decisórias e responsáveis por seu financiamento. Seguindo a cartilha do Projeto Integrar,

[...] o acordo realizou um diagnóstico especializado, capaz de identificar melhores práticas, modelos e instrumentos que pudessem servir de referência para que as cortes de contas tivessem melhores condições de atuar, com vistas ao aperfeiçoamento dos resultados das políticas públicas descentralizadas para os cidadãos. (BRASIL, 2020, p. 13).

Poucos meses depois do acordo com a OECD, em maio de 2018, o TCU julgou e aprovou relatório de auditoria operacional cujo objeto foi a regulação e avaliação de cursos superiores realizada no âmbito do Sinaes e os procedimentos de registros de diplomas de graduação. Tanto o relatório da OCDE quanto o relatório de auditoria operacional do TCU questionaram a eficácia dos instrumentos do atual Sinaes.

4.4.1 Pressupostos orientadores da auditoria operacional

Os auditores do TCU distinguem os processos de avaliação dos processos de regulação:

[...] o processo avaliativo busca mensurar essa qualidade em todas as dimensões previstas, ao passo que o processo regulatório, ainda que se utilize de insumos provenientes da avaliação, dela se distingue e tem por objetivo suprimir, corrigir, ou, ainda, incentivar as ofertas de cursos e expansão das instituições de ensino. (TCU, 2017, p. 8).

Um processo avaliativo adequado seria, portanto, uma condicionante à efetividade da regulação, ao passo que a construção de indicadores garantiria que a situação representada corresponde à realidade. Sem estes, a regulação corre o risco de não contribuir adequadamente para a melhoria das instituições e do sistema como um todo (TCU, 2018e). O TCU argumenta, portanto, que um processo avaliativo deve ser centrado nos indicadores e estes devem expressar uma realidade que associa os resultados dos processos avaliativos à melhoria das instituições e

do sistema por meio da regulação. “O sistema avaliativo serve tanto às instituições, que buscam seu próprio aperfeiçoamento, quanto à sociedade, que baseia suas escolhas nessas avaliações” (TCU, 2018f, p. 9).

Nesse sentido, sem uma avaliação realística, corre-se o risco de instituir uma regulação falha. Os auditores reiteram um princípio exposto no relatório da OECD, apresentado ao público externo no mesmo ano de 2018, a respeito da aferição da qualidade da educação como algo mensurável, embora diferenciado, enquanto a regulação sistêmica é aprendida como controle da ação pública por parte dos poderes públicos. Na defesa de indicadores de desempenho, com vistas à busca por eficiência e economicidade, a OECD e, neste caso, o TCU adotam processos de *benchmarking*,³⁵ à semelhança da gestão privada, a fim de conduzir a regulação dos sistemas educacionais. A palavra regulação é entendida como um processo de ajuste conforme certas regras ou normas. Em um sentido jurídico-político, o termo expressaria um conjunto de arranjos institucionais e de mecanismos de controle das ações. Por sua vez, a sociologia política da ação pública destaca que regulação é resultante de arranjos, conflitos e compromissos, bem como da intervenção de atores diversos e desiguais (MAROY, 2011). Maroy (2013a) afirma que, apesar da meta declarada de melhoria da eficácia e eficiência dos sistemas educacionais por parte das agências de avaliação, os sistemas de indicadores educacionais operam políticas de *accountability* que consideram a educação como um sistema de produção escolar.

O relatório de auditoria operacional é guiado por questões que estão diretamente relacionadas ao objeto a ser auditado. Dentre as questões propostas, destaca-se: os Conceitos Enade e CPC são adequados, respectivamente, para avaliar o desempenho dos concluintes e medir a qualidade/excelência dos cursos superiores de graduação?

O Conceito Enade (CE), obtido por meio dos resultados dos estudantes no exame, observado o mínimo de dois estudantes concluintes por curso, é divulgado anualmente pelo Inep. “Esse indicador expressa uma medida relativa do desempenho médio dos estudantes de um curso com relação ao desempenho médio da área de avaliação a qual ele pertence” (INEP, 2020a, p. 1). Leva-se em consideração, para efeito de cálculo, o número de estudantes participantes com resultados válidos e o desempenho dos estudantes participantes nas partes de Formação Geral (FG) e de Componente Específico (CEsp) do exame (INEP, 2020s).

³⁵ O *benchmarking* pode ser considerado uma “[...] técnica voltada para a identificação e implementação de boas práticas de gestão. Seu propósito é determinar, mediante comparações de desempenho e de boas práticas, se é possível aperfeiçoar o trabalho desenvolvido em uma organização. O *benchmarking* pode ajudar na identificação de oportunidades de melhorar a eficiência e proporcionar economia.” (BRASIL, 2000a, p. 7).

O CE também faz parte da base de cálculo do CPC, conceito já abordado no terceiro capítulo. Além de contar com a dimensão do CE, adicionalmente, o CPC é constituído por oito componentes, agrupados nas seguintes dimensões, conforme informado pelo Inep:

- I - Desempenho dos Estudantes: mensurado a partir das notas dos estudantes concluintes no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade);
- II - Valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso: mensurado a partir dos valores do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD);
- III - Corpo Docente: baseado em informações obtidas a partir do Censo da Educação Superior, referente ao ano de aplicação do Exame, sobre a titulação e o regime de trabalho dos docentes vinculados aos cursos avaliados; e
- IV - Percepção Discente sobre as Condições do Processo Formativo: obtida por meio do levantamento de informações relativas à organização didático-pedagógica, à infraestrutura e instalações físicas e às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional, a partir das respostas obtidas com a aplicação do Questionário do Estudante. (INEP, 2020b).

Sobre esses aspectos, o TCU conclui que, apesar de todo o sistema de credenciamento, recredenciamento, autorização e avaliação das instituições e dos estudantes do ensino superior consumir consideráveis recursos do Governo, ele não garante

[...] um padrão elevado de qualidade, como se esperaria. Ao contrário: os sistemas de avaliação, o Enade entre eles, não trabalham com padrões ou referências explícitas de qualidade, mas se limitam a indicar que curso é o melhor ou o pior dentro de seu grupo – sem dizer se sua qualidade é aceitável ou não em termos absolutos. Além disso, universidades e centros universitários, que têm autonomia, não precisam de autorização para funcionamento de novos cursos, independentemente de seu desempenho em outros já em funcionamento. (BRASIL, 2018f, p. 43).

Uma segunda questão de auditoria pressupõe a capacidade de regulação do Sinaes: a sistemática de avaliação de cursos por meio do conjunto de indicadores disponíveis é adequada à regulação (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento) e demais políticas de expansão (Fies, Prouni, etc.)?

De acordo com Schwartzman (2018, p. 346), “O resultado de todo esse sistema, que consome recursos consideráveis tanto do governo quanto das instituições e estudantes avaliados, deveria ser a garantia de um padrão elevado de qualidade, mas não há nenhuma evidência de que isso de fato ocorra.”

Uma das razões apontadas pelo autor para esta ausência de garantia de qualidade está contida no fato de que o Sinaes não desenvolveu um padrão-referência explícito de qualidade para os seus indicadores, conseguindo demonstrar apenas quais cursos são melhores entre si, ou seja, afere apenas a qualidade relativa. Além disso, chama a atenção para os altos cursos do

Sinaes, especialmente no que se refere aos processos de avaliação *in loco* (SCHWARTZMAN, 2018). O autor aponta ainda que não há estímulo para que as IES possam melhorar seus desempenhos, e, em alguns casos, o MEC pode aplicar sanções às IES privadas, o que não ocorre com as IES públicas, porque possuem mais recursos e “[...] recrutam alunos de níveis socioeconômicos mais elevados, [que] geralmente se saem melhor, e por isso escapam sempre das eventuais sanções” (SCHWARTZMAN, 2018, p. 346).

Importante ressaltar que a adesão a programas como o ProUni, o Fies, o Pronatec e a UAB estão vinculados aos resultados das IES no Enade, no CPC e no IGC, conforme apontado por Sousa e Fernandes (2016). Nesse sentido, pode-se considerar esta condição uma forma de estímulo para as IES melhorarem seu desempenho. Ao afirmar que a rede pública tem mais condições de captar alunos com melhores índices socioeconômicos, o autor acaba por estabelecer uma relação direta entre o fato de os alunos com melhores condições financeiras e os melhores resultados encontrarem-se na rede pública.

Schwartzman (2018) aponta dois efeitos problemáticos relacionados ao Enade: o primeiro diz respeito ao engessamento curricular que o modelo padronizado de prova impõe aos currículos dos cursos, e o segundo à disputa de notas entre as IES privadas e às estratégias escusas adotadas por estas na busca por conceitos mais elevados, gerando o ranqueamento entre si. O autor enfatiza ainda a necessidade de reavaliação do próprio Enade e da criação de uma regulação mais eficaz para o ensino superior, bem como de um sistema de avaliação descentralizado.

Um sistema mais eficaz de regulação do ensino superior deveria ser mais leve, com mais ênfase nos resultados, com destaque pelo desempenho dos formados no mercado de trabalho, e não nos insumos. [...] O mais indicado pode ser um sistema descentralizado de creditações e avaliações múltiplas, às quais as instituições possam se filiar, e um sistema bem desenvolvido de informações para o público, estimulando, dessa forma, um mercado efetivo de qualidade no país, para os diversos segmentos. (SCHWARTZMAN, 2018, p. 347).

O autor evidencia, portanto, que o caminho da qualidade do produto ofertado pela educação superior, e mesmo a qualidade da avaliação deste produto, encontra-se na regulação pelo mercado.

4.5 APROPRIAÇÃO INTERNA DE POLÍTICAS DIFUNDIDAS INTERNACIONALMENTE

Em 2018, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicou *Desafios da Nação*,³⁶ coletânea que se propunha a difundir proposições para o incremento da produtividade dos fatores de produção. Entre os diversos temas abordados, como, por exemplo, crescimento econômico, saúde, reforma da previdência e sustentabilidade, três capítulos da coletânea relacionam-se mais diretamente com este estudo. O primeiro, *Educação Básica: a obrigação da reforma ampla*, analisa apenas o ensino fundamental e o ensino médio, sem mencionar a educação infantil ou a etapa da pré-escola. Essa seção da coletânea, após considerar fatores socioeconômicos intervenientes nas trajetórias e no desempenho dos(as) estudantes, ressalta o papel do MEC como órgão de regulação sistêmica e sugere que este deveria

[...] passar a assumir o papel central de idealizador das políticas educacionais, de avaliador do desempenho e de formulador e implementador de regras de incentivos e sanções às ações locais, além, obviamente, de continuar produzindo informações estatísticas e fazendo avaliações sistemáticas de desempenho. (IPEA, 2018, p. 67).

A ideia de atribuir ao MEC a regulação do sistema tripartite de educação básica acha-se presente desde a aprovação da Lei que criou o Exame Nacional de Cursos (BRASIL, 1995, art. 1º), precedendo a LDBEN/1996. Esta, por sua vez, afirma a competência da União na coordenação da política nacional de educação (BRASIL, 1996, art. 8º, §1º). Entretanto, preocupações com e sugestões para a *governance* sistêmica acham-se presentes também na coletânea (IPEA, 2018) a respeito da educação superior.

O diagnóstico concernente à educação superior afirma que, no Brasil, é muito imperfeita a relação entre a oferta de educação superior e a demanda do mercado de trabalho, e, por essa razão, “[...] o papel do Estado [leia-se União] no controle do setor e na governança das instituições de ensino superior deve ser redefinido” (IPEA, 2018, p. 75). As linhas básicas de reforma apresentadas pelo Ipea (2018) estão ancoradas no estudo de Schwartzman (2018). A respeito da avaliação na educação superior, afirma este autor:

[...] todo o sistema de avaliação implementado pelo Ministério da Educação supõe que todas as instituições devem se aproximar do modelo da universidade de pesquisa. Isso faz com que os cursos e as instituições que se

³⁶ O documento do Ipea e o relatório de auditoria operacional do TCU foram produzidos e publicados na mesma época (2017-2018).

afastam desse modelo, que constituem a grande maioria, sejam vistos como indesejáveis e pouco valorizados.

Esta constatação leva o autor a propor mudanças no Sistema de Regulação e Avaliação da Educação Superior. Estas mudanças estão relacionadas à atuação mais assertiva por parte do MEC, como também a diagnósticos e proposições semelhantes aos apresentados pela OECD.

4.5.1 Resistências à difusão transnacional de políticas de avaliação educacional

A repercussão do estudo da OECD (2018) levou os técnicos do Inep a produzirem um documento em que fazem considerações sobre o relatório, que contém o estudo *Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil*. A primeira crítica formulada está relacionada à modelagem da pesquisa para a análise de um sistema educacional com as proporções e diversidade do Brasil e as características diferenciadas das instituições de educação superior a serem avaliadas. Por exemplo, o relatório da OECD defende que as IES devem ter a capacidade de cuidar da própria qualidade, efetuar o autoredenciamento, criar, revisar e eliminar programas de forma autônoma, sem estarem vinculadas a processos de avaliação e credenciamento externos, conforme ocorre em outros países. No entanto, para que as IES brasileiras alcancem esta autonomia, deve haver um sistema de avaliação muito diferente e mais robusto do que o atual sistema, inspirado em outros países que adotam a autoacreditação.

A este respeito, o Inep compreende que:

Tal ideia sem o estudo sistemático e diferencial da qualidade dos cursos autorizados, comparando IES que hoje possuem essa prerrogativa e outras que não as têm, parece-nos perigosa. [...] O sistema já é superlativo com relação ao número de cursos, e possui uma quantidade considerável de vagas ociosas (tanto nas IES públicas quanto nas privadas). Pensando no aluno, talvez o principal interessado, há que se ponderar a possível proliferação de cursos de baixo custo e de abertura de cursos que tendem a ser abandonados pela ausência de alunos [...]. (INEP, 2018, p. 7).

Em seguida, o Inep faz observações acerca da ausência de fundamentos para as interpretações efetuadas sobre diferentes procedimentos do Sinaes. Após analisar as críticas presentes no relatório da OECD e apontar os riscos inerentes a algumas das proposições de reforma, o documento produzido no Inep reitera sugestões anteriores apresentadas ao órgão internacional e não contempladas no relatório final:

1. Fundamentação teórica claramente definida acerca de pressupostos, princípios e proposições que permitam a identificação clara de pontos exequíveis e razoáveis das mudanças propostas ao processo avaliativo;
2. Metodologia da pesquisa adequadamente descrita;
3. Apresentação da revisão de literatura comparada, haja vista as recomendações ancoradas em exemplos internacionais;
4. Descrição aprofundada dos processos analisados, devidamente articulados com os seus dispositivos legais e normativas atualizados, apresentando as fragilidades identificadas e embasamentos sobre as críticas realizadas;
5. Cuidado com as generalizações a partir dos poucos casos (entrevistas) analisados;
6. Indicação das fontes de dados apresentadas e dos procedimentos de análise e sistematização; e
7. Fundamentação e análise da capacidade de execução das propostas e recomendações, sobretudo considerando-se o tamanho e a complexidade do Sistema, e sua adequação à legislação vigente. (INEP, 2018, p. 10).

Independentemente do mérito do documento apresentado pela Daes, elementos clássicos de análise de políticas públicas permeiam seu conteúdo. O documento revela que *stakeholders*³⁷ da área foram ouvidos parcialmente e que a preocupação da agência transnacional em fundamentar seus argumentos para o país que a contratou foi reduzida. Trata-se, na realidade, de um documento que busca difundir modelos de ‘boas práticas’, estabelecidas a partir da experiência endógena dos autores. Cury (2017, p. 18) aponta que,

Para tais organismos, o setor público, para ajustar-se aos novos tempos, deveria revestir-se de um novo *modus operandi* caracterizado pelo melhor *design* do setor privado em termos de gestão, revendo custos e apoiando a severidade nos gastos com vistas ao ajuste fiscal. [...] Tanto a OCDE quanto o Banco Mundial apelam para pessoas, no governo ou fora dele, dispostas a reformar os serviços públicos a fim de que abracem um modo de ofertá-los que estabeleça objetivos de desempenho eficaz e se colocam como parceiros nessa tarefa.

Nesse sentido, órgãos como a OECD, ao estabelecerem parcerias com os países associados, tornam-se também influenciadores do ciclo de políticas públicas, mesmo que encontrem resistência a esta difusão transnacional. No caso das políticas de avaliação, quando questionam e criticam a qualidade do modelo nacional e, adicionalmente, apresentam diretrizes

³⁷ Silva e Melo (2000), ao apresentarem modelo de ciclo de políticas articulado com as noções de redes, aprendizado institucional e *stakeholders*, definem este termo como os grupos de interesse que atuam para garantir as políticas que melhor lhe atendam. Nesse modelo, os papéis são negociados, os graus de adesão variam, os recursos entre atores são objeto de barganha e os formuladores de políticas operam sob constrangimentos de tempo e recursos, por exemplo, sem muito controle, portanto, dos fenômenos sociais inerentes à implantação de uma política, tampouco de sua contingência.

que ‘garantirão a qualidade’, reforçam a inserção de um modelo externo à realidade local. E essa inserção se fortalece, pois encontra adesão de outros órgãos locais, como é o caso do TCU.

4.6 AVALIANDO POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO: A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO

A Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) do TCU foi responsável pela auditoria operacional que, ao avaliar a atuação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) e, conseqüentemente do Inep, teve por foco analítico a regulação institucional de controle (BARROSO, 2005) dos cursos de graduação e as métricas de construção que aferiam a qualidade dos cursos. Ambos, o processo de regulação dos cursos e o das instituições de ensino superior, bem como a formulação e aplicação dos indicadores educacionais, fazem parte do Sinaes, cuja responsabilidade pela regulação e supervisão cabe ao MEC e à Conaes.³⁸ O Inep, por sua vez, é responsável pela operacionalização dos instrumentos e processos de avaliação contemplados pelo Sinaes, após a aprovação pela Conaes e o MEC.

Com fundamento na estratégia de ação 12.19, presente na meta 12 do PNE:

[...] reestruturar com ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, no prazo de 2 (dois) anos, os procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou recredenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino (BRASIL, 2014).

O TCU realizou auditoria da regulação e avaliação dos cursos superiores e dos procedimentos de registros de diplomas. Em 23 de maio de 2018, o Pleno do TCU definiu um conjunto de determinações para o Inep, em decorrência da auditoria operacional, cujo foco inicial fora a solicitação, apresentada pela Comissão de Defesa do Consumidor do Congresso Nacional,³⁹ para avaliar os procedimentos de fiscalização dos cursos de Direito. No entanto, o

³⁸ Apesar da fiscalização ter sido originada de um pedido da Comissão de Defesa do Consumidor, em 2015, para avaliar a atuação do MEC na avaliação dos cursos de bacharelado em Direito, devido ao baixo índice de aprovação nos exames da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), foi decisão do próprio TCU estender o objeto de auditoria. Este foi o primeiro trabalho do TCU voltado especificamente à regulação e avaliação da educação superior. Registra-se ainda que o TCU planeja outras frentes de trabalho em relação à educação superior e informa que “[...] os procedimentos relativos à regulação, avaliação e supervisão das Instituições de Ensino Superior (IES) serão objeto de proposta de fiscalização para atuações futuras do Tribunal” (BRASIL, 2018f, p. 1).

³⁹ A auditoria originou-se da Proposta de Fiscalização e Controle 64/2015, da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (TC 021.230/2016-1) e foi realizada no período de maio a outubro de 2017.

relatório do acórdão menciona os procedimentos adotados pela equipe de auditores da Secex Educação da instrução da auditoria:

Na fase de planejamento do presente trabalho, no entanto, a partir dos exames iniciais por parte da equipe, vislumbrou-se a possibilidade e oportunidade de estender o objeto da auditoria a todos os cursos de graduação, tratando especificamente o curso de Direito numa questão de auditoria à parte. (BRASIL, 2018f, p. 2).

É importante observar que o objetivo expresso pelos auditores se dirige a uma meta-avaliação dos procedimentos de avaliação sistêmica, pois a auditoria operacional proposta priorizava a análise das ações desenvolvidas pela Seres, órgão do MEC responsável pela regulação e supervisão das IES e dos cursos, assim como pela Daes, responsável pela operacionalização dos procedimentos e instrumentos de avaliação aprovados pelo Conaes e o MEC.

Neste caso, o Tribunal observa sua autonomia quanto ao objeto de fiscalização, e o texto dos auditores indica interesse em avaliar o sistema de avaliação da educação superior. O acórdão proferido – Acórdão: 1.175/2018-TCU-Plenário – determinou ao Inep, entre outros assuntos, os seguintes procedimentos em relação à avaliação da educação superior:

- a) No prazo de 120 (cento e vinte) dias, apresentar plano de ação com etapas e prazos razoáveis e justificados para implementação das medidas constantes no acórdão;
- b) finalizar o processo de classificação dos cursos superiores em funcionamento no País, no sentido de vinculá-los a determinada área do conhecimento para efeito de aplicação do Enade;
- c) estabelecer procedimentos de controle/verificação tendentes a averiguar regularidade e suficiência das inscrições no Enade;
- d) desenvolver fundamentos teórico-metodológicos para construção dos indicadores do ensino superior, quanto:
 - i. aos procedimentos utilizados para conversão das notas contínuas em conceitos, de modo que os meios a serem estabelecidos para tanto não gerem impactos significativos nos resultados das avaliações em decorrência estrita dos critérios de conversão utilizados; e
 - ii. às justificativas técnicas para cada ponderação a ser utilizada nas notas que dão origem aos conceitos;
 - iii. ao nível de qualidade/excelência no que concerne aos cursos superiores de graduação, e não somente o desempenho relativo entre cursos;
 - iv. à inclusão dos resultados do Enade na métrica relativa ao Conceito de Curso – CC. (BRASIL, 2018e, p. 44).

O acórdão finaliza com uma série de medidas para que o Inep dê publicidade à metodologia a ser desenvolvida e informe os fundamentos teórico-metodológicos utilizados na construção dos indicadores do ensino superior, os critérios de conversão das notas contínuas

em conceitos e as justificativas técnicas para cada ponderação a ser utilizada nas notas que dão origem aos conceitos, bem como aos demais aspectos da metodologia.

O TCU tem competência para determinar medidas corretivas e estabelecer prazos de cumprimento das providências arroladas aos órgãos auditados, quando constatadas faltas ou impropriedades de caráter formal (BRASIL, 1992, art. 43, inc. I). As duas primeiras recomendações estabelecidas no acórdão envolvem o aperfeiçoamento de procedimentos já desenvolvidos pelo Inep, com vistas à maior eficácia e efetividade em face dos objetivos pretendidos. Já a terceira, de modo diverso da divulgação midiática, envolveu basicamente a publicidade dos fundamentos que orientavam a métrica de construção dos indicadores de cursos.

4.6.1 Repercussão midiática

Em entrevista concedida à Rádio Senado, o então secretário de controle externo da educação do TCU, Ismar Barbosa Cruz, tratou do processo da auditoria operacional:

O Tribunal de Contas da União fez essa auditoria baseado num dado, que chama muita atenção, que foi o crescimento do número de cursos de graduação no Brasil e do número de matrículas. Pra se ter uma ideia nós passamos de um total de um pouco mais de 6 mil cursos de graduação em 1995 para mais de 34 mil em 2016, um acréscimo de 450% nesse período, e, basicamente, esse crescimento está localizado na expansão das matrículas e dos cursos no setor privado, na educação superior privada. Então a gente lá no TCU, nós já vínhamos acompanhando este fenômeno e resolvemos avaliar alguns aspectos da regulação que o MEC faz sobre o funcionamento das universidades, das faculdades privadas. (FARIA, A., 2018).

De acordo com o secretário, umas das conclusões mais impactantes da auditoria coloca em dúvida a credibilidade do Sinaes:

[...] é que essa avaliação realizada pelo MEC pode não estar refletindo a real qualidade dos cursos de graduação, porque a metodologia que o MEC utiliza faz com que as notas dos cursos tenham um tratamento estatístico que praticamente nivela os cursos em função dos desempenhos apurados. Em outras palavras: é como se eu tivesse uma comparação entre os cursos existentes, e não entre o resultado apurado e um desempenho ideal. É como – vou tentar simplificar – se o ideal fosse um curso ser avaliado em uma universidade, uma faculdade numa escala de 0 a 10, sendo 10 o máximo; essa seria uma avaliação, digamos assim, com score bruto, uma avaliação objetiva sobre o desempenho de 0 a 10. Nós teríamos uma percepção um pouco mais realista, mas a metodologia que é utilizada, ela faz uma comparação entre os níveis, os desempenhos das faculdades avaliadas, ou seja, se nós temos faculdades apenas no nível 5, compara-se então o universo entre o menor

número e 5 e, dentro desta escala menor, é que eu vou classificar os cursos, segundo o seu desempenho. [...] **É possível que o aluno, o estudante brasileiro, quando busca uma universidade, uma faculdade privada e, ao fazer isso, se inspira na avaliação que o MEC oferece sobre a qualidade do ensino, esteja comprando gato por lebre**, ou seja, esteja acreditando numa qualidade boa declarada pelo escore, pela nota que dá o MEC, mas que na verdade estaria longe de ser o ideal. (FARIA, A., 2018, grifos nossos).

Apesar de o secretário enfatizar, durante a entrevista, que as críticas ao Sinaes estavam sendo direcionadas às faculdades privadas, o que dá a entender que o objeto de auditoria tenha se restringido à rede privada, não há tal restrição de foco no processo TC 010.471/2017-0. Ao contrário, ele traz uma análise abrangente sobre os subsistemas de ensino superior, com críticas voltadas a alguns indicadores do Sinaes, bem como sobre a relação desses subsistemas com as instituições ofertantes e os cursos sujeitos ao sistema de avaliação, sejam eles pertencentes à rede pública ou privada:

A educação superior no Brasil é uma competência prioritária da União e ela faz isso de duas maneiras: ou oferta diretamente os cursos – nós temos um conjunto de universidades públicas no Brasil inteiro –, ou faz a chamada regulação do ensino superior privado. É sobre este segundo conjunto é que nós nos dedicamos. Então, é muito importante que essa regulação seja eficiente para que o cidadão brasileiro tenha certeza de que aquela faculdade privada que ele escolhe tenha qualidade ideal para o seu desenvolvimento profissional e, a rigor, a conclusão geral do trabalho é que a avaliação precisa melhorar muito para que os cidadãos brasileiros tenham essa certeza na hora de optar pelo curso, pela faculdade A ou B. (FARIA, A., 2018).

O Inep, por meio de informativo, manifestou insatisfação com alguns aspectos desta auditoria, afirmando que são críticas parciais e não justas em sua plenitude. Esclareceu ainda que vem passando por um processo de revisão de seus instrumentos de avaliação *in loco* e ressaltou que

É de extrema honestidade intelectual e ética reconhecer que, apesar de encontrarmos problemas, os procedimentos desenvolvidos permitiram avanços em direção à evolução da cultura da avaliação nas IES, da mesma forma que os resultados permitiram a indução da qualidade conforme desenhada no Sinaes. Condenar todo o sistema de avaliação é uma atitude equivocada, observada sua necessidade no contexto da educação superior brasileira, desconsiderando todo o avanço representado pelo Sinaes. A necessidade de aprimoramento de uma medida não implica desacreditá-la. (BRASIL, 2018, p. 4).

Artigo publicado no jornal *O Globo*, sobre o perfil do profissional que o ‘Brasil quer’, aponta que uma das formas para se chegar a esta identificação de perfil seria por meio da

aferição da qualidade dos egressos do ensino superior. A partir daí, dispara uma série de críticas ao Enade, referenciando os trabalhos realizados pela OECD e o TCU:

Tanto o Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), encomendado pelo governo brasileiro à OCDE em 2018, como o Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o Sinaes (TC 010.471/2017-0) evidenciam a fragilidade do Enade, tal como ele é aplicado atualmente. Eles destacam a incapacidade de tratar, de forma adequada, os elementos centrais de aprendizagem e criticam o processo por ser demasiadamente dispendioso e sem contrapartida clara que evidencie resultados confiáveis. (MOTA, 2019).

Diante do exposto, concluímos que a análise do TCU representa importante contribuição para o sistema de fiscalização e regulação da educação, no entanto acaba por ‘plantar’ certas suspeitas sobre o Sinaes, fato que podemos comprovar por meio da repercussão na mídia sobre a auditoria operacional em questão. Além desse aspecto, reforça-se o protagonismo do Enade, tão criticado por intelectuais da área, conforme apontado no terceiro capítulo, sob justificativa, embasada em análises estatísticas e na legislação pertinente, que relaciona a qualidade do ensino diretamente com o desempenho dos alunos aferidos por uma prova. Desempenho que influencia a qualidade dos cursos e das instituições, ficando em segundo plano outras dimensões também avaliadas pelos Sinaes.

4.7 DESCRÉDITO PARA INDUZIR MUDANÇAS? CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma de abordagem do TCU, especialmente a repercussão gerada na mídia, parece ‘desacreditar’ ou ‘incapacitar’ o Sinaes. Em contrapartida, a determinação para elaboração e a adoção de indicadores próprios, que devem ser mensurados e analisados pelas IES em seus Relatórios de Gestão,⁴⁰ e, mais recentemente, a divulgação de indicador com ênfase na governança, somadas, parecem sinalizar um modelo de avaliação para educação brasileira. Um modelo aos ‘moldes’ do TCU, ao qual o MEC, o Inep e principalmente as IES precisam se adequar.

É interessante observar o discurso que provoca a incursão do TCU nos procedimentos do Sinaes. Conforme o relatório, a auditoria foi resultado de uma solicitação encaminhada pela

⁴⁰ O Relatório de Gestão é um documento apresentado aos órgãos de controle interno e externo da administração pública para prestação de contas anual. Trata-se de um instrumento que permite aos órgãos de controle e à sociedade acompanhar, de forma resumida, todo o trabalho desenvolvido em Ifes ao longo de um ano. Além de dados sobre a administração financeira e contábil, o relatório apresenta também indicadores do que foi realizado nas áreas de ensino, pesquisa e extensão. Após aprovado pelo órgão superior da instituição, o relatório é encaminhado ao TCU.

Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados para avaliação da fiscalização realizada pelo MEC em relação aos cursos de Direito (BRASIL, 2018f). A Comissão apontava a existência de Faculdades de Direito de “péssima qualidade”, que estariam lesando os direitos consumeristas dos estudantes. Um indício dessa má qualidade seriam os baixos índices de aprovação no exame da OAB. A partir daí, por iniciativa do próprio TCU, procedeu-se à análise completa do sistema de avaliação.

Esses argumentos evocam o discurso da ‘crise da universidade’, que, a partir da constatação de uma queda no número de matrículas, conforme exposto no terceiro capítulo, passou a questionar a qualidade dos cursos ofertados e a afirmar a necessidade de um sistema de avaliação, dando origem ao Paru (BRASIL, 1983).

De fato, as políticas recentes (1990-2000) distinguem-se das antigas (1970-1980) menos pelos princípios ou pelas filosofias políticas que elas convocam para legitimar-se do que pelas ferramentas que implantam (MAROY; VOISIN, 2013). É possível afirmar, portanto, que a implementação do Estado avaliador se vale recorrentemente dos discursos de crise, a fim de implantar a regulação pelos resultados e pelo mercado.

Tendo em vista o discurso que justifica a abordagem do TCU acerca do Sinaes e a repercussão midiática dos relatórios, percebe-se um reforço de questionamento acerca da qualidade do serviço público prestado, no caso, a educação superior, além de uma necessidade de reformulação das diretrizes de regulamentação por parte do Estado. Essas reformulações seriam orientadas pelo mercado e avaliadas pela via dos resultados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a oferta da educação superior cresceu mais de 100% nos últimos sessenta anos, entretanto verificou-se que esta significativa expansão ocorreu especialmente no setor privado. As políticas públicas para o setor (Fies, ProUni, Reuni, criação dos IFs, Pronatec) tiveram um papel fundamental neste processo de expansão, inclusão e interiorização da educação superior. Apesar de o acesso a este nível de ensino ainda estar predominantemente concentrado nas camadas sociais com maior poder aquisitivo, as políticas públicas de expansão da educação superior e profissional contribuíram sobremaneira para o crescimento da oferta de cursos de graduação e, desse modo, para uma maior democratização do acesso ao ensino.

Esse crescimento, inserido em um sistema educacional diverso e desigual entre instituições públicas e privadas, não se deu de forma equilibrada entre os setores, o que demonstra a defasagem de uma regulação que priorize a equidade da oferta de vagas. Pelo viés da demanda, o crescimento de instituições privadas de caráter mercantil, tendo em vista a previsão constitucional de liberdade de oferta do ensino à iniciativa privada, concentrou um maior número de matrículas, embora não tenha sido capaz de preencher as vagas ociosas, mesmo contando com financiamento público.

A mudança na natureza das IES privadas, outro importante aspecto nesse processo de crescimento, possibilitou o atendimento aos interesses mercantis. Sob a justificativa de elevada demanda por mão de obra qualificada, os programas de expansão da educação superior e profissional foram elementos-chave no estabelecimento de relações de consumo por meio de contratualizações (termos de adesão, de acordos e de contratos), que vinculavam o financiamento público em duas frentes: a primeira, ao destinar aporte financeiro às instituições públicas, condicionado à assinatura de termos e ao estabelecimento de metas. A segunda, ao destinar recursos públicos, por meio de adesão a programas de governo (a exemplo do Pronatec), às instituições privadas de caráter mercantil, sem implementar um sistema bem definido de regulação. Esse financiamento público para a expansão da educação superior e profissional aos poucos passou a estabelecer uma relação de quase-mercado com as IES públicas e promoveu uma *accountability* típica dos modelos de gestão privada, estabelecendo novos modos de regulação neste subsistema educacional. Nesse sentido, a expansão da educação superior, incluindo a educação profissional, está diretamente relacionada à organização institucional ocorrida após a CF/1988 e a LDBEN/1996, uma vez que ambas as

normas estavam alinhadas à liberdade de mercado, cenário em que a avaliação aparece como meio de controle de resultados, especialmente para IES públicas.

Nesse contexto, as instituições ofertantes de educação profissional técnica de nível médio ocuparam importante espaço no processo de expansão da educação e na difusão de políticas de avaliação. Elas também representam a diversidade e a pluralidade, que lhes são características, uma vez que respondem pela oferta nos diferentes subsistemas de educação (superior e nível médio) e, portanto, estão vinculadas a distintos sistemas de avaliação.

A difusão das políticas de avaliação da educação superior implementadas no país apresenta desenhos com pontos semelhantes e distintos, que influenciaram a estruturação do atual sistema nacional de avaliação, o Sinaes. A análise de cada programa de avaliação, desde década de 1980 até a atualidade, viabilizou a construção de um quadro cognitivo das ideias que orientavam estes programas e, conseqüentemente, o modelo de avaliação vigente em cada período analisado. Os três primeiros procedimentos de avaliação da educação superior que emergiram no país – Paru (1983), CNRES (1985) e Geres (1985) – refletiram as discussões sobre as iniciativas em direção à avaliação do ensino superior. O Paru (1983), de caráter mais generalista, cuja proposta não passou da coleta de dados das IES, apontou para a situação em que se encontrava este subsistema de ensino, em fins do período ditatorial. Já o relatório da CNRES (1983) fomentou a discussão sobre autonomia universitária *versus* aferição do desempenho institucional, condição reforçada posteriormente pelo Geres (1986), terceira proposta de avaliação do ensino superior, a qual ratificava a avaliação pela via dos resultados apresentados pelas IES, por meio da autoavaliação e da avaliação externa. A partir do Paiub (1993), houve uma quebra na trajetória em formação de uma avaliação mais voltada ao controle, por meio do Geres (1986), para uma avaliação mais emancipatória, pois trouxe elementos novos ao processo avaliativo até então estabelecido: a valorização da autoavaliação institucional. No entanto, foi a avaliação padronizada e de larga escala, condutora de uma política de regulação voltada para resultados, instrumentalizada pelo Provão (1996), que conferiu à avaliação maior visibilidade política e social, fomentada também pela grande repercussão midiática.

As experiências que precederam o Sinaes destacam-se também pelos enunciados com que justificaram a implementação de políticas avaliativas: a crise da universidade, a necessidade de uma cultura de avaliação e a garantia da qualidade de oferta. Em 2004, o Sinaes emergiu de um movimento que discutia a avaliação pelo viés do equilíbrio entre as perspectivas regulatória e emancipatória. Defendia uma avaliação global, envolvendo as instituições, os cursos e os alunos, com o emprego de diferentes instrumentos, voltados às avaliações externa e interna,

bem como à autoavaliação pela via dos procedimentos de credenciamento e reconhecimentos institucionais e de cursos. Procurou refutar o pensamento de avaliação finalística, focada no desempenho de estudantes, como fora o caso do Provão.

O Sinaes surgiu a partir de uma proposta que combinava diferentes dimensões da avaliação: pretendia assumir um caráter mais reflexivo no tocante à aferição de resultados do valor agregado, tanto pela avaliação institucional quanto pela avaliação dos acadêmicos egressos. No entanto, em relação às demais políticas avaliativas já implementadas no Brasil, a globalidade do Sinaes e o seu diferencial de valor agregado foram-se perdendo com o tempo, num processo ainda crescente de valorização de apenas um de seus instrumentos, o Enade. Com isso, o esperado processo de *accountability* reflexiva ou suave (MAROY; VOISIN, 2013) acabou por não se realizar.

O TCU, órgão de controle externo do Governo Federal, por meio de auditorias, também atua na fiscalização da execução de políticas públicas em educação, a exemplo da auditoria operacional iniciada em 2017, cujo objeto deteve-se sobre a regulação e a avaliação de cursos superiores, bem como sobre os procedimentos de registro de diplomas, avaliando a atuação da Seres/MEC e do Inep. Parte dos levantamentos e análises presentes no relatório de auditoria apontam para uma necessária reformulação nos instrumentos de aferição da qualidade dos cursos de graduação, ou seja, na metodologia dos indicadores de qualidade produzidos pelo Inep a partir dos resultados do Enade, integrante do Sinaes.

O estreitamento de ações do TCU voltadas para o âmbito educacional intensificou-se nos últimos anos. Em especial, por meio do estabelecimento de parcerias com órgãos transnacionais, a exemplo da OECD. Nesse sentido, destaca-se também a avaliação externa realizada pela OECD a pedido do MEC, cujo objetivo foi analisar a qualidade da educação superior brasileira. Essas ações de meta-avaliação (em que o próprio Sinaes é objeto de avaliação pelos órgãos externos) parecem evidenciar a construção de um modelo padronizado de avaliação, que preza pela eficácia dos resultados e pela economicidade na gestão, a partir de críticas ao modelo do Sinaes.

A regulação do sistema educacional brasileiro utiliza-se de insumos das políticas de avaliação. Na esfera da educação superior, a avaliação é realizada pelo Sinaes (de responsabilidade do MEC/Inep). Se um órgão de controle externo com poderes de aplicar sanções, como é o caso do TCU, identifica falhas na avaliação, questionando sua qualidade, isso significa que o processo de regulação, de maneira geral, também é falho. Parece-nos que o modelo de avaliação esperado pelos órgãos externos deveria promover uma avaliação que

valorizasse os resultados institucionais e de seus acadêmicos, por meio de aferições de qualidade de modo absoluto, ou seja, que não se pautassem apenas por um parâmetro comparativo entre as instituições e os cursos. Nessa perspectiva, as IES ver-se-ão submetidas a um sistema de avaliação institucional capaz de promover políticas de *accountability hard*, com ênfase em sanções e em premiações, sob a justificativa, recorrentemente apresentada, de crise no sistema atual.

REFERÊNCIAS

- ABREU JUNIOR, Nelson de. Sistema(s) de avaliação da educação superior brasileira. **Cad. Cedex**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 257-269, ago. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3bVNFJQ>. Acesso em: 2 mar. 2019.
- AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí, v. 7, n. 1, p. 11-22, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3tD7R9G>. Acesso em: dez. 2019.
- ANTICO, Cláudia *et al.* Contratualização. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2013. p. 191-195.
- ARAÚJO, Carla B.; ZANDAVALLI, M.; BENINI, Élcio Gustavo; BEZERRA, Vinicius de Oliveira. Quanto custa a avaliação em larga escala na educação superior no Brasil? In: SOUZA, José Vieira de; CUNHA, Célio da.; SILVA, Maria Abádia da (orgs.). **Expansão e avaliação da Educação Superior: diferentes cenários e vozes**. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 153-190
- ARAUJO, Maria Arlete Duarte de; PINHEIRO, Helano Diógenes. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do Reuni. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 647-668, dez. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3p3KIdV>. Acesso em: 2 out. 2020.
- ARANTES, Rodrigo Eloy. **O controle interno como apoio à gestão dos órgãos públicos?: uma análise sob a perspectiva dos gestores federais**. Brasília: Ipea, 2016.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/36KVGOk>. Acesso em: 20 set. 2020.
- ARRETCHE, Marta. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: ARRETCHE, M. (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp. 2015. p. 109-132.
- ATUALIZAÇÃO do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. **Portal MEC**, Brasília, [2019]. Disponível em: <https://bit.ly/3q1RX6L>. Acesso em: 20 set. 2020.
- BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, Especial, p. 955-977, out. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3qAPVu9>. Acesso em: 2 out. 2020
- BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do Paru, CNRES, Geres e Paiub. **Avaliação**, Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2O5pAX1>. Acesso em: 20 set. 2020.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3jp4gaE>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL, Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despeza da Republica. *In*: BRASIL. **Coleção de Leis do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. v. 11, p. 3440.

BRASIL [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 16 jul. 1934.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (Senai). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1231, 24 jan. 1942.

BRASIL [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 13059, 19 set. 1946.

BRASIL. Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955. Autoriza a União a criar uma Fundação denominada Serviço Social Rural. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 18113, 27 set. 1955.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 11429, 27 dez. 1961.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 9449, 17 jul. 1992.

BRASIL. Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962. Aprova o Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 351, 11 jan. 1962.

BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 24 jan. 1967.

BRASIL. **Programa de Avaliação da Reforma Universitária – Paru**. Brasília: MEC, 1983.

BRASIL. **Uma nova política para a educação superior**. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. Relatório final. Brasília: MEC, 1985a. Disponível em: <https://bit.ly/3sFHPSR>. Acesso em: jan. 2019.

BRASIL. Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985b. Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 5651, 1º abr. 1985.

BRASIL [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 5 out. 1988.

BRASIL. Comissão Nacional de Avaliação. **Avaliação das universidades brasileiras**: uma proposta nacional. Brasília: MEC 1993a. Disponível em: <https://bit.ly/3sFs4LB>. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução Administrativa nº 15, de 15 de junho de 1993. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 21 jun. 1993b.

BRASIL. Portaria nº 130, de 14 de julho de 1993c. Criar Comissão com o objetivo de estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 73, 15 jul. 1993.

BRASIL. Brasil. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Superior. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – Paiub**. Brasília: MEC, 1994a. 111 p. Disponível em: <https://bit.ly/35VhW7D>. Acesso em: 2 nov. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 480, em 27 de abril de 1994. Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 6149, 28 abr. 1994b.

BRASIL. Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 18882, 9 dez. 1994c.

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**: Brasília, DF, Seção 1, Edição Extra, p. 19268, 25 nov. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996a. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 7947, 10 maio 1996.

BRASIL. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro 1996b. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 20545, 11 out. 1996.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996c. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 13788, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 646, de 14 de maio de 1997a. Regulamenta a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 da Lei Federal nº 9.394/96 e no Decreto Federal nº 2.208/97 e dá outras providências (trata da rede federal de educação tecnológica). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 10.012, 15 maio 1997.

BRASIL. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997b. 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**: Brasília, DF, Seção 1, p. 17991, 20 ago. 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.005, de 10 de setembro de 1997c. Implementar o Programa de Reforma da Educação Profissional – Proep. **Portal MEC**, Brasília, [200-?] Disponível em: <https://bit.ly/2XY4f3x>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Decreto nº 2.208 de 17 de abril de 1997d. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 7760, 18 abr. 1997.

BRASIL. Portaria nº 302, de 7 de abril de 1998a. Normatiza os procedimentos de avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 111, abr. 1998.

BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998b. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 5, 28 maio 1998.

BRASIL [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998c. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 5 jun. 1998.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Coordenadoria de Fiscalização e Controle. **Técnicas de Auditoria: Benchmarking**. Brasília: TCU, 2000a.

BRASIL [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 1, 14 set. 2000b.

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**: Brasília, DF, Seção 1, p. 2, 13 jul. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 29, de 3 de dezembro de 2002. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional de Nível Tecnológico. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 13 dez. 2002a.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Resolução nº 3, de 18 de dezembro de 2002. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a organização e o funcionamento dos cursos superiores de tecnologia. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 162, 23 dez. 2002b.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 2, 29 maio 2003.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004a. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 3, 15 abr. 2004.

BRASIL. Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004b. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da

educação nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 18, 26 jul. 2004.

BRASIL, Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 7, 14 jan. 2005a.

BRASIL. Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005. Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Edição Extra, p. 1, 18 nov. 2005b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 2.267/2005-TCU/Plenário**. Relator: Benjamin Zymler. Interessado: Tribunal de Contas da União. Entidade: Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação. Data da sessão: 13 maio 2005. TCU, Brasília, 13 dez. 2005c. Disponível em: <https://bit.ly/2LNSKco>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006a. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 6, 10 maio 2006.

BRASIL. Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006b. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - Proeja, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 7, 14 jul. 2006.

BRASIL. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, [2007?]. Disponível em: <https://bit.ly/2KAsm5q>. Acesso em: 21 agosto de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Chamada Pública MEC/SESu nº 8/2007– REUNI. Seleção Pública de Propostas para apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais. [S. l.: s. n.], 2007a. Disponível em: <https://bit.ly/2YU5iSC>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007b. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 6, 25 abr. 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007c. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 7, 25 abr. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Departamento de Políticas e Articulação Institucional. Chamada Pública MEC/Setec nº 001, de 24 de abril de 2007. Chamada Pública de propostas para apoio ao plano de expansão da rede federal de educação tecnológica - Fase II. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 3, p. 59, 27 abr. 2007d. Disponível em: <https://bit.ly/3qES8Vx>. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 570, de 11 de maio de 2007. Aprova o Regimento Interno da Controladoria-Geral da União[revogada]. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 3, 14 maio 2007e.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Departamento de Políticas e Articulação Institucional. Chamada Pública MEC/Setec nº 002, de 12 de dezembro de 2007. Chamada Pública de propostas para constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – Ifet. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 3, p. 38, 13 dez. 2007f. Disponível em: <https://bit.ly/3bVQmuW>. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 39-43, 13 dez. 2007e.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 23, de 1º de dezembro de 2010. Altera dispositivos da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, que Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e outras disposições. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 31-36, 29 dez. 2007f.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008a. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 5, 8 abr. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 3, de 9 de julho de 2008. Dispõe sobre a instituição e implantação do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 9, 10 jul. 2008b. Disponível em: <https://bit.ly/2XS9IJj>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 19, 6 ago. 2008c.

BRASIL. Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 13, 8 set. 2008d.

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**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 30 dez. 2008e.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Diretoria de Desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)**. Reuni 2008 –

Relatório de Primeiro Ano. Brasília: MEC, 30 out. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3sHnNY0>. Acesso em: out. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). Institucional. **Governo Federal**, Brasília, [201-?a]. Disponível em: <https://bit.ly/36ObtvH>. Acesso em: junho 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCU Educação. **Portal TCU**, Brasília, [201-?b]. Disponível em: <https://bit.ly/3oWF8cD>. Acesso em: jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, 2010a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; INSTITUTO FEDERAL DO NORTE DE MINAS GERAIS. Termo de Acordo de Metas e Compromissos do Ministério da Educação/Instituto Federal do Norte de Minas Gerais – IFNMG. **Instituto Federal do Norte de Minas Gerais**, Montes Claros, 2010b. Disponível em: <https://bit.ly/39FAyJS>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Qualidade da Educação Superior**: avaliação, regulação, supervisão. Brasília: MEC, 2010c. Disponível em: <https://bit.ly/3a0JYBf>. Acesso em: 3 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012a. 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**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 30 ago. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 6, de 20 de setembro de 2012b. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 22, 21 dez. 2012.

BRASIL. Decreto s/nº, de 2 de setembro de 2013. Qualifica como Organização Social a Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial – Embrapii. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 8, 3 set. 2013.

BRASIL. Lei 13.005, 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Edição Extra, Seção 1, 26 jun. 2014.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo**. Brasília: CGU, jan. 2015a. Disponível em: <https://bit.ly/2N1qTFY>. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria nº 817, de 13 de agosto de 2015b. Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, de que trata a Lei no 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 13, 14 ago. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Sistêmico de Fiscalização da Educação. Exercício 2014**. Relator: Min. Bruno Dantas. Brasília: TCU, 2015c. Disponível em: <https://bit.ly/2XVbcCB>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria nº 401, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre a oferta de curso de educação profissional técnica de nível médio por instituições privadas de ensino superior. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 41, 11 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017a. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 17 fev. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017b. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 8 dez. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria Normativa nº 21, de 21 de dezembro de 2017c. 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**: Brasília, DF, Seção 1, p. 18-31, 22 dez. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Portaria nº 1, de 3 de janeiro de 2018a. Institui a Plataforma Nilo Peçanha - PNP, a Rede de Coleta, Validação e Disseminação das Estatísticas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - Revalide. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 10, 4 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 79 Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica**. Brasília: CGU, mar. 2018b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria operacional na regulação e avaliação do ensino superior**: Ficha-síntese, 2018. [Brasília]: TCU, 23 maio 2018c. Disponível em: <https://bit.ly/3oRmimV>. Acesso em: 3 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **1º Relatório de acompanhamento do Plano Nacional de Educação (2014-2024)**. [Brasília]: TCU, 10 out. 2018d. Disponível em: <https://bit.ly/2Lv5y7A>. Acesso em: 2 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria GRUPO I – CLASSE V – Plenário TC 010.471/2017-0**. Acórdão: 1.175/2018-TCU-Plenário. Data da sessão: 23 maio

2018. Relator: Min. Ana Arraes. Unidade Técnica Responsável: SecexEducação. Boletim do Tribunal de Contas da União: Brasília, DF, Ano 2, n. 51, p. 45-46, 5 nov. 2018e. Disponível em: <https://bit.ly/3aF0CFN>. Acesso em: 2 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Expansão da Rede Federal. **Portal MEC**, Brasília, 2018f. Disponível em: <https://bit.ly/3qvcO1S>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia. **Portal MEC**, Brasília, 2018g. Disponível em: <https://bit.ly/3p2bYtf>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Secretaria Geral da Presidência. **Plano estratégico: 2019-2025**. Brasília: TCU, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3tA8bpS>. Acesso em: 3 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Comunicação. Tribunal de Contas da União. Sistema S deve utilizar normas contábeis aplicadas ao setor público. **TCU**, Brasília, 6 maio 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/2LPHNqW>. Acesso em: 2 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Relatório anual de análise dos indicadores de gestão das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - Exercício 2018**. [S. l.: s. n.], jun. 2019c. Disponível em: <https://bit.ly/38WpI3g>. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.868, de 3 de setembro de 2019c. Altera as Leis nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir disposições relativas às universidades comunitárias. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 4 set. 2019d.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.717, de 8 de outubro de 2019e. Dispõe sobre a autorização para a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - Setec emitir os códigos autenticadores dos diplomas dos concluintes de cursos técnicos de nível médio ofertados por Instituições Privadas de Ensino Superior - Ipes com base na Portaria nº 401, de 10 de maio de 2019. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 37, 9 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.718, de 8 de outubro de 2019f. Dispõe sobre a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio por Instituições Privadas de Ensino Superior - Ipes. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 37, 9 out. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 3553, de 13 de novembro de 2019 Regimento Interno da CGU. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 107-122, 13 nov. 2019g.

BRASIL. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019e. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 30 dez. 2019h.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.720, de 8 de outubro de 2019i. Dispõe, em caráter excepcional, sobre a utilização de saldos financeiros dos recursos transferidos ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, por intermédio dos órgãos

gestores da Educação Profissional e Tecnológica, decorrentes da previsão contida no inciso IV do art. 4º da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2019. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 49, 9 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Comunicação. TCU verifica que unidades do Senai têm desempenhos muito distintos. **TCU**, Brasília, 28 maio 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3sHRcBj>. Acesso em: 2 nov. 2020

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 5, 27 ago. 2020b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Portaria nº 524, de 30 de setembro de 2020. Divulga os pedidos de autorização deferidos para a oferta de cursos técnicos por Instituições Privadas de Ensino Superior (Ipes) protocolados entre 1º e 30 de abril de 2020. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 74, 1º out. 2020c.

BRASIL. Ministério da Educação. MEC autoriza 645 mil vagas de cursos técnicos em instituições privadas de ensino superior. **Governo Federal**, Brasília, 1º out. 2020d. Disponível em: <https://bit.ly/3oUG81z>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Projeto Integrar**: Propostas para o Fortalecimento do Controle Externo de Políticas Públicas Descentralizadas. Brasília: TCU, 2020e. Disponível em: <https://bit.ly/39TmfCU>. Acesso em: 2 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Subsecretaria de Trabalho e Emprego. **Nota Técnica**: Metodologia de prospecção de demanda por qualificação profissional nas mesorregiões brasileiras. [S. l.: s. n.], [2020]. Disponível em: <https://bit.ly/3p0aOP2>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. Programa Novos Caminhos. Conheça o programa. **Portal MEC**, Brasília, [2020?]. Disponível em: <https://bit.ly/3ivahlu>. Acesso em: 12 out. 2020.

BELLONI, Isaura. Avaliação da universidade: por uma proposta de avaliação consequente e compromissada política e cientificamente. In: FÁVERO, M. L. (org.). **A Universidade em Questão**. São Paulo, Cortez, 1989. p. 55-70.

BELLONI, Isaura. A Universidade e o compromisso da avaliação institucional na reconstrução do espaço social. **Avaliação**— Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação, Campinas, n. 2, p 5-14, 1996.

BELLONI, Isaura. A função social da avaliação institucional. *In*: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (org.). **Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência**. Florianópolis: Insular, 2000. p. 37-58.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da UnB, 1994.

BOCK, Ana Mercês Bahia. O provão não é avaliação. **Folha de São Paulo**, Seção Cotidiano, São Paulo, 2 dez. 1996. Disponível em: <https://bit.ly/2XUJaQL>. Acesso em: 2 out. 2020.

BOCLIN, Roberto. **Avaliação Institucional: quem acredita?** Rio de Janeiro: Espaço do Saber, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998. Disponível em: <https://bit.ly/3oYPyJy>. Acesso em: out. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. Edição do Kindle. (Locais do Kindle 541-544)

CAMPOS, Cristian de Oliveira Lobo; SOARES NETO, Joaquim José. O conceito de qualidade no histórico da legislação da educação superior no Brasil. *In*: SOUZA, José Vieira de; CUNHA, Célio da; SILVA, Maria Abádia da (org.). **Expansão e avaliação da educação superior: diferentes cenários e vozes**. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 99-111.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil: proposta de governo**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CATÁLOGO Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia. **Portal MEC**, Brasília, [201-]. Disponível em: <https://bit.ly/3tuK4J0>. Acesso em: 20 set. 2020.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

CHATEL, Elisabeth. Teorias da avaliação. *In*: VAN ZANTEN, Agnès (org.). **Dicionário de Educação**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 67-71.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de expansão da educação superior no Brasil: o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. **Educ. Rev.**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 49-72, dez. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/39L8GEu>. Acesso em: 20 set. 2020.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Uma escola do tamanho do Brasil: caderno temático do programa de governo**. São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Melhores desempenhos nas provas do SAEP foram premiados com medalhas. **Agência de Notícias CNI**, [S. l.], 13 nov. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3qBX5hO>. Acesso em: 21 nov. 2020.

COUTO, C. G. Instituições políticas. *In*: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marcos Aurélio. **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Editora da Unesp, 2015, p. 480-484.

CUNHA, José Marcos Pinto da. A migração interna no Brasil nos últimos cinquenta anos: (des)continuidades e rupturas. *In*: ARRETCHE, Marta T. S. (org.) **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp. 2015. p. 109-132.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação escolar no Brasil: o público e o privado. **Revista Trabalho Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 143-158, mar./ago. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2M0pgb7>. Acesso em: 20 set. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A globalização e os desafios para os sistemas nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais. **RBP**, [S. l.], v. 33, n. 1, p. 15-034, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3jql80N>. Acesso em: 2 fev. 2019.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria?. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, out. 2004. Disponível em: <https://bit.ly/2Oc2CgZ>. Acesso em: 2 dez. 2020.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da educação superior: avanços e riscos. **EccoS Revista Científica**, Sorocaba, v. 10, p. 67-93, jul. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/35WsvY4>. Acesso em: 2 mar. 2020.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação Institucional: Notas para pensar o Paiung e o Sinaes. **Contexto & Educação**, Ano 24, n. 81, p. 133-14, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3928Gk5>. Acesso em: 2 jan. 2019.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao Sinaes. **Avaliação**, Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2LPFVOW>. Acesso em: 2 jun. 2019.

DUARTE, Marisa R. Teixeira; ALVIM, Cristina Gonçalves. Políticas públicas de avaliação: educação superior e ações de extensão universitária. **Interfaces: Revista de Extensão**, Belo Horizonte, v. 3. p. 3-21, dez. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3o7WqTL>. Acesso em: 20 set. 2020.

DURHAM, Eunice R. A MP das universidades apresentada pelo governo FHC beneficiará o ensino superior? Por uma avaliação eficaz. **Folha de São Paulo**, Seção Opinião, São Paulo, p. 1-3, 25 mar. 1995. Brasília, 2015.

DURKHEIM, Emile. **Da divisão de trabalho social**. 3. ed. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

DYE, Thomas R. **Policy Analysis: What Governments do, Why they do it, and What Difference it Makes**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1976.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 14. ed. New York: Pearson, 2007.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília:Enap, 2009.

FARENZENA, Nalú. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. **RBP**, Brasília, v.26, n.2, p. 237-265, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3aJPc3m>. Acesso em: 20 set. 2020.

FARIA, Adriano. Entrevista concedida à Rádio Senado pelo Secretário de Controle Externo da Educação do TCU, Ismar Barbosa Cruz, em 26/06/2018. **Senado Federal**, Brasília, 26 jun. 2018. 1 Arquivo de áudio 12min. Disponível em: <https://bit.ly/36LkAx9>. Acesso em: 2 dez. 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 98-169, out. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3o09AlF>. Acesso em: junho 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o 'elo perdido' da análise de políticas públicas no Brasil. *In*: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 123-152.

FERES, Marcelo Machado Feres. A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira. *In*: BRASIL. Ministério da Educação. **Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras**. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015. p. 81-92.

FERNANDES, Maria Inês Assumpção. Abandono das instituições: construção de políticas públicas e universidade. **Psicol. USP**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 11-27, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3bVyzDZ>. Acesso em: 22 mar. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina C. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3rt8XmK>. Acesso em: 20 set. 2020.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-Constituinte. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 38, p. 3-38, 1994.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. O Congresso Nacional: Organização, Processo Decisório e Produção Legal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 5, p. 1-97, 1996.

FONSECA, Thiago do Nascimento. Nem indicação política, nem cooperação: a importância da autonomia do TCU no controle de recursos públicos federais transferidos aos municípios. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, p. 1-52, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3d0gDsL>. Acesso em: 20 mar. 2020.

FÓRUM NACIONAL DE CONTROLE: INOVAÇÃO PELA EDUCAÇÃO NO BRASIL, 4. 2020, *online*. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3oQnQxC>. Acesso em: 8 dez. 2020.

FRANÇA, Damiana de Matos Costa; FARENZENA, Nalú. As ideias e a análise de políticas públicas de educação para a população do campo: um olhar a partir da abordagem cognitiva.

EccoS: Revista Científica, São Paulo, n. 39, p. 131-146, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3bW0sfs>. Acesso em: 22 nov. 2019.

GEMAQUE, Rosana M. de O.; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Perfil da expansão no setor público e privado e financiamento da educação superior brasileira pós-LDB. **Série-Estudos**: Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, Campo Grande, MS, n. 30, p. 71-91, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3sAQia1>. Acesso em: 20 set. 2020.

GIANNINI, Ivo. **O Sistema de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica (SAEP) do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) – São Paulo**: trajetória, metodologias e resultados no Curso Técnico de Nível Médio em Mecânica. 2018. 133f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2018.

GIOVANNI, Geraldo Di. Abordagens cognitivas. *In*: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2013a. p. 34-36.

GIOVANNI, Geraldo Di. Avaliação. *In*: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2013b. p. 101-104.

GIOVANNI, Geraldo Di. Abordagens Cognitivas. *In*: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2013c. p. 34-36.

GOMES, Marcelo Barros; ARAÚJO, Ricardo de Melo. Controle externo. *In*: AVRITZER, Leonardo *et al.*(org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 565-574.

GOUVEIA, Andréa Barbosa *et al.* Trajetória da Avaliação da Educação Superior no Brasil: singularidades e contradições (1983-2004). **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 101-135, jan./jun. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3qADcHL>. Acesso em: 12 set. 2020.

GOVERNO federal abre prazo para renegociar dívida com Fies. **Folha de São Paulo** [imprensa], São Paulo, Seção “Cotidiano”, p. 84, 29 abr. 2019.

GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilização pelos controles clássicos. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (coord.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. p. 71-112.

HABERMAS, Jürgen. **A Constelação Pós-Nacional**: Ensaios Políticos. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Departamento de Estatísticas de População. **Censo Demográfico 1960**. VII Recenseamento Geral do Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1960. (Série Nacional, v. 1).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1970**. VIII Recenseamento Geral do Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1970. (Série Nacional, v.1).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1980**. IX Recenseamento Geral do Brasil: dados gerais, migração, instrução, fecundidade, mortalidade. Rio de Janeiro: IBGE, 1982-1983. 267p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Departamento de Documentação e Biblioteca. **Censo Demográfico 1991**. Resultados do universo relativos às características da população e dos domicílios IBGE/CDDI. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. 2010p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Educação: resultados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. 232 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Educação e deslocamento: resultados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. 201p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais 2019. **IBGE**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/360MF3h>. Acesso em: nov. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Desafios da Nação**. Brasília: Ipea, 2018. v. 1. Disponível em: <https://bit.ly/39Sz9RM>. Acesso em: 2 jan. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Resultado do Indicador de Diferença entre os Desempenhos observado e esperado (IDD)**. [S. l.: s. n.], [2008?]. Disponível em: <https://bit.ly/3itXf87>. Acesso em: 2 out. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação básica**: censo escolar 98. Brasília: Inep, 1999a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Evolução do ensino superior**: 1980-1998. Brasília: Inep, 1999b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior 2010. **Governo Federal**, Brasília, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/38YTfJB>. Acesso em: nov. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Informativo avaliação in loco**. 2. ed. Brasília: Ipea, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3aGlbS3>. Acesso em: 2 dez. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Diretoria de Avaliação da Educação Superior. **Análise do documento**

“**Repensando da garantia da qualidade da educação superior no Brasil**”. Brasília: Inep, [2019?]. Disponível em: <https://bit.ly/3cOBOgX>. Acesso em: 13 set. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Coordenação-Geral de Controle de Qualidade da Educação. Superior (CGCQE). Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes). **Nota Técnica nº 5, de 9 de julho de 2020**. Brasília: Inep, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3aEZG4a>. Acesso em: dez. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Coordenação-Geral de Controle de Qualidade da Educação. Superior (CGCQE). Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes). **Nota Técnica nº 58, de 4 de dezembro de 2020**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3oVigKr>. Acesso em: 3 dez. 2020b.

KUENZER, Acacia Zeneida. Reforma da educação profissional ou ajuste ao regime de acumulação flexível? **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 491-508, nov. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3o8XwP6>. Acesso em: 2 dez. 2019.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Tradução: George Sarmiento. Macéio: Edufal, 2012. 244p.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <https://bit.ly/2N9qJfD>. Acesso em: 8 fev. 2020.

LOWI, Theodore. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, [S. l.], v. 16, n. 4, p. 677, jul. 1964. Disponível em: <https://bit.ly/3tBaxEV>. Acesso em: 20 set. 2020.

MACHADO, Máira Rocha.; PASCHOAL, Bruno. Monitor, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 11-36, mar. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2YUhoLo>. Acesso em: 20 set. 2020.

MAL avaliado. TCU pede aperfeiçoamentos em sistema de avaliação de cursos do ensino superior. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Seção “Opinião”, 19 jun. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3oX19Ii>. Acesso em: 20 set. 2019.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araujo do. Expansão da educação superior no Brasil e a hegemonia privado-mercantil: o caso da Unesa. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 122, p. 81-98, mar. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3p4HGWH>. Acesso em: 2 nov. 2019.

MANCEBO, Deise; VALE, Andrea Araújo do; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3bYC8JY>. Acesso em: 3 abril 2020.

MAROY, Christian. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino da Europa? In: DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011a.

MAROY, Christian. Regulação dos sistemas educacionais. *In*: VAN ZANTEN, Agnès (coord.). **Dicionário de Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011b. p. 688-693.

MAROY, Christian. Estado avaliador, accountability e confiança na instituição escolar. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 319-338, jul./dez. 2013. Tradução: Idalice Ribeiro Silva Lima. Disponível em: <https://bit.ly/391Q8Rd>. Acesso em: nov. 2020.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: Desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul./set. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3rvpwOL>. Acesso em: 2 mar. 2018.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (org.) **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013a. p. 23-46.

MARQUES, Fernando Gonçalves. Accountability. *In*: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio. (org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2013b. p. 45-47.

MARQUES, Eduardo. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. *In*: ARRETCHE, Marta. (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp. 2015. p. 109-132.

MARTINS, Alexciano de Sousa; NASCIMENTO, Valdriano Ferreira do; SOUSA, Fabiana Martins de. Avaliação Institucional em Polos do Sistema Universidade Aberta do Brasil. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 1, p. 239-254, mar. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2Y0UQZ7>. Acesso em: 20 set. 2020.

MENEZES FILHO, Naercio; KIRSCHBAUM, Charles. Educação e desigualdade no Brasil. *In*: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 109-132.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal. Ações empresariais e formação profissional: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 82-100, jun. 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3c0ILfl>. Acesso em: 2 nov. 2020.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Público e privado na educação superior brasileira: uma análise comparativa por características institucionais. *In*: BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira (org.). **Ensino superior: expansão e democratização**. 1. ed. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.

MOTA, Ronaldo. Que profissional o Brasil quer? Podemos formar gente para um passado, o qual, ainda que próximo, vai ficando distante, ou para um futuro. **O Globo**, [S. l.], 25 jun. 2019. Disponível em: <https://glo.bo/3tDiREf>. Acesso em: 20 set. 2020.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Tradução: Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002. 156p.

NEAVE, Guy. The Evaluative State Reconsidered. **European Journal of Education**, [S. l.], v. 33, n. 3, p. 265-284, 1998. Disponível em: <https://bit.ly/3twjT4V>. Acesso em: 20 set. 2020.

NORMAS INTERNACIONAIS DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (ISSAI). **Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), 2013**. Tradução: Tribunal de Conta das União. Brasília: TCU, 2016. Compilado de Princípios Fundamentais (Nível 1) e Requisitos Prévios para o Funcionamento das EFS (Nível 2). Disponível em: <https://bit.ly/2O7IYUr>. Acesso em: 23 nov. 2020.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <https://bit.ly/3a2yugN>. Acesso em: 20 set. 2020.

OLIVIERI, Cecília. **Política e Burocracia no Brasil**: o controle sobre a execução das políticas públicas. 2008. 229 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Reformas educativas no Brasil na década de 90. *In*: CATANI, Afrânio; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Reformas educacionais no Brasil e em Portugal**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 77-94.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Rethinking quality assurance for higher education in Brazil**. Paris: OECD Publishing, dez. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2LwP4Mg>. Acesso em: 1º dez. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-pt>. Acesso em: 4 jan. 2021.

PALHARES, Isabella. Relatório da OCDE reprova exame brasileiro que avalia o ensino superior. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 dez. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2N7JIN2>. Acesso em: 20 set. 2020.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. A avaliação institucional nas universidades federais e as comissões próprias de avaliação. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, v. 14, n. 1, p. 9-28, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/39TAark>. Acesso em: 2 mar. 2020.

PESSANHA, Charles. O Controle Externo do Legislativo sobre o Executivo no Brasil: 1946-1998. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 22. 1998, Caxambu. **Anais [...]**. São Paulo: Anpocs, 1998. Não paginado. 1 CD-ROM.

POLIDORI, Marlis Morosini; MARINHO-ARAÚJO, Claisy M.; BARREYRO, Gladys Beatriz. SINAES: Perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. *In*: **Ensaio**: Aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, p. 425-436, out./dez. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2Y0WH01>. Acesso em: 23 jun. 2019.

PONS, Xavier. Avaliação das Políticas Educativas. *In*: VAN ZANTEN, Agnes (coord.). **Dicionário de Educação**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 74-77.

PONTES, Pedro Arthur de M. M. *Accountability* e controle do Executivo durante a Ditadura Militar brasileira. **Enfoques**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 5-24, dez. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2YOzcYx>. Acesso em: 20 set. 2020.

RADTKE, Frank-Olaf. A educação na ‘Constelação pós-nacional’: o enfraquecimento da legitimação e do controle democrático, “expertocrático” e ético-profissional. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 36, n. spe, p. 55-64, abr. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2YUMBxW>. Acesso em: 20 set. 2020.

RAMOS, Marise Nogueira. Reforma da educação profissional: contradições na disputa por hegemonia no regime de acumulação flexível. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 545-558, nov. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3qEtxAc>. Acesso em: 2 dez. 2019.

RAMOS, Marise Nogueira. A política de educação profissional no Brasil contemporâneo: avanços, recuos e contradições frente a projetos de desenvolvimento em disputa. *In*: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras**. Campinas: Unicamp, 2014. p. 97-117.

REIS, Rogério Vieira dos. RIESER, Johann. Tópico 5: Auditoria de Desempenho no Setor Público. *In*: BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle. **Auditoria e controle interno na União Européia e no Brasil**. Brasília-DF, 2015. p. 86-100. Palestras e discussões do Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno, realizado em dezembro de 2014 em Brasília. Disponível em: <https://bit.ly/3p6TU0x>. Acesso em: 20 set. 2020.

RIBEIRO, Carlos Antônio Costa; CENEVIVA, Ricardo; BRITO, Murillo Marchner Alves de. Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010. *In*: ARRETCHE, Martha (org.) **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015a. p. 79-108.

RIBEIRO, Carlos Antônio Costa; SCHLEGEL, Rogerio. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). *In*: ARRETCHE, Martha (org.) **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1. São Paulo: Editora Unesp, 2015b. p. 109-132.

RISTOFF, Dilvo I. Os desafios da educação superior na Ibero-América: inovação, inclusão e qualidade. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, São Paulo, v. 18, p. 519-545, 2013. São Paulo, Brasil. Disponível em: <https://bit.ly/3iv9wsR>. Acesso em: 2 jan. 2019.

RISTOFF, Dilvo I. Os desafios da avaliação em contexto de expansão e inclusão. **Revista Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, v. 26, n. 1, p. 9 - 32, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/39OGiRV>. Acesso em: 23 nov. 2020.

ROTHEN, José Carlos; SANTANA, Andreia da Cunha Malheiros; BORGES, Regilson Maciel. As Armadilhas do discurso sobre a Avaliação da Educação Superior. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1429-1450, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3p4CIJA>. Acesso em: 20 set. 2020.

SCHWARTZMAN, Simon. Perspectivas para a educação superior no Brasil. *In*: NEGRI, João Alberto de.; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo. (org.). **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2018. v. 2, p. 333-353.

SAEP: pela 4ª vez SENAI Sergipe conquista melhor nota. **NE Notícias**, [S. l.], 22 mar. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3qEeV3w>. Acesso em: 2 nov. 2020.

SALDAÑA, Paulo. Avaliação federal infla qualidade de curso superior, diz tribunal. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 jun. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3ruovXd>. Acesso em: 20 maio 2019.

SAMPAIO, Helena. Setor privado de ensino superior no Brasil: crescimento, mercado e Estado entre dois séculos. *In*: BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira (org.). **Ensino superior: expansão e democratização**. 1. ed. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014. p. 103-126.

SANTOS, Elaine Gomes dos; SADALA, Maria da Glória Schwab; BORGES, Sônia Xavier de Almeida. Avaliação institucional: por que os atores silenciam? **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 551-568, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3qB5amO>. Acesso em: 20 set. 2020.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Análise Teórico-Política do Exame Nacional de Cursos. *In*: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (org.). **Universidade desconstruída**: avaliação institucional e resistência. Florianópolis: Insular, 2000. p. 149-190.

SCRUTON, Roger. **Institution**. *In*: SCRUTON, Roger. **Dictionary of Political Thought**. New York: Palgrave Macmillan 2007. p. xx-xx.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL (Brasil). Departamento Regional do Ceará. Sistema de Avaliação de Educação Profissional e Tecnológica (SAEP). **Senai Ceará**, Fortaleza, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2NmTvK6>. Acesso em: 20 set. 2020.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL (Brasil). SAEP. **Avaliação de Desempenho de Estudantes**. Relatório Geral – 2012. Brasília: Senai, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2NoYASb>. Acesso em: 30 nov. 2020.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. Departamento Nacional. **Relatório Anual Sesi-Senai-Iel 2016**. Brasília: Sesi, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3o0d1Zy>. Acesso em: 3 nov. 2020.

SILVA, Pedro Luiz Barros, MELO, Marcos André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Unicamp, 2000. (Cadernos Unicamp nº 48). Disponível em: <https://bit.ly/2M9Ghzw>. Acesso em: 20 set. 2020.

SILVA JÚNIOR, Orlando; SILVA, Eder Roberto. Zero para o provão. **Folha de São Paulo**, Seção “Opinião”, São Paulo, 5 nov. 1996. Não paginado.

SOUSA, José Vieira de; FERNANDES, Ivanildo Ramos. Sinaes ou neo-Sinaes? A Avaliação da Educação Superior no Brasil à luz do Enade Ampliado. *In*: SOUZA, José Vieira de; CUNHA, Célio da; SILVA, Maria Abádia da (org.). **Expansão e Avaliação da Educação Superior**: diferentes cenários e vozes. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 191-215.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; MOREIRA, Claudia Regina Baukat Silveira. A Sociologia Weberiana e sua Articulação com a Pesquisa em Políticas Educacionais. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 931-949, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3aESDZl>. Acesso em: 20 set. 2020.

SPECK, Bruno W. **Inovação e rotina no TCU**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SPECK, Bruno. Tribunais de Contas. *In*: AVRITZER, Leandro *et al.* (org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 551-558.

SPINELLI, M. Controle Interno. *In*: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. (org.). **Corrupção**: Ensaios e Críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ariet *al.* O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 866-890, set./dez. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2MF4U81>. Acesso em: 20 set. 2020.

TCU divulga painel com informações sobre os precatórios do Fundef. Portal TCU, Brasília, 5 dez. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3ruKQEg>. Acesso em: 2 jan. 2020.

VERHINE, Robert Evan; DANTAS, Lys Maria Vinhaes; SOARES, José Francisco. Do Provão ao Enade: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. **Ensaio**: Aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 14, n. 52, p. 291-310, jul./set. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3o0glE0>. Acesso em: 20 set. 2019.

WEBER, Silke. Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1247-1269, dez. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3sHOGem>. Acesso em: 2 nov. 2020.

WORLD BANK. **World Development Report**: the challenge of development Washington: WB Publishers, 1991. Disponível em: <https://bit.ly/2KvBbx8>. Acesso em: 20 set. 2020.

YANNOULAS, Silvia Cristina; SOUZA, Camila Rosa Fernandes de; ASSIS, Samuel Gabriel. Políticas educacionais e Estado avaliador: uma relação conflitante. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 15, n. 2, p. 55-67, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2YWwyjf>. Acesso em: dez. 2019.