



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
ICH- INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

ROSA MARIA DOS SANTOS MANSO SAKAMOTO

**A POLÍTICA DE ACREDITAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR: MUDANÇAS
NO INÍCIO DO SÉCULO XXI**

JUIZ DE FORA/MG

2017

ROSA MARIA DOS SANTOS MANSO SAKAMOTO

**A POLÍTICA DE ACREDITAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR:
MUDANÇAS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, do Instituto de Ciências Humanas/Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Tavares Júnior

JUIZ DE FORA/MG

2017

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Sakamoto, Rosa Maria dos Santos Manso.

A política de acreditação para a educação superior : Mudanças no início do século XXI / Rosa Maria dos Santos Manso Sakamoto. - 2017.

162 f. : il.

Orientador: Fernando Tavares Júnior
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2017.

1. Acreditação. 2. Educação Superior. 3. Política Pública. 4. Avaliação. 5. SINAES. I. Júnior, Fernando Tavares, orient. II. Título.

Rosa Maria dos Santos Manso

**A POLÍTICA DE ACREDITAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR:
MUDANÇAS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, área de concentração: Cultura, poder e instituições da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor.

Aprovada em 11 de agosto de 2017

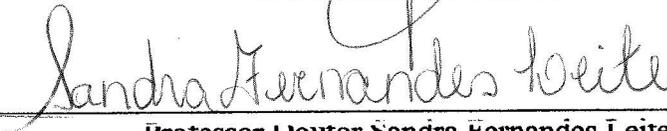
BANCA EXAMINADORA



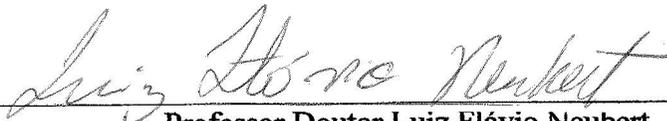
**Professor Doutor Fernando Tavares Júnior
Universidade Federal de Juiz de Fora**



**Professor Doutor Fabrício Monteiro Neves
Universidade de Brasília**



**Professor Doutor Sandra Fernandes Leite
Universidade Estadual de Campinas**



**Professor Doutor Luiz Flávio Neubert
Universidade Federal de Juiz de Fora**



**Professor Doutor Eduardo Magrone
Universidade Federal de Juiz de Fora**

Dedico este trabalho ao meu marido, amado companheiro e amigo, Charles, que sempre me apoia e encoraja, às minhas filhas, Sara e Lia, que me contagiam com sua juventude e com suas descobertas e aos meus queridos pais, Moacyr e Cecília, que continuam vivos no meu coração e nas minhas melhores lembranças.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por eu existir.

Agradeço à minha mãe, Cecília (*in memorian*), porque me amou e me ensinou a nunca desistir.

Agradeço ao meu pai, Moacyr (*in memorian*), porque me amou e me ensinou a sonhar.

Agradeço ao meu marido, Charles, que me ama, me motiva e me apoia, incondicionalmente, me inspira e sonha junto comigo.

Agradeço às minhas filhas, Sara e Lia, que me amam, me apoiam, me inspiram e me contagiam com sua juventude e descobertas.

Agradeço à minha nora, Camille, que têm se mostrado companheira e amiga muito querida.

Agradeço aos meus irmãos e irmãs queridos, que tanto carinho demonstram para comigo.

Agradeço às bolsistas do meu grupo de pesquisa Carolina, Daniela, Danielle, Isa, Mariana Silva Assis e Samara Sales Avela, porque merecem meu respeito e admiração pela sua dedicação e capacidade de trabalho.

Agradeço à coordenação do meu grupo de pesquisa bibliográfica.

Aos meus queridos amigos e amigas que convivem comigo na academia e me apoiaram e incentivaram a concluir este trabalho.

Agradeço ao meu orientador, Fernando Tavares Júnior, por sua dedicação e cuidado incansáveis.

Agradeço à coordenação e aos professores do PPGCSO/UFJF.

Agradeço ao apoio recebido do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil.

RESUMO

O objeto de estudo desta tese é a política nacional de acreditação para a graduação e o processo que a definiu entre 2000 e 2014. Analisar o processamento da política impôs a necessidade de classificar as mudanças que porventura tenham ocorrido no período, assim como de identificar os papéis desempenhados por determinado grupo de acadêmicos e por suas ideias. Na maioria das vezes, as mudanças ocorridas foram incrementais. Em 2004, no entanto, foi identificada transformação estrutural e procedimental, que levaram à valorização de alguns aspectos formativos na formulação e na implementação da política. Nesse caso, ainda persistiram acentuados alguns aspectos herdados da década anterior, em torno dos quais ainda se mobiliza o debate na academia. Ressalte-se, no entanto, que a produção e o empreendimento dos acadêmicos foram determinantes externas relevantes para a acentuação da dialética no subsistema e para a geração de nova síntese para a política de acreditação, levando-a para mais perto da consolidação dos objetivos defendidos pela academia. Essas análises foram referenciadas na obra de Baumgartner e Jones (2009), que trata da teoria do equilíbrio pontuado, e na obra de Haas (2016), que trata do envolvimento das comunidades epistêmicas com a política pública.

Palavras Chave: Acreditação, Educação Superior, Política Pública, rede de acadêmicos, Avaliação, Regulação, SINAES.

ABSTRACT

The object of study of this thesis is the national accreditation policy for graduation and the process that defined it between 2000 and 2014. Analyzing the processing of the policy imposed the need to classify the changes that may have occurred in the period, as well as to identify the roles played by a particular group of academics and their ideas. Most of the time, the changes that occurred were incremental. In 2004, however, a structural and procedural transformation was identified, which led to appreciation of some formative aspects in the formulation and implementation of the policy. In this case, some aspects inherited from the previous decade still persisted, around which the debate in the academy still mobilizes. It should be emphasized, however, that the production and entrepreneurship of the academics were external determinants relevant for the accentuation of the dialectic in the subsystem and for the generation of a new synthesis for the accreditation policy, approaching to the consolidation of the objectives defended by the academy. These analyzes were referenced in the work of Baumgartner and Jones (2009), which deals with the theory of punctuated equilibrium, and in the work of Haas (2016), which deals with the involvement of epistemic communities with public policy.

Keywords: Accreditation, Higher Education, Public Policy, Academic Network, Evaluation, Regulation, SINAES.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Associação dos dois modelos: Baumgartner e Jones (2009) / Haas (2016)	56
Figura 2: Proposta para o fluxo avaliativo no SINAES	101
Figura 3: Proposta para a integração do fluxo avaliativo no SINAES e processamento dos atos autorizativos	103
Figura 4: Rede Organizacional/Política de Acreditação: 2000/2004	119
Figura 5: Rede Organizacional/Política de Acreditação: 2004/2006	122
Figura 6: Rede Organizacional/Política de Acreditação: 200/2011	125
Figura 7: Rede Organizacional/Política de Acreditação: 2011/2014	127
Figura 8: Estrutura da Política de Acreditação: 2000/2003	132
Figura 9: Estrutura da Política de Acreditação: 2004/2014	138

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Crescimento do sistema de ensino superior entre 1990 e 2004.....	19
Quadro 2: Diferença no crescimento entre IES privadas e públicas	20
Quadro 3: Mudanças/Determinantes	60
Quadro 4: Mudanças/Tipos de Mudança.....	61
Quadro 5: Determinantes Externas /Contexto.....	62
Quadro 6: Determinante Externa/ Produção Rede de Acadêmicos.....	63
Quadro 7: Determinante Externa/ Empreendimento Rede de Acadêmicos	65
Quadro 8: Determinante Interna/Arranjo Institucional	66
Quadro 9: Determinante Interna/ Arranjo - Eixo Normativo	68
Quadro 10: Determinante Interna/ Arranjo - Rede Organizacional	69
Quadro 11: Determinante Interna/ Ideias	71
Quadro 12: Determinante Interna/ Monopólio -Empreendimento Interno.....	73
Quadro 13: 1º Eixo Normativo	107
Quadro 14: 2º Eixo Normativo	109
Quadro 15: 3º Eixo Normativo/transitório	111
Quadro 16: 3º Eixo Normativo/ definitivo	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SIGLA	DESCRIÇÃO
ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras e Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	Conceito de Curso
CEA	Comissão Especial de Avaliação
CES	Câmara de Educação Superior
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EAD	Educação a Distância
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FADEPE	Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores em Educação das Universidades Brasileiras
GERES	Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior
CNRES	Comissão Nacional Para Reformulação da Educação Superior
IES	Instituições de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MST	Movimento dos Sem Terra
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PAIDEIA	Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
SAPIEnS	Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEED	Secretaria de Educação a Distância
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior

SESU	Secretaria de Educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIAPÉ	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIGA	Sistema Integrado de Gestão Acadêmica
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UNE	União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I - UM PERÍODO DE MUDANÇAS PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS	17
1.1. A Acreditação do Ensino de Graduação: A Consolidação de uma Política	18
CAPÍTULO II - APRESENTAÇÃO DOS REFERENCIAIS TEÓRICOS	32
2.1. A Teoria do Equilíbrio Pontuado	32
2.1.1 <i>Políticas de subsistemas</i>	33
2.1.2 <i>Arranjos Institucionais</i>	35
2.1.3 <i>Imagens de política</i>	39
2.1.4 <i>Monopólios de Política</i>	41
2.2. Comunidades Epistêmicas, Conhecimento e Mudança Qualitativa	44
2.3. Pontos de Afinidade e Contradições entre os Modelos	54
CAPÍTULO III - METODOLOGIA	57
3.1. Determinantes Externas: Contexto	61
3.2. Determinantes Externas: Produção da Rede de Acadêmicos	63
3.3. Determinantes Externas: Empreendimento da Rede de Acadêmicos	64
3.4. Determinantes Internas: Arranjos Institucionais	65
3.4.1 <i>Eixo Normativo</i>	66
3.4.2 <i>Rede Organizacional</i>	68
3.5. Determinantes Internas: Ideias	69
3.6. Determinantes Internas: Monopólio de Políticas e Empreendimento Interno	72
3.6. Hipóteses	73
CAPÍTULO IV - ANÁLISE DA POLÍTICA DE ACREDITAÇÃO PARA O ENSINO SUPERIOR DE GRADUAÇÃO NO BRASIL NO SÉCULO XXI (2000 – 2014)	75
4.1. Determinante Externa: Contexto	75
4.1.1 <i>Instituições Macropolíticas que influenciaram a administração pública</i>	76
4.1.2 <i>Principais questões debatidas no campo sobre a acreditação da graduação</i>	82
4.2 Determinante Externa: Empreendimento da Rede de Acadêmicos	85
4.3 Determinante Externa: Produção da Rede de Acadêmicos	91

4.3.1 <i>Princípios e crenças que subsidiaram a proposta da comunidade acadêmica</i>	92
4.3.2 <i>Proposta encaminhada ao MEC e ao INEP para subsidiar a reforma da política de acreditação</i>	97
4.4. Determinante Interna: Arranjo Institucional	105
4.4.1 <i>Arranjo Institucional: Eixo Normativo</i>	106
4.4.1.1 <i>Primeiro Eixo Normativo</i>	106
4.4.1.2 <i>Segundo Eixo Normativo</i>	109
4.4.1.3 <i>Terceiro Eixo Normativo</i>	111
4.4.2 <i>Arranjo Institucional: Rede Organizacional</i>	118
4.4.2.1 <i>Primeiro período: 2000-2004</i>	118
4.4.2.2 <i>Segundo período: 2004-2006</i>	121
4.4.2.3 <i>Terceiro período: 2004-2011</i>	123
4.4.2.4 <i>Quarto período: 2011-2014</i>	127
4.5. Determinante Interna: Princípios, Crenças, Tendências Macropolíticas e Propostas Incorporadas à Política de Acreditação para a Educação Superior no Brasil.....	129
4.5.1 <i>Propostas incorporadas: 2000-2003</i>	130
4.5.2 <i>Princípios, crenças e tendências macropolíticas: 2000-2003</i>	132
4.5.3 <i>Propostas incorporadas: 2004-2014</i>	133
4.5.4 <i>Princípios, crenças e tendências macropolíticas: 2004-2014</i>	138
4.6. Determinante Interna: Monopólio de Políticas e Empreendimento Interno	142
4.7. Mudanças na Política de Acreditação para a Educação Superior	145
CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
REFERÊNCIAS	154

INTRODUÇÃO

Compreender, hoje, a política para a graduação no Brasil depende de compreendermos a sua trajetória processual até aqui. Requer uma análise complexa e um universo de pesquisas muito amplo. É uma tarefa que historiadores e estudiosos de política educacional, como Romanelli (2003) e Cunha (2007), vêm enfrentando. O objeto deste trabalho é a política nacional de acreditação¹ para a graduação e o processo que a definiu entre 2000 e 2014.

Dentre as políticas dedicadas a tratar das questões complexas, que afetam a educação superior, esse é um objeto que com certeza merece destaque, uma vez que a acreditação, se orientada por uma lógica formativa, além da somativa, significa reflexão, compreensão e melhoramentos para a política, além de monitoramento e controle (SOBRINHO, 2010, p. 19). De 2000 a 2014, um grupo de acadêmicos produziu conhecimento e ideias, identificando os pontos fortes e fracos da política de acreditação e propondo, ao governo federal, alterações que levassem à especialização a partir de princípios e crenças caros à academia.

Schwartzman (2000) argumentava pela necessidade da “criação de novos padrões de qualidade e referência” coerentes com o conhecimento e a prática acadêmica (p. 4). Martins (2006) reclamava um “novo pacto acadêmico” pela qualidade (p. 1005). Sobrinho (2004) criticava o fato da política de acreditação tratar um “bem público” utilizando-se da “lógica de mercado” e questionava os objetivos e os resultados dos programas implementados (p. 703). Cunha (2003) se referia à queda da qualidade no ensino superior de graduação por causa da orientação dada à política de expansão, privilegiando a privatização da rede.

A difusão da produção acadêmica sobre o tema levou o meio universitário e alguns setores da sociedade civil a envolverem-se no debate. O que se desejava era que a especialização da política levasse à transformação em prol da elevação de sua qualidade. Nesse contexto, a formulação e a implementação da política de acreditação

¹ Acreditação é um conceito e uma prática relativos à garantia de qualidade. Acreditar é praticar um ato legal certificando que uma instituição, um curso, um programa tem qualidade; portanto, seus efeitos são legítimos e publicamente assegurados e validados pelo Estado. Seu principal objetivo consiste em um controle legal-burocrático-formal da qualidade. Esse processo de garantia de qualidade culmina em um ato formal de testemunho de fé pública a respeito dos resultados alcançados por uma instituição, curso ou programa, com base em critérios e padrões externa e previamente estabelecidos (SOBRINHO, 2008, p. 816).

foram concentradas pelo governo federal em uma rede organizacional predominantemente administrativa.

A avaliação das IES, dos cursos e do desempenho dos graduandos, assim como o processamento dos atos autorizativos e a supervisão do sistema de ensino, até 2004, estavam submetidos às secretarias do Ministério da Educação (MEC), ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) e ao Conselho Nacional de Educação (CNE), desde a década passada. Com exceção do CNE, todas eram administrativas. Nesse sentido, no período, a política foi marcada por algumas alterações na rede organizacional. O eixo normativo que estruturava o processamento da política também mudou, refletindo um desenho diferenciado em algumas questões.

Diante da mobilização em favor de mudança qualitativa e das alterações sofridas pela política de acreditação, que marcaram o período de 2000 a 2014, ficam as seguintes perguntas: (1) como podemos caracterizar o processamento dessa política e como classificar as mudanças ocorridas?; (2) qual o papel do conhecimento e das ideias produzidas e acumuladas na academia para o processamento da política de acreditação?; e (3) qual o papel desse grupo de acadêmicos nesse contexto?

A partir da identificação do objeto e das perguntas, os objetivos deste trabalho são: (1) analisar o processamento da política de acreditação para o ensino de graduação e perceber se as especializações, da forma como se consolidaram, significaram mudança qualitativa, ou apenas mudanças incrementais; (2) cotejar essa análise com a análise da produção e do empreendimento do grupo de acadêmicos que se mobilizou e produziu ao longo do período, para perceber o papel que desempenharam no processamento da política.

A política educacional é voltada para a socialização e para a qualificação, mas também tem papel distributivo, pela esperança moderna na equalização de oportunidades. São políticas que tendem a apresentar maior rigidez institucional, uma vez que cuidam de áreas ou questões implicadas por profundas clivagens sociais, conforme relata Reis (2015, p. 86). Portanto, não mudam facilmente. No entanto, é importante perceber que tipos de mudanças ocorreram, apesar da perseguição à mudança qualitativa, que orientava o campo, para identificar em que sentido houve a especialização e a consolidação da política de acreditação.

Sendo assim, nosso referencial precisa oferecer um modelo de análise que permita acompanhar o processo da política por um período relativamente longo, como é o caso. Por outro lado, o fato dessa análise estar direcionada, também, para

compreender que papel o conhecimento e as ideias, produzidos e difundidos no período, e que papel o grupo de acadêmicos desempenharam no caso, o referencial de análise precisa, necessariamente, permitir esse tipo de abordagem para o estudo.

A teoria do “equilíbrio pontuado” (*punctuated equilibrium*), de Baumgartner e Jones (2009), oferece um modelo de análise de períodos longos de processamento, que levam à especialização e consolidação de políticas públicas, de forma setORIZADA. Dessa forma, favorece a identificação de diversos eventos de mudança, caracterizando mudanças qualitativas (*dramatic change*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 34, 38) e incrementais (*incremental changes*), como encadeadas em um único processo (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 38). Ou seja, trata o fenômeno da mudança como processo, não como evento isolado. Esse modelo, para tanto, trata o fenômeno em sua dimensão interna a um determinado subsistema de política (*subsystems*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 19). Seu foco de análise não é a macropolítica, mas o contexto interno da política de subsistema (*subsystem policy*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 37).

Nesse modelo, o que define uma mudança dramática é o desequilíbrio do subsistema, que ocorre quando os governos mudam seus alinhamentos em relação aos atores políticos, alterando as permissões de acesso à arena política especializada. Nesse momento, o regime do monopólio (*monopoly*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 35) passa a procurar um novo ponto de equilíbrio, porque empreendimentos externos (*policy entrepreneur*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 35) são incorporados ao empreendimento interno da política (*policymakers*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 25).

Novos empreendedores trazem consigo novas “imagens de política” (*policy images*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 51). Essas imagens, quando são incorporadas aos “arranjos institucionais” (*institutional arrangements*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 35), significam a reconfiguração da rede organizacional e do eixo normativo, mudando qualitativamente a política. No entanto, quando os arranjos resistam às novas imagens ocorrem mudanças incrementais (*incremental changes*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 38).

No entanto, a abordagem de Baumgartner e Jones (2009), ao trabalhar com um modelo focado nas determinantes internas da política de subsistema, para a análise do processo, e não nas determinantes externas, leva à necessidade de mais um referencial para a análise. Haas (2016) assume uma vertente analítica que destaca o papel das ideias

articuladas ao papel do conhecimento especializado (FARIA, 2003, p. 26). Sua abordagem sobre a mudança qualitativa como consequência do envolvimento das “comunidades epistêmicas” (*epistemic communities*) (FARIA, 2003, p. 31) na política pública permite a ampliação desejada para este estudo.

Esse referencial destaca os papéis do conhecimento e das ideias, produzidos e acumulados no âmbito da academia, e do empreendimento político das redes de acadêmicos, cientistas e profissionais de campo, enquanto determinantes externas que levam a inovação para a política. No entanto, essa segunda abordagem dá pouca atenção aos determinantes internos no modelo de análise e aos eventos de mudança incremental, condição que comprometeria o objetivo de análise do processo da política de acreditação ao longo de quatorze anos.

A análise será eminentemente documental e tomaremos como base os diplomas normativos da política de acreditação, como leis, decretos e portarias, publicados de 1995 a 2014, o Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2014), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (2007) e o relatório da Comissão Especial de Avaliação (CEA) publicado pelo INEP em 2003.

Além dos documentos oficiais, serão utilizadas, na análise argumentativa, a base de dados bibliográficos e a análise bibliométrica produzidas pelo do projeto de pesquisa vinculado ao Observatório da Educação (OBEDUC), sediado e desenvolvido no Departamento de Ciências Sociais, do Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Esta tese está estruturada em quatro capítulos. No Capítulo 1, estão apresentados o caso da política de acreditação para o ensino superior de graduação entre 2000 e 2004 e a definição dos objetivos da análise. No Capítulo 2, serão trazidos para a apresentação e discussão as teorias sobre política pública que serão utilizadas para referenciar nosso estudo. No Capítulo 3, serão apresentadas a metodologia de abordagem definida, a partir da associação dos dois referenciais escolhidos, e as hipóteses propostas. No Capítulo 4, serão analisados os documentos à luz do modelo de análise definido no capítulo anterior e testada as hipóteses.

1 UM PERÍODO DE MUDANÇAS PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

Neste capítulo, será apresentado o caso da política nacional de acreditação para o ensino de graduação no Brasil e do processo que a definiu entre 2000 e 2014. Para tanto, primeiramente, é necessário contextualizar o caso em relação ao período, que foi de mudanças no cenário das políticas públicas nacionais. Em seguida serão apresentadas as questões que podem ter influenciado especificamente o objeto analisado nesta tese.

Todas as medidas tomadas em relação à acreditação do ensino de graduação empreendidas pelo Ministério da Educação (MEC), instituídas a partir de 1995, tiveram como pano de fundo a reforma do Estado empreendida pelo então Ministério da Reforma do Estado. Essa reforma trouxe consigo muitas mudanças na administração federal. Houve reformulação organizacional de rotinas, de procedimentos e de estratégias de gestão. Na verdade, essa reforma afetou todas as políticas federais, não somente a educacional, ou a política de acreditação. O Plano Diretor que a norteou pautou-se pelo modelo recomendado pelo Consenso de Washington para os países latino-americanos (BRESSER, 1998; CAPELLA, 2004).

O processamento das políticas públicas foi marcado, em relação ao mérito e à forma, pelo paradigma gerencial (PAES DE PAULA, 2005). As medidas políticas e administrativas do governo federal, no processamento das políticas educacionais, inclusive, as de graduação, sofreram os efeitos dessa nova perspectiva governamental. O Ministério da Educação, a Secretaria de Educação Superior (SESU) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) incorporaram uma nova proposta para implementar a acreditação do ensino de graduação, referenciada no paradigma gerencial (PAES DE PAULA, 2005, p.3).

A Reforma do Estado pretendia dar maior autonomia e racionalidade às instituições do serviço público federal (BRESSER, 1998). Isso implicou em redução da máquina pública, ampliando a coparticipação privada, quando possível. A lógica e algumas das ferramentas e estratégias, próprias à governança empresarial, passaram a ser adotadas para conferir agilidade, racionalidade e proveito aos procedimentos avaliativos e de fiscalização, funcionando como resposta aos problemas que a gestão pública enfrenta na busca de melhores resultados. Uma das providências compreendidas por essa reformulação da administração pública federal foi a promoção de maior descentralização, criando núcleos estratégicos e delegando a esses as competências necessárias, permitindo-lhes maior capacidade deliberativa e de controle (BRESSER

PEREIRA, 1998, p. 2015). A aplicação do modelo gerencial no Brasil pretendeu substituir o controle do processo pelo controle dos resultados (BRESSER PEREIRA, 2015). Nesse sentido, foram criados indicadores de gestão e de resultados que passaram a ser utilizados por todos os setores administrativos. Dessa forma, o modelo gerencial adotou avaliações de larga escala e padronizações para a prestação de serviços à sociedade e para orientar todas as políticas públicas. Essa é uma das determinantes que caracterizam a reforma gerencial (PAES DE PAULA, 2005).

No entanto, não foi somente o paradigma gerencial que influenciou a política de acreditação para o ensino de graduação. As políticas públicas, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram fortemente marcadas pela necessidade de retomada dos ideais democráticos. Os diferentes governos assumiram compromissos públicos em favor da superação dos prejuízos sociais herdados do período ditatorial e da ampliação do estado de bem-estar social. Essa nova proposta os encaminhou a atuar na política pública a partir dos paradigmas da universalidade e redistribuição.

Kerstenetzky (2012), Draibe (2003) e Arretche (2010) reconheceram que houve uma retomada das preocupações e providências governamentais em favor da ampliação do estado de bem-estar. Apesar do fato de os países latino-americanos não estarem a salvo da crise do capitalismo, de terem herdado de seus governos ditatoriais “um grave quadro de “desemprego estrutural de longa duração, pela piora na distribuição de renda, pelo aumento e diversificação da pobreza, pela redução dos recursos fiscais” (DRAIBE, 2003, p. 64) e de estarem sempre sofrendo as pressões internacionais, eles tenderam a assumir uma reorientação valorativa e institucional.

Sendo assim, os governos tiveram que apresentar respostas para a sociedade, as quais refletiram em mudanças na política social, inclusive, alcançando as políticas para a graduação, dentre essas a política de acreditação. Sendo assim, nos interessamos em estudar e compreender em que medida o processo dessa política foi afetado, ao mesmo tempo, pelo paradigma gerencial, pelo avanço do estado de bem-estar social e pelo conhecimento e ideias produzidas e difundidas pelos cientistas, educadores e acadêmicos.

1.1 A acreditação do ensino de graduação: a consolidação de uma política

Entre os anos de 2000 e 2014, no Brasil, houve acentuado crescimento do ensino de graduação. Na verdade, esse crescimento já vinha ocorrendo desde 1990. O total de

instituições de ensino superior (IES) cresceu 57%, entre 1990 e 2000, e 101%, entre 2000 e 2014, aproximadamente. O total de cursos de graduação presencial aumentou, aproximadamente, 179%, entre 1990 e 2000, e 198%, entre 2000 e 2014. O total de vagas mais que triplicou (aproximadamente, 354%), entre 1990 e 2000, e mais que duplicou (aproximadamente, 122%), entre 2000 e 2014². O Quadro 1 apresenta os números relativos aos quantitativos de instituições, cursos e matrículas, respectivamente em 1990, 2000 e 2014.

Quadro 1: Crescimento do sistema de ensino superior entre 1990 e 2014

1990 - Instituições			2000 – Instituições			2014 – Instituições		
Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas
751	55	696	1.180	176	1.004	2.368	298	2007
1990 – Cursos Presenciais			2000 – Cursos Presenciais			2014 – Cursos Presenciais		
Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas
3.796	1.085	2.711	10.585	4.021	6.564	31.513	10.609	20.904
1990 - Vagas			2000 – Vagas			2014 – Vagas		
Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas
242.437	110.578	131.859	1.100.224	237.982	862.242	3.545.294	533.018	3.012.276

Fonte: Censo da Educação Superior 1990, 2000 e 2014.

Os dados acima apresentados evidenciam a defasagem entre os setores público e privado, tanto em um quanto em outro período. Há uma clara superioridade quantitativa do segundo em relação a todos os itens quantificados. Percebemos que uma e outra rede tenderam ao crescimento, nos dois períodos. No entanto, a rede pública cresceu mais que a rede privada no primeiro período, enquanto a rede privada cresceu mais que a pública no segundo período. No Quadro 2, registramos os percentuais de crescimento na rede pública e privada em relação aos dois períodos.

² Não incluímos os dados referentes ao ensino de graduação a distância porque os censos da educação superior de 1990, 2000 e 2014 adotaram diferentes metodologias de coleta e registro.

Quadro 2: Diferença no crescimento entre IES privadas e públicas

1990 - 2000 - Instituições		2000 - 2014 - Instituições	
Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
220%	44%	69%	100%
1990 - 2000 - Cursos		2000 - 2014 - Cursos	
Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
271%	142%	164%	218%
1990 - 2000 - Vagas		2000 - 2014 - Vagas	
Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
115%	554%	124%	249%

Fonte: Censo da Educação Superior 1990 e 2010.

Reparemos que, comparando um e outro períodos, houve uma desaceleração na expansão das IES e dos cursos da rede pública entre os anos de 2000 e 2014. O número de vagas da mesma rede sofreu um pequeno aumento. No entanto, o aumento de IES e cursos no setor privado foi maior entre 2000 e 2014 do que entre 1990 e 2000. No entanto, no que se refere a vagas, houve maior crescimento do setor privado entre 1990 e 2000, do que entre 2000 e 2014. Tal cenário acabou levando educadores, acadêmicos e cientistas das áreas social e educacional a desaprovarem as opções assumidas pelos governos. Schwartzman reconheceu que a inflação educacional já começava a sinalizar no cenário nacional (SCHWARTZMAN, 2005, p. 9). Vieira (2003, p. 93-94), analisando os resultados da política de expansão na década de 1990, declarou: “após uma década de intenso crescimento no ensino superior, então, surgem os balanços que, invariavelmente, apontam as contradições entre expansão e manutenção da qualidade”. Louvou os esforços governamentais, mas argumentou que não foram “suficientes para, em termos gerais, garantir elevados padrões de qualidade no processo de expansão do ensino superior privado”. Martins (2000) demonstrou sua preocupação com “o crescimento ilusório” (p. 57), referindo-se ao aumento de vagas sem zelo com a qualidade da oferta. Como evidências de falta de qualidade citou “salas de aula superlotadas e docentes pouco qualificados academicamente”. Outra preocupação registrada por Martins foi em relação à opção dos governos de abrir o setor educacional à prática mercadológica.

A política de expansão acabou despertando, desde a década de 1990, o debate em torno da necessidade de retomada de medidas de acreditação para nortear as práticas institucionais em favor da equidade e da melhoria da oferta. A questão da acreditação,

desde a década de 1960, foi ressuscitada a cada nova reforma em que se envolveu a política para a graduação no Brasil. Romanelli (2003) relatou ensaios nesse sentido. No entanto, foi a partir da década de 1980, conforme documentado através de relatórios de comissões (BRASIL, 1982; 1985; 1986; 1993), normas legais e regulamentares analisadas no Capítulo 4, que surgiram esforços concentrados de estabelecimento de uma política de acreditação efetiva. A partir de então, governos começaram a se mobilizar nesse sentido, principalmente por força das necessidades geradas pelas seguidas ondas de expansão da oferta.

Barreyro e Rothen (2008) trazem relatos sobre as iniciativas governamentais para implementar uma política que permitisse regulamentar o ensino de graduação, nortear a expansão e garantir alguns parâmetros para a oferta. Para tanto foram recrutados grupos, ou comissões temporárias integradas por especialistas do campo e representantes de instâncias de natureza pública e privada, para a propositura de projetos para subsidiar políticas para a educação superior. Foram esses: o Grupo Gestor do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU, 1983), a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (CNRES, 1985), o Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (GERES, 1986), a Comissão Nacional de Avaliação (CNA, 1993), que elaborou o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB, 1993) (BARREYRO, ROTHEN, 2008). Alguns desses grupos, ou comissões, tinham por objeto apenas a acreditação.

As propostas apresentadas pelo PARU nem chegaram a ser implementadas. As proposituras do CNRES e do GERES nortearam algumas medidas e chegaram a ser implementadas. O PAIUB foi implementado por algum tempo pelas universidades, mas logo perdeu o apoio do MEC e foi descontinuado em 1995. A descontinuidade do PAIUB se deu, justamente, pela adoção de nova perspectiva governamental em relação à acreditação do ensino de graduação, que de início resultou na Medida Provisória nº 1.018, que estabeleceu a realização anual de exames de larga escala a serem aplicados aos estudantes de graduação, por curso e instituição de ensino. O exame se destinava a aferir se o conteúdo curricular mínimo estava sendo atendido, gerando indicadores de desempenho dos cursos a serem divulgados ao público.

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (artigo 9º, inciso IX) manteve a competência federal para a autorização de funcionamento e a avaliação das IES e dos cursos. Para tanto, incorporou as providências adotadas pela Medida Provisória nº 1.018 (1995), inclusive o monitoramento periódico do

desempenho dos cursos, criando o Exame Nacional de Cursos (ENC). O exame se manteve como garantidor do atendimento de parâmetros mínimos no ensino de graduação. A ampla divulgação teve como principal finalidade incentivar a concorrência entre as IES, permitindo que o mercado consumidor fizesse sua própria avaliação da oferta.

Outros procedimentos previstos pela LDB para subsidiar a autorização, o reconhecimento, o credenciamento, a supervisão e a avaliação das IES e dos cursos, além do ENC, logo foram regulamentados. A Avaliação das Condições de Oferta (ACO) (Decreto nº. 2.026, 1996) e, posteriormente, a Avaliação das Condições de Ensino (ACE) (Decreto nº 3.860, 2001) serviram como procedimentos complementares. No entanto, tornaram-se coadjuvantes ao ENC. Apesar de algum reconhecimento acadêmico, muitas críticas ao mérito e à forma foram difundidas. Foi perceptível a sintonia entre muitos argumentos e temores, por parte desses atores, assim como a mobilização na produção sobre o tema, despertando interesse, por parte dos periódicos científicos, em publicar o que era produzido nesse sentido. Outra percepção foi de as publicações, na área, fazerem mais referência umas às outras. Muitas dessas argumentavam no mesmo sentido, mesmo que a partir de diferentes evidências empíricas. As argumentações eram no sentido da necessidade de respostas mais efetivas por parte da governança pública, sob o temor de que as medidas adotadas não significassem a superação da desigualdade perante a educação superior, mas o acirramento sob nova roupagem. As questões levantadas se referiam à perda de valor real dos diplomas; às ameaças que o engessamento do ensino de graduação levasse à perda da dimensão crítica e participativa na formação acadêmica; a ameaça à autonomia universitária; a desvalorização da universidade pública; e, por fim, a mercantilização da graduação.

No entanto, também relacionavam ganhos que a política de acreditação bem orientada poderia produzir, como por exemplo: melhorias no funcionamento das instituições e dos cursos; incentivo a melhorias nas condições de oferta; valorização do aproveitamento dos alunos; preocupação institucional com o atendimento e satisfação social; zelo pela atualização constante de projetos pedagógicos e currículos (BRASIL, 2003; POLIDORI, ARAÚJO, BARRYRI, 2006). Além disso, também era louvada a iniciativa governamental em promover a publicidade dos resultados, permitindo que o público fizesse opções mais esclarecidas (POLIDORI, ARAÚJO, BARRYRI, 2006).

A opção uniformizadora assumida pela política de acreditação, na década de 1990, era percebida, especialmente pelas universidades, como um avanço indevido sobre sua autonomia. Segundo essas críticas, engessavam-se a gestão, os educadores e os colegiados, uma vez que barravam empreendimentos inovadores em favor do processo educacional e para atendimento adequado das questões próprias aos cenários regionais e locais. Nesse sentido, Ferraz argumenta que:

A autonomia didática, como atividade-fim da universidade relaciona-se, fundamentalmente, com a competência da universidade para definir o conhecimento a ser transmitido, bem como sua forma de transmissão. (FERRAZ, 1999, p. 11).

Uma outra crítica em relação à política de acreditação da década de 1990 era a ausência de integração entre todos os instrumentos. Polidori, Araújo e Barreyro (2006), relatam que “foram sendo desenvolvidos pontualmente” (p. 430), conforme a necessidade de regulamentar práticas de acreditação. Posteriormente, a Comissão Especial de Avaliação (CEA) incorporou essa e outras críticas à análise que procedeu antes da propositura da proposta que subsidiou o SINAES. Foram estas as críticas: inadequada capacitação dos avaliadores; problemas de formulação no Manual Geral de Avaliação das Condições de Ensino; desprezo pelas percepções qualitativas dos avaliadores; impropriedades em relação ao registro de dados e à geração de relatórios; falhas logísticas que dificultavam o desempenho das comissões de avaliadores; ausência de suporte técnico e orientação às IES (BRASIL, 2003, p. 41).

No entanto, uma análise da concepção e dos objetivos da ACE, em sua proposta e métodos utilizados, da perspectiva de uma avaliação formativa e emancipatória, que privilegia não apenas os aspectos técnicos, mas principalmente os relacionados às condições de uma formação cidadã, em que os conteúdos enfatizam os valores éticos e civis que devem nortear a vida de uma sociedade mais justa e democrática, indica que os procedimentos atuais são insuficientes para promover, nos cursos e nas instituições, uma avaliação no sentido da emancipação (BRASIL, 2003, p. 41).

O ENC, desde sua criação, em 1996, até sua última edição, em 2003, foi alvo de críticas acirradas. A CEA (BRASIL, 2003, p. 45) enumerou as principais críticas em relação ao ENC, além de sua desarticulação em relação aos demais instrumentos. Uma dessas críticas era ao fato do exame não ser referenciado em aspectos pedagógicos, ou dar importância ao perfil dos graduandos, além de não contemplar o valor que a instituição lhes agregava ao final do curso. Problemas como a logística na aplicação das

provas e flagrante rejeição do processo por parte dos estudantes também foram relatados. A impropriedade dos registros e geração das notas, que atribuía conceitos equivocados, foi outro problema, também, relacionado ao ENC, que acabou com perda de credibilidade. Os argumentos dos educadores, dos acadêmicos e dos cientistas da área educacional e social giravam em torno dos contrapontos entre acreditação e avaliação. Reconhecerem a necessidade de que a política de acreditação permitisse à gestão do sistema de ensino autorizar, reconhecer, credenciar e supervisionar. No entanto, compreendiam que as “funções diagnóstica de verificação e de apreciação” devem estar atendidas (MAGRONE; TAVARES, 2012, p. 28).

Sobrinho (2010) fez um paralelo entre acreditação e avaliação. Para ele a avaliação e a acreditação apresentam finalidades distintas para o processo de conhecimento. Ambas o buscam, mas por diferentes métodos e diferentes perspectivas. A avaliação “é associada mais à lógica do melhoramento, de reflexões sobre os valores e os significados as concepções, produtos e práticas das comunidades institucionais e disciplinares” (SOBRINHO, 2010, p. 19). Sobre a acreditação o autor diz, “seu objetivo final é a certificação da qualidade, isto é, produzir um ato legal que assegure publicamente que os processos e resultados de uma instituição ou de um curso atendem aos requisitos e padrões previamente estabelecidos pelo ente responsável” (SOBRINHO, 2010, p.19).

A acreditação tem como ponto de partida a avaliação, mas, nem sempre seus objetivos são idênticos. Neste texto, a avaliação é associada mais à lógica do melhoramento, de reflexões sobre os valores e os significados, as concepções, produtos e práticas das comunidades institucionais e disciplinares, embora também requeira procedimentos de controle, medição, comparação e organização sistemática de dados e estatísticas. Seu objetivo principal é conhecer e compreender para melhorar; é fornecer elementos – dados da realidade e reflexões – para fundamentar ações proativas. A acreditação também é um processo de conhecimento e, portanto, de avaliação. Porém, seu objetivo final é a certificação da qualidade, isto é, produzir um ato legal que assegure publicamente que os processos e resultados de uma instituição ou de um curso atendem aos requisitos e padrões previamente estabelecidos pelo ente responsável (SOBRINHO, 2010, p. 19).

A crítica recorrente ao desenho dos instrumentos de avaliação implementados pelo MEC, com base nas experiências passadas, sempre foi o condicionamento imposto às IES, especialmente às universidades. Educadores, cientistas das áreas social e educacional e acadêmicos sempre consideraram justa a diferenciação entre instituições

quando motivadas pela diversidade nas potencialidades desenvolvidas, segundo trajetórias históricas distintas, ou quando motivadas pelo melhor desenvolvimento dos potenciais das localidades e das regiões em que estão inseridas. Sendo assim, criticam instrumentos de avaliação que não incorporam as contribuições da academia e que não levam em conta a necessidade de aplicação de estratégias que respeitem à diversidade nacional, considerando-os reducionistas e disfuncionais (KIPNIS; BURLAMAQUI, 2008, p. 146).

Belloni (1997), quanto à dimensão avaliativa da acreditação, chamou atenção para um quesito importante não contemplado pelos instrumentos: a autoavaliação. Dois seriam os objetivos básicos desse processo de autoavaliação: “autoconhecimento e tomada de decisão”. Sendo assim, a avaliação precisava incentivar as IES a corresponder aos compromissos comunitários e sociais assumidos em sua história institucional, favorecendo a reconstrução do espaço social. Para tanto, deviam valorar em seus processos avaliativos a inclusão dos segmentos sociais ainda não atendidos, a preservação das culturas locais e nacionais, o encaminhamento e acompanhamento aos seus egressos, a atualização em relação às necessidades e demandas locais e regionais (BELLONI, 1997, p. 7). Ristoff, (1994), em palestra ministrada no Seminário Nacional do PAIUB, já argumentara nessa direção, considerando que a adoção de medidas que promovessem a comparação entre as IES, apenas com o fito de proporcionar ao público transparência e *accountability*, era o grande desafio a ser enfrentado pela política de acreditação. Poderia favorecer a análise crítica dos futuros candidatos de acordo com suas pretensões e aptidões.

Os problemas de concepção, desenho e logística dos programas de acreditação, agravados pelo fato da rede ter se expandido em proporção nunca vista, acabou por levar o Ministério da Educação (MEC) a convocar, em 2003, através das Portarias MEC/SESu nº 11, de 28 de abril de 2003, e 19, de 27 de maio de 2003, uma Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA) para proceder a análise crítica das políticas de avaliação da educação superior no Brasil e propor novas bases para o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

A comissão foi integrada majoritariamente por representantes de universidades, muitos deles envolvidos com o tema acreditação e avaliação, ou seja, especialistas acadêmicos e cientistas, dois representantes do INEP, um da CAPES, um da SESu, um da UNE e um convidado especial. O trabalho dessa Comissão recebeu muitas

contribuições nas audiências públicas realizadas para dar seguimento aos trabalhos de análise e proposição de um programa para subsidiar a política de acreditação.

Foram ouvidos diversos segmentos como: Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), União Nacional dos Estudantes (UNE), Fórum de Pró-Reitores de Graduação (FORGRAD), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação de Sindicatos de Trabalhadores em Educação das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Movimento dos Sem Terra (MST), dentre outros (BRASIL, 2003, p. 9). Além disso, diversos especialistas e gestores, conhecedores e atuantes na área da educação superior foram chamados a depor, tanto sobre proposições para o futuro como sobre as experiências passadas.

Muitas propostas encaminhadas pelos educadores, acadêmicos e cientistas da área educacional e social, além das publicações sobre o tema acreditação e avaliação, fizeram referência ao desenho do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)³. A Comissão fez constar que incorporou à proposta, tanto os avanços conquistados pelos programas de acreditação anteriores (décadas de 1980 e 1990), como medidas e nortes adotados pelo PAIUB (BRASIL, 2003, p. 55).

Sendo assim, foi estabelecido que o SINAES deveria servir para o aperfeiçoamento do desempenho acadêmico, ao planejamento e à gestão da instituição e dos cursos, mas também serviria para prestação de contas à sociedade e às comunidades institucionais, alcançando IES privadas, públicas, isoladas e universidades. No entanto, os instrumentos deveriam contemplar as diferenças entre naturezas institucionais e realidades atendidas. A avaliação seria composta por dois tipos de procedimentos, externo (MEC e INEP) e interno (autoavaliação). Ambos os procedimentos deveriam ser amplamente participados por todos os segmentos interessados. Por outro lado, era indicado que fosse técnica e metodicamente conduzido e valorasse dados qualitativos e quantitativos, estatisticamente interpretados.

³O PAIUB foi um programa avaliativo, em 1993, pelas universidades brasileiras para a implementação da avaliação da graduação.

O sistema de avaliação deve articular, de forma coerente, concepções, objetivos, metodologias, práticas, agentes da comunidade acadêmica e de instâncias do governo. Resguardadas as especificidades, os graus de autoridade e as responsabilidades de cada grupo de agentes, o sistema de avaliação é uma construção a ser assumida coletivamente, com funções de informação para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, autorregulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas.

Além da idéia de integração e de articulação, é também central no conceito deste sistema a participação. A exigência ética própria dos processos educacionais conclama a todos os agentes da comunidade de educação superior, das instâncias institucionais, governamentais e membros concernidos da sociedade, a se envolverem nas ações avaliativas, respeitados os papéis, as especificidades e as competências científicas, profissionais, formais, políticas, administrativas das distintas categorias (BRASIL, 2003, p. 62).

A proposta detalhou a concepção a ser assumida pela política de acreditação, o desenho do sistema, os procedimentos metodológicos, como o roteiro a ser adotado para as avaliações, e a forma como o sistema deveria ser integrado ao Censo da Educação Superior. Também propôs um arranjo para estruturar a delegação de competências, a criação do Conselho Nacional de Avaliação da Educação Superior e do Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA), como alternativa ao ENC.

Integrado ao sistema de avaliação, sem qualquer finalidade de estabelecer classificações e tampouco de pretender ser a expressão exata da qualidade de um curso ou mensuração das aprendizagens estudantis, este processo deve oferecer elementos para a análise das dinâmicas da formação cidadã/profissional dos estudantes, da situação e do desenvolvimento de cada uma das áreas de conhecimento (BRASIL, 2003, p. 83).

Ristoff, em 1997, se referiu ao ENC como um “pesadelo” enfrentado pelas Universidades Federais que assombrava o “dia a dia dos administradores” e em 2004, quando da apresentação da proposta da CEA, alertou:

O SINAES deve evitar sua transformação em um processo meramente burocrático; seu compromisso é com a criação permanente de condições objetivas para a produção sistemática de elementos de reflexão e crítica. (RISTOFF, 2004, s/p.).

Em 15 de abril de 2004, foi publicada a Lei nº 10.861 (2004), criando o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), regulamentando a avaliação externa, a autoavaliação e a criação do ENADE (art. 5º). A Lei n 10.861 (2004) assumiu

por finalidade orientar a expansão do sistema federal de ensino superior (art. 1º, § 1º) a partir de então. Outra disposição importante dessa lei foi a criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) (art. 6º). O ENADE é um exame de larga escala que tem por proposta medir o desempenho dos graduandos por curso e instituição de ensino. O desempenho dos graduandos é medido a partir do conteúdo assimilado e das competências desenvolvidas após o ingresso na graduação. A verificação do conteúdo assimilado se dá através da aplicação de provas de conteúdo geral e específico, pautadas nas diretrizes curriculares nacionais para o curso. Sua aplicação é trienal, por área.

Em 2006, foi publicado o Decreto nº 5.773. Esse decreto foi denominado “Decreto Ponte”, porque seu papel seria o de fazer a intersecção entre a avaliação e a regulação. Disciplinou, portanto, o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições e dos cursos de graduação no sistema federal de ensino superior⁴. Em 2007, foi publicada a Portaria Normativa nº 40 do MEC, implantando o sistema eletrônico de processamento que sistematizou os procedimentos de supervisão e regulação (E-MEC), que substituiu o SAPIEnS, instituído em 2002, pela Portaria Ministerial nº 323. A Portaria também criou indicadores de qualidade para os cursos. Foram eles: (1) Índice Geral de Cursos (IGC) e (2) Conceitos Preliminares de Cursos (CPC). O IGC serve de referência para a avaliação da IES. O CPC serve de referência para a avaliação dos cursos de graduação.

A base normativa do sistema federal de acreditação, hoje, está estruturada a partir de quatro diplomas normativos: (1) a Lei nº 9.434, de 2009 (LDB); (2) a Lei nº 10.861, de 2004; (3) o Decreto nº 5.773, de 2007; (4) a Portaria Normativa MEC nº 40, de 2007. No entanto, ao longo do período esse sistema sofreu alterações significativas. Muitos diplomas se combinaram e se sucederam, norteando o sistema, ao longo desses anos, dentre eles: a Lei nº 9.131, de 1995 (ENC), o Decreto nº 2.026, de 1996 (ACO) e o Decreto nº 3.860, de 2001 (ACE). Os instrumentos de avaliação de desempenho e avaliações *in loco* também sofreram diversas alterações.

O ponto principal, para o qual todos os debates convergiam, desde o ano de 2000, era a necessidade de rever a forma como vinha se consolidando a política de acreditação. Importava rever os instrumentos de regulação, supervisão e avaliação e integrá-los, dando consistência aos resultados dessa política, que permitissem ao MEC

⁴ O sistema federal de ensino superior é o conjunto de instituições de ensino superior da rede privada e da rede pública federal.

nortear a política de expansão e mitigar as anomalias causadas pelas opções passadas. Para tanto, mostrava-se necessário reinterpretar os problemas da graduação no Brasil, rever finalidades de objetivos. Tudo isso foi objeto da produção acadêmica e levou à mobilização de acadêmicos em torno do tema, ao longo do período.

A necessidade de garantir o monitoramento das Instituições de Ensino Superior (IES), bem como dos cursos, em relação às condições de oferta, currículos, planejamentos pedagógicos e aproveitamento dos graduandos, passou a ocupar a ordem do dia. Era uma preocupação constante no campo da educação superior. Dentre as principais preocupações, estavam a regularidade e a sustentabilidade da expansão da rede; a consistência dos instrumentos utilizados pelos programas, dos indicadores de qualidade, da capacidade instalada dos programas, dentre outras, para garantir o atendimento mínimo e a qualidade da oferta. Discutia-se a correspondência da oferta, disponibilizada pela rede de ensino, e as necessidades nacionais, regionais e locais.

Os principais foros que passaram a compartilhar competências e atribuições deliberativas e consultivas, a partir de então, foram a Câmara de Educação Superior do CNE, a SESu, a Secretaria de Educação a Distância (SEED) (Decreto nº 1.917, 1996) e o INEP. A partir de 2004, foram integradas a esse rol a CONAES (Lei 10.861) e as Comissões Próprias de Avaliação (CPA) (Lei 10.861), a partir de 2011, a SERES, e a partir de 2012, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) (Decreto nº 7.690). As representações da Associação Nacional de Instituições de Ensino Superior (ANDIFES), da Associação Brasileira de Mantenedoras e Ensino Superior (ABMES), dos técnicos em educação, dos docentes e dos alunos procuravam espaço para participação.

Ao longo do período, evidenciam-se indícios que indicam mudanças na política. O ENC foi substituído pelo ENADE, foram criadas novas instâncias consultivas, além do CNE – no caso, a CONAES e as CPAs. As avaliações *in loco* passaram a ocorrer com maior regularidade, mudaram-se os métodos e indicadores. Essas alterações distribuíram-se ao longo do tempo. Nos primeiros anos após a publicação da Lei do SINAES e do Decreto nº 5.773 (2007), pairavam sobre as comunidades institucionais e gestores de IES, sobre cientistas e educadores algumas expectativas e alguns temores. Esses diziam respeito a forma como se desenvolveria a interação entre avaliação e regulação e a consistência dessas com as finalidades e os objetivos anunciados pelos governos. Sobre isso, Rothen escreveu:

Finalmente, no momento da redação deste texto, não é possível afirmar se, durante o processo da avaliação, haverá um equilíbrio ou conciliação entre as duas funções presentes ou se uma delas passará a ter primazia. Esse resultado dependerá do jogo de forças presentes na implantação dos procedimentos operacionais do novo sistema de avaliação (2007, p. 17).

Um breve balanço do período nos permitiu identificar que, desde 2004, pela primeira vez na história da política para o ensino de graduação nacional, a política de acreditação passou a contar com um sistema integrado de avaliação e regulação, onde o suporte das tecnologias de informação assumiu protagonismo, como estratégia de implementação. No entanto, nossa análise se faz sobre um período complexo, em que se debatia no campo tanto a forma como ao mérito dessa política, em torno dos quais parecia haver um embate entre o MEC, o INEP e a Academia. Os primeiros privilegiavam a objetividade nas mensurações e no monitoramento, aderindo a procedimentos de larga escala. Enquanto isso, a academia adotava uma posição mais relativista e pleiteava abordagens qualitativas e categorizadas, segundo naturezas de IES e realidades locais e regionais, que privilegiassem suas identidades e autonomias institucionais, além de reclamar pela abertura de espaços participativos no processo avaliativo.

Muitas publicações tratavam dos pontos positivos e negativos da formulação e da implementação do SINAES e do E-MEC. Algumas questões foram colocadas como primordiais para a reforma da política de acreditação. A necessidade de que as avaliações institucionais e de cursos oferecessem subsídios ao MEC para correção do rumo assumido pelo ensino de graduação no país, bem como à gestão acadêmica na implantação de projetos e políticas de ensino. Para tanto, as propostas giraram em torno da valorização da autoavaliação institucional; das avaliações externas periódicas, que confirmem, ampliem, ou complementem a autoavaliação; do respeito dos procedimentos e instrumentos às diferentes naturezas institucionais e às especificidades próprias a diferentes áreas do conhecimento; da interatividade entre os instrumentos (BRASIL, 2003, p. 59).

As opções assumidas pelo MEC na condução da política de expansão, na década de 1990, assim como seus resultados não foram bem avaliados pela academia e seus intelectuais. A política de acreditação, inaugurada pela Lei nº 9.131, em 1995, para mitigar os efeitos perversos da expansão via rede privada, não foi bem avaliada por parte desta mesma comunidade, que enfatizou o caráter uniformizador e controlador

dessa política. A Lei nº. 18.861, em 2004, inaugurou um novo sistema de avaliação para a educação superior, trazendo a proposta de corrigir essas anomalias. A apreciação inicial do caso levou a algumas perguntas, que se mostram necessárias para caracterizar o processo da política de acreditação ao longo do período: Como podemos classificar os eventos de mudanças? Que papel desempenhou a produção acadêmica em relação a esses eventos? Que papel desempenharam os acadêmicos que produziram sobre a política de acreditação, no período? Sendo assim, o presente estudo se propõe a responder esses questionamentos.

Portanto, faz-se necessário definir os referenciais teóricos para tratar de todos esses pontos de questionamento. O modelo a ser adotado precisa comportar a análise do processamento de uma política especializada ao longo de quatorze anos, oferecendo possibilidade de classificar os eventos, que possam ter ocorrido, segundo sua magnitude. Outrossim, o modelo deve comportar a possibilidade de que a produção acadêmica, que se especializou sobre o tema ao longo do período, assim como o empenho dos acadêmicos envolvidos no debate sobre a política, tenham figurado como determinantes no processo.

Para tanto, foram escolhidos dois referenciais teóricos que tratam do processo na política pública. O primeiro referencial escolhido foi a teoria do “equilíbrio pontuado” (*punctuated equilibrium*), de Baumgartner e Jones (2009), que se reporta, principalmente, ao processamento de políticas especializadas, caracterizando-o a partir da interação das determinantes que atuam nos subsistemas de política. Segundo essa teoria, quando a análise é procedida, a partir do plano paralelo ao macrossistema de políticas, permite classificar mudanças qualitativas (*dramatic change*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 34) e incrementais (*incremental changes*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 38), que se integram em um mesmo fenômeno processual. O segundo referencial escolhido para a análise foi teoria de Haas (2016). Essa teoria trata da mudança qualitativa a partir do envolvimento de comunidades epistêmicas com o processo da política pública. Esse referencial reconhece que a produção especializada dessas redes, assim como seus empenhos em influenciar o processo político, são determinantes que levam à inovação e ao resgate da dimensão participativa da política. Essas duas teorias serão apresentadas no Capítulo 2.

2 APRESENTAÇÃO DOS REFERENCIAIS TEÓRICOS

Este capítulo é dedicado à apresentação dos referenciais teóricos escolhidos para a análise da política de acreditação para o ensino superior de graduação. A partir desses dois referenciais, será delineada a metodologia de análise que se destina a atender os objetivos da tese definidos no Capítulo 1, que são: (1) analisar o processamento da política de acreditação para o ensino de graduação e perceber se as especializações, da forma como se consolidaram, significaram mudança qualitativa, ou apenas mudanças incrementais; (2) cotejar essa análise com a análise da produção e do empreendimento do grupo de acadêmicos que se mobilizou e produziu ao longo do período, para perceber o papel que desempenharam no processamento da política.

2.1 A teoria do equilíbrio pontuado

A partir de análise de pesquisas realizadas no contexto norte-americano, Baumgartner e Jones (2009) repararam que as “políticas públicas” (*public policies*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 18) tendiam a se manter estáveis por longos períodos. Ganhadores continuavam ganhando, perdedores continuavam perdendo, por muito tempo. Assim, o processo de intervenção continuada do Estado sobre o contexto social, em regra, ocorria obedecendo a uma certa linearidade. Dessa forma, as mudanças que ocorriam, quando ocorriam, tendiam a ser “incrementais” (*incremental changes*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 38). Essas mudanças mantinham o conflito

contido, sem que o regime que monopolizava a política sofresse significativas alterações nas estruturas que o institucionalizavam.

No entanto, apesar da tendência à estabilidade, houve momentos em que ocorreram mudanças, que alteravam o regime e o estilo da política. Quem nada ganhava, ou pouco ganhava, passava a ganhar e novos acessos passavam a ser garantidos pela institucionalidade da política. Nesse caso, o discurso mudava drasticamente para garantir a justificação para o novo estilo assumido pela formulação e pelas opções deliberativas do governo. Esse último tipo de mudança Baumgartner e Jones (2009) definiram como “mudanças dramáticas” (*dramatic changes*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 34), que serão definidas neste estudo pelo termo “mudanças qualitativas”.

A teoria do “equilíbrio pontuado” (*punctuated equilibrium*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 22) reconhece que existe, no processo da política pública, tendência à linearidade, que pode vir a sofrer pontuações esporádicas após longos períodos de equilíbrio. Portanto, a regra geral é que as principais determinantes internas mantenham-se interagindo em equilíbrio. A exceção é que ocorra um desequilíbrio nessa interação. No entanto, o que possibilita que predomine a estabilidade nas políticas públicas é o fato de serem governadas em ambientes paralelos de processamento à parte do ambiente da macropolítica. Foi a estratégia adotada pelos governos republicanos e democráticos para poderem lidar com inúmeras questões e áreas que se articulam socialmente, para manterem as suas agendas políticas estabilizadas e darem conta de governar sociedades complexas e globalizadas.

2.1.1 Políticas de subsistemas

Na concepção do modelo do “equilíbrio pontuado” (*punctuated equilibrium*), Baumgartner e Jones (2009), incorporaram a teoria de Emmette Redford (1969, p. 50). Consideraram que a apolítica pública, no caso de contextos políticos democráticos e contemporâneos, acontece a partir de três níveis de agregação, dinamicamente estruturados e interativos. São eles: (1) o da “micropolítica” (*micropolitics*); (2) o do “subsistema” (*subsystem*); e (3) o do “sistema macropolítico” (*the macropolitical system*). Eles focam suas análises nos fenômenos políticos próprios aos dois últimos ambientes.

O “sistema macropolítico” (*the macropolitical system*) (BAUMGARTNER, JONES, 2010, p. 63) sedia o “debate macropolítico” (*the macropolitical debate*) (BAUMGARTNER, JONES, 2009, p. 51). Quando qualquer item da agenda pública está em debate nesse nível, as disputas na arena política são ampliadas, porque para esse nível de debate estão habilitados para participar todo e qualquer ator político, ou grupo de interesse. Empreendedores de política precisam dessas oportunidades para encaminhar o caso segundo seus próprios interesses e, por isso, empenham-se em ampliar o debate para que o conflito se amplie para esse nível sistêmico.

As análises de Redford (1969) também revelaram níveis paralelos de processamento, que foram incorporados à teoria do equilíbrio pontuado, de Baumgartner e Jones (2009). Portanto, essa teoria trabalha principalmente com políticas institucionalizadas em ambientes paralelos para tratar de áreas e questões públicas resguardadas do debate macropolítico. As arenas, nesses ambientes, são limitadas para a participação de poucos atores políticos e grupos de interesse (BAUMGARTNER, JONES, 2009, p. 19). No entanto, esses ambientes, mesmo a salvo do amplo debate, não deixam de sofrer influência das instituições macropolíticas que os submetem, apesar da especialização institucional. Além disso, esses níveis são hierarquizados, uma vez que atores e grupos diferentes possuem níveis diferentes de acesso e de influência. São regidos institucionalmente, segundo arranjos institucionais especializados e ideologicamente justificadas por imagens de política. No âmbito de um sistema macropolítico convivem muitos desses nichos, que permitem governanças setorializadas e especializadas em “políticas de subsistema” (*subsystem politics*) (BAUMGARTNER, JONES, 2009, p. 37).

Baumgartner e Jones (2009) incorporaram à sua teoria esses aspectos conceituais da teoria de Redford (1969). Para a teoria do equilíbrio pontuado é a existência de subsistemas, como ambientes paralelos para o processamento das políticas de subsistema, que permitem o equilíbrio e a estabilidade das agendas públicas. Essas conclusões foram subsidiadas nos registros de análise das políticas norte-americanas. As agendas das políticas agrícolas, energética, urbanas, de proteção à infância, dentre outras, que eram tratadas no ambiente de processamento paralelo, se mantinham estáveis, apesar dos reveses da macropolítica. Também ficou claro que “different issue areas are home to different configurations of bias. Some generate the interest of a great variety of competing and conflictual interest groups, but other areas witness the

mobilization of only one side of an issue”⁵ (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 203). Portanto, existem políticas de subsistema mais disputadas que outras, por isso com maior tendência a sofrer pontuações no equilíbrio⁶, porque as questões e áreas de que tratam são mais disputadas social ou economicamente.

Policy subsystems are continually being created and destroyed in American politics. When they are strong, they may be able to enforce a conservative and incremental process. As they are being created or destroyed, however, changes can be dramatic and self-reinforcing. In sum, the American political system is a mosaic of continually reshaping systems of limited participation (BAUMGARTNER, JONES, 2009, p. 34).⁷

Portanto, para a teoria do equilíbrio pontuado, qualquer análise das grandes mudanças que afetam a política pública precisa ser procedida a partir da análise da política de subsistema que governa o item da agenda que sofreu mudança, a partir de suas principais determinantes. São três as principais determinantes que interagem definindo as políticas de subsistema: arranjos institucionais (*institutional arrangements*) (BAUMGARTNER, JONES, 2009, p. 35), imagens de política (*policy images*) (BAUMGARTNER, JONES, 2009, p. 51) e monopólios de política (*policy monopoly*) (BAUMGARTNER, JONES, 2009, p. 35).

2.1.2 Arranjos Institucionais

Baumgartner e Jones (2009) conceituaram “arranjo institucional” (*institutional arrangements*) como materializações de acordos entre interesses poderosos em normas legais e infralegais e redes de instâncias que detinham as prerrogativas para o empreendimento interno da política (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 35). Essas instâncias eram em sua maioria governamentais, mas podiam ser não-governamentais,

⁵ “Diferentes áreas de problemas contextualizam diferentes configurações de viés. Algumas áreas suscitam o interesse de uma grande variedade de grupos de interesses concorrentes e conflituosos, mas outras áreas testemunham a mobilização de um único encaminhamento para o problema” (tradução sugerida).

⁶ Baumgartner e Jones (2009) consideram que o equilíbrio de um subsistema é pontuado toda vez que ele sofre alguma remodelação, com alteração substancial de seus principais elementos que determinam as políticas ali produzidas, levando-as a mudanças qualitativas. Quando esses subsistemas estão em processo de criação e destruição, é que essas mudanças tendem a ocorrer.

⁷ “Os subsistemas de políticas são continuamente criados e destruídos na política americana. Quando eles são fortes, podem ser capazes de impor um processo conservador e incremental. Conforme estão sendo criados ou destruídos, as mudanças podem ser dramáticas e auto-reforçadas. Em suma, o sistema político americano é um mosaico de sistemas de remodelação contínua e de participação limitada” (tradução sugerida).

podiam ser administrativas e colegiadas. A alocação de delegações para as diversas instâncias, as regras que as vinculam e os acessos de atores e grupos de interesse às arenas especializadas são importantes para determinar hierarquias e capacidades de influência no processo.

Associated with such institutional arrangements is invariably a supporting definition of relevant policy issues. In particular, issues may be defined to include only a single dimension of conflict. The tight connection between institution and idea provides powerful support for the prevailing distribution of political advantage. But this stability cannot provide general equilibrium, because a change in issue definition can lead to destabilization and rapid change away from the old point of stability⁸ (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 45).

A função que cabe aos arranjos institucionais é de institucionalizar os acordos entre os atores políticos e grupos de interesses mais poderosos, para manter o conflito contido e tratado no subsistema. Baumgartner e Jones (2009) argumentam que “The analysis of policy subsystems centers on organizational arrangements that act to insulate”⁹ (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 267). Portanto, essas estruturas são concebidas e construídas para preservar a estabilidade, zelando pela manutenção do ponto de equilíbrio no subsistema, garantindo que os acessos às arenas especializadas sejam possíveis para alguns poucos atores, para evitar a incorporação e ampliação de conflitos de interesses. “The structures of politics determine much of the outcome of the political game” (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 201). Baumgartner e Jones (2009) perceberam que quando ocorrem mudanças qualitativas é porque “the structures of bias have been radically altered, giving voice to many groups that previously had been shut out of the political system”¹⁰ (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 201). Muitas vezes se referem a essa determinante como “regras do jogo” (*rules of the games*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 24).

Arranjos institucionais não surgem em vácuos institucionais, portanto estão inscritos em instituições macropolíticas e articulados entre si, a partir de escopos

⁸“Associado a tais arranjos institucionais estão invariavelmente definições que justificam as questões políticas relevantes. Em particular, as questões podem ser definidas para privilegiar apenas uma única dimensão do conflito. A estreita ligação entre instituição e ideia proporciona um poderoso apoio à distribuição de vantagem política. Mas esta estabilidade não pode proporcionar equilíbrio geral, porque uma mudança na definição do problema pode levar à desestabilização e a mudanças rápidas deslocando o ponto de estabilidade” (tradução sugerida).

⁹“A análise de subsistemas de políticas centra-se em arranjos organizacionais que atuam para isolar” (tradução sugerida).

¹⁰“As estruturas que tendiam à parcialidade foram radicalmente alteradas, dando voz a muitos grupos que anteriormente haviam sido excluídos do sistema político” (tradução sugerida).

definidos. Trazendo para o caso do Brasil, as políticas agrícolas, ambientais e educacionais estão estruturadas segundo seus respectivos eixos normativos especializados, mas estes estão hierarquicamente submetidos à Constituição Federal (1988), à lei da administração pública (Lei nº 9.784 de 1999), à lei das licitações (Lei nº 8.666 de 1993), à lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000), dentre outras. Portanto, a mesma lógica se aplica à política de acreditação para o sistema de ensino superior de graduação. Da mesma forma que ocorre com os eixos normativos, as redes organizacionais especializadas das políticas federais se submetem aos seus próprios ministérios, mas também à Presidência da República, ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União, à jurisdição da justiça federal, por exemplo.

As circunstâncias sociais e econômicas tendem a mudar ao longo do tempo, no entanto arranjos institucionais tendem, na maior parte das vezes, a isolar-se em função de culturas institucionalizadas a partir de imagens de política, permitindo que as políticas de subsistema (*subsystem politics*) permaneçam mais estáveis em relação às oscilações macropolíticas típicas de ambientes equilibrados de processamento. Segundo Baumgartner e Jones (2009), foram os casos da política nuclear e da política de incentivo à produção e uso de pesticidas agrícolas que se mantiveram preservadas no nível do subsistema entre 1948 e 1988, e entre 1950 e 1980, respectivamente. Dessa forma, concluíram que os arranjos existem para preservar o jogo político dos ataques presentes e futuros. “We may conceive of institutional arrangements as selection devices”¹¹ (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 251).

São os arranjos que levam a política a adaptar-se aos novos ou antigos conflitos, que muitas vezes ameaçam a agenda pública, tornando-se mais resistentes, na medida em que se consolidam. Baumgartner e Jones (2009) compreendem que diferentes arranjos aprendem e resistem diferentemente de acordo com as realidades sociais e políticas nacionais, regionais, ou locais, assim como da área, da questão objeto da política especializada, do momento histórico, dentre outras variáveis independentes que os definam em dado período. Dessa forma, alguns arranjos podem, dependendo do caso e do período analisado, serem mais ou menos rígidos, ou isolados em relação ao contexto e à macropolítica, disporem de mais ou menos capacidade instalada.

Portanto, considerando o arranjo que estrutura a política de acreditação, deve ser levada em conta a tendência da burocracia nacional ao insulamento (NUNES,1997;

¹¹ “Podemos conceber arranjos institucionais como dispositivos de seleção” (tradução sugerida).

CUNHA, 2010), a ordem constitucional vigente no período, o momento de reformulação da administração pública federal (BRESSER PEREIRA, 1998; 2015), a retomada das preocupações e providências governamentais em favor da ampliação do estado de bem-estar (KERSTENETZKY, 2012; DRAIBE, 2003; ARRETCHE, 2010). Além disso, deve-se considerar o fato de que este trabalho trata de uma área pública caracterizada por profundas clivagens sociais, como é o caso de qualquer política social (REIS, 2015, p. 86).

Quando Baumgartner e Jones (2009) analisaram o fenômeno da formação e consolidação de arranjos institucionais nos casos das políticas de subsistema, dedicaram especial atenção aos “foros institucionais” (*institutional venue*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 54). São esses, as instâncias que se articulam, a partir de delegações de competências, para desempenhar diversas atribuições. Esses foros são arenas institucionalizadas, que se especializam no desempenho de determinadas atribuições em razão dos interesses a que se alinham e aos discursos que incorporam. Por isso, “different groups are favored or disadvantaged by different institutional arrangements”¹² (BAUMGARTNER, JONES, 2009, p. 61).

Foram reconhecidos como foros institucionais tanto as instâncias burocráticas, eminentemente administrativas e vinculadas aos governos nacionais, regionais e locais, como também as instâncias colegiadas como associações, conselhos, comissões e comunitárias que desempenhavam competências delegadas para a rede organizacional da política de subsistema. Esses tipos de instâncias contavam com representações de atores comunitários e da sociedade civil organizada, interessados na política e em seus resultados, ou de partidos políticos, no caso das Comissões do Congresso, e podiam ser influentes sobre as formulações e deliberações no subsistema. Exemplificando, no caso da política de acreditação, as secretarias do Ministério da Educação, o INEP e o CNE, o Gabinete Ministerial são instâncias públicas que podem ser classificadas como foros institucionais decisivos para essa política de subsistema.

Foros institucionais, em geral, ao se articularem e desempenharem suas atribuições institucionalmente determinadas, na medida de suas competências, trabalham para consolidar a estabilidade das políticas de subsistema quando as formulam, deliberam sobre elas e as implementam. Portanto, foros institucionais, em geral, tendem a fortalecer e adequar os arranjos institucionais, em favor da estabilidade,

¹² “Diferentes grupos são favorecidos ou desfavorecidos por diferentes arranjos institucionais” (tradução sugerida).

atuando na condição de empreendedores internos (*policymakers*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 57). O empreendimento interno ora aparece nas análises como individual (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 50, 157, 172) ora como referindo-se a uma arena (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 67, 105, 112, 155, 179). Um foro pode contextualizar atores com diferentes orientações em relação ao mesmo tema político.

Policymakers obviously have incentives to portray issues in different ways, depending on what they might gain from different understandings, but no single policymaker is often in a position of determining alone what understanding will come to dominate¹³ (BAUMGARTNER, JONES, 2009, p. 57).

No entanto, Baumgartner e Jones (2009), em suas análises, perceberam que os diversos foros não estavam necessariamente afinados no mesmo sentido, porque podiam ser mais ou menos receptivos a diferentes imagens de política. Em dados momentos, alguns se tornavam receptivos ao empreendimento externo, internalizando para o âmbito do subsistema as novas percepções sobre as áreas e questões públicas, em relação às quais atuavam, e permitindo que o conflito instalado no nível da macropolítica se instalasse internamente, pelo ingresso e fortalecimento de novas imagens de política. Em alguns casos obtinham sucesso com seus empreendimentos nesse sentido, em outros não. Por isso:

The institutional structure within which policymaking occurs is related to these images, since different institutions may be more or less favorable toward a particular image of a policy. So the receptivity of an institutional venue is also critical in policy development (BAUMGARTNER, JONES, 2009, p. 55).¹⁴

Por isso, arranjos institucionais estão intimamente relacionados com imagens de política, dependendo da receptividade que essas encontram junto aos seus principais foros. Dessa forma, mesmo estruturas fortemente consolidadas podem vir a alterar-se substancialmente, dando lugar a mudanças qualitativas, quando novas imagens se fortalecem e emergem no subsistema de políticas.

¹³ “Os formuladores de políticas, obviamente, têm incentivos para retratar as questões de diferentes maneiras, dependendo do que eles têm a ganhar com os diferentes entendimentos, mas nenhum decisor de política, geralmente, está em uma posição de determinar sozinho que compreensão virá a prevalecer” (tradução sugerida).

¹⁴ “A estrutura institucional dentro da qual a formulação de políticas ocorre está relacionada a essas imagens, uma vez que diferentes instituições podem ser mais ou menos favoráveis a uma determinada imagem de uma política. Portanto, a receptividade de um foro institucional também é crítica para o desenvolvimento de políticas” (tradução sugerida).

2.1.3 *Imagens de política*

“Imagens de política” (*policy images*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 51) aparecem como a segunda determinante que define a política de subsistema, levando-a à estabilidade, ou à instabilidade, segundo a teoria do equilíbrio pontuado. Nos casos analisados, essas imagens foram capazes de conquistar o convencimento até daqueles referidos como os “indiferentes”¹⁵ (*not interested*). O apoio da mídia e os foros institucionais justificam as opções das governanças e as estratégias dos empreendedores externos. Em geral, essas imagens consistem em representações simplificadas por especialistas para justificar determinadas opções políticas, pois possuem carga argumentativa e simbólica. “Since they know the issue better, they are sometimes able to portray the issue in simplified and favorable terms to nonspecialists”¹⁶ (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 54).

Esse conceito de “imagem de política” foi incorporado a partir das obras de Cobb, Ross e Ross (1976), de Cobb e Elder (1983) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 118). Consideraram, da mesma forma, que imagens são tecidas a partir de informações empíricas, que gozam de ampla credibilidade, e de apelos emotivos, que chamam valores e princípios caros em determinado contexto político e em dado momento histórico, e privilegiam a dimensão discursiva das ideias, até porque suas análises se ancoram em discursos de políticos e de notícias da mídia oficial (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 119, p. 147).

Policy images are always a mixture of empirical information and emotive appeals. These appeals can be subtle or strong, but they are invariably present. Hence every policy image has two components: an empirical and an evaluative¹⁷ (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 56).

Segundo Baumgartner e Jones (2009, p. 67), “Any model of the policy process which seeks to explain both incrementalism on the one hand and rapid change on the

¹⁵Baumgartner e Jones (2010, p. 33) usam o termo “*not interested*” para definir todos aqueles que se mantêm indiferentes aos resultados de determinada política pública, mas que em dado momento de efervescência acabam assumindo uma posição no debate público. Os autores também usam o termo “*public opinion*” (opinião pública) (p. 39) para definir aqueles que se interessam por alguma política de subsistema esporadicamente.

¹⁶“Como eles conhecem o problema melhor, às vezes são capazes de retratar a questão em termos simplificados e favoráveis para especialistas não especializados” (tradução sugerida).

¹⁷“As imagens de políticas são sempre uma mistura de informações empíricas e apelos emotivos. Esses recursos podem ser mais ou menos sutis, mas sempre estão presentes. Assim, cada imagem de política tem dois componentes: um empírico e um avaliador” (tradução sugerida).

other must appreciate the interaction between issue assignment and political rhetoric”¹⁸. A mudança da percepção das governanças em relação a determinada questão encaminhada passa necessariamente pela avaliação dos foros institucionais mais relevantes em determinado momento político. Por isso, as instâncias delegadas são levadas a retardar ou a promover as mudanças qualitativas, segundo a teoria do equilíbrio pontuado, influenciando os arranjos institucionais, segundo seus alinhamentos. Diversas imagens podem estar articuladas em um mesmo arranjo, segundo os alinhamentos assumidos por diferentes foros em relação a diferentes classes de atores políticos. No entanto, quando as políticas estão fortemente monopolizadas por um único grupo de interesse, ou ator político “are often supported by the acceptance of a positive policy image and the rejection of possible competing images”¹⁹ (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 55).

Imagens de política antes rejeitadas podem se fortalecer a ponto de vencer o conservadorismo de alguns foros institucionais e a rigidez de leis e regulamentos, porque contextos políticos são dinâmicos, condição que favorece a posterior receptividade, especialmente quando as anomalias da política levam a crises institucionais. “The sense of urgency and the consequent political mobilization are often associated with new information or new interpretations and issue definitions of available information, and this is what can lead to major policy changes”²⁰ (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 25).

2.1.4 Monopólios de Política

Baumgartner e Jones (2009) constroem seu modelo a partir de mais uma determinante interna, que é o “monopólio de política” (*policy monopoly*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 35), registrando que as políticas de subsistema, pelo fato de serem processadas paralelamente em subsistemas, tendem a ser monopolizadas por conjuntos de poucos atores e grupos com maiores capacidades

¹⁸ “Qualquer modelo do processo político que procura explicar tanto o incrementalismo, por um lado, quanto a mudança rápida, por outro, deve considerar a interação entre as questões e a retórica política”. (tradução sugerida).

¹⁹ “São muitas vezes apoiados pela aceitação de uma imagem política positiva e pela rejeição das possíveis imagens concorrentes” (tradução sugerida).

²⁰ “A sensação de urgência e a consequente mobilização política estão muitas vezes associadas a novas informações ou novas interpretações que resultam em definições disponíveis, e isso é o que pode levar a grandes mudanças políticas” (tradução sugerida).

sociais e econômicas de negociar seus próprios interesses junto aos governos. Dessa forma, os interesses de poucos se sobrepõem aos da grande maioria dos interessados nos resultados das intervenções governamentais nas áreas e questões públicas, porque contam com “a definable institutional structure is responsible for policymaking, and that structure limits access to the policy process”²¹ (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 36).

Monopólios são estruturados por arranjos a partir de negociações entre as principais forças e tendem a garantir a continuidade do *status quo*. O ator mais importante nos monopólios de política pública é o governo, que atua através de delegação a instâncias governamentais e não-governamentais, constituídas como as principais empreendedoras internas. As análises de Baumgartner e Jones (2009) demonstraram a existência de monopólios contestados. Nesses casos os arranjos equilibram as relações a partir de vários pontos de tensão, contendo o conflito latente entre diferentes interesses. Diferentes atores podem desfrutar de menor grau de influência em relação a certos foros institucionais.

Os empreendimentos internos são fundamentais para a criação e consolidação de monopólios, assim como sua reconfiguração e destruição (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 55). Sua criação depende, necessariamente, de uma forte imagem de apoio, a partir das quais governos se alinham a empreendedores externos. A partir daí os empreendedores governamentais (e não) passam a atuar em favor da consolidação de um ponto de equilíbrio negociado. Seu enfraquecimento e conseqüente reconfiguração ou destruição ocorre quando os governos se alinham em diferentes sentidos, movidos por outras imagens de apoio e dos interesses de empreendedores descontentes. Nesse momento, a partir de novos termos de negociação, o ponto de equilíbrio se desloca (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 51). “The creation and maintenance of a policy monopolies is intimately linked with the creation and maintenance of a supporting policy image”²² (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 55).

Assim, a emergência de novas imagens ou o fortalecimento de antigas imagens desacreditadas – em razão de eventos políticos e sociais inesperados ou catastróficos, de anomalias decorrentes da disfuncionalidade da política, de novas descobertas científicas e tecnológicas, de veiculação de novas informações estatísticas, dentre outras

²¹ “Uma estrutura institucional específica responde pela elaboração de políticas, e essa estrutura limita o acesso ao processo político” (tradução sugerida).

²² “A criação e manutenção de um monopólio de políticas está intimamente ligada à criação e manutenção de uma imagem de política de apoio” (tradução sugerida).

condições – pode levar ao reposicionamento do empreendimento interno das principais instâncias governamentais (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 201). No caso da política de acreditação, por exemplo, os diversos relatos de problemas de logística na aplicação das provas e a rejeição dos estudantes, dentre outras questões, encaminhados nas audiências públicas, podem ser compreendidas como anomalias da política.

Policy monopolies have two important characteristics. First, a definable institutional structure is responsible for policymaking, and that structure limits access to the policy process. Second, a powerful supporting idea is associated with the institution²³ (BAUMGARTNER, JONES, 2009, p. 36).

Monopólios de política, imagens e arranjos institucionais e imagens de política dominantes são as determinantes que interagem no subsistema, para que surjam novas políticas de subsistema e para que se consolidem, segundo a teoria do equilíbrio pontuado, tornando-se estáveis por longos períodos. Em períodos de estabilidade, no máximo ocorrem mudanças incrementais, instalando-se o feedback negativo. Nesses casos, choques entre interesses e percepções contrárias acabam por acomodar-se. No entanto, as mesmas três determinantes podem interagir desequilibrando o subsistema e desestabilizando a política, pela expansão do conflito, e levando ao desequilíbrio e à busca por novo ponto de equilíbrio. Para tanto, basta que uma delas sofra uma alteração que favoreça essa expansão, para que as demais também se alterem, pela instalação do *feedback* positivo, para levar à mudança qualitativa.

The politics of positive feedback follow a different logic from those of negative feedback. When shocks or changes are introduced in this system, they may lead not just to a momentary deviation from normal, with a more or less rapid return to the status quo, but rather to new points of stability, as the system settles down at a point radically different from the original²⁴ (BAUMGARTNER, JONES, 2010, p. 46).

²³“Os monopólios políticos têm duas características importantes. Primeiro, uma estrutura institucional definível é responsável pela elaboração de políticas, e essa estrutura limita o acesso ao processo de políticas. Em segundo lugar, uma poderosa ideia de apoio está associada à instituição” (tradução sugerida).

²⁴“A política de feedback positivo segue uma lógica diferente da do feedback negativo. Quando choques ou mudanças são introduzidas neste sistema, eles podem levar não apenas a um desvio momentâneo do normal, com um retorno mais ou menos rápido ao status quo, mas sim a novos pontos de estabilidade, já que o sistema se estabelece em um ponto radicalmente diferente do original” (tradução sugerida).

A teoria do equilíbrio pontuado se adequa à proposta desta tese, porque comporta a análise do processamento de uma política de subsistema já institucionalizada, a partir de suas determinantes internas, além de permitir que essa análise se estenda para compreender um período de quatorze anos, como é o caso. Permite perceber como a questão pública e o conflito são tratados no processo da política, permitindo identificar as causas internas para a estabilidade, as mudanças incrementais e qualitativas, considerando a configuração do monopólio e, principalmente, as características dos arranjos institucionais (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 343).

No entanto, no que se refere à terceira determinante, que são as imagens de política, este modelo não atende à pretensão desta análise, que quer perceber qual foi o papel desempenhado pelo conhecimento acadêmico, caso tenha havido mudança qualitativa. O conceito de imagem de política remete à justificação das opções governamentais, a partir da dimensão discursiva das ideias e da força argumentativa e apelativa que carregam. Essa percepção não se adéqua à análise que se quer empreender, que tem por intenção compreender o processo da política e qualquer mudança, caso tenha ocorrido, a partir da complexidade das ideias e propostas que a determinaram, tendo em vista, inclusive, a pretensão de identificar em que medida se alinharam com os conhecimentos, princípios, crenças e propostas encaminhadas pela rede de acadêmicos, cientistas e profissionais de campo.

2.2 Comunidades Epistêmicas, Conhecimento e Mudança Qualitativa

Haas (2016, p. 23) aborda a questão da mudança qualitativa na política ambiental como consequência direta do envolvimento inicial das comunidades epistêmicas (*epistemic community*), que são redes de acadêmicos, cientistas e profissionais de campo, que se mobilizaram em torno da busca de soluções para fenômenos ambientais que assolavam diversas regiões do mundo. Esse movimento foi fortalecido no cenário internacional pela adesão de organizações transnacionais. O envolvimento dessas redes é caracterizado por essa abordagem a partir de dois aspectos: (1) produções intelectuais especializadas e (2) empreendimentos estratégicos em relação à política pública, através da difusão dessa produção, segundo estratégias diversas.

Sendo assim, se acadêmicos, cientistas e profissionais especializam-se, produzindo conhecimento e propostas a partir da análise de questões políticas relativas

às áreas educacionais, por exemplo, a respeito da acreditação de um sistema de ensino que está institucionalizado politicamente pelo Estado, tendo por propósito influenciar os governos, pode estar configurada o mesmo tipo de rede identificada por Haas (2016). No entanto, essa rede deve estar associada e direcionada a partir de crenças causais e propostas declaradas e acordadas, em alguma medida, que sejam difundidas com o propósito de questionar e contrapor-se àquelas adotadas pelos governos. Ademais, essas ideias devem embasar estratégias que influenciem o contexto político no sentido pretendido, provocando o *feedback* positivo. Por isso, essas redes atuam como empreendedoras externas e também internas, quando conquistam espaço como consultoras, ou seus integrantes são recrutados pelos governos, em determinado momento (HAAS, 2016, p. 106).

Apesar de adotar um foco de análise similar à de parte da literatura especializada em política pública, como Hansm (1987), que teorizou sobre “redes de política” (*policy networks*), dentre outros, Sabatier (1987), que teoriza sobre “coalizões de advocacia” (*advocacy coalitions*), e Heclo (1978), que teoriza sobre “redes de questões” (*issue networks*), Haas (2016) se diferencia desses estudiosos no momento em que analisa a forma como esses grupos e suas ideias influenciam os resultados da política (HAAS, 2016, p. 106). Marques (2015) explica que Heclo (1978), ao contrário do que presume a teoria do “Triângulo de Ferro”, defendeu, a partir de suas análises da política pública, que a “produção de políticas ocorreria mediante redes entre um conjunto maior de atores” que podem estar “mobilizados em torno de um assunto específico” (MARQUES, 2015, p. 831). Esse conjunto de atores possuem vínculos mais ou menos institucionalizados. No Brasil, esse tipo de rede, segundo Marques, poderia ser estudada como “parte de redes sociais mais amplas” (MARQUES, 2015, p. 831), e influenciariam as políticas públicas investindo no conflito pela mobilização dos recursos de que dispõem, aproveitando as permeabilidades presentes na estrutura institucionalizada do Estado (MARQUES, 2015, p. 833). É nesse sentido que pretendemos explorar o conceito de rede epistêmica. Essa perspectiva, oferecida por Marques, parece adequada para aproveitar a teoria de Haas (2016) para explorar a análise de uma rede de acadêmicos, que, mobilizados em torno do debate da acreditação do ensino superior de graduação, procuram influenciar a política, utilizando seus recursos intelectuais e sua credibilidade, junto ao meio acadêmico, para difundir sua produção e ampliar o conflito.

While much of the literature in this regard focuses on policy-making in the United States, similar technocratic subgovernments elsewhere have been discussed (Grindle 1980; Suleiman 1984). Unfortunately, however, most of the literature has remained descriptive rather than analytic. It does not identify or explore the common causal beliefs that participants may carry with them, nor does it indicate the degree to which such groups actually influence policy outcomes²⁵ (HAAS, 2016, p. 107).

Esse tipo de rede se mobiliza e conquista o campo por seus recursos argumentativos e retóricos, mas também por suas expertises reconhecidas pela academia e desejadas pelos governos, quando é estrategicamente conveniente para superação de crises de credibilidade. O reconhecimento conquistado por esse tipo de rede se deve ao fato de serem avalizadas academicamente. Quanto mais difundidas são suas crenças causais e propostas, maior a possibilidade de adesão de outros acadêmicos insatisfeitos com a política e seus efeitos, que trazem consigo novas *expertises* favorecendo a estratégia de difusão e a conquista de mais visibilidade para o empreendimento. Essa visibilidade leva à conquista dos profissionais de campo e das organizações e associações interessadas, que passam a questionar mais e mais as opções governamentais. Por isso, a difusão das crenças causais e das propostas funciona como uma “bola de neve”, aumentando a crise de credibilidade, evidenciando anomalias da política e depondo contra as antigas formulações. Portanto, para Haas (2016), é esse envolvimento que mitiga a dominação da burocracia, ao mesmo tempo que leva à inovação.

Each characteristic must be present for an epistemic community to exist. In conjunction, they contribute to the broader social cachet and influence of the group. Internal beliefs about causal factors and validity, according to intracommunity standards, provide the glue for collective action among the individuals of the community. The warrants of their claims, according to external social standards, provide the political legitimation for their continued involvement²⁶ (HAAS, 2016, p. 23).

²⁵“Embora grande parte da literatura a este respeito se centre na formulação de políticas nos Estados Unidos, sub-governos tecnocráticos similares em outros lugares foram discutidos (Grindle, 1980; Suleiman, 1984). Infelizmente, no entanto, a maioria da literatura permaneceu descritiva em vez de analítica. Não identifica ou explora as crenças causais comuns que os participantes podem levar com eles, nem indica o grau em que esses grupos realmente influenciam os resultados das políticas” (tradução sugerida).

²⁶“Cada característica deve estar presente para existir uma comunidade epistêmica. Em conjunto, contribuem para a distinção social mais geral e a influência do grupo. As crenças internas sobre fatores causais e de validade, de acordo com os padrões intracomunitários, produzem a coalizão necessária para ação coletiva dos indivíduos da comunidade. Suas reivindicações passam a ser justificadas de acordo com os padrões sociais externos e fornecem a legitimação política para o seu envolvimento contínuo” (tradução sugerida).

A forma como Haas (2016) caracteriza as redes de acadêmicos, cientistas e profissionais de campo e define o papel que essas desempenham no processo de mudança difere de qualquer outra definição conceitual nos estudos de política pública. Portanto, sua teoria inova a agenda de pesquisas no campo, porque nos endereça para um novo fator causal para as pontuações na estabilidade da política pública. Além disso, permitem que um maior número de abordagens se combinem em uma mesma formulação para a política, pelo fato de seus encaminhamentos serem construídos fora dos domínios da burocracia e em foros mais participados e abertos à composição de objetivos.

Epistemic communities and their ideas contribute to causal and constitutive mechanisms of social change, in particular social learning, which lead to more scientifically informed, and often comprehensive, approaches to policy making and dealing with issues²⁷. (HAAS, 2016 p. 19).

Essa nova abordagem sobre o processo de mudança, que se nos apresenta intrinsecamente relacionado à inovação, é adepta do construtivismo social (HAAS, 2016, p. 131). Haas (2016) analisa como as “epistemic communities become more institutionalized into world politics, and governments are socialized to the comprehensive ecological ideas promoted by epistemic communities active in international environmental governance”²⁸ (HAAS, 2016, p. 130).

Na esteira de Weber (1958), Haas (2016) contextualizou historicamente o fenômeno do envolvimento dessas redes epistêmicas e a incorporação de suas produções como soluções inovadoras pelos governos à política pública. Seria esse um fenômeno típico da modernidade, decorrente da racionalização e profissionalização dos governos e da valorização da ciência no contexto social. “Science became a socially valued and respected enterprise and source of expertise, because it contributed to the

²⁷“Comunidades epistêmicas e suas ideias contribuem para mecanismos causais e constitutivos de mudanças sociais, em particular a aprendizagem social, que levam a abordagens mais cientificamente informadas e muitas vezes abrangentes para a formulação e lida com as questões políticas” (tradução sugerida).

²⁸“as comunidades epistêmicas se tornam mais institucionalizadas nas políticas mundiais e os governos são socializados segundo às idéias ecológicas abrangentes promovidas por essas comunidades epistêmicas ativas junto à governança ambiental internacional” (tradução sugerida).

technological foundations of wealth and power in an industrialized age, and also a socially valued profession”²⁹ (HAAS, 2016, p. 27).

Epicoms play an important role under conditions of complexity, and the associated systemic uncertainty, in providing information to decision makers that helps them to articulate an understanding of the world and of their own policies and interests. As the world becomes more complex and interdependent (Perrow 1984; Beck 1986; Jervis 1997; Held, McGrew et al. 1999; Giddens 2000), decision makers encounter more novel interconnected issues about which they lack understanding and familiarity³⁰ (HAAS, 2016, p. 19).

No entanto, segundo Haas (2016), a racionalização e profissionalização dos governos significou a departamentalização da política pública, com a ampliação de áreas e questões públicas para serem governadas; pacotes de política (*policy packages*) (HAAS, 2016, p. 103), estruturados em ambientes paralelos por arranjos de governança (*governance arrangements*) (HAAS, 2016, p. 14) se proliferaram. Foi uma das estratégias, desenvolvidas pelas governanças, para tornar possível a lida com contextos socialmente complexos, além de diversificados segundo áreas e questões específicas, em pacotes de política.

With the proliferation of government ministries and agencies to coordinate and handle many new tasks, regulation has become an increasingly important bureaucratic function (Wilson 1980; Aberbach, Putnam et al. 1981; Suleiman 1984; Moe 1989), and the expertise required has extended to a wider range of disciplines than ever before..... The domain of public governance has also grown correspondingly technical. Despite the fact that numerous ministries established for conducting War World II were decommissioned in subsequent years, the total number of ministries tripled during the period from the late 1940s to the mid-1970s (HAAS, 2016, p. 91).

Arranjos de governança compreendem instâncias burocráticas e normas estruturantes da política pública, para Haas (2016). Nesse sentido também foi a percepção de Baumgartner e Jones (2009), quando teorizaram sobre políticas de

²⁹“A ciência tornou-se uma empresa e uma fonte de conhecimentos socialmente valorizadas e respeitadas, porque contribuiu para os fundamentos tecnológicos da riqueza e do poder em uma era industrializada e também uma profissão de valor social” (tradução sugerida).

³⁰“comunidades epistêmicas desempenham um papel importante em condições de complexidade associada à incerteza sistêmica, no fornecimento de informações aos tomadores de decisão que os ajuda a articular uma compreensão do mundo e de suas próprias políticas e interesses”. À medida que o mundo se torna mais complexo e interdependente (Perrow 1984; Beck 1986; Jervis 1997; Held, McGrew et al., 1999; Giddens 2000), os decisores encontram mais novas questões interconectadas sobre as quais eles não têm compreensão e familiaridade” (tradução sugerida).

subsistema e sobre arranjos institucionais. Esse é um ponto de afinidade entre os dois modelos de análise.

Uma nova estratégia de gestão pode desenvolver uma face antidemocrática ao permitir a cristalização de culturas burocráticas em torno de dogmas. Os dogmas são os princípios e crenças que levaram a gestão da política a se especializar ou inovar em momentos de crise, mas que acabaram ficando defasados em relação a novas realidades sociais, ou novas percepções dessas realidades, ou uma e outra condição. Essas “that persist until called into question again by external stimuli”³¹ (HAAS, 2016, p. 24). Apesar da defasagem, as burocracias tendem a manter-se conservadoras, sustentando-se ideologicamente presas ao passado.

Por isso, as políticas podem se tornar disfuncionais. Nesses casos, o leque de respostas oferecidas no passado não se inova, defasando-se diante dos novos desafios do presente (HAAS, 2016, p. 215). O grau de conservadorismo, que define cada arranjo de governança, resultando em modalidades diversas no que se refere à rigidez e ao apego ao passado, depende de cada contexto e tipo de política.

Haas (2016) identificou existirem diferenças entre o comportamento de arranjos em diferentes casos. Essa diferença depende de cada governo nacional, dos recursos tecnológicos que lhes são disponíveis, do grau de isolamento de suas burocracias, da rigidez de seus eixos normativos, das tendências macropolíticas em que subsidiam suas instâncias, dentre outras determinantes. Sendo assim, de acordo com cada caso, a incorporação de crenças causais e de propostas foi mais ou menos efetiva, refletindo-se diretamente na forma como a política ambiental foi institucionalizada (HAAS, 2016, p. 58-60). Nesse ponto, suas percepções não foram diversas das de Baumgartner e Jones (2009), que também perceberam a importância da resistência dos arranjos para retardar e para promover a mudança.

Para ambos, a rigidez e a cristalização de culturas burocráticas e, conseqüentemente, a disfuncionalidade e desatualização da política ocorrem por causa da departamentalização da política. A departamentalização, como cria ambientes paralelos de processamento protegidos das influências externas, favorece o monopólio das burocracias sobre os pacotes de política, que se tornam refratárias às novas ideias, tendendo a preservar dogmas e práticas que perduram por longos períodos.

³¹ “Que persistem até serem questionados novamente por estímulos externos” (tradução nossa).

A consequência inevitável, portanto, é o distanciamento da política pública dos interesses sociais. Seria essa a causa de determinadas políticas públicas, como a educação, ou outras políticas sociais, serem mais profundamente marcadas por profundas clivagens sociais (REIS, 2015, p. 86). A mudança qualitativa, para essa teoria, só existe quando se afeta a substancialidade da política, revertendo esse quadro.

Dessa forma, o envolvimento da academia com a política pública deve levar ao reequilíbrio de antigos regimes e ao enfraquecimento de dominações burocráticas, isso através do realinhamento das governanças especializadas em busca da inovação. Conseqüentemente, leva à reestruturação dos pacotes de política disfuncionais e à renovação do conjunto de princípios, crenças e propostas, promovido pelo envolvimento das redes de acadêmicos, cientistas e profissionais com a política pública.

A mudança na política pública, seja pela sua especialização em um novo pacote de política, ou pela inovação do que já existe, é um fenômeno que decorre da aprendizagem institucional e organizacional, que se particulariza a partir do fenômeno ampliado que corresponde à aprendizagem social. Assim, a mudança resulta do processo de aprendizagem social, que é acelerado e direcionado pelo empreendimento desse tipo de rede epistêmica, tratada por Haas (2016).

O envolvimento desse ator determina a mudança, porque sua produção e empreendimento garantem a renovação ideológica da política, que subsidia a aprendizagem das governanças, levando-as a redimensionarem suas decisões diante das reinterpretações de problemas. A partir daí, reformulam a política e as estratégias de implementação, para permitir a atualização da agenda institucional. Quando trata do fenômeno da aprendizagem na política pública, Haas (2016) refere-se, na maior parte de sua análise, aos fenômenos específicos das aprendizagens organizacional (*organizational learning*) (HAAS, 2016, p. 84) e institucional (*institutional learning*) (HAAS, 2016, p. 24).

As aprendizagens organizacional e institucional levam as instâncias burocráticas a superarem a inércia organizacional, que impede a renovação das instituições políticas. Como vimos, Baumgartner e Jones (2009) também reconheceram a tendência da política pública a adotar o mesmo estilo por longos períodos. No entanto, ao contrário do que compreende a teoria do equilíbrio pontuado, não é apenas o discurso estratégico, empreendido pelo empreendedor externo, que se constitui determinante para a mudança na política de subsistema, quando ingressa no contexto do subsistema. Haas (2016) trata desse elemento ideológico a partir de uma perspectiva ampliada.

Few institutions, moreover, have the organizational capacity for sustained institutional learning. They are typically staffed by people with applied skills, rather than with the interdisciplinary and holistic expertise that leads staff to recognize intersectoral linkages and act on them. Moreover, organizational habits and inertia lead bodies to avoid making dramatic or transformational programmatic shifts. Most responses remained consistent with the organizations' traditional responsibilities³² (HAAS, 2016, p. 82).

Portanto, governos precisam recorrer ao conhecimento acadêmico para poder incorporar novos princípios, crenças casuais e propostas que lhes permitam adotar novos estilos. Nesses casos, ocorrem a adoção de novos alinhamentos políticos em relação aos conflitos instalados no campo; a reavaliação dos resultados das intervenções passadas; o abandono de dogmas; e a efetiva mudança. Segundo Haas (2016), o papel dessas redes é decisivo para que ocorra o *feedback* positivo na política pública.

Epistemic communities are important actors who are responsible for developing and circulating causal ideas and some associated normative beliefs, and thus, help to identify state interests and preferences, as well as help to identify legitimate participants in the policy process and influence the form and content of negotiated outcomes by shaping how conflicts of interest will be resolved³³ (HAAS, 2016, p. 175).

A política pública nunca está pronta para essa teoria, porque o processo de aprendizagem dos indivíduos e da sociedade é constante. Muito se tem a aprender para o desenvolvimento social. Percepções desses tipos de rede de que trata Haas (2016), portanto, são as primeiras a mudar sob o aspecto do conhecimento ampliado do contexto social. Isso tudo faz com que o ciclo da aprendizagem na política pública seja contínuo. Governos aprendem quando reveem as crenças causais a partir dos quais intervêm nas realidades sociais e econômicas, incorporando às suas práticas os

³²“Poucas instituições, além disso, têm a capacidade organizacional de aprendizagem institucional sustentada. Elas geralmente são atendidas por pessoas com habilidades aplicadas, e não com a experiência interdisciplinar e holística que leva a equipe a reconhecer as conexões intersetoriais e agir sobre elas. Além disso, hábitos organizacionais e inércia levam os corpos a evitar mudanças programáticas dramáticas ou transformacionais. A maioria das respostas permaneceram consistente com as responsabilidades tradicionais das organizações” (tradução sugerida).

³³“As comunidades epistêmicas são atores importantes que são responsáveis pelo desenvolvimento e circulação de ideias causais e por algumas crenças normativas associadas e, portanto, ajudam a identificar os interesses e preferências do Estado, além de ajudar a identificar os participantes legítimos no processo político e influenciar a forma e o conteúdo dos resultados negociados, definindo como os conflitos de interesse serão resolvidos” (tradução sugerida).

encaminhamentos dessas redes, que estão sempre renovando o conhecimento sobre a política.

A renovação dos princípios, crenças e propostas, no caso em estudo, é devida ao fato de que a construção do conhecimento é consensual e participada, assim como atualizada em relação à dinâmica às demandas variadas que emergem do campo, por força da interatividade dos diversos tipos de IES que compõem o sistema de ensino superior. Além disso, dessa construção participam acadêmicos de diversas disciplinas, garantindo a interdisciplinaridade do conhecimento produzido e, como consequência, a transversalidade entre diversos pacotes da política educacional – no caso, àquelas dedicadas ao ensino superior de graduação.

Em contraponto ao que ocorre com as redes epistêmicas, quando as instâncias burocráticas se isolam, ou a norma se mantém rígida em relação às demandas que emergem do contexto social, não recepcionando as propostas encaminhadas, mais dificuldade têm de se atualizar e superar as disfuncionalidades da política. Por isso, enquanto os arranjos de governança especializados e os pacotes de política permanecem blindados, imersos em culturas cristalizadas em torno de dogmas, a mudança qualitativa não ocorre.

Para Haas (2016), apesar da importância dos arranjos para a estruturação da política pública especializada, na modernidade, seu papel não é determinante para que ocorra a mudança qualitativa, porque não têm capacidade de inovar suas próprias práticas, tendo em vista os vícios da departamentalização da política pública.

In the absence of epistemic communities governance is still possible, but will not involve any learning. There will be no discontinuities from past patterns of behavior, and state interests will remain unchanged in the absence of exposure to new ideas³⁴ (HAAS, 2016, p. 129).

Consequentemente, o envolvimento desse tipo de rede, com qualquer política especializada, é que garante aos governos a superação da disfuncionalidade e, consequentemente, melhores condições de governabilidade, tendo em vista a tendência de perderem, com o passar do tempo, a capacidade de lidar com ressignificações dos problemas sociais. Por isso, a produção e o empreendimento especializado que

³⁴“Na ausência de comunidades epistêmicas, a governança ainda é possível, mas não incorpora qualquer aprendizado. Não haverá discontinuidades dos padrões dos comportamentos passados e os interesses do Estado permanecerão inalterados na ausência de exposição à novas ideias” (tradução sugerida).

emergem na academia tornam-se cada vez mais importantes, na medida em que o processo de mudança social se acelera.

Analytically, the epistemic-community approach provided a clear causal pathway by which ideas came to inform political practices. This approach is superior to conventional approaches to the study of politics, which are unable to provide credible explanations for how ideas influence politics, or the conditions under which ideas are likely to be influential³⁵ (HAAS, 2016, p. 26).

Haas (2016) reconheceu em suas análises que o envolvimento desse tipo de redes com a política pública se tornou fator determinante para a inovação política em favor das questões ambientais. Esse crédito não se deveu somente ao fato desse tipo de rede produzir, especialmente, voltada para essa área, mas pelo fato de empreender esforços e construir estratégias, na medida dos meios disponíveis, para vencer a resistência à mudança, que tende a caracterizar os arranjos de governança.

A abordagem de Haas (2016) teorizou sobre a restauração da ponte entre a macropolítica e a política institucionalizada em ambientes paralelos, focada em duas determinantes externas: (1) a produção de redes epistêmicas e (2) seu comprometimento empreendedor em relação à política pública. Dessa forma, esta abordagem é referencial analítico adequado para o atendimento do segundo objetivo estabelecido para este estudo, uma vez que a proposta é perceber como o conhecimento produzido e acumulado na academia, naquilo que se referiu às crenças causais, e as propostas dos acadêmicos, que subsidiaram os debates sobre a política de acreditação, no período, possam ter levado à mudança qualitativa, caso assim seja classificado algum dos eventos ocorridos no período, quando da análise do processo no subsistema de política.

Não obstante, uma caracterização diversa da de Baumgartner e Jones (2009) para classificar as mudanças qualitativas é oferecida pela teoria de Haas (2016). Esta propõe uma inovação comprometida com a produção intelectual dos especialistas externos ao subsistema, que convém a este estudo, tendo em vista que a produção acadêmica que pleiteava por mudanças na política de acreditação. Dessa forma, essa caracterização para classificar a mudança qualitativa é adequada à análise do caso, porque credita aos conhecimentos acadêmicos, às crenças causais e às propostas,

³⁵“Analiticamente, a abordagem da comunidade epistêmica proporcionou um caminho causal claro pelo qual as ideias vieram a informar as práticas políticas. Essa abordagem é superior às abordagens convencionais para o estudo da política, que são incapazes de fornecer explicações críveis sobre como as ideias influenciam a política, ou as condições em que as ideias provavelmente serão influentes” (tradução sugerida).

produzidas e difundidas por um tipo de rede que se associa a favor de mudanças qualitativas no processo da política. Portanto, evita-se considerar, para efeito da análise do processo, a determinante conceituada por Baumgartner e Jones (2009) como “imagem de política”, uma vez que não é feto desta análise tratar do discurso apenas, mas da transformação da política (a partir de diferentes impactos) para formular e implementar a acreditação do ensino de graduação.

A construção de conhecimento e de propostas desse tipo de rede, segundo Haas (2016), é sempre com pretensão a que a política supere o que foi consolidado anteriormente e acomode diferentes encaminhamentos. Por isso, o processo de aprendizagem é comparado a uma espiral ascendente, que integra indefinidamente a política pública e a produção do conhecimento científico e técnico. A “learning entails an appreciation of complexity and an effort to integrate problems into a more comprehensive whole”³⁶ (HAAS, 2016, P. 27).

A mudança qualitativa na política de acreditação, em hipótese, dar-se-ia pelos impactos do empreendimento dos acadêmicos e das crenças causais e propostas em favor da mudança, que teriam levado a governança especializada a incorporar diferentes perspectivas e inovar na formulação e na implementação, para abranger as diversas questões envolvidas pelo debate no campo. No entanto, a análise precisa se apoiar em um modelo que permita identificar as evidências de incorporação destes fatores na institucionalização do estilo e do regime da política, considerado um período relativamente longo e as determinantes internas que operam no subsistema. Nesse ponto, é forçoso reconhecer que o modelo do equilíbrio pontuado favorece esse tipo de análise.

2.3 Pontos de afinidade e contradições entre os modelos

As teorias de Baumgartner e Jones (2009) e de Haas (2016) reconhecem que a política pública é predominantemente estável. A primeira teoria adotou a perspectiva das políticas especializadas, com especial relevo para a institucionalidade, os interesses e a dimensão simbólica e retórica do discurso. Nessa abordagem o foco está no equilíbrio do subsistema e na estabilidade das políticas que ali são processadas.

³⁶“O aprendizado implica uma apreciação da complexidade e um esforço para integrar os problemas em um todo abrangente” (tradução sugerida).

A segunda teoria adotou a perspectiva da macropolítica para analisar a mudança, conferindo relevo a duas determinantes externas, que são: o papel desempenhado pelas crenças causais e pelas propostas produzidas e acumuladas na academia e o papel desempenhado pelas redes que as produzem e difundem politicamente mobilizadas. São essas duas determinantes que influenciariam o *feedback* positivo, levando a inovação para o estilo da política e mitigando o monopólio da burocracia

A teoria de Haas (2016) trata os eventos pontuais em que essas duas determinantes levaram à inovação, inserindo-os em um contexto macro de avanços de realizações para as políticas públicas. No que se refere ao empreendimento externo, essa abordagem difere da de Baumgartner e Jones (2009), porque trata do empreendimento externo com relevo para uma classe de empreendedor em especial. No que se refere ao impacto das ideias sobre a política, Haas (2016) ajusta a compreensão sobre a mudança qualitativa ao efeito dessa determinante externa sobre a institucionalidade da política, que tende a ser conservadora.

Na abordagem de Haas (2016), os conhecimentos científico e técnico, especialmente aqueles produzidos e acumulados na academia, ganham relevância central no processo da política pública, pela inovação que garantem à realização das governanças, com ampliação do atendimento diante da complexidade e da ressignificação das questões, seja nos contextos internacionais, nacionais, regionais e locais. Essa abordagem se adequa à pretensão deste trabalho, tendo em vista o objetivo estabelecido de compreender se esse tipo de produção especializada representou ganho real para a educação superior, inovando em algum grau a política de acreditação, no que se refere ao método e ao mérito.

As teorias não conceituam mudança qualitativa a partir da mesma perspectiva, esse fenômeno é identificado a partir de características diversas. Para Baumgartner e Jones (2009), a mudança qualitativa é tratada e conceituada em função das determinantes internas ao processamento paralelo, uma vez que as agendas governamentais mudam, não apenas em função dos conflitos instalados na macropolítica, mas também das características específicas que definem esse nível em cada caso, porque indicam se e porque foi assumido um novo ponto de equilíbrio. Em parte, uma vez que interessa ao estudo a política de subsistema e um dos objetivos estabelecidos é compreender o processamento paralelo e classificar os eventos, importa investigar como as determinantes internas se comportaram ao longo do período

delimitado para a análise, definindo a partir daí se ocorreu mudança qualitativa ou incremental.

A segunda teoria somente reconhece a mudança como qualitativa quando o fenômeno representa inovação da política e decorre do envolvimento de redes epistêmicas. Enquanto a primeira teoria, em seu modelo, trata também de conceituar e analisar a mudança incremental, porque é um evento que caracteriza a estabilidade da política, a segunda não a reconhece como relevante para a análise do processo da política pública. Isso, porque essa segunda classe de mudança, como é incremental, serve para a adequação e a consolidação da política no plano paralelo, fugindo ao foco da análise adotada por Haas (2016).

Ambas as teorias reconhecem que políticas públicas são setorizadas, segundo governanças especializadas e estruturadas, em ambientes de processamento paralelos ao sistema macropolítico e com acesso restrito a poucos atores, dentre os quais o principal é o próprio governo, o que tende a levar a política a ser monopolizada pelo autointeresse. No entanto, a abordagem de Haas (2016) não se atém à análise das estruturas institucionalizadas e do equilíbrio do conflito nos ambientes paralelos, não contemplando essas determinantes no modelo proposto para a definição da mudança qualitativa, uma vez que está voltado para conceituar esse tipo de mudança em função da agenda pública no contexto da macropolítica, o que reforça a aplicação do modelo oferecido por Baumgartner e Jones (2009) para a análise da política no plano paralelo.

Haas (2016) não parece oferecer um modelo que permita a análise específica do plano paralelo da política pública, mas acrescenta uma questão importante para ser apreciada na análise do monopólio de políticas: o alinhamento do governo poder ser definido pela perspectiva da inovação. Sendo assim, esse passa a ser um aspecto a ser considerando neste trabalho, para a análise dessa determinante.

No que se refere à análise dos arranjos institucionais, que é outra determinante a ser contemplada na análise do processamento no nível paralelo da política de acreditação, é importante ter em vista a contribuição de Haas (2016), no sentido de permitir que a institucionalização das ideias ganhe uma perspectiva diferenciada. Essa perspectiva seria a apreciação da incorporação, nessas estruturas, de princípios, crenças e propostas motivados pela superação das anomalias da política e sua consequente inovação e ampliação da participação, a partir de garantias institucionais de exigibilidade por parte de atores antes não empoderados na arena especializada. Essa perspectiva é adequada para a análise do arranjo institucional, porque se afina com ao

conceito de ideias utilizado por Haas (2016) para a determinação da mudança qualitativa na política pública.

As abordagens analisadas adotam perspectivas que se mostram congruentes em vários aspectos, embora diverjam em alguns pontos. As convergências permitem que os modelos possam ser associados para orientar uma metodologia de análise coerente em relação ao objeto em foco, tanto teórica quanto empiricamente. Este capítulo subsidiou a instrução teórica do modelo analítico que permitirá o tratamento adequado do objeto em função dos objetivos do trabalho, em especial o de compreender o processamento da política de acreditação, com atenção ao impacto do empreendimento e produção da rede de acadêmicos mobilizados em torno do tema. Os pontos específicos de diferenciação não mostraram ser comprometedores para o tratamento dos dados, nem de sua análise.

Associar dois modelos teóricos significa definir um terceiro modelo, que permita analisar o caso concreto, a partir de duas perspectivas distintas, porém complementares. Para tanto, será necessário definir quais determinantes serão integradas ao novo modelo e como estas vão se relacionar, ampliando os limites interpretativos do novo modelo, em relação aos que o referenciam. Portanto, pretende-se no próximo capítulo apresentar o modelo de análise que será utilizado, assim como definir a metodologia a ser aplicada, com o fito de alcançar os objetivos traçados no Capítulo 1.

3 METODOLOGIA

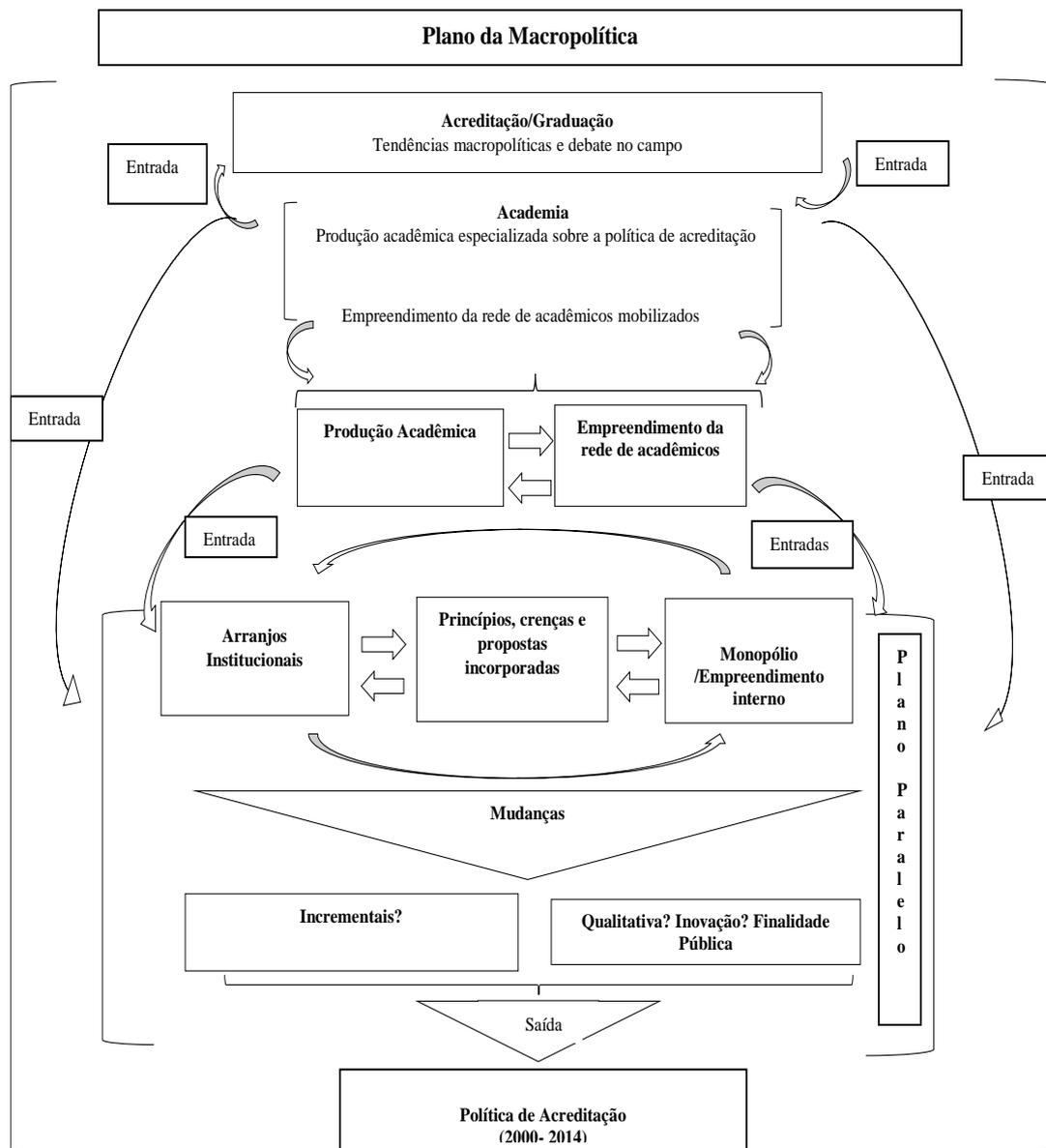
Tal como definido, a tese trata da política de acreditação para a graduação, no Brasil, consolidada nos últimos quatorze anos. Objetiva-se compreender o

processamento dessa política, sua consolidação e especialização e o caráter das mudanças no período. A mobilização na academia e a produção sobre acreditação, avaliação e regulação do sistema de ensino superior, de 2000 a 2014, foram eleitas como elementos relevantes para análise do processo. Pretende-se, a partir da análise, identificar se a atuação dos acadêmicos, insatisfeitos e mobilizados em torno desses temas, e do impacto de suas ideias levaram à inovação da política.

Diante desses três objetivos, definiram-se os seguintes referenciais teóricos para a análise: a teoria de Baumgartner e Jones (2009), que oferece um modelo para a análise de políticas públicas setorializadas e especializadas, e a teoria de Haas (2016), que oferece um modelo de análise que permite compreender o impacto do empreendimento e a produção de redes epistêmicas, tal como tratados anteriormente.

As análises apontaram que os dois referenciais permitem encaminhar a investigação pretendida, podendo-se associar, a partir de pontos de convergência, categorias conceituais que permitem refletir o objeto, tal como descrito no primeiro capítulo. Sendo assim, cabe estabelecer a proposta de articular os modelos e a metodologia de análise a serem aplicadas para interpretar os dados empíricos, além de estabelecer as hipóteses a serem testadas. A figura 1 apresenta, visualmente, o modelo proposto para a análise, construído a partir da associação dos dois modelos tratados no Capítulo 2.

**Figura 1: Associação dos dois modelos - Baumgartner e Jones (2009) / Haas (2016)
Mudança Qualitativa**



Fonte: Elaborada pela autora.

O esquema apresentado na figura acima apresenta três planos distintos. O primeiro representado pelo colchete externo representa o plano sistêmico da macropolítica. Esse plano contextualiza as tendências macropolíticas e o debate do campo, que operam enquanto determinante externa. O primeiro colchete interno (de cima para baixo) representa o plano restrito da academia, que contextualiza a produção

acadêmica especializada sobre a política de acreditação e o empreendimento da rede de acadêmicos mobilizados. Registre-se que esses dois elementos figuram como determinantes externas no modelo proposto. Sendo assim, esse é um plano interno ao sistema macropolítico, porém externo ao subsistema que contextualiza a política em análise. Repare-se que a chave posicionada horizontalmente destaca essas duas determinantes que se projetam do plano acadêmico para o plano da macropolítica e que passam a insinuar-se sobre o contexto do subsistema. Esse plano é destacado pelo segundo colchete interno ao sistema macropolítico.

Registre-se que as setas representam as interações entre os três contextos e as determinantes externas e internas. Repare-se que as determinantes contextualizadas no plano da academia interagem entre si, assim como as determinantes contextualizadas no plano do subsistema. Repare-se que a produção e o empreendimento da rede de acadêmicos se insinua sobre o subsistema e sobre o plano da macropolítica. Por isso existe uma seta que destaca essa saída. Da mesma forma, existe uma seta que indica a saída do produto do subsistema, que é a política de acreditação se projetando sobre o contexto da macropolítica.

Foram estabelecidas seis determinantes para a análise da política de acreditação. Três dessas determinantes são externas. A primeira delas compreende as tendências macropolíticas, que retratam o momento histórico e sistêmico, e as questões debatidas no campo, que alimentam os conflitos externos. Esses elementos podem influenciar a política especializada, em alguma medida, conforme reconhecido por Baumgartner e Jones (2009). As outras duas se referem ao envolvimento da rede de acadêmicos com a política. A primeira compreende a produção dessa rede, que são as crenças causais e propostas, que podem ou não ser incorporadas à política pública. A segunda se refere às estratégias de empreendimento desse tipo de rede, que tem por objetivo influenciar o contexto político. Dessa forma, estão associadas às determinantes externas, que, segundo Haas (2016), definem a mudança qualitativa.

As três outras determinantes são internas. São essas: (1) arranjos institucionais, (2) princípios, crenças e propostas incorporadas à política, (3) monopólio/empreendimento interno. Portanto, o modelo de análise considera o processamento da política pública especializada a partir da interação dessas três determinantes, definindo a política de subsistema conforme Baumgartner e Jones (2009). Ficam, portanto, associadas, em linhas gerais as duas teorias. A análise da política de acreditação a partir do modelo híbrido, portanto, permitirá identificar se o

processamento esteve equilibrado ao longo do período, ou se houve rompimento do equilíbrio e renegociação dos termos para a contenção do conflito, em algum momento. Também, permitirá identificar se o envolvimento da rede de acadêmicos, em alguma medida, determinou esse rompimento.

O Quadro 3 relaciona as determinantes descritas:

Quadro 3: Mudanças/Determinantes

Mudanças Incremental/Qualitativa	
Determinantes	
Externas	- Contexto – Instituições Macropolíticas/debates
	- Empreendimento da Rede de Acadêmicos
	- Produção da Rede de Acadêmicos
Internas	- Arranjos Institucionais
	- Ideias
	- Monopólio/Empreendimento interno

Fonte: Elaborado pela autora

Define-se a mudança qualitativa em função das determinantes internas, uma vez que as agendas governamentais mudam quando um novo ponto de equilíbrio é estabelecido no âmbito do processamento paralelo. Como foi visto, a ponte entre a macropolítica e a política de subsistema se materializa quando a interação entre as determinantes internas se desequilibra, pela ampliação do conflito, levando-as a assumirem novas características. Some-se que será associada a essa interpretação a abordagem de Haas (2016) sobre as ideias, porque é a incorporação de princípios, crenças e propostas da rede epistêmica que garantiriam a reformulação da política de acreditação e sua consequente inovação. Portanto, à dinâmica interna ao subsistema a determinante “imagem” foi reconfigurada.

Como é objetivo desta tese identificar e classificar os eventos de mudança, faz-se necessário considerar para efeito da análise a ser procedida a mudança incremental segundo a definição oferecida pela teoria do equilíbrio pontuado. No entanto, existe a possibilidade de se perceber que, apesar de ter havido um deslocamento no ponto de equilíbrio, a mudança daí decorrente não possa estar qualificada pela produção e pelo empreendimento da rede de acadêmicos. Nesse caso, a mudança qualitativa de outro tipo de empreendimento foge ao escopo desta tese. Será, entretanto, registrada para caracterização do processamento da política, no período, segundo a estabilidade.

O Quadro 4 define o esquema interpretativo que será adotado para a definição dos eventos de mudança, que porventura tenham ocorrido no período, caracterizando o processamento da política de acreditação. As análises das seis determinantes serão combinadas para definir a mudança qualitativa e a mudança incremental.

Quadro 4: Mudanças/Tipos de Mudança

Mudança Incremental	Mudança Qualitativa	
Consolidação da estabilidade	Não qualificada pelo envolvimento da rede de acadêmicos	Qualificada pelo envolvimento da rede de acadêmicos
Manutenção das principais características do arranjo e ajustes na política.	Diferente Arranjo.	Diferente Arranjo.
Manutenção dos mesmos princípios, crenças causais e propostas.	Diferentes princípios, crenças causais e propostas incorporadas.	Diferentes princípios, crenças causais e propostas incorporadas. * Produzidas pela rede de acadêmicos
Mantida a configuração do monopólio e a dinâmica do empreendimento interno.	Reconfigurações do monopólio de políticas e da dinâmica do empreendimento interno.	Reconfigurações do monopólio de políticas e da dinâmica do empreendimento interno. *a partir do conhecimento e das ideias produzidas na academia

Fonte: Elaborado pela autora.

3.1 Determinantes Externas: Contexto

A primeira determinante a ser tratada será o contexto externo. A análise partirá da identificação das principais questões levantadas nos debates no campo, as quais se referem às anomalias geradas pela política de acreditação. Importa registrar como esses debates foram interiorizados no subsistema, ao longo do período. Tanto para Baumgartner e Jones (2009), como para Haas (2016), conflitos externos, quando se ampliam, influenciam a política pública. Acompanha-se Baumgartner e Jones (2009), que compreendem que os debates no campo podem afetar o equilíbrio do subsistema, dependendo da capacidade de resistência dos arranjos e das estratégias adotadas pelo empreendimento interno, mas podem levar apenas à mudança incremental. Não obstante, Haas (2016) compreende que novas demandas, ou anomalias da política,

levam à mobilização das redes epistêmicas e ao consequente envolvimento com a política em busca de mudança qualitativa.

Por outro lado, o subsistema, os arranjos e as diversas instâncias que operam a política de subsistema, não vivem em um vácuo institucional. Ao contrário, são influenciados pelas instituições macropolíticas, como compreendem Haas (2016) e Baumgartner e Jones (2009). Sabemos, por exemplo, que a reforma do Estado, em 1995, levou a administração federal a um momento de transição institucional do paradigma burocrático para o gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 27). Essa é uma das tendências que podem ter influenciado o rumo da política de acreditação.

O regime de bem-estar, após 1988, foi reestruturado no Brasil, condição que levou a gestão política a assumir reposicionamentos em relação a muitas questões, segundo Kerstenetzky (2012). Inclusive, segundo a autora, desde a década de 1990, as políticas voltadas para as áreas sociais foram reestruturadas, inclusive a educacional. Essa reestruturação se combinou com a consolidação da lógica gerencial na administração pública. Sendo assim, é necessário situar o caso em relação ao momento político-institucional, vivido pelo Brasil, e registrar as influências dessas tendências sobre a política de acreditação.

No Quadro 5 estão relacionados os elementos do contexto externo que serão analisados.

Quadro 5: Determinante Externa/Contexto

Contexto	
Elementos	- Questões debatidas no campo sobre a política de acreditação.
	- Tendências da macropolítica acentuadas no período.

Fonte: Elaborado pela autora.

As questões debatidas no campo serão analisadas a partir das contribuições de diversos segmentos universitários, gestores e entidades da sociedade civil que estiveram presentes nas audiências públicas, em 2003, convocadas pelo MEC e pelo INEP, para debate da política de acreditação, registradas no relatório da Comissão Especial de Avaliação (CEA). As tendências macropolíticas serão analisadas a partir de publicações especializadas sobre o Estado de Bem-estar Social no Brasil e sobre a reforma gerencial de 1995, publicadas em revistas especializadas sobre os temas entre 1995 e 2014.

3.2 Determinantes Externas: Produção da Rede de Acadêmicos

Redes epistêmicas congregam-se em torno do propósito de influenciar a política pública, a partir das suas produções intelectuais e de estratégias de difusão que favoreçam a aprendizagem social e política, conforme foi visto no Capítulo 2. São motivadas por problemas públicos que afetam determinado campo, produzem norteadas por princípios e crenças causais e encaminham propostas aos governos. Foi percebida, no levantamento preliminar de dados, a existência de publicações acadêmicas, que tratando de temas ligados à avaliação, à regulação e à acreditação do sistema de ensino superior, encaminhavam, ao MEC, propostas para a reestruturação da política de acreditação.

Essas primeiras evidências indicaram a possibilidade de que a produção acadêmica tenha desempenhado papel determinante para o processamento dessa política, favorecendo a mudança qualitativa, caso essa tenha ocorrido. Sendo assim, a análise pretende identificar se, efetivamente, houve convergência na produção acadêmica, de 2000 a 2014, motivada pelas anomalias da política e pelo desejo de inovação da política, para atender a dimensão social da educação superior. Os princípios, as crenças causais e as propostas a partir das quais se empreendeu essa rede devem ser registradas para posterior comparação com as análises das determinantes internas.

No Quadro 6 estão relacionados os tópicos interpretativos que subsidiarão esta análise.

Quadro 6: Determinante Externa/ Produção da Rede de Acadêmicos

Determinante	Tópicos Interpretativos
Produção da Rede de Acadêmicos/ Ideias	- Princípios e crenças causais compartilhadas pela Rede de Acadêmicos.
	- Proposta encaminhada pela Rede de Acadêmicos.

Fonte: Elaborado pela autora.

Serão utilizados para esta análise os artigos acadêmicos sistematizados na base de dados bibliográficos e as análises bibliométricas produzidas pelo do projeto de pesquisa “Determinantes do Sucesso Educacional no Brasil”, fomentado pelo Programa

Observatório da Educação (OBEDUC).³⁷ O projeto foi desenvolvido no Departamento de Ciências Sociais, do Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).³⁸ O projeto se dedicou a pesquisar, registrar e sistematizar os artigos publicados de 2000 a 2015, em quatorze periódicos das áreas de “educação” e “sociologia”. Os periódicos analisados foram: Revista da Administração Pública, Revista Brasileira de Educação, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Dados, Ensaio, Educação e Pesquisa, Educação Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Educação em Revista, Horizontes Antropológicos, Perspectivas, Proposições e Sociedade e Estado. Todos os periódicos analisados foram levantados a partir do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).³⁹

3.3 Determinantes Externas: Empreendimento da Rede de Acadêmicos

Uma vez que as redes de acadêmicos podem atuar a partir de diversos canais de difusão, como periódicos científicos, eventos ou participação de seus integrantes em comissões convocadas por governos, esses foram os canais prioritários de observação. Haas (2016, p. 29) não teve a pretensão de ser exaustivo na enumeração dessas formas de estratégias de interação com a política pública. Acadêmicos, tradicionalmente, publicam em periódicos científicos, promovem palestras em institutos e universidades, além de, muitas vezes, integrarem também o corpo de funcionários dessas instâncias. Efetivamente, no Brasil, publicações são utilizadas para difundir conhecimento, subsidiando a atividade acadêmica rotineira.

O que revela o empreendimento é o conteúdo e o direcionamento dessas publicações, como vimos no tópico anterior. Foi exatamente esse fato que nos levou a dar atenção à produção e ao empreendimento acadêmico como determinantes para nosso estudo. Percebemos, claramente, através do levantamento preliminar dos dados, que a rede acadêmica subsidiou a concepção do projeto de pesquisa, que havia uma mobilização entre os acadêmicos nesse sentido, a partir dos seus textos. Sendo assim,

³⁷ <http://portal.inep.gov.br/observatorio-da-educacao>.

³⁸ O presente trabalho foi realizado com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil

³⁹ <http://www.periodicos.capes.gov.br/>

faz-se necessária a análise do empreendimento da rede de acadêmicos a partir de dois canais de difusão: (1) publicações em periódicos científicos; (2) pela participação em comissões convocadas pelo governo federal para debater e encaminhar propostas para a formulação e implementação da política de acreditação. Nossa análise vai se referenciar no esquema apresentado no Quadro 7. Esse esquema permite identificar se esses canais foram, efetivamente, utilizados. Também permite diagnosticar o crescimento no número das publicações, o que vai revelar se houve crescimento na mobilização em favor do empreendimento. Ainda, a partir de nossa pesquisa e análise, pretende-se identificar quais instâncias aderiram e, em que medida favoreceram tal empreendimento.

Quadro 7: Determinante Externa/ Empreendimento da Rede de Acadêmicos

Determinante	Canais de Difusão
Empreendimento da Rede de Acadêmicos / Canais de Difusão	- Publicações em periódicos científicos.
	- Participação em Comissões convocadas pelos governos.

Fonte: elaborado pela própria autora.

Essa análise será procedida da mesma forma que a análise da determinante anterior, a partir da base de dados e a análise bibliométrica do projeto do OBEDUC. O fato do grupo de pesquisa ter procedido uma análise bibliométrica segundo o nível educacional a que estavam dedicadas as publicações, permitiu selecionar por amostragem tipológica as publicações referentes ao ensino superior de graduação.

3.4 Determinantes Internas: Arranjos Institucionais

Acompanhando o modelo do equilíbrio pontuado, acredita-se que a análise dos arranjos será reveladora sobre a política de acreditação. Portanto, será mantida esta determinante interna – os arranjos institucionais – para a análise como capaz de retardar ou promover a mudança qualitativa. A análise será, metodologicamente, dividida na análise do eixo normativo e na da rede organizacional. A pretensão é compreender como essas duas estruturas foram sendo construídas e consolidadas, ao longo do período, ou alteradas, em algum momento. As análises serão feitas sobre documentação oficial disponibilizada pelas instâncias federais em sites públicos.

Como foi visto, arranjos são capazes de retardar por longos períodos a mudança qualitativa, porque seu papel é acomodar acontecimentos futuros segundo um jogo político definido no passado. Para tanto, costumam, em alguns casos, ser rígidos e insulados. Por isso, as políticas de subsistema tendem à estabilidade. No entanto, não é incomum que sejam permeáveis em algum ponto. Portanto, alterações no eixo normativo e na rede organizacional podem levar os arranjos a aumentar e a modificar o grau de permeabilidade da arena, seja aumentando, ou diminuindo as capacidades restritivas. Daí a importância dessa análise.

Desconcentração e concentração de delegações, ou mesmo descentralizações, revogações e publicações de diplomas normativos, são alterações que podem ser mais ou menos significativas, dependendo do caso, para indicar pontuação no equilíbrio. Identificar e analisar as alterações no arranjo institucional, sistematizando os dados, permitirá remontar o encadeamento do processo, ao longo do período, e compreender como e porque houve promoção, ou retardamento da mudança qualitativa.

O Quadro 8 apresenta os elementos nos quais estará referenciada a pesquisa dessa determinante.

Quadro 8: Determinante Interna/ Arranjo Institucional

Elementos
Eixo Normativo – leis, decretos, portarias
Eixo Organizacional – leis e decretos regimentais

Fonte: Elaborado pela autora.

3.4.1 Eixo Normativo

Analisar o eixo normativo depende de identificar o conjunto de normas que entre os anos de 2000 e 2014 se articularam, constituindo o eixo normativo que trata da regulação, da supervisão e da avaliação de cursos de graduação e das IES. A partir da análise desses insumos será possível mapear, ao longo do período, as características e os pontos de rompimento do eixo, em algum momento, caso tenha ocorrido, levando à mudança qualitativa, assim como permitirá a identificação das mudanças incrementais.

Para tanto, é necessário identificar a natureza das normas, uma vez que a normatização das políticas públicas, no Brasil, compreende normas legais e infralegais na esfera federal. As legais são superiores às demais, exceto às Constituições Federais, portanto, não podem ser contrariadas pelas normas inferiores. Dessa forma, são mais

difícilmente modificadas, ou substituídas, até porque dependem do legislativo federal, além do poder executivo, restringindo, portanto, a discricionariedade desse poder. Dentre a infralegais, temos decretos regulamentares e portarias, dentre outros tipos de normas. Efetivamente, a avaliação, supervisão e regulação do sistema de ensino superior, no nível da graduação, no Brasil, desde 2000, estiveram estruturadas a partir de leis, como a nº 9.343 (1996), a nº 9.131 (1995), a nº 10.861 (2004), decretos, como o nº. 2.026 (1996), o nº 3.860 (2001), o nº 5.773 (2006), portarias, como a nº 2.051 (2004) e a nº 40 (2007), que serão os documentos analisados.

Normas tem por objetivo criar e regulamentar procedimentos, rotinas, instrumentos, sistemas oficiais de informação, acessos aos atores políticos e à estrutura organizacional, a partir da quais se articulam as principais instâncias envolvidas com a formulação, deliberação, implementação e avaliação das políticas. A Lei nº 10.861, por exemplo, criou e regulamentou os procedimentos de avaliação do sistema de ensino superior, a partir de 2004, estabelecendo comandos e sanções.

Ao longo do período, alterações no fluxo dos procedimentos e nas rotinas implicados na política de acreditação, bem como outras disposições, importam para a compreensão do processo como um todo. Análises nessa linha permitirão perceber possíveis pontuações no equilíbrio da política. Alterações que levaram à consolidação de um novo eixo, por exemplo, podem ter significado mudança qualitativa. Em 2005, por exemplo, o sistema de avaliação (SINAES), recém implantado, articulava-se com o Sapiens, implantado em 2002, mas, a partir de 2008, passou a se articular com o sistema E-MEC. A análise do eixo normativo se torna primordial para perceber que princípios, crenças e propostas estão institucionalizadas na política e, também, em que medida ultrapassaram o nível do discurso para o nível da implementação.

O esquema interpretativo que adotaremos para proceder a análise da teia normativa está definido pelo Quadro 9.

Quadro 9: Determinante Interna/ Arranjo - Eixo Normativo

Elemento	Tópicos Interpretativos
Eixo normativo/	- Natureza das normas/Legal, infralegal

Caracterização das normas	- Vigência
	- Disposições
	- Sanções
	- Articulação com as demais normas

Fonte: Elaborado pela autora.

A análise dessa determinante será procedida a partir de leis e decretos, com mais destaque para os decretos regimentais do MEC, publicados no período, segundo suas respectivas vigências, o que permitirá acompanhar as possíveis modificações na configuração da rede organizacional, assim como na distribuição das competências.

3.4.2 Rede Organizacional

No Capítulos 2, foi visto que os arranjos, além do eixo normativo, também são integrados por redes de foros institucionais. Essas redes são formais, ou seja, definidas pela normatividade escrita, no caso do sistema normativo nacional. São importantes, porque em sua estrutura estão alocadas as competências e as atribuições que definem a atuação de cada instância da rede, na estrutura geral do arranjo. Sendo assim, é preciso identificar como estiveram distribuídas ao longo do período, para a compreensão da estrutura geral da política de acreditação, uma vez que cabe a essa rede operar administrativamente a avaliação, a regulação e a supervisão da rede de ensino superior e do ensino de graduação.

As instâncias que compõem essa rede respondem, no nível paralelo de processamento, pela política de acreditação, o que significa que em alguma medida a influenciam. Sendo assim, a classificação das mudanças ao longo do período carece dessa análise, que deverá identificar e caracterizar cada uma das instâncias envolvidas no processamento da acreditação da rede de ensino e dos cursos de graduação. São responsáveis pelo desenho e implementação dos procedimentos e rotinas e pelas deliberações cabíveis, inclusive a produção e a alteração das normas que as submetem, segundo competências e atribuições definidas. Por outro lado, ainda é importante conciliar esses registros com a dinâmica a partir das quais essas instâncias se articulam e integram a rede.

Essas análises permitirão identificar e comparar as alterações ocorridas, evidenciarão as mudanças no grau de permeabilidade, ao longo do período, indicando diferentes permissões de acesso, como também se houve redistribuição de

competências, indicando maior grau de desconcentração e descentralização nas especialidades. Portanto, são análises importantes para identificar evidências de pontuação, ou adaptações. Ou seja, descobrir se existe espaço para a participação de outros atores, que não os governamentais, importa para compreender o processo da política. A criação de novas instâncias, a redistribuição de competências e atribuições, ou novas dinâmicas de interação, ao longo do período, por exemplo, podem significar mudança qualitativa, uma vez que determinado empreendedor interno pode ter ganho, ou perdido capacidades.

O esquema interpretativo que adotaremos para proceder a análise da rede organizacional está definido pelo Quadro 10.

Quadro 10: Determinante Interna/ Arranjo - Rede Organizacional

Elemento	Tópicos Interpretativos
Eixo Organizacional/ Caracterização da instância	- Natureza pública ou privada.
	- Governamental/Não Governamental.
	- Administrativa/Colegiada.
	- Permanente/Temporário.
	- Competências.
	- Condição na rede (Principal/Subordinada/Vinculada).
	- Criação/Extinção.

Fonte: Elaborado pela autora.

3.5 Determinantes Internas: Ideias

Como foi visto no Capítulo 2, ideias importam para a política pública. Na verdade, importam muito. Da mesma forma, importa o conhecimento produzido e acumulado, ao longo do tempo, tanto pela rede de acadêmicos, como pelas instâncias burocráticas. Segundo Haas (2016), enquanto o primeiro tipo de conhecimento promove a inovação, o segundo promove a consolidação, a resistência e o isolamento. Somente quando instâncias aprendem institucionalizando novas ideias, é que ocorre a mudança qualitativa. O conhecimento acumulado na academia, conforme foi visto, é desvinculado das culturas burocráticas, por serem produzidos de forma participada,

tendem a não estar comprometidos com um único viés ou interesse – ao contrário do que em geral ocorre com os arranjos de governança que se mantêm isolados.

Segundo Haas (2016), quando a política incorpora princípios, crenças causais e propostas encaminhadas pelas redes epistêmicas, institucionalizando-as, em alguma medida, ocorre a mudança qualitativa. Por isso a importância de incorporar ao modelo de análise a produção e o empreendimento da rede de acadêmicos como determinantes. A análise não pretende tratar unicamente do discurso impresso na política, mas abordar as ideias de forma mais ampla, a partir dos princípios, das crenças causais e das propostas produzidas e debatidas na academia, as quais, se incorporadas às normas e à dinâmica de distribuição das competências e da ampliação dos acessos, teriam influenciado a mudança qualitativa.

Apesar de adotar o referencial de Haas (2016) para analisar as ideias como determinante interna, e não as imagens, como adota o modelo do equilíbrio pontuado, será necessário reconhecer se os princípios, crenças e propostas incorporados à política permaneceram os mesmos ao longo do período ou foram substituídos por outros. Da mesma forma, é preciso identificar, caso tenha havido substituição, se essa significou renovação e se mostrou consistente com o que foi produzido pela rede de acadêmicos. Portanto, também é pretensão da análise evidenciar esses casos para ser possível o atendimento do primeiro objetivo estabelecido por esta tese.

Essas pretensões analíticas indicam a necessidade de cotejar os achados das análises das determinantes externas com os achados da análise desta determinante. Dessa forma, caso a produção acadêmica tenha influenciado instâncias como o Gabinete Ministerial, ou o INEP, ou a SESu, por exemplo, de forma a levá-las a rever seus alinhamentos ideológicos sobre a política de acreditação, em alguma medida, indicará mudança qualitativa. Caso seja identificado que houve realinhamento, porém em direção diversa da contribuição da rede de acadêmicos, da mesma forma, haverá que ser reconhecido que houve mudança qualitativa.

Sendo assim, existem três possibilidades com que se trabalhar. Primeiramente, os programas podem ter se mantido durante algum período, ou ao longo de todo o período, subsidiados pelas mesmas ideias e conhecimentos. Nesse caso, houve mudança incremental. No entanto, caso se verifique a ocorrência de realinhamentos e adoção de princípios, crenças e propostas, houve pontuação no equilíbrio. Assim, para identificar se a rede de acadêmicos e sua produção desempenharam papel relevante no processo, será necessário identificar em que sentido se deu o realinhamento das ideias, caso tenha

ocorrido. Se for o caso, a mudança qualitativa ocorreu e deu-se conforme a definição de Haas (2016). Caso contrário, também ocorreu mudança qualitativa. No entanto, segundo a definição de Baumgartner e Jones (2009), a mudança qualitativa não é caracterizada, necessariamente, pelo envolvimento desse tipo específico de rede ou pela renovação, bastando somente o deslocamento do ponto de equilíbrio do subsistema.

No entanto, acompanhando a teoria do equilíbrio pontuado, existe uma terceira determinante externa que importa para definir os alinhamentos das políticas de subsistema em relação às ideias, que são as tendências da macropolítica e os debates externos. Em alguma medida, esses elementos podem impactar sobre os arranjos, levando-os a se adequarem, para resistirem melhor aos choques e, portanto, adaptarem-se. Não obstante, podem levar ao enfraquecimento da resistência das instituições internas, deflagrando a mudança qualitativa pela pontuação do equilíbrio.

As políticas públicas, no Brasil, são implantadas e geridas através de programas e ações de governos, sistematizados a partir de procedimentos, rotinas, instrumentos e bases de informações oficiais que definem os estilos de cada uma delas. Portanto, os documentos utilizados para a análise dessa determinante serão os mesmos utilizados para a análise do arranjo institucional. No entanto, nessa análise haverá o registro detalhado e a sistematização de diferentes tópicos interpretativos. Assim, pretende-se comparar os achados dessa análise com aqueles resultantes das análises das determinantes externas. O esquema interpretativo a ser adotado está definido no Quadro 11. Os registros obedecerão uma ordem cronológica, em busca da determinação da sequência das ocorrências das alterações.

Quadro 11: Determinante Interna/ Ideias

Determinante	Tópicos Interpretativos
Ideias	- Proposta incorporada.
	- Princípios e Crenças incorporados (acadêmico/técnico).
	- Influências das tendências macropolíticas.

Fonte: Elaborado pela autora.

A análise dessa determinante será procedida a partir do texto das leis, dos decretos, das portarias, dos artigos publicados no período que constam na base de dados bibliográfica disponibilizada pelo projeto do OBEDUC, e do relatório da CEA.

3.6 Determinantes Internas: Monopólio de Políticas e Empreendimento Interno

Como definido, para ocorrerem mudanças qualitativa e incremental é necessário que exista a ação de empreendedores. Esses podem ser externos ou internos. Os empreendedores internos (*policymakers*) agem no plano paralelo do processamento e, em geral, atuam no sentido de consolidar o equilíbrio do subsistema e das políticas ali processadas. Quando atuam consolidando a política, agem em favor da manutenção do monopólio, levando arranjos a resistirem aos ataques de empreendedores externos (*policy entrepreneur*). Nos monopólios contestados, é mais comum que empreendedores internos se posicionem em polos opostos. Nesse caso, uns buscam ampliar o conflito, enquanto outros buscam contê-lo, segundo Baumgartner e Jones (2009). Quando governos se realinham, significa que o empreendimento interno já não mais privilegia o antigo monopólio. Tanto para a teoria do equilíbrio pontuado, como para a de Haas (2016), são as instâncias envolvidas na formulação, na deliberação, na implementação e na avaliação das políticas, que empreendem. Esse empreendimento pode ser em favor ou contra a manutenção do monopólio, dependendo do alinhamento assumido pelas instâncias para se posicionarem em relação ao conflito externo, quando interiorizado para o subsistema.

Portanto, analisar o monopólio de políticas depende de compreender em que sentido estão alinhadas essas instâncias e de quais capacidades dispõem, especialmente quando se trata de monopólios contestados. Dessa forma, se há um realinhamento geral, em relação a princípios, crenças e propostas, significa que um monopólio não contestado tornou-se contestado, por exemplo. Quando o conflito externo se interioriza e se fortalece no subsistema, torna-se necessária a renegociação dos termos entre os diferentes polos, o que significa que o ponto de equilíbrio se desloca e ocorre a mudança qualitativa. Quando ideias mudam, mudam as normas e a rede organizacional.

É importante, portanto, identificar se isso ocorreu com a política de acreditação ao longo do período. Desse modo, a análise das normas da rede organizacional e dos princípios, das crenças e do estilo da política evidenciará se houve realinhamento das principais instâncias envolvidas no processamento da política. Além da análise das demais determinantes, identificar o alinhamento das instâncias do governo, de modo geral, importa analisar, ao longo do período, quais as tendências que definiram seus alinhamentos.

O esquema interpretativo que adotaremos para proceder a essa análise está definido no Quadro 12.

Quadro 12: Determinante Interna/ Monopólio -Empreendimento Interno

Determinante	Tópicos Interpretativos
Monopólio /Empreendimento Interno	- Dinâmica do empreendimento interno.
	- Alterações nos acessos.
	- Adesão a novas ideias.

Fonte: Elaborado pela autora.

A análise do monopólio e do empreendimento interno será procedida a partir do texto das leis, dos decretos e das portarias, assim como dos artigos publicados no período constantes da base de dados bibliográfica, que foi disponibilizada pelo projeto do OBEDUC, e do relatório da CEA.

3.6 Hipóteses

A primeira hipótese é de que o processamento da política de acreditação foi marcado por mudanças incrementais e qualitativas, diluídas ao longo do período. A segunda hipótese é de que a mudança qualitativa ocorreu apenas em 2004 – mais precisamente a partir da publicação da Lei nº 10.861. Essa mudança significou a incorporação de novos princípios, crenças causais e propostas da rede de acadêmicos, que resultou na inovação da educação superior, pela reestruturação e reformulação de alguns aspectos da política em alguma medida. Dessa forma, tanto o empreendimento desse tipo de rede quanto sua produção foram determinantes no processo. É possível, no entanto, que seja constatada a ocorrência de um evento de mudança qualitativa não determinada por esse tipo de envolvimento. Nesse caso, não se confirmaria nenhuma das hipóteses.

Ainda, pode ser constatado que, ao longo do período, ocorreram somente mudanças incrementais. Portanto, a política de acreditação, em 2014, seria uma versão mais elaborada daquela que vigia em 2000. Nesses dois últimos casos, a produção e o empreendimento da rede de acadêmicos desempenharam papéis determinantes para o

processo, contudo não levaram à mudança qualitativa. Por fim, ainda, pode restar a constatação de que não houve qualquer mudança na política de acreditação ao longo do período. Esta última situação é trazida como hipótese nula.

4 ANÁLISE DA POLÍTICA DE ACREDITAÇÃO PARA O ENSINO SUPERIOR DE GRADUAÇÃO NO BRASIL NO SÉCULO XXI (2000 – 2014)

Este capítulo dedica-se à análise da política de acreditação para o ensino de graduação no Brasil, de 2000 a 2014, a partir do referencial apresentado anteriormente. Objetiva-se proceder às propostas analíticas apresentadas desde o primeiro capítulo e testar as hipóteses conforme instruídas no capítulo anterior. A primeira parte da análise tratará das determinantes externas, em três tópicos distintos: Tendências macropolíticas e questões debatidas no campo, Empreendimento da Rede de Acadêmicos e Produção da Rede de Acadêmicos. A segunda parte versará sobre a análise das determinantes internas da política de acreditação, quando serão analisados, em diferentes tópicos: o arranjo institucional; os princípios, as crenças causais e as propostas incorporadas à política de acreditação; as configurações do monopólio de políticas segundo as características das dinâmicas que definiram o empreendimento interno ao subsistema. Por fim, serão identificados e classificados os eventos de mudança, que porventura tenham ocorrido e confirmadas, ou refutadas, as hipóteses descritas.

4.1 Determinante Externa: Contexto

Como foi visto no Capítulo 2, políticas de subsistema (*subsystem politics*) permanecem estáveis em relação às oscilações macropolíticas na maior parte do tempo. Isso se deve ao fato de serem processadas em ambientes equilibrados e que desfrutam de certo grau de isolamento. Esse é o entendimento de Baumgartner e Jones (2009) e de Haas (2016). No entanto, como também vimos no mesmo capítulo, os arranjos institucionais não surgem e não existem em vácuos institucionais, estando inscritos em ambientes sistêmicos. Devido a esse fato, esses arranjos são influenciados pelas instituições macropolíticas, segundo a teoria do equilíbrio pontuado. Sendo assim, o objetivo do presente tópico será identificar quais instituições macropolíticas podem ter atuado como determinante externa, influenciando o processamento da política de acreditação para o ensino superior de graduação, durante o período

4.1.1 Instituições Macropolíticas que influenciaram a administração pública

Não se pode falar de política social no Brasil, ou estudar e analisar o caso a que nos aplicamos, sem considerar o momento constitucional que serve de pano de fundo às políticas públicas em seu conjunto, o período entre 2000 e 2014. Também não podem ser desconsideradas as condições que definem o estado de bem-estar social e que vão explicar a forma como os governos se orientam para tratar o binômio desenvolvimento social/desenvolvimento econômico. Para contextualizar o objeto de análise, importa situá-lo historicamente em relação à ordem constitucional e à forma de configuração do Estado. Segundo Faleiros (2007), a “Constituição de 1988 reflete um pacto social fundado na democratização da sociedade” (FALEIROS, 2007, p. 42). Matijascic (2015, p.11) considera que a “CF/1988 representou um documento de reação às diretrizes impostas pelos governos entre 1964 e 1984”. Souza (2001), referindo-se a essa mesma Constituição, nos diz:

A Constituição de 1988 desenhou uma ordem institucional e federativa distinta da anterior. Voltada para a legitimação da democracia, os constituintes de 88 optaram por duas principais estratégias para construí-la: a abertura para a participação popular e societal

.....
Da primeira estratégia resultou uma engenharia constitucional consociativa em que prevaleceu a busca de consenso e a incorporação das demandas das minorias. (SOUZA, 2001, p. 513).

Para Draibe (2003), a partir da promulgação do novo texto constitucional, o plano organizacional das políticas mostrou acentuada tendência à “descentralização e à participação social como diretrizes do reordenamento institucional do sistema (DRAIBE, 2003, p. 69). Matijascic (2015) ressaltou o fato de terem sido abertas possibilidades para aumento da participação de novos atores nas arenas políticas, com a criação de conselhos, além da incorporação ao ordenamento social do princípio de justiça social (MATIJASCIC, 2015, p. 14). Sendo assim, todas as políticas sociais no Brasil, inclusive as voltadas para a educação superior, se consolidaram, a partir de 1988, contextualizadas nessa ordem constitucional. Todos esses avanços constitucionais, que inauguraram uma nova era para as políticas sociais no Brasil, poderiam ser elencados como tendência macropolítica vigente no período.

Não obstante, segundo Kerstenetzky (2012) o estado de bem-estar no Brasil encaminhou-se do “universalismo básico”⁴⁰ para o “universalismo estendido”⁴¹,

⁴⁰ O universalismo básico consiste de cobertura universal, promovida pelo Estado, para que sejam preservados os direitos de cidadania (MOLINA, 2006).

caracterizado pela reestruturação das políticas sociais, fortalecendo o paradigma da justiça social, inaugurado pela nova ordem constitucional. Essa teria sido a terceira das “três longas ondas de inovação institucional e difusão de direitos sociais no Brasil” (KERSTENETZKY, 2012, p. 181), e que encaminharam a expansão do estado do bem-estar, que a autora define como “bem-estar tardio” (KERSTENETZKY, 2012, p. 153). Estaria em curso uma reestruturação das políticas sociais, não foi apenas no sentido de mitigar as injustiças sociais, mas de prevenir novas injustiças. Além dessas duas tendências, a “Reforma do Estado”, encaminhada então por um recém-criado e específico Ministério, inaugurou um novo momento para a administração pública federal. Essa reforma foi implementada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, Dec. Nº 1.738, 1995), que incorporou à administração pública uma lógica gerencial, segundo Sacramento e Pinho (2015, p. 390). A forma de administração gerencial incorporou novas premissas a serem perseguidas pela administração pública. Dentre essas premissas, podem ser destacadas várias tendências, como: a descentralização e desconcentração de competências; a utilização de indicadores de larga escala; as novas medidas para assegurar a transparência e a responsabilização dos setores da administração pública; a utilização de tecnologias de informação; o incentivo à competitividade; a regulação pelo mercado consumidor; e a busca da satisfação do usuário dos serviços públicos (ABRÚCIO, 1997; PAULA, 2005).

Segundo Sacramento e Pinho (2015, p. 391), no entanto, o gerencialismo agregou-se, como um “novo caminho”, a caminhos já trilhados e encontrou resistências. Nunes (1997) enumerou e analisou as quatro gramáticas que estruturavam as relações entre o Estado e a sociedade, ou seja, as políticas públicas no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos (ou meritocracia). Essas quatro gramáticas foram se combinando, a partir dos anos 30, e hoje essas raízes ainda estão bem vivas na cultura política e administrativa, com impacto no o processamento das políticas públicas. Com o final da ditadura militar e do o nacional-desenvolvimentismo e com a abertura democrática, o corporativismo e o clientelismo saíram de cena, oficialmente, apesar de continuarem influenciando os bastidores da política pública, restando, como dominantes, as gramáticas burocrática e gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996). Sendo assim, a lógica gerencial, segundo

⁴¹ O universalismo estendido consiste de cobertura para que os direitos de cidadania sejam preservados e atendidos para todos os segmentos até então excluídos da cobertura da política social (TEODORO, DELGADO, 2003).

Sacramento e Pinho (2015) e Paes de Paula (2005), mesclou-se com práticas tradicionalmente arraigadas, próprias à gestão burocrática.

O insulamento burocrático no Brasil, segundo Bresser Pereira (1996), foi a estratégia encontrada pelas elites sociais e econômicas para “driblar as arenas controladas pelos políticos” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 26), tendendo a desenvolver estruturas rígidas para o controle administrativo. Fortaleceu-se e floresceu na década de 1960. Para Loureiro (2015), os pressupostos do insulamento burocrático são: (1) a crença de que as burocracias que formulam e deliberam nas arenas de políticas públicas precisam se preservar em relação às pressões clientelistas e aos interesses privados; (2) a crença de que as burocracias estão melhor aparelhadas e preparadas do que os políticos, para orientar as intervenções do Estado no social (p. 448).

Para Bresser Pereira (1998), a política pública deve se pautar por princípios do modo de gestão gerencial. Portanto, princípios como: (1) a competitividade e a eficiência (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 33); (2) a “redução dos custos da administração federal”; (3) o “fortalecimento do núcleo estratégico”; (4) a “implantação de agências executivas e das organizações sociais”; (5) a “responsabilização da administração pública”; e (6) a “priorização do atendimento ao cidadão” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 33-34). Afirma ainda que a reforma gerencial, implantada na administração pública, aperfeiçoa o modo de gestão burocrático, flexibilizando seus princípios (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 35). Segundo Paes de Paula (2005), esse movimento, que se ampliou mundialmente, propunha a reestruturação da administração pública, com foco nas dimensões econômico-financeira e institucional- administrativa.

Segundo Paes de Paula (2005), alguns aspectos contraindicam o modo de gestão gerencial, considerando alguns dos aspectos de implementação da reforma administrativa (PAES DE PAULA, 2005, p. 41). São esses: (1) a contradição entre a proposta participativa e a tendência centralizadora do processo decisório, que não foi abandonada, refletindo-se na dificuldade prática de construir e conviver com canais de efetiva participação e transparência do processo decisório; (2) a valorização da estrutura e do controle em prejuízo da dimensão social da política pública; (3) o fato de não ter sido construído nacionalmente, mas imposto pela política internacional. Paes de Paula compara os princípios do modo de gestão gerencial e do modo de gestão societal. A proposta do modo de gestão societal, segundo a mesma autora: (1) valoriza a participação nos espaços decisórios e de formulação das políticas; (2) propõe a

reestruturação do projeto político da Nação, buscando um modelo próprio de desenvolvimento para a gestão pública; (3) privilegia a dimensão sócio-política; e (4) valoriza as organizações e gestões locais (PAES DE PAULA, 2005, p. 41).

No entanto, além dessas tendências macropolíticas que influenciavam todas as áreas da política pública no Brasil, existiam as tendências que influenciavam as políticas públicas dedicadas à educação superior no período. Primeiramente, existia a questão da diversificação do sistema de ensino, pelo ingresso massivo das empresas educacionais, que levou à reconfiguração do sistema de ensino e necessariamente às políticas para a graduação. Se por um lado, a demanda que emergia do nível médio de ensino, que havia se expandido, reclamava pela expansão do acesso no nível superior de ensino, especialmente para a graduação (SCHWARTZMAN, SCHWARTZMAN, 2002), por outro lado, a forma como o governo decidiu resolver a questão enfrentou forte oposição na academia.

A reforma e busca pela democratização do ensino superior nacional, desde 1968, já mostrava sinais de que a opção dos governos se voltava para o setor privado. Nesse primeiro momento, predominou o ingresso das IES confessionais, filantrópicas e comunitárias. A normatividade foi flexibilizada, desde então, para permitir a reconfiguração do sistema de ensino e a reclassificação das categorias administrativas das IES (SCHWARTZMAN, 2007; MARTINS, 2009, p. 8). Essa reconfiguração do sistema suscitou a oposição do grupo de IES públicas e trouxe um novo grupo de interesses para protagonizar, junto com o primeiro grupo, as disputas pelo financiamento governamental (SCHWARTZMAN, 2007; MARTINS, 2009).

Na década de 1990, especialmente a partir de 1994, houve uma aceleração do crescimento da rede de natureza privada e empresarial, levando à nova reclassificação das categorias administrativas (SCHWARTZMAN, SCHWARTZMAN, 2002; CUNHA, 2003). A opção assumida nos dois governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que foi a de induzir a democratização do ensino superior ampliando a oferta a partir do crescimento do setor empresarial, foi desaprovada não porque fosse negativa a opção pela expansão da rede privada de ensino, mas porque foi encaminhada sem zelo pela qualidade, permitindo, indistintamente, o surgimento de IES “sem docente qualificado e sem a infraestrutura mínima necessária ao seu funcionamento” (MICHELOTTO, COELHO e ZAINKO, 2006, p. 193).

Apesar de lançar como desafio a necessidade de fortalecimento das universidades públicas, tendo em vista seu conjunto constituir-se em “núcleo

estratégico” (Lei nº 10.172, 2001, p. 27) formador e produtor de conhecimentos, de soluções para os problemas nacionais, e provedor dos quadros docentes em todos os níveis do ensino, o PNE (2001) indicou em seu texto a importância que precisava ser atribuída ao processo de expansão da rede privada. Essa última, segundo o documento público, ramificara-se no atendimento das realidades regionais interioranas ou socioeconomicamente desfavorecidas e não contempladas pela rede pública. Havia a indicação de que essa via de expansão representava uma política de democratização de baixo custo para o Estado. Essa política veio na esteira da orientação dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, que impunham como prioridade que os sistemas educacionais deviam reduzir o custo da oferta e ao mesmo tempo ampliá-la (CARNOY, 2002, p. 57).

Os organismos multilaterais, além de influenciarem o rumo da política de expansão, segundo Sobrinho (2010), também passaram a operar mundialmente como “centros na determinação dos critérios de qualidade e de políticas acadêmico-científicas, com forte impacto nos mecanismos de avaliação, acreditação, financiamento, modelos institucionais, prioridades de investigação e prestígio no sistema de educação” (SOBRINHO, 2010, p. 200). A lógica da acreditação passou a entender, segundo a proposta desses organismos, que a avaliação seria um mecanismo certificador do produto, assim como deveria ser operada remotamente por um sistema de controle. Esse sistema vincularia a política de financiamento aos seus resultados, que seriam medidos por procedimentos de larga escala (SOUZA, OLIVEIRA, 2003, p. 875).

A Declaração de Bolonha (1999) trouxe consigo crenças sobre a importância do desenvolvimento da capacidade competitiva entre os sistemas de ensino com atenção para a promoção da empregabilidade; sobre a necessidade de desenvolver cooperação pedagógica nos sistemas e entre eles; sobre a importância do desenvolvimento de metodologias comparáveis para tratar a questão da qualidade da oferta; e sobre a necessidade de constante apoio, supervisão e ajustamento da oferta, respeitando a diversidade. Outro ponto tratado pelo Processo de Bolonha foi a importância da autonomia das Universidades, que desempenham o papel de assegurar “que o ensino superior e os sistemas de estudo se adaptem às necessidades de mudança, às exigências da sociedade e aos avanços do conhecimento científico” (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999, p. 1). Essa crença fortaleceu o debate sobre autonomia didática, científica e financeira das universidades brasileiras. A questão da autonomia

universitária, que já era tema de interesse na década de 1990, foi fortalecida na década seguinte, sendo sustentada na produção de estudiosos da política para a educação superior como, por exemplo, Cunha (2003), Trindade (2004) e Weber (2010), que se referenciavam na Declaração de Bolonha.

Não obstante, os problemas causados pela inadimplência, pela evasão e pela massificação do ensino, que decorreram da política de expansão implantada nos governos de Fernando Henrique Cardos, passaram a ser objetos de preocupação por parte da política educacional para o ensino superior e da academia. No entanto, os governos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva não abandonaram o propósito de continuar expandindo a rede privada de ensino, permanecendo na mesma orientação adotada pelo Plano Nacional de Educação (PDE) para o decênio de 2001 a 2010 (Lei nº 10.172, 2001, ps. 22-29). Para tanto, adotaram uma nova estratégia que visava resolver o problema da inadimplência e do esvaziamento, que ameaçava de falência as IES privadas. Essa estratégia foi a criação do PROUNI, programa federal que passou a oferecer bolsas para os alunos carentes. Conforme argumentaram Michelotto, Coelho e Zainco (2006), essa nova estratégia não resolveu o problema da qualidade.

Vários autores têm se dedicado a analisar o PROUNI como perspectiva de ampliação do acesso à educação superior e, portanto, como um instrumento de democratização da educação superior. Mas, as análises invariavelmente questionam a sua eficiência como política pública, pois a sua concepção é pouco consistente no que tange à permanência do estudante, elemento fundamental para sua democratização (MICHELOTTO, COELHO e ZAINCO, 2006, p. 194).

O Século XXI trouxe consigo um novo formato de sistema de ensino superior. Esse novo formato, combinando três diferentes tipos de IES, acabou levando à polarização do debate sobre as políticas para a educação superior. Essa polarização se deu entre três grupos que representavam os interesses que mobilizavam as IES públicas, as IES confessionais e filantrópicas e as IES empresariais. Os três grupos militavam a favor de mudanças nas políticas para a educação superior. O debate se pautava em torno de algumas questões nevrálgicas, dentre essas o financiamento, a qualidade, a avaliação e a regulação do sistema de ensino e da graduação, segundo relataram Schwartzman (2002) e Cunha (2003).

A preocupação com a qualidade do ensino superior de graduação, com a regularidade do sistema de ensino e com as condições de oferta, motivou a busca

governamental pela reformulação da política de acreditação. Esse período de reformulação, além de estar contextualizado pela transição do estado de bem-estar no Brasil, pela combinação da nova gramática gerencial à antiga gramática burocrática, pela emergência da proposta societal, pelo Processo de Bolonha, pelas interferências dos organismos multilaterais na política educacional do Brasil, ainda estava implicado pelo processo de expansão do sistema de ensino superior, que vinha se desenrolando desde a década anterior. Sendo assim, a gestão federal da política para a educação superior, as IES e seus gestores, as diversas associações interessadas, os profissionais da educação superior, os estudantes e os intelectuais da academia, no início deste século, envolveram-se nos debates no campo sobre a acreditação do ensino de graduação, cujas principais questões serão trazidas para a análise no próximo tópico.

4.1.2 Principais questões debatidas no campo sobre a política de acreditação da graduação

Este tópico reporta às principais questões sobre a política de acreditação debatidas por estudantes, professores, técnicos, gestores das IES e organizações da sociedade civil, a partir da análise do relatório publicado, em 2003, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Esse relatório sintetizou as contribuições feitas nas audiências públicas, que subsidiaram os trabalhos da Comissão Especial de Avaliação (CEA), realizados em 2003.⁴²

Nas audiências públicas convocadas pela SESu, foram ouvidos diversos segmentos, dentre esses: a Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (Abmes), a Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), a Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), o Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Concefets), o Fórum Nacional de Extensão e Ação Comunitária das Universidades e Instituições de Ensino Superior Comunitárias, o Fórum de Pró-Reitores

⁴² BRASIL, MEC. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior–SINAES. Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior. **Brasília, agosto de**, 2003.

de Graduação (FORGRAD), a Federação de Sindicatos de Trabalhadores em Educação das Universidades Brasileiras (FASUBRA), o Movimento dos Sem Terra (MST), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a União Nacional dos Estudantes (UNE) (BRASIL, 2003, p. 9).

Além das representações dessas organizações nacionais, diversos especialistas e gestores, conhecedores e atuantes na área da educação superior foram chamados a depor tanto sobre proposições para o futuro como sobre as experiências passadas. Portanto, o que se pode constatar é que estavam presentes representações ligadas aos três grupos que se mobilizavam em torno do debate sobre os temas de educação superior, inclusive a acreditação, e que eram antagônicos em relação a muitas questões, porque representavam, respectivamente, as IES públicas, as IES filantrópicas, confessionais e comunitárias e as IES empresariais, conforme identificou Schwartzman (2002). Apesar dos antagonismos, o relatório da CEA registrou o consenso em relação a vários dos pontos discutidos nas audiências públicas.

No que se referiu à avaliação do sistema de ensino superior, o consenso era de que os resultados dos procedimentos deviam servir para subsidiar as políticas para o ensino de graduação na correção de algumas anomalias diagnosticadas pela gestão central, no estabelecimento de metas de curto e longo prazo, aprimoramento dos resultados do ensino superior e das diretrizes para a oferta de cursos de graduação (BRASIL, 2003, p. 23, 36, 57). A principal anomalia da política apontada foi a padronização excessiva, que levava ao engessamento das atividades acadêmicas e desrespeitava a identidade e a vocação das IES, historicamente construídas, além de não considerar a importância das características dos contextos locais e regionais (BRASIL, 2003, p. 56).

Foi ressaltada, nas audiências públicas, segundo o documento analisado, a necessidade de que a definição das dimensões avaliativas e da estruturação dos instrumentos levasse em conta as especificidades próprias aos cursos, às áreas de formação e à modalidade de ensino (presencial e a distância), uma vez que os instrumentos de avaliação *in loco* eram padronizados para todos os casos. Da mesma forma, no que se referiu às IES, foi enfatizada a preocupação de que a definição de dimensões avaliativas e a metodologia dos instrumentos respeitasse as diferentes naturezas e tipos de organizações com que tratavam (BRASIL, 2003, p. 62). Ainda, foi levantada a necessidade de que a autoavaliação deveria ser fomentada, no âmbito das IES e referenciar as avaliações externas (BRASIL, 2003, p. 41, 55, 56, 70).

Foram citadas anomalias funcionais nos procedimentos avaliativos. A primeira se referiu à redação do Manual de Avaliação, uma vez que era impreciso quanto aos itens a serem avaliados, o que confundia IES e avaliadores. Outra questão que se levantou dizia respeito a inconsistências no método de cálculo dos indicadores (BRASIL, 2003, p. 37-38). Foram também reportados problemas com a logística e com a organização das avaliações *in loco*, por exemplo, pela ausência de coordenação para as comissões, designação de avaliadores inexperientes, além da curta duração da visita avaliativa (BRASIL, 2003, p. 38). Outra questão levantada foi ausência de articulação efetiva entre procedimentos regulatórios e avaliativos. Foi consensual a responsabilidade de a SESu estruturar um sistema integrado de processamento. Houve críticas à funcionalidade do processamento eletrônico no *Sapiens*, como capacidade de armazenamento e indisponibilidade de acesso (*Sapiens*), dentre outras disfuncionalidades que inviabilizava o atendimento aos prazos processuais (BRASIL, 2003, p. 37).

No que se referiu ao Exame Nacional de Cursos (ENC), havia inquietações em relação às estratégias de implementação, assim como em relação aos princípios e valores do ensino superior. No primeiro caso, foram citados problemas de operacionalidade, como apuração dos resultados, logística da aplicação e excessivo ônus para alunos e IES. Foi criticado o fato de sua formulação não estar subsidiada nas diretrizes nacionais para os cursos de graduação, além de gerar conceitos elevados à condição de indicadores de qualidade, incentivando *rankings* e engessamento da condução pedagógica do ensino de graduação (BRASIL, 2003, p. 58).

Nos procedimentos regulatórios, o que preocupava o campo, conforme ficou constatado, não era o fato de serem necessários para a fiscalização e o monitoramento, mas o fato de que a política os tinha como principal foco, privilegiando o controle e a conformação do sistema, em prejuízo da promoção do processo educacional em sua dimensão socializada (BRASIL, 2003, p. 57). Foram expressas preocupações pelo fato de os procedimentos avaliativos terem uso limitado, destinado a instruir o processamento dos atos autorizativos e não terem significado para a condução da política para a educação superior (BRASIL, 2003, p. 57). Ou seja, a avaliação, segundo identificado, servia aos instrumentos de controle. A partir da análise das questões demandadas pelos participantes das audiências públicas, foi possível identificar a clara inquietação em relação às anomalias funcionais da política de acreditação, na forma como vinha sendo implementada. Porém ficou evidente a insatisfação em relação a

questões de fundo. Nesse sentido, o fato de a política estar focada no controle parecia traduzir conflitos instalados na sociedade, segundo as percepções dos atores mais envolvidos com o dia a dia da educação superior no Brasil.

Observaram-se insatisfações no campo tanto no que se referia à formulação como à implementação da política de acreditação. Baumgartner e Jones (2009) e Haas (2016) reconhecem que o contexto externo tende a influenciar as políticas de subsistema, uma vez que a formulação de políticas de subsistema “takes place within an ever-changing social and political environment” (BAUMGARTNER, JONES, 2009, p. 201). Acrescenta Haas (2016, p. 87) que o “collective debate” pode influenciar os governos, levando-os a identificar novos interesses e reformular as políticas públicas. No entanto, para Haas (2016), as redes epistêmicas desempenham papel relevante nesse processo, tendo em vista suas capacidades para identificar problemas sociais, produzir conhecimento especializado e propostas para a mudança, a partir de bases axiológicas e normativas comuns, além de também empreender politicamente. Portanto, cabe analisar se de fato a atuação da rede de acadêmicos pode ser caracterizada a partir desses pressupostos, o que será tratado adiante. De forma complementar, também avaliar-se-á a produção dessa rede em função de potenciais subsídios para promoção da inovação política e a valorização da função formativa da política de acreditação.

4.2 Determinante Externa: Empreendimento da Rede de Acadêmicos

Redes epistêmicas, efetivamente, segundo as análises de Haas (2016), surgiam a partir de pequenos núcleos de acadêmicos, cientistas e profissionais de campo, que depois expandiam-se, trazendo para a mesma causa outros cientistas e profissionais e conquistavam respeito e credibilidade junto à sociedade, ao campo e aos governos. Nesses casos, havia um núcleo central de cientistas que ganhavam destaque no debate de temas específicos de meio ambiente, como efeito estufa e poluição marinha, dentre outros, dando origem a diversas redes epistêmicas. A ampliação do debate no meio acadêmico e científico, assim como o maior volume de produções, fortaleceram a capacidade de influenciar o debate sobre o tema, aumentando de outro lado também a insatisfação e a pressão contra políticas vistas como disfuncionais.

No entanto, conforme visto, havia três grupos que debatiam sobre a educação superior e conseqüentemente sobre a política de acreditação, o que significava uma divisão de forças entre essas três frentes. No entanto, conforme identificado nas

audiências públicas, das quais participaram associações que representavam os interesses das IES de natureza pública (federais, estaduais e municipais), das IES de natureza privada filantrópicas e confessionais, assim como das empresariais, havia unanimidade em relação a muitas questões colocadas (BRASIL, 2003, 55-57), conforme vimos no tópico anterior. Em outros pontos, por exemplo, como o “modelo de avaliação orientado à elaboração de *rankings*” (p. 58), apesar de não haver unanimidade, a Comissão Especial de Avaliação (CEA) apontou que muitas foram as IES que registraram críticas ao Exame Nacional de Cursos (ENC).

Convergências são também anotadas nas propostas formuladas quanto à dinâmica a ser adotada na vivência do processo avaliativo, sendo proposto que o processo de avaliação institucional se inicie no âmbito de cada IES por intermédio da autoavaliação, sendo seqüenciado por processo de avaliação externa, procedido por comissões de pares, que tenha como ponto de partida a avaliação produzida internamente, considerando dados quantitativos e qualitativos e, quando couber, a articulação entre o ensino de graduação e a pós-graduação. O processo de avaliação externa, por sua vez, deverá conduzir a uma nova síntese que consolida a avaliação institucional a ser publicamente apresentada e discutida, e orientará as tomadas de decisão tanto institucionais como as que cabem à instância estatal, considerando as definições de políticas do ensino superior e de avaliação estabelecidas (BRASIL, 2003, p. 56).

Os resultados da pesquisa bibliográfica e da análise bibliométrica produzidas pela equipe de pesquisa do Grupo em “Políticas, Equidade e Financiamento da Educação Pública”, responsável também pelo Projeto “Determinantes do Sucesso Educacional no Brasil”, permitiram identificar um volume relevante de produções sobre o ensino superior de graduação, assim como de produções que tratavam do tema avaliação nos diversos níveis de ensino. Ou seja, na última década esses dois temas despertaram o interesse do meio acadêmico, o que levou, em consequência, os periódicos a abrirem espaço para a difusão do conhecimento produzido. Por outro lado, a mesma análise bibliométrica evidenciou um significativo acúmulo de conhecimento em torno desses temas. Apesar de haver uma “proporcionalidade nos estudos acerca dos níveis educacionais”, segundo o Relatório do Grupo de Pesquisa (2016, p. 13) [mimeo], entre a totalidade de artigos publicados, os

Artigos que tratam de Educação Infantil somam 43,77%; Educação Fundamental 53,36%; Ensino Médio 46,12%; artigos que expressam a maior quantidade são os de Ensino Superior totalizando 54,39%; Pós-

graduação e Ciência & Tecnologia são expressos por 29,81% (Relatório do Grupo de Pesquisa, 2016, p. 13) [mimeo].

Evidências de que a mobilização de acadêmicos, o acúmulo de publicações sobre o tema e o crescente interesse do meio universitário, profissional e científico são alguns dos pressupostos relacionados por Haas (2016) que apontam o empreendimento de uma rede epistêmica. A difusão do conhecimento produzido, conforme visto no Capítulo 2, é estratégica, porque constitui uma das principais formas de fazer com que a produção desse tipo de rede chegue a várias classes de atores, ganhando condições para influenciar a política pública e conquistar reconhecimento de governos (HAAS, 2016, p. 29).

A análise qualitativa, efetuada a partir da base de dados bibliográficos disponibilizada pelo Grupo de Pesquisa, permitiu identificar uma rede de acadêmicos, cientistas e educadores que publicaram especificamente sobre esse tema ao longo desse período. Dentre esses estavam: Bertolin (2009), Cunha (2003, 2007, 2010), Sobrinho, Morosini, Martins (2000, 2009), Belloni (1997), Ristoff (1997, 2000, 2004), Barreyro (2008), Rothen (2007, 2011), Dourado (2002, 2007), Trindade (2004), Sguissardi (1997), Zainko e Catani (2001). Alguns dos integrantes desse grupo foram recrutados pelo MEC para compor a Comissão Especial de Avaliação (CEA) em 2003 (BRASIL, 2003, p. 7). Abaixo está transcrita a relação dos integrantes da CEA.

Presidida pelo professor José Dias Sobrinho (Unicamp), esta Comissão Especial de Avaliação foi integrada pelos seguintes membros: professores Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hégio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (Capes), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Júnior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (Inep), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (Unisinos), Maria José Jackson Costa (UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (Inep), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (Furb) e pelos estudantes Giliete Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a União Nacional de Estudantes (UNE) (BRASIL, 2003, p. 7).

O que se percebeu, pela constituição da CEA, é que foi predominante a participação de acadêmicos provenientes de IES de natureza públicas. Apesar disso e dos antagonismos em relação a muitas questões, o grupo das IES filantrópicas, confessionais e comunitárias e das IES empresariais, identificados por Schwartzman

(2002), não impediu que estivessem representados nas audiências públicas e que suas participações fossem registradas no relatório final da CEA.

A conquista da colaboração de organizações civis, nesse caso, especialmente dos periódicos científicos, foi relevante para favorecer a difusão, fortalecendo o empreendimento da rede, pela adesão de novos debatedores que passaram a enriquecer a produção. O levantamento das publicações e os resultados da análise bibliométrica produzidos pelo Grupo de Pesquisa evidenciaram essa ocorrência. A leitura e a análise das publicações revelaram como estava direcionado o empreendimento dessa rede no debate da política de acreditação, o que permitiu observar um comprometimento em influenciar a política de acreditação, levando-a a reestruturar-se. Haas (2016) conceituou que redes epistêmicas se congregam em torno das questões de políticas públicas produzindo crenças causais e propostas que são encaminhadas e muitas vezes incorporadas pelos arranjos de governança (HAAS, 2016, p. 23). Efetivamente, foi percebido, na análise do relatório da CEA e das publicações do período, que havia produção acadêmica sobre a política de acreditação, que o empreendimento estava sustentado por crenças causais e propostas que se contrapunham ao estilo adotado pela governança pública, o que evidenciou a presença das determinantes que levam à mudança qualitativa, conforme identificado por Haas (2016).

Uma das principais questões que movia os integrantes do empreendimento dessa rede era a questão da autonomia didático-pedagógica das IES. Assim, Ranieri (1997, p. 38) considerou a autonomia acadêmica fundamental para efetivar e enriquecer o processo educacional; Sguissardi (1997) compreendeu-a como pressuposto que leva à necessidade de autoavaliação institucional ser integrada à política; Catani e Oliveira (2008, p. 2) consideraram-na como uma prerrogativa que fundamenta a atividade das IES, devendo ser respeitada pela formulação e implementação da política educacional; Sobrinho (2010, p. 215) reconheceu que a autonomia restava ameaçada pelo uso de indicadores de qualidade, considerados a partir de metodologia quantitativa e de larga escala; Martins (2000, p. 45) compreendeu a necessidade de reflexão sobre a autonomia das IES, com o fito de capacitar institucionalmente essas entidades.

Trindade (2004) considerou como um importante desafio a ser enfrentado pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva, para reformar a educação superior, o resgate da autonomia universitária e uma nova proposta de avaliação, uma vez que não são fins em si mesmas. Considerou que a avaliação é importante, sendo necessária para que as IES, de qualquer natureza (pública ou privada) e categoria administrativa, zelem por

determinados padrões de referência, sem que com isso ocorra desrespeito por parte da gestão do processo à autonomia didática e científica e às diferentes necessidades que se apresentem regionalmente (TRINDADE, 20004, p. 835). Nessa argumentação o autor não exclui o Estado da atuação no processo de avaliação, mas reclama da tendência ao autoritarismo que bem marcava a política educacional desde 1920. A justificativa apresentada é de que a:

avaliação da educação superior é condição para assegurar que a autonomia não isole as instituições autônomas dos controles do Estado e da sociedade, como se educação fosse um bem privatizável por entes públicos ou privados. Em contrapartida, se internamente qualquer instituição de educação superior deve assegurar autonomia da comunidade em face dos seus mantenedores públicos ou privados, é pela democratização do acesso às instituições de ensino superior que se estabelece o elo entre elas e a sociedade que as mantém. (TRINDADE, 2004, p. 839).

Outra questão trazida como central ao debate e à produção acadêmica sobre acreditação foi a valorização da identidade institucional. O empreendimento se mostrou alinhado neste sentido, ressaltando a importância de se considerar essa questão como central para nortear a política de acreditação. Bertolin (2009, p. 137) trata do risco que o desrespeito da política nacional por esse valor descaracterize o processo educacional. Sobrinho (2010, p. 208) ressalta a importância de que a identidade e as especificidades de cada Instituição sejam respeitadas pela política; Ristoff (2005, p. 33) referiu que a autonomia institucional está referenciada na identidade histórica que a IES desenvolve em sua relação simbiótica com a sociedade, a partir do entorno societal; Morosini (2009) ressaltou a importância de “respeitar a identidade, a missão e a história das IES, entender que essas devem ser avaliadas globalmente” (MOROSINI, 2009, p. 445).

Os acadêmicos dessa rede partilhavam percepções axiológicas similares ou complementares sobre questões fundamentais que deveriam ser levadas em conta para a formulação de uma nova política de acreditação. Também faziam referências uns aos outros, como foi possível perceber pela análise de suas obras, assim como produziam em coautoria. Essas circunstâncias evidenciaram haver alinhamento comunitário em torno de um só empreendimento. Por exemplo, Rothen e Barreyro (2006) produziram em coautoria e citaram Bertolin (2004); Morosini, em 2006, citou Barreyro (2003); Bertolin (2009) citou Sobrinho (2003) e Sguissardi (2005). Calderón, Poltronieri e Maciel Borges (2011), assim como Souza e Oliveira (2003), acompanharam os argumentos de Sobrinho (2010), criticando a prática de rankings a partir de indicadores

de qualidade subsidiados unicamente em exames de desempenho dos alunos, da mesma forma que fizeram Barbosa, Freire e Crisóstomo (2011). Amaral (2006) acreditava que para a avaliação institucional as IES e suas comunidades institucionais deveriam poder acessar amplamente as informações sistematizadas constantes das bases de dados oficiais.

O levantamento e a análise qualitativa da base de dados disponibilizada permitiram identificar o surgimento de publicações que traziam para o debate sobre acreditação incidentalmente outros temas relacionados à educação superior. Foram identificados vários casos: Oliveira (2007) tratou da valorização das práticas profissionais e remeteu-se à questão da avaliação do ensino superior como medida necessária para tanto; Ferreira (2012) tratou da política de financiamento da educação superior e conectou a questão à necessidade de eficácia da política de acreditação, acompanhado Amaral (2008); Dourado (2001, 2002) tratou da gestão acadêmica e destacou a ingerência das medidas regulatórias e avaliativas sobre a IES; Paiva (2008) tratou da equidade no ensino superior e colocou como primordial que a avaliação se preocupasse em garantir essa dimensão para a educação superior; Haddad (2008) tratou da formação dos profissionais para a educação básica e argumentou sobre a importância do SINAES para tanto.

Haas (2016) reconheceu que esse tipo de rede se concentrava em torno de núcleos iniciais dos quais e “a common policy enterprise: a set of practices associated with a central set of problems which have to be tackled”.⁴³ (HAAS, 2016, p. 175). Sua análise tratou de identificar como essas redes percebiam as questões problema em relação a determinado campo e como compreendiam as abordagens que deviam ser adotadas por determinada política. Integrantes dessas redes, em geral, podiam vir a ser convocados como consultores por governos, que se mostravam interessados em buscar novos subsídios para superar crises e anomalias em alguma política pública (HAAS, 2016, p. 95). Esses integrantes, porém, atuavam no sentido de canalizar as demandas do campo e estruturar propostas a partir das bases axiológicas e normativas comuns, que instruíam seu empreendimento.

A convocação da Comissão Especial de Avaliação (CEA), em 2003, conforme foi visto acima, é mais uma das evidências que aponta a existência de um empreendimento por parte da rede de acadêmicos e de que estava direcionado à política

⁴³“Um empreendimento comum: um conjunto de práticas associadas a um conjunto central de problemas que devem ser abordados” (tradução sugerida).

de acreditação. Essa rede, efetivamente, dispôs-se a colaborar com o MEC nesse sentido, canalizando os debates do campo, os princípios e valores que sustentavam sua produção e oferecendo propostas para a criação e consolidação do SINAES, que serão analisadas no próximo tópico. A efetiva mobilização da rede de acadêmicos, seu fortalecimento pela ampliação do número de cientistas e acadêmicos, que se associaram ao núcleo inicial, a existência de uma produção acadêmica especializada sobre a política de acreditação, a afluência de críticas e crenças causais comuns ou combinadas em torno de encaminhamentos que se opunham à política vigente, como será visto no próximo tópico, evidenciaram que houve um empreendimento qualificado no mesmo sentido conceituado por Haas (2016). Outra evidência que permitiu caracterizar o empreendimento da rede de acadêmicos, segundo os pressupostos dessa mesma teoria, foi o fato de sua mobilização e produção terem conquistado respeito e reconhecimento fora da academia, tendo em vista que a sociedade civil organizada se mobilizou para contribuir com a análise da CEA.

A análise deste tópico evidenciou que o empreendimento da rede de acadêmicos pode ser caracterizado como possível determinante, influenciando a política de acreditação no período, de acordo com teoria de Haas (2016). Da mesma forma, evidenciou que havia proatividade política intencionalmente dirigida para influenciar a política de acreditação. Segundo Haas (2016), esse tipo de empreendimento tende a propiciar mudanças qualitativas, pois permite o surgimento de novas propostas a serem apresentadas para as governanças públicas, uma vez que desafiam dogmas instalados na cultura institucional. Portanto, o próximo tópico se destina a analisar o conteúdo da produção dessa rede, que sustentou os debates no campo, inclusive referenciando os trabalhos da CEA. O objetivo será identificar se e como as ideias, as propostas da rede de acadêmicos, que vinha militando em favor de uma nova formulação para a política de acreditação, assim como as questões levantadas nos debates no campo, foram incorporadas à proposta apresentada ao MEC.

4.3. Determinante Externa: Produção da Rede de Acadêmicos

Foi visto no Capítulo 2 que as produções intelectuais especializadas de redes de acadêmicos, cientistas e profissionais, assim como seus empreendimentos estrategicamente direcionados para provocar mudanças na política pública, levam à inovação das políticas setorializadas, como é o caso das políticas educacionais, por

exemplo. Por isso, optou-se por trazer a teoria de Haas (2016) como referencial para análise do caso da política de acreditação para o ensino superior de graduação. Esse tipo de produção, conforme foi visto, possui o condão de possibilitar a inovação da política, quando desafia os dogmas estabelecidos em culturas burocráticas, que costumam levar ao engessamento das políticas de subsistema.

Neste tópico, a análise se fará sobre a produção acadêmica do período, assim como o relatório da CEA, com o objetivo de identificar se as publicações no período, efetivamente, convergiram em busca de apontar as anomalias da política, propondo medidas de inovação em favor das demandas que se apresentavam no campo. A análise dos artigos acadêmicos se fará a partir da base sistematizada de dados bibliográficos e das análises bibliométricas produzidas pelo do projeto de pesquisa “Determinantes do Sucesso Educacional no Brasil”, fomentado pelo Programa Observatório da Educação (OBEDUC).⁴⁴

4.3.1 *Princípios e crenças que subsidiaram a proposta da rede de acadêmicos*

O relatório da Comissão Especial de Avaliação (CEA) baseou-se em princípios e crenças que motivavam a rede de acadêmicos em seu envolvimento com o debate sobre a política de acreditação. A CEA foi integrada, majoritariamente, pelos mesmos acadêmicos que publicavam, alimentando as expectativas de mudanças. Por isso, optou-se por referenciar a presente análise nesse relatório e cotejá-lo com as publicações sobre o tema, explicitando a consistência dos conteúdos presentes em um e outras. Conforme já visto, não foi a primeira vez que o MEC buscou reestruturar o sistema de ensino superior e reformular os procedimentos avaliativos. Desde a década de 1980 o MEC já implantou o Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU (1983), o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB (1993), segundo Barreyro e Rothen (2007), convocou a Comissão Nacional Para Reformulação da Educação Superior – CNRES (1985) e o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior” – GERES (1989) (BARREYRO, ROTHEN, 2007).

Segunda a CEA, a política de acreditação deveria intervir no sistema de ensino, garantindo que a função social da educação fosse atendida (BRASIL, 2003, p. 63). Para tanto, seria necessário que o sistema de avaliação não apenas garantisse a prestação de

⁴⁴ <http://portal.inep.gov.br/observatorio-da-educacao>

contas à sociedade, mas também reconhecesse o fato de que as IES eram entidades complexas e autônomas, responsáveis por determinar seus próprios caminhos de forma integrada com as comunidades do seu entorno. O Estado, nesse caso, desempenharia o papel de mediador no procedimento de prestação de contas.

No relatório, foi afirmado que o desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico, o desenvolvimento social e o desenvolvimento econômico caminham juntos, portanto, cabe às IES e ao sistema de ensino integrarem esses três aspectos do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, foi ressaltado que a política não deveria perder de vista o respeito pela identidade de cada instituição. Portanto, caberia à governança da política fomentar a contínua construção do processo educacional, com respeito pela heterogeneidade do sistema e pela diversificação da oferta.

A segunda orientação, normalmente minoritária, assume as universidades como instituições heterogêneas e bastante diversificadas, surgindo neste contexto a avaliação institucional como um dispositivo com uma grande centralidade para a assunção, pelos diversos actores académicos, da necessidade de cooperar e de assumir formas de responsabilização colectiva pela relevância social, cultural e política das tarefas educativas e científicas que desenvolvem (SANTIAGO, POLIDORI, LEITE, 2003).

Sendo assim, o poder central não seria o avaliador, mas mediador do processo avaliativo, uma vez que o protagonismo do processo deveria ser assumido pelas IES, com liberdade para criar, pensar, criticar, aprender e produzir conhecimentos (BRASIL, 2003, p. 64). Não seria função da avaliação homogeneizar o sistema, ou mesmo engessar o processo educacional. Ficou, portanto, afirmada a crença acadêmica de que a autonomia institucional não rivaliza com a função avaliativa.

O SINAES deve evitar sua transformação em um processo meramente burocrático; seu compromisso é com a criação permanente de condições objetivas para a produção sistemática de elementos de reflexão e crítica. (RISTOFF, 2004, s/p.).

Para Ranieri (1997), as IES são as titulares do processo educacional, portanto a autonomia didática decorre dessa titularidade institucional e a compromete com o atendimento do direito social:

a autonomia universitária é uma garantia institucional que confere exequibilidade ao direito à educação superior, e que, portanto, se insere obliquamente no sistema de direitos humanos

assegurado pelo Estado Democrático de direito, na forma do art. 1º da Constituição Federal (RANIERI, 1997, p. 38).

A regulação e o controle deveriam referenciar a formulação e a implementação da política, no sentido de permitir não apenas planejamento, organização e promoção dos avanços necessários ao sistema de ensino, mas também reflexões e promoção do desenvolvimento da educação. Sendo assim, há que ser valorizada a colaboração dos segmentos universitários e da sociedade na formulação e implementação dos procedimentos, porque a “regulação não se esgota em si mesma” (BRASIL, 2003, p. 64).

Com efeito, o que mais tem caracterizado a acreditação praticada em diversas regiões do mundo, particularmente na América Latina, são os processos de controle e conformação, orientados a produzir efeitos legais e burocráticos (SOBRINHO, 2010, p. 19).

O sistema de avaliação deveria fornecer subsídios para referenciar as demais políticas para a educação superior, favorecendo a identificação dos novos objetivos educacionais a serem perseguidos. Por isso, a coleta, a organização e a sistematização das informações institucionais são importantes. Sendo assim, a autoavaliação institucional se tornaria um procedimento indispensável. Todo o tempo, a CEA deixou clara sua posição favorável à valorização dessa modalidade avaliativa, reconhecendo que esse procedimento autônomo deveria figurar como principal e primeiro referencial para os demais procedimentos avaliativos e regulatórios.

Por isso, a universidade não pode abrir mão de sua prerrogativa de ser a titular da avaliação institucional, não no sentido de ela se fechar em seu mundo próprio e recusar olhares externos, mas para garantir que a avaliação seja um instrumento que a ajude a melhor cumprir as missões que a sociedade historicamente lhe confia, e não como fator de dispersão de sua essência (SOBRINHO, 1997, p. 25).

As novas exigências sociais e econômicas e a política de expansão da educação superior levaram as IES a diversificarem suas propostas de atuação e a se especializarem. A diversificação levou à criação de modalidades de oferta, portanto, novos desafios passaram a ser impostos para a promoção do processo educacional. Dessa forma, as vocações desenvolvidas precisam ser valorizadas e apoiadas pela política de acreditação. Não se deveria tentar conformar diferentes realidades institucionais segundo um mesmo modelo pré-concebido de instituição ideal,

porque as especificidades e as características institucionais e regionais são tão intensas em sua diversidade que a tentativa de utilizar-se de mínimo divisor comum ou de médias significa, de fato, incorrer no equívoco metodológico de tentar comparar elementos e propriedades distintas, portanto não comparáveis (BELLONI, 1997, p. 9).

Os instrumentos avaliativos deveriam ser diversificados para permitir articulação entre as avaliações institucionais, dos cursos e do sistema de ensino. Para tanto, no momento de suas formulações, deve-se considerar que a finalidade precípua é a promoção do sistema de ensino e das demais políticas para a educação superior, porque “respeito à identidade não significa isolamento institucional, e sim condição para a solidariedade interinstitucional” (BRASIL, 2003, p. 66). Além disso, ao final, o processo avaliativo deveria permitir análises qualitativas e detalhadas, a partir de diferentes dimensões, articulando resultados parciais. De forma contrária, um determinado instrumento, ou procedimento, pode ser supervalorizado, em detrimento dos demais, simplificando um processo que é complexo por natureza.

Produtos e resultados são apresentados como representações da qualidade, como se fossem a própria qualidade, como se fossem entidades autossuficientes e independentes das realidades concretas em que fundam suas existências. Por isso, os processos que têm como finalidade assegurar a qualidade passam a ser identificados com ações de controle, que requerem rígida fiscalização, baseada em procedimentos burocráticos e legais objetivos e pretensamente isentos de valores (SOBRINHO, 2010, p. 11).

Como a formulação e a implementação de qualquer política pública não se resume a questões técnicas, evidenciam-se as relações de poder às quais servem. A larga utilização de técnicas e a profissionalização dos operadores e formuladores não pressupõe neutralidade. Não garante a legitimidade ética e política do processo (BRASIL, 2003, p. 67). O que garantiria a legitimidade seria a construção constante do processo, a partir de arenas participativas e reflexivas (BRASIL, 2003, p. 67).

Aí não se trata propriamente da qualidade social, comprometida com as necessidades e demandas legítimas da sociedade e das populações locais, e sim, daquilo que os especialistas e gestores determinam, relativamente a critérios, parâmetros mínimos, conceitos, metodologias, objetivos, usos dos instrumentos. Não estranha que, quando os especialistas, gestores e organismos de acreditação assumem maior protagonismo que os educadores e acadêmicos, a qualidade educativa tenda a ser o que eles definem como qualidade: a

conformidade com o que fora previamente definido por eles. (SOBRINHO, 2010, p. 9).

Por fim, as avaliações interna e externa deveriam integrar-se em um único processo contínuo (BRASIL, 2003, p. 68). Não se deveria compreendê-las como procedimentos pontuais, subsidiados em eventos isolados, sob o risco de desvirtuarem as percepções sobre o processo educativo, ao invés de promover a dimensão social desse processo. Avaliações pontuais tendem a restringir-se a poucas dimensões, servindo apenas para o engessamento do sistema educacional.

O gerencialismo pode ser compreendido não só como a tentativa de introduzir nas universidades um conjunto de instrumentos e de práticas de gestão típicas das organizações empresariais, mas também, na sua dimensão ideológica, como uma forma de identificar o seu governo com a gestão, abrindo o caminho para a “centralização da descentralização” e o exercício arbitrário do poder (SANTIAGO, POLIDORI, LEITE, 2003, p. 95).

Pelo exposto, evidenciou-se que a CEA e a rede de acadêmicos, que já vinha se mobilizando através de suas publicações desde o início da década, rejeitaram a concentração de competências e o isolamento das instâncias burocráticas, que comprometiam a funcionalidade e a atualização da política de acreditação. Em contraponto, invocaram pressupostos democráticos, como a participação e a dimensão social da política de acreditação. Apesar de compreenderem que a publicidade era importante, assim como a incorporação de conhecimentos teóricos e técnicos aos procedimentos, condenaram a supervalorização de procedimentos isolados e quantitativos, para a geração de indicadores de qualidade. Dessa forma, em relação a alguns dos pressupostos gerenciais, se posicionaram favoravelmente e, em relação a outros, foram desfavoráveis.

A avaliação do sistema de educação superior não deve ter como meta oferecer rankings ou classificações. É meta pobre ou insuficiente, por duas razões. Primeiro, porque a avaliação propriamente dita é mais ampla e oferece mais subsídios para a melhoria do sistema e para a tomada de decisão. Segundo, porque as especificidades e as características institucionais e regionais são tão intensas em sua diversidade que a tentativa de se utilizar de mínimo divisor comum ou de médias significa, de fato, incorrer no equívoco metodológico de tentar comparar elementos e propriedades distintos, portanto não comparáveis (BELLONI, 1997, p. 9).

Não obstante, outras tendências se mostraram presentes nos argumentos da rede de acadêmicos, assim como nas crenças e nos princípios incorporados à argumentação

da CEA. Algumas influências pareceram evidentes na argumentação da CEA, assim como da rede de acadêmicos. Essas influências apareceram quando foram trazidas questões como a necessidade de reestruturação da política de acreditação, com consequente descentralização, valorização da dimensão sócio-política, assunção de novas diretrizes e abertura da arena para que fosse possível a participação das IES e das suas comunidades no processo constante de formulação e implementação. Sendo assim, tanto a CEA como a rede de acadêmicos traziam, nas bases de sua produção, as influências conjunturais a que estavam submetidos sistemicamente, como o advento do “bem-estar tardio”, apontado por Kerstenetzky (2012, p. 181); o novo momento constitucional, conforme apresentado por Draibe (2003), Matijascic (2015) e Souza (2001); o debate levado, academicamente, por Paes de Paula (2005) sobre as impropriedades do resultado do hibridismo entre as gramáticas burocrática e gerencial, além de outros como Abrúcio (1997) e Santiago, Polidori e Leite (2003).

Ainda, duas outras conjunturas, próprias ao momento vivido pela educação superior e pelo sistema de ensino, que afetavam diretamente o subsistema, pareceram influenciar a argumentação da CEA e da rede de acadêmicos. Dessa forma, trazia as preocupações como o rumo assumido pela política de expansão, ressentindo-se da motivação de redução de custo, que a justificava (CARNOY, 2002, p. 57), e das consequências que se seguiram, conforme discutiram Souza e Oliveira (2003) e Sobrinho (2010). Dessa forma, a argumentação se sustentou na necessidade de tratar o resultado da ampliação da oferta via incentivo ao crescimento do setor empresarial, com adequada política de acreditação; da acentuada rejeição aos “rankings” e a vinculação de seus resultados à liberação do financiamento federal, que era incentivada pelos organismos internacionais como a OCDE e o Banco Mundial; o debate sobre a qualidade trazida pelo Processo de Bolonha (1999), que propunha um sistema de ensino superior que se adaptasse “às necessidades de mudança, às exigências da sociedade e aos avanços do conhecimento científico” (p. 1).

4.3.2 Proposta encaminhada ao MEC e ao INEP para subsidiar a reforma da política de acreditação

A CEA propôs a criação de comissões internas para proceder a autoavaliação das IES, resultadas nas Comissões Institucionais de Avaliação. Esse procedimento avaliativo serviria como referencial para as reflexões dos atores comunitários e da gestão das IES. Aos se tornarem públicos, eles poderiam ampliar e instrumentalizar a

reflexão por outros setores da sociedade. Por isso, todas as informações levantadas e as reflexões e conclusões da Comissão Institucional de Avaliação deveriam ser documentadas a fim de referenciar os avaliadores. Outra providência que se mostrou central, no texto da proposta, foi a necessidade de reformulação da metodologia do exame de desempenho. O novo exame, segundo a proposta, passaria a ser Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área (PAIDEIA), em substituição ao Exame Nacional de Cursos (ENC).

Foi sugerido um roteiro básico para subsidiar as avaliações internas e externas. Nesse roteiro foram estabelecidas algumas unidades básicas para nortear a avaliação: “Missão (vocação, compromissos, finalidades, visão, objetivos da instituição); BRASIL, 2003 Elementos fundamentais do projeto institucional; Corpo de professores/pesquisadores; Corpo discente; Corpo de servidores técnico-administrativos; Currículos e programas; Produção acadêmico-científica; Atividades de extensão e ações de intervenção social – vinculação com a Sociedade; Infraestrutura; “Gestão; Outros”. (BRASIL, 2003, pp. 86-92).

O foco das avaliações, nessa proposta, é cada IES em seu conjunto, e não seus cursos separadamente. Portanto, a proposta prioriza a visão global da instituição. Por isso, a análise de cada uma das unidades básicas, segundo a intenção da comissão, deveria ter como principais objetivos identificar as potencialidades e fragilidades da IES, suas prioridades, suas respostas frente aos desafios impostos, o grau de envolvimento entre os professores, os técnicos administrativos e os alunos. Outro ponto importante, ressaltado pela CEA, é a necessidade de verificação se a IES interage e colabora com as comunidades local e regional.

Apesar de a proposta estabelecer que os resultados das autoavaliações deveriam referenciar a autorregulação institucional e levar ao autoconhecimento, também os compreenderam como referencial básico para subsidiar as decisões no processamento dos atos autorizativos e da avaliação externa, reforçando a necessidade de dar centralidade para as construções participativas. Com isso, a autoavaliação deveria favorecer a dimensão promocional a ser assumida pelos procedimentos regulatórios.

Caberia a Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CONAES) desempenhar o papel de coordenar e supervisionar o SINAES. Sendo assim, caber-lhe-ia capacitar o pessoal envolvido no processo de avaliação, organizar as comissões externas de avaliadores, gerir e sistematizar as informações, orientar e exarar pareceres, coordenar o processo avaliativo e as atuações das secretarias do MEC e do INEP e

divulgar as análises avaliativas consolidadas das avaliações internas, externas e do PAIDEIA. Ressalte-se que a ideia rejeita divulgações parciais, que tratem dos resultados de um só procedimento, tendo em vista a crença de que a avaliação não deve se ater apenas a cada aspecto isolado da realidade institucional, ou de seu processo educacional. Não haveria, portanto, divulgação de análises parciais.

A CONAES, como instância colegiada, associada e articulada ao governo, porém, em hipótese, autônoma, seria nuclear ao processo avaliativo, porque contaria com a participação de representações de instâncias governamentais, das IES e da sociedade civil. Seria integrada por:

12 membros, entre nomes reconhecidos nacional e internacionalmente como especialistas na área de avaliação da educação superior e também, gestores de IES, preferencialmente com experiência concreta de coordenação ou execução de processos avaliativos e técnicos (BRASIL, 2003, p. 74).

É importante registrar que a função estratégica da CONAES na estruturação e gestão da política de acreditação, conforme estava estabelecido na proposta, possibilitaria que os princípios e as crenças, caros para a academia e para a rede de acadêmicos, referenciassem a formulação e a implementação do processo avaliativo, assim como levassem à constante atualização das deliberações. Essa instância, além de garantir a participação da sociedade e da academia na arena deliberativa, faria com que a integração da avaliação e dos procedimentos regulatórios levasse à promoção do processo educacional.

No que se referiu à metodologia, a CEA previu a utilização de recursos qualitativos e quantitativos, mas recomendou que esses últimos, se isolados, poderiam ser contraproducentes (BRASIL, 2003, p. 75). A utilização de *rankings* foi contraindicada, porque é uma prática que deturparia o sentido da avaliação. Para reforçar essa recomendação foram reiterados os argumentos de que esse tipo de procedimento fomenta a competitividade, contraria a dimensão social do processo educacional, desrespeita as identidades e a autonomia didática das IES, despreza o valor das culturas e realidades locais, é uniformizador e engessa o sistema educacional e não contempla a globalidade do processo avaliativo.

Sobre os procedimentos internos e externos de avaliação, a recomendação foi de que devem ser complementares. Dessa forma, os resultados da autoavaliação não devem engessar as comissões avaliadoras, mas subsidiá-las. Também recomenda que se desenvolva, por parte das IES, uma cultura avaliativa. Outra recomendação

metodológica, ainda, é de que um roteiro pode ser aplicável a determinado tipo de organização e não a outro. Sendo assim, os roteiros aplicáveis às universidades devem ser adaptados para aplicação no caso de Faculdades, por exemplo. Ou seja, deve haver liberdade adaptativa para que, em diferentes casos, diferentes unidades de análise sejam apreciadas em consonância com a realidade institucional.

No que diz respeito, exclusivamente, à autoavaliação, a CEA previu que esse procedimento seria o ponto de partida para qualquer outro procedimento avaliativo ou regulatório. Portanto, deveria ser concluída no início de cada ciclo avaliativo de dez anos para universidades, cinco anos para centros universitários, e três anos para demais IES (BRASIL, 2003, p. 75-77). Como a crença da rede de acadêmicos e da CEA era de que o processo avaliativo deveria ser contínuo, a avaliação interna não se resumiria a um evento institucional isolado, que se realizasse ao fim de cada ciclo avaliativo. Seus resultados, anualmente, se integrariam aos dados do Censo de Educação Superior, do Cadastro das Instituições de Ensino Superior e do PAIDEIA. A avaliação interna deveria gerar um relatório final a ser encaminhada à CONAES.

No que se referiu à Comissão Interna de Avaliação, coordenadora do processo avaliativo interno, a CEA indicou que as IES as constituiriam, assegurando a representação dos segmentos docente, discente e técnico-administrativo e representantes das comunidades locais (BRASIL, 2003, p. 77-79). Recomendou, no caso de universidades e centros universitários que possuem maior complexidade estrutural e de funcionamento, que deveriam existir a Comissão Central de Avaliação (CCA), vinculada ao conselho ou órgão colegiado Superior, e as Comissões Setoriais de Avaliação (CSA).

As avaliações externas seriam procedidas a partir da consolidação final da avaliação interna, ao fim de cada triênio (BRASIL, 2003, p. 79-81). Os integrantes dessas comissões deveriam fazer parte da comunidade institucional e da comunidade do entorno da IES. Para o caso de avaliações em instituições maiores, como universidades e centros universitários, a prescrição foi de que lhes seriam destinadas mais de uma comissão. Os pareceres constantes dos relatórios da avaliação externa serviriam como base para subsidiar as decisões nos procedimentos autorizativos, da mesma forma que os relatórios das avaliações internas. Tanto a metodologia como a prática da avaliação externa e interna deveriam ser continuamente analisadas e avaliadas pelas IES, MEC, INEP e CONAES.

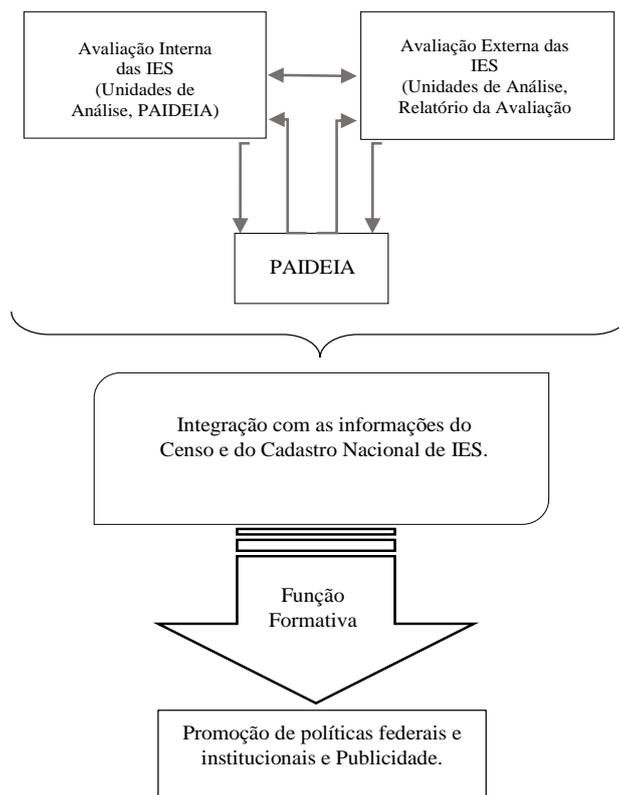
Sobre o PAIDEIA, a proposta da CEA previu a análise do estado da arte de cada uma das áreas do conhecimento científico, artístico e tecnológico, com atenção aos valores agregados a essas áreas, à construção do conhecimento e às relações professor-aluno. Seria uma análise feita a partir de exame aplicado aos alunos, norteado pelos aspectos formativos e construtivos da avaliação e não de controle. A estruturação e metodologia do exame não deveria acompanhar a “conotação mercadológica e competitiva, e sem dar margem ao estabelecimento de *rankings*” (BRASIL, 2003, p. 83). Vislumbrou-se que esse procedimento não seria autônomo, mas teria sentido se associado aos procedimentos avaliativos mais amplos, que seriam a avaliação interna e externa.

O PAIDEIA seria aplicado a grupos amostrais de alunos, por área do conhecimento, em pelo menos dois momentos do percurso da graduação, a fim de permitir o “acompanhamento longitudinal das ações pedagógicas” (BRASIL, 2003, p. 83). Os exames seriam aplicados a cada área, sem obrigatoriedade de se repetir a cada ano. Sobre a metodologia a ser utilizada para a estruturação e implementação do instrumento, a CEA ressaltou que:

Sua constituição deverá incorporar questões relacionadas ao domínio de aprendizagens e habilidades dos estudantes. Acrescentadas a essas, serão propostas reflexões para a apreensão das relações entre as aprendizagens e os processos que as produzem ou dificultam. Os estudantes não demonstrarão somente seu desempenho acadêmico, mas farão ilações sobre como esse desempenho foi produzido, qualificando a evidência da aprendizagem (BRASIL, 2003, p. 83).

A Figura 2 representa o fluxo do processo avaliativo do SINAES, segundo a concepção da CEA.

Figura 2
Proposta para o Fluxo Avaliativo no SINAES



Fonte: Elaborada pela autora.

A CEA também encaminhou propostas específicas em relação aos procedimentos regulatórios, uma vez que os considerou integrados ao processo avaliativo (BRASIL, 2003, p. 92-98). Reconheceu que os procedimentos regulatórios, uma vez que se referem à estruturação de sistemas públicos, lidam com regras de entrada, permanência e saída. No caso do sistema de ensino superior, tendo em vista as disposições da LDBEN (1996), esses procedimentos seriam destinados a autorizar, reconhecer, credenciar e recredenciar cursos e IES. Nesse caso, ficou explicitado que a proposta pretendia oferecer uma nova concepção e uma forma de organização para esses procedimentos. Para tanto, estabeleceu que o foco das avaliações passaria a ser as IES e não as condições de oferta ou de ensino. Além disso, ressaltou a necessidade que os procedimentos regulatórios fossem, obrigatoriamente, subsidiados pelos relatórios das avaliações interna e externa, pelo Plano de Desenvolvimento Institucional, revisto a cada três anos, e pelos indicadores socioeconômicos regionais, além dos dados quantitativos levantados pelo INEP no Censo da Educação Superior.

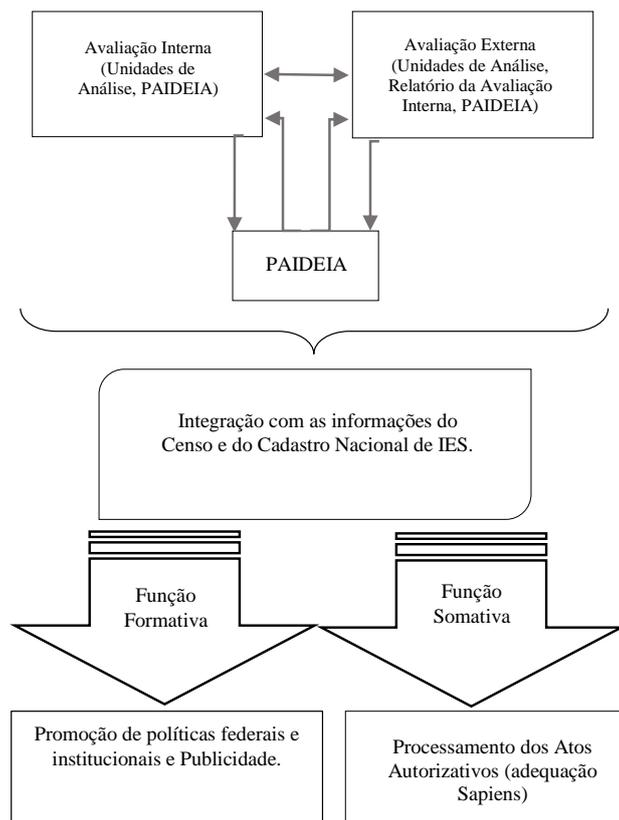
É importante registrar que a CEA, em nenhum momento, se referiu ao termo “conceito”. Nem mesmo quando tratou do PAIDEIA. Em relação a essa questão, as

críticas ao ENC deixavam clara a rejeição a esse tipo de indicador. A alegação era de que “no ENC a ênfase recai sobre os resultados, com a produtividade, a eficiência, com o controle do desempenho frente a um padrão estabelecido e com a prestação de contas” (BRASIL, 2003, p. 14). Além disso, ressaltou-se que procedimentos avaliativos devem ser direcionados às IES e não aos cursos. Os procedimentos avaliativos deveriam, segundo a proposta, privilegiar as análises qualitativas com foco na dimensão formativa.

A CEA não propôs novas estruturações para os procedimentos regulatórios, nem sobre o sistema eletrônico de processamento. Todas as recomendações, nesses sentidos, foram as expressadas pelos participantes das audiências públicas. A preocupação expressa era em relação ao mérito dos procedimentos, uma vez que deveriam ir além do foco no controle, mas atentar para a promoção do processo educacional, evitando ingerências excessivas e indevidas sobre a autonomia didática das IES e o respeito pelas suas identidades construídas segundo contexto e desafios diversos. Além disso, a CEA ressaltou a necessidade da integração entre procedimentos avaliativos e regulatórios.

A Figura 3 permite a visualização da forma como o procedimento avaliativo se integraria ao procedimento autorizativo.

Figura 3
Proposta para a integração do fluxo avaliativo no SINAES e processamento dos atos autorizativos



Fonte: Elaborada pela autora.

Apesar da convocação da CEA ter tido como finalidade a proposição de um sistema avaliativo, essa comissão propôs, de fato, as bases para a política de acreditação. Por isso discorreu sobre a função reguladora do Estado, referenciando-a a um enfoque avaliador que contrariava a percepção corrente da avaliação como procedimento coadjuvante daquela. Sua percepção foi de que a função da política não seria condicionar o processo educacional na contramão das conquistas sociais, econômicas e tecnológicas (BRASIL, 2003, p. 64, 65).

Foi possível perceber, pelos princípios e crenças acima elencados, que a rede de acadêmicos – da mesma forma a CEA, posicionou-se a favor da: (1) descentralização da gestão da política; (2) ampliação da participação nos processos avaliativos; (3) criação de colegiados; (4) reestruturação da política de acreditação. Portanto, houve rejeição a forma como a política de acreditação havia incorporado alguns dos pressupostos que referenciavam o modo de gestão burocrático e o modo de gestão gerencial. Rejeitou a pretensão de uniformizar o sistema de ensino que fora adotada pela política. No entanto, reconheceu a validade do controle somativo, desde que esse não prevaleça sobre a dimensão formativa que deve nortear a política. Reconheceu o valor da utilização de

tecnologias de gestão da informação, assim como as estratégias de gestão para a coordenação do sistema de ensino, como necessárias para promover a educação superior. Recomendou melhorias no sistema eletrônico, valorizou a transparência e a responsabilização, mas rejeitou a utilização de *rankings* (BRASIL, 2003, p. 65, 67).

A proposta de criação de duas novas instâncias colegiadas, para recuperar a legitimidade da política, é demonstração de que o isolamento das instâncias federais e a tendência à centralização de competências foram contraindicados (BRASIL, 2003, p. 64). Dessa forma, as novas tecnologias e a profissionalização das burocracias, conforme reconheceu a CEA, favorecem as políticas, porém, se isoladas das arenas participativas, levam à rigidez normativa e sufocam as possibilidades inovadoras. Somente a experiência, o confronto de ideias, a negociação de demandas e o respeito pela diversidade social e institucional levariam ao resgate da legitimidade da política (BRASIL, 2003, p. 67).

As preocupações levantadas pela rede de acadêmicos e incorporadas ao relatório da CEA, assim como as contribuições colhidas nas audiências públicas, que subsidiaram as propostas, pareceram apontar no mesmo sentido dos argumentos de Paes de Paula (2005) no que se referiu às limitações que caracterizaram a implantação do modo de gestão gerencial no setor público nacional. Havia preocupação de que o excessivo controle herdado das práticas burocráticas impedisse a academia de encontrar o caminho para lidar com a complexidade dos desafios que se apresentavam (MARTINS, 2000, p. 41), associada à massificação da oferta, com a incorporação da lógica do mercado à política, e com a supervalorização de procedimentos quantitativos e parciais, oferecendo real risco para a autonomia didática das IES (LIMA, AZEVEDO, CATANI, 2007, p. 12).

A rede de acadêmicos, segundo identificado na explanação do princípios e crenças, assim como na apresentação da proposta, pareceu reativa contra os resultados que decorriam da combinação das gramáticas burocrática e gerencial, gerando o que em seu entendimento eram anomalias na política de acreditação. Nesse mesmo sentido, suas colocações estavam preocupadas com a reestruturação da política de acreditação e com o resgate da participação com a efetiva descentralização de competências. Nesse sentido, adotaram um posicionamento favorável à reestruturação da política, no sentido de inovação das práticas de gestão do sistema de ensino superior, no que se referia à acreditação do ensino de graduação.

Não obstante, esse posicionamento foi condizente com os pressupostos da forma de gestão societal, uma vez que propunha maior participação das comunidades institucionais e das comunidades locais e regionais; respeito pelas identidades institucionais e as diferentes realidades da IES; descentralização da gestão da política; flexibilização no controle exercido pela gestão do sistema; resgate das premissas caras ao processo educacional no nível superior de ensino. Estão assim presentes os pressupostos que indicavam haver uma produção qualificada, científica e tecnicamente por parte da rede de acadêmicos, que se opunha à formulação e às deliberações vigentes, e que era difundida com o propósito de influenciar o processo em favor de reestruturação e redesenho da política de acreditação.

As análises dos tópicos anteriores revelaram as tendências macropolíticas que contextualizavam as políticas públicas no Brasil durante o período. Não obstante, foram também identificadas as questões debatidas no campo sobre a política de acreditação, que demandavam em favor de sua reformulação, com correção das estratégias de implementação. Por fim, as análises dos dois últimos tópicos revelaram que existiu envolvimento da rede de acadêmicos em busca de inovação pelo resgate da dimensão formativa da acreditação. Ficou configurado que existiu o empreendimento, politicamente orientado, em favor da incorporação de novos princípios, crenças e propostas, produzidas comunitariamente e a partir das mesmas bases axiológicas.

Segundo o modelo de análise adotado, esses seriam os fatores externos ao subsistema que deveriam ser considerados como possíveis determinantes capazes de influenciar o processamento interno. Nos próximos tópicos, analisar-se-ão as determinantes internas ao subsistema, para definir se houve mudanças incrementais ou qualitativas no período e caracterizar seu processamento no subsistema. Seriam três as determinantes internas que interagem nesse nível de processamento: o arranjo institucional, as ideias institucionalizadas na política e a dinâmica do empreendimento interno, que caracteriza a existência e o tipo de monopólio existente.

4. 4 Determinante Interna: Arranjo Institucional

A análise do arranjo institucional será procedida a partir da análise do eixo normativo e da rede organizacional a fim de permitir acompanhar o transcurso do processamento da política de acreditação, entre 2000 e 2014, evidenciando os períodos de estabilidade e consequentes ajustes incrementais, assim como a pontuação no

equilíbrio, pelo ingresso do conflito no subsistema, com consequente rompimento do monopólio no empreendimento interno, caso tenham ocorrido.

4.4.1 Arranjo Institucional: Eixo Normativo

Neste tópico, serão analisados os principais diplomas normativos que estruturaram a política de acreditação de 2000 a 2014. Foram desprezados os diplomas que se prestaram a alterar artigos, parágrafos e incisos, assim como a complementá-los. Esses diplomas, em sua maioria regulamentos e portarias – exceto as Portaria nº 323/2002, Portaria nº 1.027/2006 e a Portaria Normativa nº 40/ 2007 – não se mostraram determinantes para definir o esqueleto normativo básico da política. Os diplomas analisados neste tópico são os que referenciam todos os demais editados no período.

Percebeu-se que três eixos normativos distintos estruturaram a política de acreditação ao longo do período pesquisado. Todos esses tiveram dois marcos legais em comum. São esses: a Lei nº. 9.131 (1995), hoje vigente no que se refere à criação e estruturação do Conselho Nacional de Educação (CNE), com alterações; e a Lei nº. 9.394 (LDBEN, 1996), que reformulou as diretrizes e bases da educação nacional. No entanto, o terceiro eixo normativo ganhou um novo marco legal, além desses, em 2004, que é a Lei nº. 10.861, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

4.4.1.1 Primeiro Eixo Normativo

A Lei nº. 9.131 (1995), que estrutura, legalmente, a rede organizacional responsável pela política educacional, criou o Exame Nacional de Cursos (ENC ou Provão), nos artigos 3º e 4º⁴⁵, e o Conselho Nacional de Educação, instância da qual trataremos no próximo tópico, no artigo 1º. O ENC foi o exame de avaliação de desempenho, previsto nos artigos 3º e 4º da Lei nº. 9.131, que esteve vigente até 2003. Apesar da publicação da lei ter sido em 1995, o exame foi aplicado pela primeira vez em 1997. Esse procedimento inaugurou, no Brasil, a tradição de exames de larga escala, de caráter objetivo, para a avaliação dos cursos de graduação e do sistema de ensino

⁴⁵Extinto em 2004 pela Lei nº. 10.861.

superior. O ENC se tornou exigência para a obtenção dos diplomas de graduação. Sua função era aferir o desempenho dos cursos de graduação e orientar medidas necessárias para elevar o nível da oferta do ensino de graduação. A Lei nº. 9.131 (1995) lhe atribuiu o status de indicador de qualidade dos cursos, por excelência, a ser amplamente divulgado.

A segunda, a Lei nº. 9.394 (LDBEN,1996), no que se refere à política de acreditação, estabeleceu que a avaliação periódica de cursos e IES é pré-requisito para a concessão de atos autorizativos (autorização e reconhecimento de cursos de graduação e credenciamento de IES) e respectivas renovações (art. 46). A LDBEN, no que toca à avaliação e à supervisão do ensino superior, concentra nas mãos da União a competência para autorizar e fiscalizar todos os estabelecimentos de ensino superior (art. 9º, inciso IX) a partir de procedimentos periódicos.

Além desses marcos legais, dois marcos normativos infralegais vigiam nesse período: os Decretos nº. 2.026 (1996) e nº. 2.306 (1997). O primeiro decreto, de 1996, somou, ao criado em 1995 (ENC), três novos procedimentos para compor a avaliação das IES e cursos de graduação. Foram esses: a análise do desempenho global do sistema de ensino nacional, a análise do desempenho individual das IES e a análise dos cursos a partir das condições de oferta (art. 1º). Estabeleceu, também, as competências para os respectivos processamentos. No Quadro 13, estão discriminadas as normas que, segundo a análise, estruturaram a política de acreditação até o ano de 2001. Foi um curto período.

Quadro 13: 1º Eixo Normativo

Diplomas estruturantes		
Norma	Publicação	Finalidade da Norma
Lei nº 9.131	24/11/1995	Cria o ENC.
Lei nº 9.394	20/12/1996	Estabelece para a União a competência para avaliar, regulamentar e supervisionar a educação superior.
Decreto nº 2.026	10/10/1996	Regulamenta a avaliação.
Decreto nº 2.306	19/08/1997	Regulamenta a regulação e supervisão.

Fonte: Elaborado pela autora.

A criação desses três novos procedimentos, especialmente pelo caráter eminentemente qualitativo, evidenciou, primeiramente, a preocupação do MEC, em ampliar as medidas de monitoramento e controle da expansão da rede e da oferta.

Depois, evidenciou a preocupação em especializar a política para atender à morfologia da rede e da diversificação da oferta de cursos e habilitações (MARTINS, 2000, p. 41), diante da flexibilização autorizada pela LDBEN (art. 41).

O Decreto nº. 2.026/1996 estabeleceu indicadores e dimensões a serem contempladas em cada um dos procedimentos incorporados ao programa de avaliação de IES e cursos, bem como do desempenho global do sistema de ensino, os quais contavam com indicadores quantitativos, coletados pela Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE) e pelas secretarias de educação estaduais, as quais, depois, passaram a referenciar as coletas do Censo da Educação Superior (art. 3º). A avaliação individual das IES era qualitativa e feita a partir de quatro dimensões (art. 4º). Eram essas: corpo docente, infraestrutura, dimensão pedagógica e regularidade.

A avaliação do desempenho (ENC) e os resultados da avaliação global somavam-se à análise das IES. Em 2000, o INEP era a instância competente para coordenar esses procedimentos e contava com a colaboração de comissões de especialistas (art. 3º, 4º e 6º). O Decreto nº. 2.026 (1996) foi conciso e pouco claro na definição dos ritos procedimentais, ao método de integração dos diversos procedimentos e sobre a tramitação do processamento da avaliação. Não havia previsões sobre como se dariam o recrutamento, a seleção e o treinamento desses especialistas.

Nesse eixo, o dispositivo normativo que estruturava os procedimentos de regulação e de supervisão federais sobre o sistema de ensino superior no Brasil, regulamentando as previsões da LDBEN nesse sentido, era o Decreto nº. 2.306 (1997). Esse diploma infralegal foi publicado oito meses depois e estabeleceu a distinção entre os tipos de organização acadêmica. Dessa forma, além de se constituírem em universidades, as IES podiam, também, estar constituídas como centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores e escolas superiores (art. 8º).

No que se refere aos ritos do processamento, o Decreto nº 2.306 (1997) não se manifestou. Quanto às instâncias responsáveis pelo processamento da regulação e da supervisão, bem como pela aplicação de sanções, elegeu a SESu e a Câmara de Educação Superior do CNE. Definiu alguns prazos processuais a serem observados pelas partes, no que se refere às deliberações das instâncias responsáveis e aos deveres da IES para início de funcionamento de cursos. Estabeleceu a necessidade de parecer dos conselhos profissionais no trâmite dos atos autorizativos para os cursos de direito, medicina, psicologia e odontologia (art. 16 e 17). Estabeleceu, também, a necessidade de renovações periódicas dos atos autorizativos, como regra geral para qualquer IES, ou

curso (art. 14). No entanto, em relação a esse quesito, não discriminou a periodicidade a ser observada.

O decreto determinou que as IES disponibilizassem ao público algumas informações, pela ocasião dos processos seletivos anuais. Eram essas: qualificação do seu corpo docente, disponibilidade de infraestrutura, atos autorizativos vigentes, resultados das avaliações, encargos financeiros a serem assumidos pelos alunos. Por fim, definiu as sanções devidas para as IES pelo descumprimento das previsões regulamentares. Eram essas: suspensão do reconhecimento e desativação de cursos superiores, suspensão temporária de prerrogativas de autonomia de universidades e de centros universitários, intervenção e descredenciamento da IES. Os dois decretos que estruturavam a política de acreditação, herdados da década de 1990, foram revogados em 2001 pelo Decreto nº. 3.860, que passou a regulamentar a avaliação, a regulação e a supervisão do sistema de ensino superior.

4.4.1.2 Segundo Eixo Normativo

O Decreto nº. 3.860 foi somado à legislação vigente - LDBEN (1996) e Lei nº. 9.131 (1995), e nela se referenciou para estruturar o segundo eixo normativo, até abril de 2004, revogando os dois decretos anteriores. O segundo eixo normativo, segundo as análises, estruturava a política de acreditação a partir das normas discriminadas no Quadro 14.

Quadro 14: 2º Eixo Normativo

Diplomas estruturantes		
Norma	Publicação	Finalidade da Norma
Lei nº 9.131	24/11/1995	Cria o ENC.
Lei nº 9.394	20/12/1996	Estabelece para a União a competência para avaliar, regulamentar e supervisionar a educação superior.
Decreto nº 3.860	19/07/2001	Regulamenta a avaliação, a regulação e a supervisão.
Portaria nº323/MEC	31/01/2002	Dispõe sobre o Sistema Eletrônico de processamento da regulação (Sapiens).

Fonte: Elaborado pela autora.

O Decreto nº. 3.860/2001 manteve muitas das disposições dos decretos anteriores. Manteve, em relação ao Decreto nº 2.306/1997, os mesmos parâmetros de regularidade e deveres a serem observados pelas mantenedoras de ensino superior (art.

10). Em relação a esse mesmo decreto de 1997, manteve as prerrogativas das universidades e dos centros universitários para credenciamentos e credenciamentos de IES, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos nos mesmos termos (art. 11). Manteve quase todos os procedimentos e prazos processuais, em relação ao Decreto nº. 2.036 (1997), incluindo apenas a necessidade de publicidade anual das avaliações qualitativas (Decreto nº. 2.036, 1997, art. 15). Da mesma forma, manteve as mesmas penalidades para IES e cursos, dispostas no decreto anterior (Decreto nº. 2.036, 1997, art. 35); a necessidade de “comprovação da existência de atividades de ensino e pesquisa, tanto em áreas básicas como nas aplicadas” (Decreto nº. 2.036, 1997, parágrafo 2º, art. 8º).

Diferentemente do decreto anterior, esse decreto dispôs sobre os documentos para instrução do pedido de credenciamento e credenciamento de IES, ou reconhecimento e renovação de cursos (art. 20 - 21). Manteve, da mesma forma que o eixo anterior, lacunas procedimentais para o processamento específico dos atos autorizativos. Não houve sucesso na busca por portarias normativas que sanassem essas lacunas. No entanto, a publicação da Portaria nº. 323/2002 significou uma inovação para a política, porque instituiu o “Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior – SAPIEnS/MEC”. Este sistema, em tese, permitiria agilidade para os protocolos dos atos autorizativos e seus acompanhamentos pela internet. Assim, delegou à SESu o gerenciamento dessa plataforma eletrônica. No que se refere aos procedimentos avaliativos, o Decreto nº. 3.860/1996 manteve o procedimento de avaliação do desempenho global das IES (art. 17, inciso I), a avaliação *in loco* para cursos e IES, realizadas por comissões e especialistas (art. 17, incisos II), e regulamentou alguns aspectos do Exame Nacional de Cursos (art. 17, incisos III). No entanto, no que se refere às dimensões contempladas nos dois últimos procedimentos, inaugurou modificações significativas em relação ao eixo anterior. A análise das dimensões, que passaram a ser avaliadas *in loco*, constantes do artigo 17 do Decreto nº. 3.860/2001, evidenciou o aparecimento de novas preocupações com o sistema de ensino e com as IES. Foram essas: a integração social da IES com as comunidades locais e regionais; a atenção à produção científica, tecnológica e cultural; a efetividade no funcionamento e independência dos colegiados; a existência de procedimento interno de autoavaliação; a existência de um plano de desenvolvimento institucional; a capacidade instalada de acesso a redes de comunicação e sistemas de informação; assim como o

atendimento das diretrizes curriculares nacionais de cursos de graduação (parágrafo único, art. 53).

Com base nas poucas adaptações e ajustes procedidos pelo Decreto nº. 3.860 (2001), conforme identificado na análise, não existe indicação que denuncie mais do que um evento adaptativo. Efetivamente, a criação do sistema eletrônico de processamento significou mais um passo na direção da especialização na estruturação da política de acreditação. No entanto, mesmo nesse sentido, como foi registrado no relatório da CEA, foi um avanço acanhado, que não correspondeu às expectativas e necessidades das IES e dos destinatários da política.

Como foi visto, muitas questões debatidas externamente se referiam à necessidade de integrar os procedimentos avaliativos e regulatórios e de conferir destaque ao procedimento de autoavaliação das IES nos procedimentos federais de avaliação e regulação. O segundo eixo, em relação ao primeiro, não avançou nesse sentido. Os problemas de organização e logística das avaliações *in loco* ficaram por solucionar. Portanto, a especialização, nesse período, não avançou no sentido de dar respostas para as anomalias da estruturação da política. Sendo assim, a análise do segundo eixo normativo não indica alteração significativa e, por conseguinte, de mudança qualitativa entre 2000 e 2001, no que se refere a esse componente do arranjo institucional.

4.4.1.3 Terceiro Eixo Normativo

O terceiro eixo normativo, além dos diplomas legais já tratados, passou a contar com um novo referencial de natureza legal, com a publicação da Lei do SINAES, em 2004. Os dispositivos da Lei nº. 9.131/1995, que dispunham sobre o ENC, foram revogados por essa nova lei. Até 2006, no que se refere aos diplomas infralegais, a estruturação da política esteve referenciada no Decreto nº. 3.860/2001 e Portaria nº. 323/2002. Portanto, de abril de 2004 a maio 2006, esse eixo esteve estruturado conforme discriminado no Quadro 15.

Quadro 15: 3º Eixo Normativo/transitório

Diplomas estruturantes		
Norma	Publicação	Finalidade da Norma
Lei nº 9.131	24/11/1995	Cria o ENC.
Lei nº 9.394	20/12/1996	Estabelece para a União a

		competência para avaliar, regulamentar e supervisionar a educação superior.
Decreto nº 3.860	19/07/2001	Regulamenta a avaliação, a regulação e a supervisão.
Portaria nº323/MEC	31/01/2002	Dispõe sobre o Sistema Eletrônico de processamento da regulação (Sapiens).

Fonte: Elaborado pela autora.

Foi uma configuração transitória. A regulação e a supervisão mantiveram a mesma dinâmica, até que, em 2006 e 2007, fossem revogados pelo Decreto nº 5.773/2006 e pela Portaria Normativa nº 40/2007, respectivamente. Dessa forma, o referencial normativo definitivo desse terceiro eixo está discriminado no Quadro 16. A Portaria nº. 1.027/2006, foi considerada estruturante para a política de acreditação, porque criou e regulamentou o banco de avaliadores e as comissões de avaliação *in loco*.

Quadro 16: 3º Eixo Normativo/ definitivo

Diplomas estruturantes		
Norma	Publicação	Finalidade da Norma
Lei nº 9.394	20/12/1996	Estabelece para a União a competência para avaliar, regulamentar e supervisionar a educação superior.
Lei nº 10.861	15/04/2004	Cria o SINAES.
Decreto nº 5.773	09/05/2006	Regulamenta a avaliação, regulação e a supervisão.
Portaria nº 1.027/MEC	15/05/2006	Dispõe sobre o Banco de Avaliadores (Basis)..
Portaria Normativa nº40/MEC	12/12/2007	Dispõe sobre o novo Sistema Eletrônico de processamento da avaliação, regulação e supervisão (e-MEC).

Fonte: Elaborado pela autora.

A Lei nº 10.861/2004, que passou a integrar oficialmente o eixo normativo estruturante da política de acreditação, reestruturou os procedimentos avaliativos. A Lei nº 9.131/1995 teve revogados seus artigos 3º e 4º (Lei nº 10.861, 2004, art. 16), apesar de continuar sendo diploma relevante para a política educacional, no que se refere à estrutura organizativa, porque trata da composição e competências do CNE. A Lei do SINAES – como é conhecida a Lei nº 10.861/2004 – criou procedimentos qualitativos distintos para a avaliação externa e interna das IES (AVALIES) (art. 3º). O AVALIES

gera o Conceito Institucional (CI). Duas novas instâncias passaram a estar envolvidas no AVALIES. São essas: a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e a Comissão Própria de Avaliação (CPA). Essas comissões passaram a desempenhar papéis deliberativos no processamento das avaliações. Tanto uma como outra tiveram suas composições e competências definidas pela lei. A CONAES passou a figurar como instância principal para estruturar, coordenar e supervisionar a avaliação, no nível federal. A CPA foi instituída no nível das IES como organismo local responsável pela avaliação interna da IES (art. 11). As IES passaram a ser conceituadas a partir de uma escala de cinco níveis, resultantes das apreciações de comissões de avaliadores e da CPA (art. 3º, parágrafo 3º). A lei definiu dez dimensões a serem consideradas nas avaliações qualitativas externas (art. 3º e incisos), alinhadas com a proposta da CEA, nesse sentido.

No que se refere à avaliação do desempenho dos cursos, o ENC foi extinto, e criado o Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE). Esse exame passou a gerar o indicador de qualidade dos cursos (conceito ENADE) (Lei nº. 10.861, 2004, art. 4º). Ele guardou algumas similaridades com o ENC, mas trouxe alguma inovação. Porém continuou a ser um procedimento de cunho quantitativo, mantendo-se, como no eixo anterior, como referencial para a avaliação *in loco* dos cursos (ACG) (art. 5º). A Lei nº 10.861/2004 estabeleceu ainda as dimensões a serem avaliadas no ENADE, que aborda: os conteúdos programáticos segundo diretrizes curriculares do curso e as habilidades específicas para a área profissional escolhida, em relação ao contexto social nacional e mundial (art. 5º, parágrafo 1º). Essas disposições inovaram, em relação ao parágrafo 1º, do artigo 3º da Lei nº. 9.131/1995. Foi instituída periodicidade trienal para o exame e para a avaliação externa de cursos (art. 5º, parágrafo 4º), segundo a área do conhecimento. O exame é aplicado a grupos amostrais de alunos do primeiro e último anos de cada curso, o que significou uma considerável redução nos encargos gerados pelo procedimento.

Os resultados finais do ENADE são expressos segundo uma escala de cinco níveis (art. 5º, parágrafo 8º), classificando cursos segundo a qualidade da oferta. A lei manteve a obrigatoriedade de publicidade para os resultados dos procedimentos de avaliação de cursos e IES (art. 2º, inciso II), repetindo a disposição contida na Lei nº. 9.131/1995. O ENADE, da mesma forma que o ENC, manteve-se como conteúdo curricular obrigatório. A lei manteve as mesmas obrigações para as IES e alunos e

estabeleceu as mesmas sanções aplicáveis aos dirigentes (art. 5º e parágrafos) em relação ao eixo anterior.

A avaliação *in loco* dos cursos (ACG) passou a ser realizada a partir de três grandes dimensões: perfil do corpo docente, as instalações físicas e a organização didático-pedagógica (art. 4º, caput). Estabeleceu conceitos em uma escala de cinco níveis pela integração das três dimensões avaliadas (art. 4º, parágrafo 1º). A avaliação *in loco* de cursos e de IES, como no eixo anterior, continuou a ser de responsabilidade das comissões de especialistas. A ACG gera o Conceito de Cursos (CC) que foram tratados como indicadores de qualidade pela política.

O Decreto nº 5.773 (2006) regulamentou o SINAES e os novos procedimentos regulatórios para o sistema de ensino superior. Portanto, revogou o Decreto nº 3.860/2001, passando a estruturar, no plano infralegal, o terceiro eixo normativo da política de acreditação. Esse diploma estruturou a integração da avaliação, da regulação e da supervisão, adequando as regras do processo administrativo federal, para a política de acreditação. Sendo assim, conseguiu alçar a um novo patamar processual, porque permitiu clareza e previsibilidade para nortear a gestão das IES no processo. Dispôs, detalhadamente, sobre os procedimentos necessários à implementação do SINAES (art. 58-66), sobre os trâmites dos atos autorizativos para IES (art. 14-26) e cursos (art. 27-44), assim como de supervisão (art. 45-57). Esse enfrentamento, que não caracterizou os eixos anteriores, efetivou a integração processual perseguida até então, porque possibilitou que todos os procedimentos se encadeassem em um único processamento (art. 22-24, 29-30, 38-39, 62-66). Para cada um dos atos, foram especificados os elementos instrutórios, as providências cabíveis e os prazos processuais. O texto do diploma seguiu um ordenamento claro e especificado sobre a interconexão entre as funções avaliativas e regulatórias da política de acreditação.

O decreto definiu os prazos prescricionais para credenciamentos das IES (art. 13, parágrafo 4º) e delimitou os prazos para o recredenciamento das IES (art. 59, incisos I e II). Esses prazos variavam, segundo os tipos de organizações acadêmicas, e deveriam ser observados para o reconhecimento e a renovação de reconhecimento dos cursos, segundo seus respectivos ciclos avaliativos no SINAES (art. 59, incisos I e II). Todas as atribuições cabíveis para cada uma das instâncias foram discriminadas nesse diploma. Este regulamentou as sanções já previstas na Lei do SINAES e acrescentou outras quatro. Foram essas: suspensão de novos contratos de Financiamento Estudantil (Fies); suspensão de participação em processo seletivo para a oferta de bolsas do Programa

Universidade Para Todos (Prouni); suspensão de novos repasses de recursos relativos a programas federais de acesso ao ensino; ou restrições de participação em programas federais de acesso e incentivo ao ensino. O decreto também estabeleceu os elementos constitutivos do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (art. 16). Criou o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) (art. 16, inciso II), outorgando-o como instrumento necessário à gestão das IES. A edição do novo decreto deixou claro que havia, da parte do MEC, a intenção de atender as demandas levantadas nas audiências públicas, no que se referiu à funcionalidade da política.

As críticas encaminhadas pela CEA sobre as deficiências na definição, organização, treinamento e designação de avaliadores foram supridas pela publicação da Portaria MEC nº. 1.027/2006, que dispôs sobre o cadastro nacional de avaliadores, que passou a ser gerido pelo INEP (art. 1º). Esse cadastro funciona como um banco oficial de avaliadores (Basis) destinado a subsidiar a alocação de integrantes para as comissões de avaliação *in loco* de IES e cursos (art. 2º). A partir da publicação desse diploma, ficaram definidos os critérios necessários ao recrutamento e à seleção de avaliadores (art. 3º-5º), à designação e à composição de comissões (art. 6º-8º e art.11), e aos deveres e prerrogativas dos avaliadores (art. 12) e sanções que lhe são aplicáveis (art. 13).

O Sapiens, no entanto, não se mostrou uma plataforma suficientemente capaz de comportar o dinamismo requerido pela complexidade do processamento, apesar da proposta de favorecer a celeridade e a eficiência dos procedimentos regulatórios. Ele continuou vigente até 2007, como foi constatado nas audiências públicas. Por outro lado, não comportava a integração dos procedimentos avaliativos aos regulatórios na tramitação eletrônica. Em 2007, foi publicada a Portaria Normativa nº. 40, que instituiu um novo sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento processual (e-MEC) (art. 1º), integrando a tramitação dos procedimentos avaliativos (AVALIES), de regulação e supervisão do sistema de ensino superior. Esse sistema eletrônico passou a ser uma das ferramentas de implementação da política de acreditação estruturada na Lei do SINAES e do Decreto nº. 5.773.

À nova plataforma foram incorporadas as tramitações dos procedimentos avaliativos, de regulação e de supervisão, previstos na Lei do SINAES e no Decreto nº. 5.773/2006 (art. 13). O texto da Portaria detalhou cada fase processual do protocolo à conclusão do processamento dos atos autorizativos. Para tanto, incorporou e ampliou as funções do Sapiens a fim de garantir celeridade. Esse diploma veio sofrendo atualizações até 2014 pela inclusão de dispositivos, que se mostraram necessários para a

adaptação do processamento, ou para acompanhar as mudanças regimentais do MEC, posteriores à sua publicação. Essa análise baseia-se nos textos resultantes dessas alterações.

Além de criar o e-MEC, essa portaria criou a identificação e a certificação digitais das IES, que passaram a interagir no sistema, representadas pelos seus respectivos procuradores institucionais (PI) (art. 61-E), responsáveis pelo protocolo, instrução, acompanhamento, recursos, cumprimento de diligências, recursos e todos os demais atos processuais necessários ao processamento de atos autorizativos e avaliações. Outro ganho no período, regulamentado por esse mesmo diploma, foi a criação de cadastro eletrônico (Cadastro e-MEC), que passou a contar com mais recursos para a coleta e o armazenamento de informações.

Esse cadastro é operado a partir dos códigos de identificação de IES e das diversas instâncias que o utilizam e alimentam, além de ser integrado às demais plataformas federais de processamento eletrônico (art. 9º). Graças a essa medida operacional, foi possível a integração das bases de dados do Censo da Educação Superior e do ENADE, do Cadastro Nacional de Docentes, do Sistema de Seleção Unificada (SISU), da Plataforma Integrada de Gerenciamento das Instituições Federais de Ensino (PingIFES), dos sistemas de financiamento (PROUNI e FIES) e do Basis, entre outras. Foi uma providência que pretendeu evitar a duplicação de informações e garantir a consistência entre os sistemas de informações oficiais (art. 61A-61F).

A operação do sistema passou a ser coordenada, conjuntamente, pelas secretarias⁴⁶ do MEC, pelo INEP, pelo CNE/CES, pela CONAES e pelo Gabinete Ministerial (art. 2º). Conselhos profissionais, avaliadores cadastrados no Basis, CPAs, além das IES, ganham acesso ao sistema, quando cabível, para juntada de informações, pronunciamentos, aditamentos, geração de relatórios, comunicações, solicitações, interposição de recursos, publicação de atos autorizativos, ou resultados de avaliações, por exemplo. A plataforma garante ampla publicidade sobre os procedimentos regulatórios e avaliativos conclusos e em curso, dentre outras informações (art. 3º)⁴⁷.

A Portaria Normativa nº 40/2007 regulamentou alguns aspectos para a aplicação do ENADE. Estabeleceu as áreas a serem avaliadas a cada triênio (art. 33), de forma

⁴⁶ Essas secretarias são a SESu, a SEED (até 2011, quando foi incorporada à SESu, como diretoria), a SERES (a partir de 2011, quando foi criada), o CNE/CES, a SETEC, o INEP, a Diretoria de Tecnologia do MEC (DTI) e a Consultoria Jurídica do MEC (CONJUR) (art. 7º/ parágrafo 1º).

⁴⁷<http://emec.mec.gov.br/emec/consultacadastro/detalhamento/d96957f455f6405d14c6542552b0f6eb/NTc2>

que os cursos das áreas de saúde, ciências agrárias e áreas afins, são avaliadas no Ano I, os das ciências exatas, licenciaturas e áreas afins, são avaliados no Ano II e os das áreas ciências sociais aplicadas, ciências humanas e áreas afins, no Ano III. Regulamentou o método para elaboração e aplicação das provas, criou o banco de itens, os critérios a serem utilizados para a seleção de alunos (art. 33F).

A partir dessa portaria, também, foram definidas as regras para os cálculos do CI, do CC e do Conceito ENADE, e estabelecidos dois outros indicadores: o Índice Geral de Cursos (IGC) e o Conceito Preliminar de Curso (CPC) (Portaria nº. 1, 2007). O IGC é calculado a partir dos CPCs e do Conceito ENADE dos cursos da IES, trienalmente, quando concluído um ciclo avaliativo, a partir de método estatístico, que associa informações disponibilizadas pelo Cadastro e-MEC, pelas Sinopses do Censo do Ensino Superior e pelo Cadastro Nacional de Docentes, os conceitos CPC e ENADE dos cursos de graduação e os conceitos das avaliações dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, no caso de universidades.

Os novos diplomas normativos implementaram algumas das providências demandadas nas audiências públicas, realizadas pelo MEC em 2003. Dentre essas estavam a integração dos procedimentos avaliativos e regulatórios em um só rito processual, a integração de bases de dados para subsidiar as políticas federais para a educação superior, a valorização do processo auto avaliativo das IES, o cuidado com a clareza de procedimentos e melhor organização e logística para as avaliações *in loco*, a melhoria do sistema eletrônico e a revisão da logística do exame de desempenho. Foram avanços estruturais significativos que levaram ao redesenho da política. Muitas das providências implantadas foram pautadas nas contribuições constantes da proposta da CEA. Em relação aos eixos normativos anteriores, foi significativa a diferenciação. Houve especialização normativa, que permitiu a reestruturação de todos os procedimentos. O fato de ter sido estabelecido um novo diploma normativo, especialmente, para criar um sistema de avaliação, confirma essa percepção.

Segundo a teoria do equilíbrio pontuado, reestruturações profundas no eixo normativo costumam indicar mudança qualitativa. O fato de essas alterações terem sido derivadas de demandas externas e de propostas da rede de acadêmicos, assim como a constituição de um novo eixo normativo, indicam a instalação de um *feedback* positivo. No entanto, ainda cabe analisar a rede organizacional, para ampliar esta análise do arranjo. Além disso, embora a institucionalização de um novo arranjo, como vimos em

Baumgartner e Jones (2009), possa indicar mudança qualitativa, ainda existem outras determinantes a serem consideradas.

A análise desse tópico permitiu a caracterização de três eixos normativos distintos ao longo do período. Foi, também, identificado que a terceira estrutura normativa rompeu drasticamente com o sistema avaliativo anterior, pela publicação de nova base legal, em 2004, que extinguiu o ENC e criava um novo sistema de avaliação. Resta analisar a rede organizacional, no próximo tópico, para determinar a natureza da alteração sofrida pelo arranjo institucional no período. Tanto para Baumgartner e Jones (2009), como para Haas (2016), arranjos se especializam pela estruturação de bases normativas, mas também pela formalização de dinâmicas relacionais entre determinadas instâncias, que passam a deter competências para formular, deliberar, implementar e avaliar as políticas de subsistema. Alterações significativas na rede organizacional confirmariam o redimensionamento do arranjo institucional ao apresentarem nova dinâmica relacional, levando à redistribuição de competências e à emergência de novas instâncias, se fossem concomitantes à reestruturação do eixo normativo.

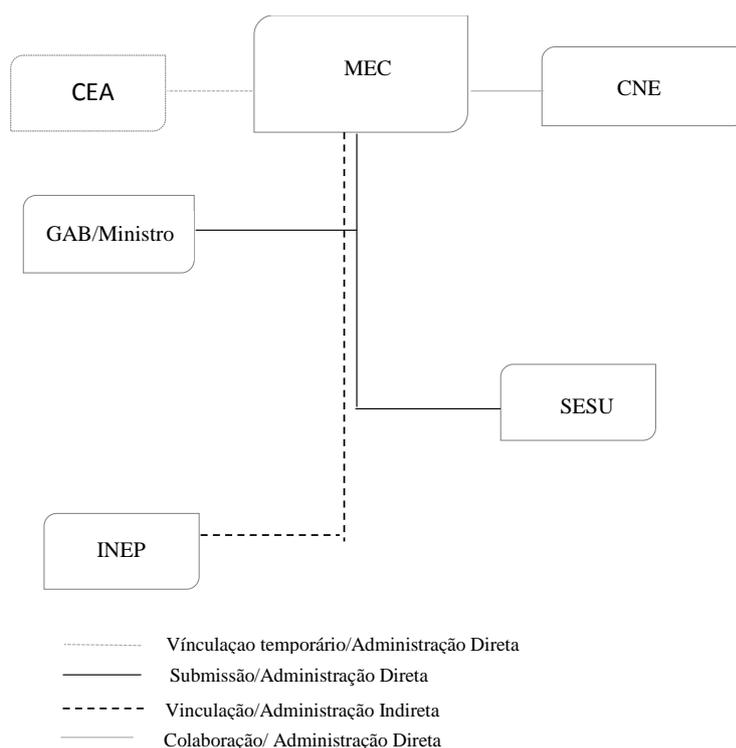
4.4.2 Arranjo Institucional: Rede Organizacional

A análise da rede organizacional evidenciou alterações, de 2000 a 2014, que pareceram significativas, pois foram reconfiguradas em três momentos distintos. Portanto, este tópico está subdividido em quatro subtópicos, onde se trata de cada uma das quatro configurações que a rede assumiu. A primeira alteração foi em abril de 2004, pela publicação e entrada em vigor da Lei nº10.861, quando duas novas instâncias foram criadas. A segunda foi em maio de 2006, quando da publicação do Decreto nº 5.773, que incorporou outras duas instâncias à rede. A terceira alteração foi em 2011, pela publicação em maio de 2011 do Decreto nº 7.480. Sendo assim, havia uma configuração anterior a 2004 e três posteriores. Estão discriminadas na análise segundo os períodos em que estiveram vigentes, a saber: 2000-2004, 2004-2006, 2006-2011, 2011-2014.

4.4.2.1 Primeiro período: 2000-2004

Na primeira configuração, que esteve vigente de 2000 a 2004, a rede organizacional esteve integrada por quatro instâncias permanentes e uma temporária. Além do Gabinete do Ministro, responsável por deliberar sobre a política de acreditação, em última instância, assim como para homologar os atos autorizativos, esteve integrada pela Secretaria de Educação Superior (SESu), criada em 1990 pelo decreto nº 99.678. Ainda, integravam a rede o Conselho Nacional de Educação (CNE), atuando a partir da Câmara de Educação Superior, criado em 1995 pela Lei nº 9.131; o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), criado em 1937 pela Lei nº 580, responsável pelos procedimentos de avaliação desde 1997 (Lei nº. 9.448). A Figura 4 apresenta o organograma⁴⁸ que permite a visualização da configuração da rede organizacional, nessa primeira fase.

**Figura 4: Rede Organizacional/Política de Acreditação:
2000-2004**



Fonte: Elaborada pela autora.

⁴⁸ A elaboração desse organograma se referenciou no organograma constante da página oficial do MEC. No entanto, foram feitos ajustes para adequação ao caso, segundo a distribuição de competências especificamente dedicadas ao processamento da política de acreditação. Providência semelhante foi tomada para a elaboração dos demais organogramas, que foram adaptados segundo os diplomas regimentais de cada período.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), criado em 1995, pela Lei nº 9.131, é uma instância pública e colegiada, que atua em caráter permanente na esfera federal, tendo por competência colaborar e assessorar o Ministro da Educação na formulação e na implementação das políticas educacionais (art. 1º). Esse conselho desempenha suas atribuições a partir de duas câmaras: a Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior, ambas formadas por 11 membros. A Câmara de Educação Superior é composta por “reitores de universidades, diretores de IES, docentes, estudantes e representantes da comunidade científica indicados pelos pares e nomeados pelo Presidente da República” (Lei nº 9.131, 1995, art. 1º). No que se refere à política de educação superior, cabe ao CNE, especificamente, colaborar com a normatização, o diagnóstico e o aperfeiçoamento da educação superior, e com a avaliação, a regulação e a supervisão do sistema de ensino superior (art. 1º), no que se refere as IES e cursos de graduação.

O CNE é a instância recursal a que se dirigem as IES, no caso de aplicação das sanções previstas na normatização. Mesmo não provocado por recursos, o CNE delibera, com base nos relatórios de avaliação, sobre o credenciamento e o reconhecimento de IES, assim como sobre a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação. As competências dessa instância, no que se refere à avaliação, à regulação e supervisão do ensino de graduação e da rede de ensino superior, não sofreu reduções desde 1995. O relatório de avaliação da Comissão Especial de Avaliação, publicado em 2003, forneceu algumas informações sobre o CNE, além da normatização levantada (BRASIL, 2003, p. 32-34).

A SESu é uma instância administrativa pertencente à administração direta, que é subordinada ao Ministro da Educação e à assessora desde 2000, no planejamento, orientação, coordenação e supervisão da formulação e implementação de qualquer política voltada para educação superior (Decreto nº 3.501, 2000, art. 14, inciso I). Sendo assim, no que se refere à política de acreditação, essa secretaria concentrava as competências para supervisionar o sistema de ensino; para orientar e acompanhar o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação Anísio Teixeira (INEP), na avaliação de IES e cursos de graduação (art. 15, incisos III e IV); e para processar os atos autorizativos.

O Decreto nº 3.860, que regulamentava os procedimentos de avaliação, regulação e supervisão de IES e cursos de graduação, publicado em julho de 2001, já durante a vigência do Decreto nº 3.501, publicado em junho de 2000, dispôs sobre as

atribuições específicas da SESu. Coube, no período, a essa secretaria a definição de critérios para a estruturação dos procedimentos de regulação, como também a consequente implementação (art. 34, caput e incisos e parágrafo 2º e incisos). O relatório de avaliação da Comissão Especial de Avaliação, publicado em 2003, forneceu algumas informações sobre a SESu, além da normatização levantada (BRASIL, 2003, p. 28-29).

O INEP, autarquia que atua no âmbito da administração indireta, descentralizada, em 2000, tinha por responsabilidade assessorar o MEC, supervisionado pela SESu, na avaliação de cursos de graduação e IES, além de outras competências. Neste período, já incorporava as competências da Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE), desde 1997, por força da Lei nº 9.448/97. A implementação do ENC era sua competência, que contemplava a elaboração e a aplicação das provas, assim como o processamento dos resultados e a publicação deles. A coordenação das comissões de especialistas e os procedimentos das avaliações *in loco*, também, eram de sua responsabilidade. As avaliações *in loco* eram de sua responsabilidade. O relatório de avaliação da Comissão Especial de Avaliação, publicado em 2004, forneceu algumas informações sobre o INEP, além da normatização levantada (BRASIL, 2003, p. 29-31).

Em abril de 2003, o Ministério da Educação convocou uma comissão de especialistas em avaliação da educação superior – Comissão Especial de Avaliação (CEA), que contou, também, com representantes do INEP, da SESu e da União Nacional de Estudantes (UNE) (Portarias MEC nº 11/2003 e 19/2003). Sua atribuição era a análise da formulação e da implementação da avaliação da educação superior, assim como a propositura de subsídios para a reformulação do sistema de avaliação da graduação, da pós-graduação, das IES e do sistema federal de ensino superior. Essa comissão funcionou em caráter temporário, entre maio de 2003 e agosto do mesmo ano. Nesse período, havia concentração das competências nas mãos de um número reduzido de instâncias, se comparado aos seguintes. Dentre as instâncias permanentes, a única da administração indireta era o INEP, embora também federal. Ou seja, não houve descentralização nem desconcentração de competências.

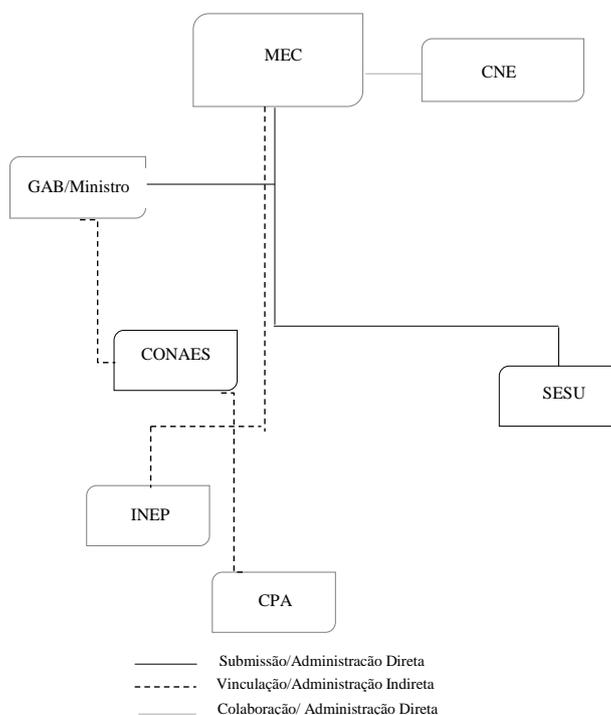
No que se refere à administração direta, a SESu concentrava todas as funções próprias à regulação e à supervisão, além da coordenação da articulação com o INEP. Acumulava, também, as responsabilidades de planejar, coordenar e operacionalizar o processamento dos atos autorizativos. Além dessas competências, acumulava todas as demais competências administrativas em relação a todas as demais políticas para a

educação superior, inclusive, a coordenação do processo de expansão, que estava em curso. A participação temporária da CEA sinalizou com a intenção do MEC de empreender mudanças em relação à avaliação e à busca pelo conhecimento acumulado na academia sobre o tema. Desde 1985, o Ministro da Educação não adotava postura semelhante. Nesse ano, marcado pelo início da redemocratização do Brasil, a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior (CNRES) foi convocada com o mesmo propósito, contando com uma constituição semelhante (BARREYRO, RHOTEN, 2008).

4.4.2.2 Segundo período: 2004-2006

De 2004 a 2006, houve alteração da configuração vigente. Além das instâncias já integrantes, a rede organizacional ampliou-se pela admissão da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e pela Comissão Própria de Avaliação (CPA). Ambas foram criadas pela Lei nº10.861, em abril de 2004. A Figura 5⁴⁹ espelha esse segundo momento da configuração da rede organizacional.

**Figura 5: Rede Organizacional/Política de Acreditação:
2004-2006**



⁴⁹ Essa figura foi construída a partir da adaptação do esquema disponível na página do MEC, com base na Lei nº. 10.861/2004.

Fonte: Elaborada pela autora.

A CONAES é uma instância colegiada constituída a nível da administração direta, mas que não integra a estrutura regimental do MEC. Da mesma forma que o CNE, é uma instância colaborativa, portanto, não vinculada ao MEC. Tornou-se, desde 2004, por força legal, competente para implantar o Sistema de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Sendo assim, a essa instância passou a caber a formulação e a avaliação da avaliação, no que se refere aos cursos (ACG), às IES (AVALIES) e ao Exame Nacional de avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE), assim como à supervisão do INEP. Coube-lhe, também, coordenar o processo de conformação dos procedimentos avaliativos estaduais com o federal, além de estruturar e gerir o SINAES (art. 6º).

A CONAES é integrada por doze membros. Dentre esses, figuram: um representante do INEP, um da CAPES, três dos segmentos acadêmicos (discentes, docentes e técnicos- administrativos) e três do MEC. Dentre os representantes do MEC, pelo menos, um deles deve representar a instância responsável pela regulação e supervisão. Os demais integrantes são especialistas em avaliação e gestão da educação superior, sem qualquer vínculo permanente com a gestão governamental (art. 7º). A Comissão Própria de Avaliação (CPA), também criada pela Lei do SINAES, é a responsável pela avaliação interna das IES (art. 11). Essa instância é colegiada, vinculando a participação da comunidade institucional e da sociedade civil organizada ao processo avaliativo. Sua existência passou a ser considerada item de regularidade, para efeito de credenciamento e credenciamento das IES. Deve gozar de autonomia em relação aos órgãos de gestão e aos colegiados das IES.

A CPA detém a titularidade para estruturar, coordenar e implementar a autoavaliação institucional, produzindo relatórios anuais que referenciam a avaliação externa e a gestão universitária a partir de roteiro sugerido pela CEA. Essas comissões, constituídas no nível institucional e comunitário, passaram a colaborar com a CONAES na implantação e operacionalização do SINAES. Além disso, influem, diretamente, sobre os procedimentos regulatórios, uma vez que seus relatórios, também, os referenciam. Deliberam, aprovando, ou desaprovando os termos sugeridos pelas IES na celebração dos protocolos de compromisso. É uma instância colaboradora da CONAES.

Essa segunda configuração indica um novo estágio da especialização da política de acreditação. A incorporação de duas novas instâncias colegiadas como colaborativas é indicativo de mudança na política, uma vez que novos atores passam a influenciá-la, em alguma medida. Foi um passo concreto em relação a abertura da política para novos polos de participação, que significou descentralização de competências, privilegiando as participações locais e regionais, sendo assim a busca de um canal aberto para a incorporação do conhecimento produzido na academia. A supervisão, coordenação e estruturação do sistema de avaliação passaram à ser de competência de uma instância colegiada.

O terceiro eixo normativo, como visto, permaneceu ainda carente de especialização regulamentar infralegal. Sendo assim, a criação da CONAES parece ter sido uma providência que favoreceu a especialização normativa necessária. Efetivamente, dois anos depois da criação dessa instância, foi publicado o Decreto nº 5.773, e no ano seguinte a Portaria Normativa nº. 40, que estruturaram a operacionalidade do SINAES e a integração dos procedimentos. A integração de representantes da rede de acadêmicos mobilizados em torno do debate sobre a política significou a incorporação de uma consultoria capaz de qualificar o processo de reformulação.

Os dois primeiros eixos normativos estavam articulados à mesma rede organizacional, herdada da década anterior. Sendo assim, a Lei do SINAES foi o diploma legal que pode ter significado a institucionalização de novas ideias ao arranjo, indicativa de renovação do arranjo institucional, além de reestruturação do eixo normativo. O governo pode ter revisto seus alinhamentos, permitindo novos acessos e levando à redistribuição de capacidades, que podem ter significado renegociação dos termos anteriores pelo surgimento de duas novas arenas participativas.

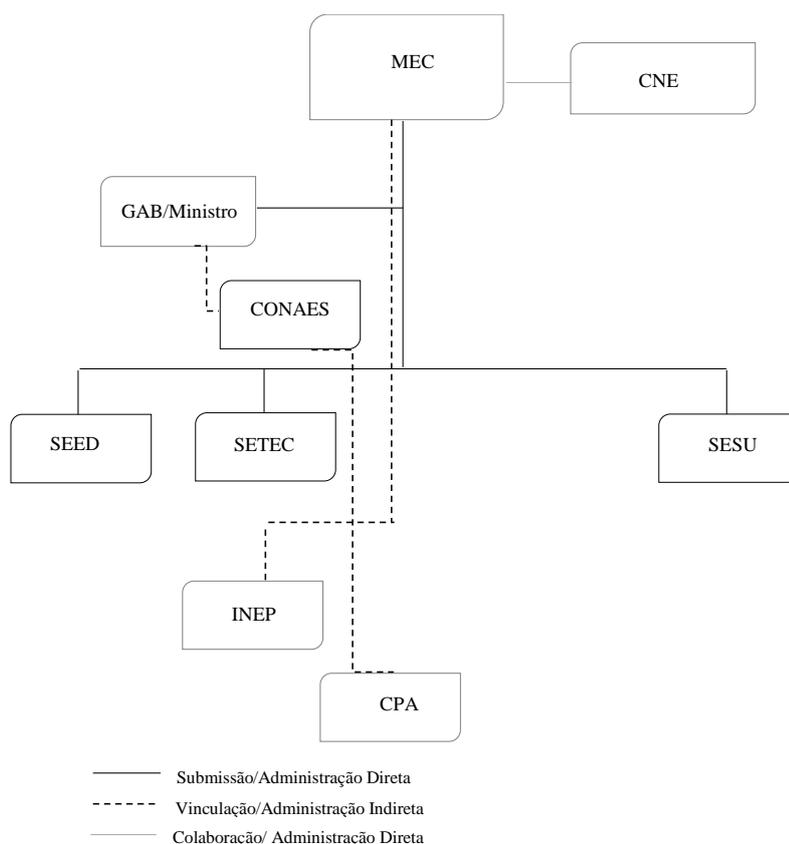
Efetivamente, a nova configuração da rede organizacional, a partir de 2004, e a reestruturação do eixo normativo, que se iniciou no mesmo ano, podem ser fortes indícios de pontuação na política de acreditação, caso tenham sido acompanhados pela incorporação de novos princípios, crenças e propostas. Baumgartner e Jones (2009) reportam-se a casos semelhantes, em que arranjos institucionais são reformulados a partir de novos alinhamentos governamentais, pelo ingresso de novos atores nas arenas institucionais da política de subsistema, com diferentes demandas e interesses. Para tanto, dois novos focos de empreendimento e o acesso de novos atores, no âmbito do subsistema, podem ser considerados alteração significativa de quebra do monopólio.

Apesar dessas significativas alterações, ainda resta, para identificar a ocorrência de mudança qualitativa, a análise da terceira determinante interna – as ideias – que se seguirá à análise da rede organizacional.

4.4.2.3 Terceiro período: 2006-2011

Na terceira alteração da configuração da rede organizacional, que esteve vigente entre 2006 e 2011, mais duas instâncias – além das sete instâncias já integrantes desde 2004 – foram incorporadas. Foram essas: a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) e a Secretaria de Educação a Distância (SEED). Ambas foram integradas à rede a partir da publicação do Decreto nº 5.773 (2006). A Figura 6⁵⁰ espelha a terceira configuração da rede organizacional.

**Figura 6: Rede Organizacional/Política de Acreditação:
2006-2011**



⁵⁰ Registre-se, mais uma vez, que as figuras destinadas a facilitar a visualização da rede organizacional são adaptações referenciadas no organograma do MEC, disponibilizado no site oficial deste ministério, assim como nos diplomas legais e infralegais vigentes, em cada período.

Fonte: Elaborada pela autora.

O Decreto nº 5.773 (2006), publicado um mês antes da publicação do catálogo nacional de cursos superiores de tecnologia, adequou, previamente, a política de acreditação para comportar a avaliação, a regulação e a supervisão dos cursos de nível superior da área profissional e tecnológica. Sendo assim, a SETEC foi incorporada à rede organizacional (art. 5, parágrafo 1º e 3º) com essa finalidade. Em dezembro de 2007, o Decreto nº. 6.320 regulamentou a integração dessa secretaria (art. 2º, alínea b, e art. 14) ao regimento do MEC.

Entre dezembro de 2006 e maio de 2011, as competências da SETEC, no que se refere à política de acreditação, não foram alteradas. A SETEC, instância administrativa, subordinada ao MEC, desde então, passou a atuar ativamente nos procedimentos de avaliação, de regulação e de supervisão dos cursos de graduação profissional e tecnológica e das IES que os oferecem (Decreto nº. 5.773, 2006, art. 5º, parágrafo 3º). Nesse sentido, exarava pareceres nos processamentos de atos autorizativos, instruindo-os com as informações próprias à sua especialidade. No que se refere à supervisão, passou a celebrar protocolos de compromisso e aplicar penalidades.

No que se refere à avaliação, passou a colaborar, com o CNE e o INEP, no estabelecimento de diretrizes específicas para referenciar os instrumentos de avaliação e aprová-los. Ficou responsável por elaborar, atualizar e gerenciar o Catálogo Nacional de Cursos, no que se referia à sua área de especialização. Foi só o Decreto nº 6.320, em 2007, que formalizou, regimentalmente (art. 17), a incorporação da SETEC ao MEC, como instância da administração direta federal, com competências para processamento da política de acreditação para a educação superior, como para a educação profissional e tecnológica de nível médio.

Foi o Decreto nº 5.773, que em 2006, delegou competências para a Secretaria de Educação a Distância (SEED) (art. 5, parágrafo 1º e 4º), instância administrativa subordinada ao MEC desde o ano de 2000 (Decreto nº. 3.501). Essa secretaria passou a desempenhar os mesmos tipos de atribuições que a SETEC, só que relativas ao ensino a distância (EAD) (art. 19). Dessa forma, até 2006, como vimos na análise dos eixos normativos e dos decretos regimentais, era a SESu que incorporava as competências, tanto para formular a política de acreditação, como para supervisionar e regular o ensino de graduação e a rede de oferta. Não havia previsão de medidas específicas, no que se refere à oferta EAD de nível superior. Ressalte-se que até 2006, essa modalidade de

oferta não estava formalizada no nível federal. Foi a partir de 2006 (Portaria MEC nº. 873), que o MEC passou a fomentar o desenvolvimento da educação superior na modalidade de EAD. Essa política, como a de criação e fomento da educação superior e tecnológica, levou a mais um passo na diversificação do sistema de ensino, significando a incorporação de competências específicas e instâncias à rede organizacional, para a especialização da gestão da política de acreditação. Dessa forma, observou-se uma adequação da rede organizacional, no sentido de especializar a política de acreditação. Houve certa desconcentração das competências administrativas, não descentralização.

O intento foi permitir que essa política pudesse dar conta de mais um episódio da reformulação da rede de ensino e da “diversificação” dos tipos de oferta (MARTINS, 2000, p. 41). O arranjo institucional se especializou, adaptando-se e consolidando-se. A principal alteração, que pode ser considerada indicativo de pontuação no equilíbrio, já havia ocorrido, quando da criação e incorporação das CPAs e da CONAES. Não houve novo movimento de expansão da rede para ampliar o grau de participação nas arenas. Ou seja, o ponto de equilíbrio se manteve. A rede organizacional sofreu alteração que pode ser considerada como um indício de mudança incremental.

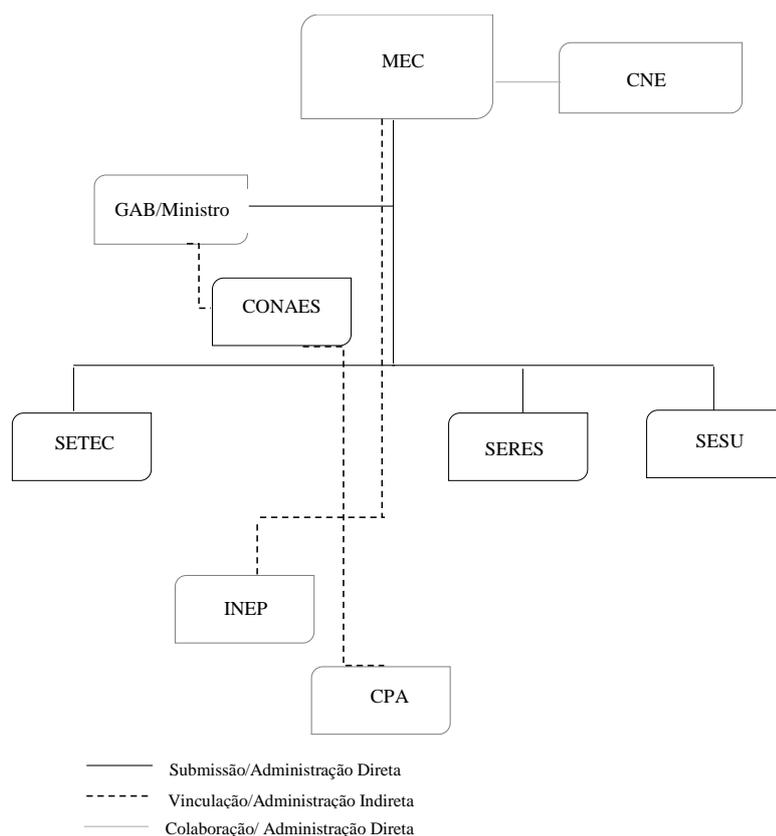
4.4.2.4 Quarto período: 2011-2014

A quarta configuração da rede, que permaneceu até 2014, trouxe consigo a incorporação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), e a realocação de algumas das competências da SEED para a SESu. Ao mesmo tempo, essa segunda secretaria (SESu) perdeu a competência para exercer a regulação e a supervisão da rede de ensino e do ensino de graduação.

A Figura 7⁵¹ espelha a última alteração da rede organizacional responsável pela política de acreditação.

Figura 7: Rede Organizacional/Política de Acreditação: 2011-2014

⁵¹ Adaptada disponível na página do MEC, com base na Lei nº 10.861/2004 e nos Decretos nº 5.773/2006, nº. 7.480/2011 e nº. 7.690/2012.



Fonte: Elaborada pela autora.

A SERES, incorporada à rede de instâncias da administração direta, é vinculada ao MEC (Decreto nº 7.480/2011, art. 2º, alínea e). Em 2012, pelo Decreto nº 7.690, foram realocadas para essa secretaria as competências da SESu, para regular e supervisionar o ensino de graduação e da rede de oferta. Dessa forma, a SERES passou a ser responsável pelo planejamento, formulação, coordenação da regulação e da supervisão. Sendo assim, o processamento dos atos autorizativos de IES estavam sob sua responsabilidade. Os pareceres, assim como a instrução processual dos cursos de graduação, nas modalidades a distância e presencial, com exceção dos cursos presenciais da área profissional e tecnológica, passaram também a ser de responsabilidade da SERES, além de outras atribuições, como: o zelo pelo cumprimento da legislação educacional, a celebração de protocolos de compromisso e a aplicação de penalidades; a elaboração de diretrizes para os instrumentos de avaliação, naquilo que se referem à regularidade de cursos e IES; a gestão compartilhada do 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-MEC) (Portaria Normativa nº 40, 2007, art. 7º, parágrafo 1º) e do Cadastro e-MEC.

As atribuições que passaram para a competência da SERES eram, majoritariamente, de competência da Diretoria de Regulação e Supervisão da Educação Superior/SESu, desde 1997 (Decreto nº. 2.306).

Da mesma forma que a alteração imediatamente anterior, ocorrida em 2006, essa também não significou descentralização e nem alteração na dinâmica dos acessos já garantidos pela criação das CPAs e da CONAES. Ou seja, parece indicativa de mais uma adaptação da política, com desconcentração da competência para a regulação e supervisão, e criação de atribuições adicionais com a criação do sistema eletrônico e-MEC e do Cadastro e-MEC, para a consolidação do ponto de equilíbrio.

A alteração permanente da rede, em 2004, pela incorporação de duas novas instâncias colegiadas, parece indicar uma nova fase para a governança da política, que passou a conviver com um grau de participação, não permitido no período anterior (2000-2004). Note-se, no entanto, que foi a convocação da CEA que permitiu que fosse possível canalizar as demandas do campo e o conhecimento produzido na academia sobre a política de acreditação. A partir da existência temporária da CEA e da incorporação definitiva das CPAs e da CONAES, o empreendimento interno ganhou uma nova dinâmica, não só no sentido organizativo. Ao CNE, somaram-se duas novas arenas colegiadas, onde estão representados os segmentos universitários, as organizações da sociedade civil e comunidades institucionais e os especialistas em avaliação e gestão do ensino superior. Após a conclusão da análise do eixo normativo e da rede organizacional, ficam constatados dois fortes indícios de mudança qualitativa na política.

A análise de rede organizacional demonstrou que em 2004 ocorreram alterações significativas, que já haviam sido denunciadas pela análise da estrutura normativa. A incorporação da CEA, em 2003, não determinou uma nova configuração, porque foi temporária. No entanto, foi sua atuação que levou à criação de duas novas instâncias colegiadas, em 2004, que passaram a estar incorporadas à rede organizacional, em caráter permanente. Essa nova configuração significou descentralização e redistribuição de competências, mitigando, inclusive, o isolamento da rede. As alterações na configuração da rede que se seguiram, de 2006 a 2014, evidenciaram avanços na especialização da política.

Os dois últimos tópicos analisados demonstraram que, entre 2000 e abril de 2004, o arranjo institucional não sofreu alteração significativa, uma vez que as bases legais permaneceram as mesmas, apesar da publicação de novo decreto em 2001. A rede

organizacional não sofreu alteração significativa no período. A criação de um novo sistema avaliativo para a política de acreditação, com as consequentes reconfiguração da rede organizacional e reestruturação normativa, levou ao redimensionamento do arranjo institucional. Nos anos seguintes, como ficou configurado, as alterações nas duas dimensões que o compõem foram adaptativas. Dessa forma, de 2004 a 2014, ocorreram alterações que levaram o arranjo a se consolidar.

No entanto, a análise do arranjo institucional precisa ser combinada à análise das ideias que foram institucionalizadas ao longo do período. Importa saber se os princípios, as crenças e a proposta da CEA, que era formada pelos acadêmicos que vinham debatendo e produzindo sobre a acreditação, foram incorporados à política e como essa incorporação se combinou às tendências macropolíticas e aos caminhos já trilhados anteriormente pela governança setorial, o que é objeto do próximo tópico.

4.5 Determinante Interna: Princípios, Crenças, Tendências Macropolíticas e Propostas Incorporadas à Política de Acreditação para a Educação Superior no Brasil.

As análises, neste tópico, propõem-se a identificar se os princípios, as crenças e as propostas da rede de acadêmicos e da CEA foram incorporados à política de acreditação e em que medida. Outrossim, importa também identificar em que medida foram influenciadas pelas tendências macropolíticas e pelos debates do campo. Essas análises foram divididas em dois períodos distintos, tendo em vista o fato de já ter sido identificado, nas análises do eixo normativo e da rede organizacional, que no ano de 2004, uma e outra determinantes sofreram alterações significativas. Dessa forma, como as análises das determinantes internas estão subsidiadas nas mesmas fontes documentais, pareceu ser essa uma medida necessária para organizar melhor o tópico.

4.5.1 Propostas incorporadas: 2000-2003

A análise dos dois primeiros eixos normativos e da rede organizacional, de 2000 a 2003, mostraram claramente que o principal referencial da política de acreditação no período foi o Exame Nacional de Cursos (ENC). A institucionalização do ENC, enquanto procedimento de avaliação de larga escala, significou um marco para a política de acreditação no âmbito da educação superior. Esse procedimento privilegiou a

dimensão quantitativa da avaliação e foi instituído para instruir os procedimentos dos atos autorizativos (Lei nº 9.131, art. 3º, 4º). De aplicação anual, sua elaboração e realização eram de responsabilidade do INEP (art. 3º, parágrafo 1º). O ENC foi alvo de muitas críticas metodológicas, a ponto de seus resultados perderem credibilidade junto à sociedade e à comunidade universitária (BRASIL, 2003, p. 46).

Quase dois anos depois que a lei instituidora do Exame Nacional de Cursos havia sido promulgada, depois que ele havia sido simbolicamente rejeitado pelos estudantes mediante o apodo de *Provão*, depois de acionado o processo de aplicação dos primeiros testes, foi que o Ministério da Educação resolveu montar um dispositivo legal inclusivo de avaliação. Não havia mais como defender o *Provão* apenas com os argumentos utilizados até então. Com efeito, como responder às críticas de que a dimensão institucional das IES estava sendo deixada de lado em proveito da dimensão individual? Como dar credibilidade à afirmação de que o PAIUB estava em plena vigência? (CUNHA, 2003, p. 41).

Havia certa desarticulação desse exame em relação às avaliações qualitativas (ACO e ACE), conforme identificado na síntese das audiências públicas. O ENC era tratado pelo MEC e pelo INEP como indicador da qualidade dos cursos. A CEA e a rede de acadêmicos o criticavam porque a divulgação dos resultados era “desvinculada de outros processos avaliativos, atribuindo a ele centralidade no sistema de avaliação e autoridade exclusiva ao comunicar ao grande público a suposta qualidade dos cursos” (BRASIL, 2003, p. 56).

A Avaliação das Condições de Cursos (ACO) e a Avaliação das Condições de Ensino (ACE) eram procedimentos qualitativos de avaliação, como vimos na análise do eixo normativo. Suas propostas eram a avaliação *in loco* a partir das observações e as análises da organização didático-pedagógica, do corpo docente e da infraestrutura oferecidas pelas IES e pelos cursos. Eram realizadas pelas comissões de especialistas designadas pela SESu. Esses procedimentos, em muitos pontos, eram positivamente avaliados, no meio acadêmico, e criticados em outros (BRASIL, 2003, p. 40).

Uma das críticas que lhes eram dirigidas considerava que suas finalidades e objetivos eram equivocados, por isso privilegiavam “determinados aspectos em detrimento de outros”, porque supervalorizavam a coleta de dados quantitativos e desprezavam dados qualitativos que dependiam de análises subjetivas. Dessa forma, nada se precisava sobre o relacionamento entre alunos, docentes, técnicos e gestores, por exemplo, ou sobre o relacionamento da IES com a comunidade de seu entorno, ou

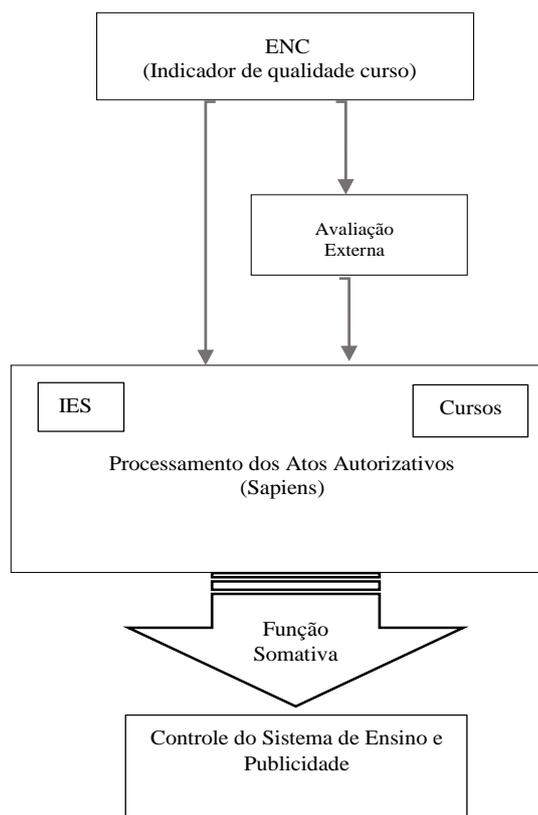
sobre a capacidade institucional de contribuição social. Por outro lado, não havia armazenamento, sistematização e aproveitamento das informações coletadas nas avaliações para a promoção de novas políticas, o que denunciava o fato de que a avaliação servia unicamente ao controle da rede de ensino e das condições de oferta dos cursos.

Outras críticas fundamentam-se na própria teoria da avaliação, segundo a qual esses instrumentos de verificação de rendimentos ou de produtos – exames ou testes – não chegam a ser uma avaliação propriamente dita, pois, em geral, se limitam a fazer verificações ou mensurações (BRASIL, 2003, p. 75).

Apesar das críticas encaminhadas ao MEC e ao INEP, os procedimentos se mantiveram, ao longo do período, apesar das adaptações identificadas, quando da publicação do Decreto nº. 3.860, em 2001. Os artigos 3º e 4º da Lei nº 9.131 (1995) mantiveram-se vigentes ao longo do período, portanto, o ENC continuou referenciando o processo avaliativo. Não houve descentralização de competências. Dessa forma é possível perceber que não houve incorporação de nenhuma nova proposta, ao longo de todo o período, apesar da rejeição a muitos aspectos da política por parte das IES e de suas comunidades institucionais.

A Figura 8 sintetiza a estrutura da política de acreditação que estava vigente de janeiro de 2000 a abril de 2004.

Figura 8: Estrutura da Política de Acreditação: 2000/2003



Fonte: Elaborada pela autora.

4.5.2 Princípios, crenças e tendências macropolíticas: 2000-2003

O Plano Nacional da Educação (PNE) 2001-2014, que orientou a gestão das políticas educacionais – inclusive a política de acreditação objeto desta tese, deixou evidente que a superação dos problemas da educação nacional dependia de superação do “rígido sistema” de controles burocráticos (Lei nº. 10.172, 2001, p. 51). Esse posicionamento era consistente com a proposta de ampliação do estado de bem-estar que vivia o Brasil (KERSTENETZKY, 2012) e os princípios constitucionais de equidade e justiça social, e apoiava-se nos pressupostos da forma de gestão gerencial para gerir a política educacional.

Foi percebido, a partir da estruturação da política e das contribuições trazidas pelas audiências públicas, que apesar de haver um compromisso governamental em reestruturar a política de acreditação, consolidando a expansão das oportunidades educacionais no nível superior de ensino, a política de acreditação sofreu os efeitos da convivência entre as gramáticas gerenciais e burocrática. Ficou evidente o fato de que a

conservação de um procedimento de avaliação de larga escala sinalizava com o firme propósito de gerir a política pública a partir dos resultados finais do ENC, servindo ao processo administrativo de regulação e supervisão do sistema, o que confirma as conclusões de Paes de Paula (2005) sobre as características que a aplicação do modelo gerencial assumiu no Brasil. Essas evidências indicaram a adaptação incremental no eixo normativo, e a conservação das mesmas condições na rede organizacional ao longo do período. Não foi identificada a incorporação de novos princípios e crenças à política de acreditação nesse período, que se manteve consistente em relação as mesmas bases estabelecidas desde a década anterior. Ao contrário, segundo argumentou Sobrinho (2010), no período,

o Estado, além de se desobrigar de ampliar o orçamento público para efeitos de ampliação do sistema, assegura, através da avaliação, o controle sobre os resultados e sobre as finalidades e fornece à sociedade, especialmente ao mercado, as informações em forma de escalas de qualidade dos serviços educacionais que estão sendo oferecidos (SOBRINHO, 2010, p. 202).

4.5.3 Propostas incorporadas: 2004-2014

A formulação e a implementação do SINAES não acompanharam integralmente a proposta da CEA, mantiveram, em alguma medida, metodologias que já orientavam a política de acreditação até 2004. A análise que se segue vai identificar similaridades e diferenças da atual política, em relação às propostas encaminhadas em 2004. O foco avaliativo nos cursos (ACG), por exemplo, foi conservado, mantendo-se articulado à avaliação da IES (AVALIES). As avaliações continuaram a gerar conceitos. O exame de desempenho foi mantido como referencial de qualidade. No entanto, além de outros aspectos, a autoavaliação ganhou destaque como procedimento avaliativo autônomo e passou a referenciar as avaliações externas e o processamento dos atos autorizativos.

A metodologia do ENADE não acompanhou, integralmente o que foi proposto como metodologia para o PAIDEIA. O ENADE permaneceu figurando como procedimento avaliativo independente e referenciando os procedimentos regulatórios (Portaria Normativa nº 40, art. 35B e 35C). Gerava um indicador de qualidade do ensino superior de graduação baseado em mensurações transparentes, que permitiam certa *accountability*. Manteve-se como componente curricular obrigatório, com foco no desempenho dos alunos.

A avaliação que aqui vem sendo apresentada defende uma concepção que tenha sempre um objetivo educativo, isto é, uma concepção que seja formativa e construtiva, não unicamente mecanismo de controle. Portanto, o Paideia deve ser dotado de uma racionalidade formativa para que efetivamente propicie elementos de reflexão e análises, sem a conotação mercadológica e competitiva, e sem dar margem ao estabelecimento de *rankings* (BRASIL, 2003, p. 107).

Da mesma forma que a política anterior, a atual continuou se servindo de conceitos para classificar cursos e IES. No caso, o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC). Esses conceitos passaram a ser tomados e divulgados como indicadores de qualidade da educação superior, além de instruírem o processo regulatório (Portaria Normativa nº 40, art. 33B, 33L). O ENADE contribui para a geração de ambos os indicadores (Portaria Normativa nº 40, art. 33B). O CPC é gerado anualmente para grupos definidos de cursos, e o IGC é gerado anualmente para todas as IES. Ao IGC, além dos resultados do ENADE, são contabilizados outros dados quantitativos, mas nenhum qualitativo. Nesse ponto, a formulação da política deixou margens para que o sistema de ensino seja percebido e interpretado pela população segundo a padronização do desempenho dos alunos e de métodos quantitativos que expressam a qualidade do ensino. Os conceitos produzidos, a partir do ENADE e de informações quantitativas do Cadastro e-MEC, continuam sendo divulgados pelo INEP⁵² na condição de indicadores de qualidade e assim utilizados pelos jornais de grande circulação.⁵³

Esses indicadores, CPC e IGC, buscam concentrar, num *único* momento, informações de um *único* “pilar” do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o ENADE, as informações sobre os cursos e a IES, classificando-os e tendo como resultado um ranqueamento (POLIDORI, 2009, p. 448).

Apesar disso, o ENADE não é considerado por alguns integrantes da rede de acadêmicos como um substituto do ENC. Sobrinho (2010, p. 213) identifica diferenças significativas na metodologia, como por exemplo o dinamismo na aplicação do exame, tendo em vista que existe atenção ao percurso formativo do aluno, condição que revela alinhamento em relação à proposta formativa da CEA. O autor reconhece também que:

⁵²http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inep-divulga-indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior-20-1/21206

⁵³<http://topicos.estadao.com.br/enade>

não poderia dar margem a rankings e nem ser a ferramenta mais importante para efeitos de regulação. Quando tecnicamente mal sustentados e politicamente equivocados, os *rankings* produzem injustiça e injetam rivalidades entre IES de diversas naturezas e distintos grupos profissionais, competitividade e práticas típicas de mercado e desvios das finalidades essenciais da formação em educação superior (SOBRINHO, 2004, p. 214).

No que se refere à metodologia das avaliações qualitativas, *in loco*, foram registradas duas diferenças em relação ao proposto pela CEA. A Lei do SINAES (art. 3º, parágrafo 3º; art. 4º, parágrafo 2º) determina que os resultados sejam sintetizados, segundo escala de cinco níveis, para cada uma das dimensões avaliadas (Portaria Normativa nº 40, 2007, art. 15 e 17E). Foram adotadas pela política avaliações *in loco* para cursos de graduação e para IES. A proposta compreendia que as IES deveriam ser o “foco central” (BRASIL, 2003, p. 120). No entanto, muito foi conservado da proposta da CEA no que se referiu à avaliação qualitativa. Nos instrumentos de avaliação *in loco* aplicáveis às IES, foram mantidas as dimensões avaliativas sugeridas, assim como os respectivos desdobramentos interpretativos, tendo seu roteiro acompanhado. No caso dos cursos, os instrumentos sofreram adaptações,⁵⁴ para adequá-los ao objeto. No entanto, essas adaptações conservaram-se coerentes com as dimensões propostas pela CEA. Polidori, Marinho-Araujo e Barreyro (2006) salientam que o SINAES “tem como base a avaliação institucional, que compreende a avaliação externa e a avaliação interna, principalmente com seu componente central, a auto-avaliação” (POLIDORI, MARINHO-ARAUJO, BARREYRO, 2006, p. 430).

Os relatórios gerados pelas avaliações qualitativas, efetivamente, instruíram o processamento dos atos autorizativos. Dessa forma, potencialmente, tornam-se subsídios para a produção de novas políticas. No entanto, a metodologia adotada compreendeu reuniões e interações com todos os segmentos acadêmicos, para formar a percepção dos avaliadores sobre aspectos político-valorativos.

A complexidade da educação superior, tanto na dimensão institucional quanto na do sistema, requer a utilização de múltiplos instrumentos e a combinação de diversas metodologias. Por exemplo, não cabe mais discutir as falsas aporias do quantitativo e do qualitativo ou do objetivo e do subjetivo, mas, sim, utilizar os diversos instrumentos e as distintas perspectivas metodológicas de forma combinada,

⁵⁴<http://portal.inep.gov.br/instrumentos>

complementar e de acordo com as necessidades de análise e julgamento (BRASIL, 2003, p. 79).

No que se refere à avaliação interna como referencial para o processo regulatório, a política atual acompanhou a proposta da CEA, prevendo a geração de relatório de análise para instruir o processo regulatório (Portaria Normativa nº 40, art. 61D). Anualmente, os relatórios das avaliações internas são depositados na plataforma e-MEC com essa finalidade. No entanto, da mesma forma que ocorre com os relatórios gerados pela avaliação externa, tornam-se insumos que podem vir a subsidiar a propositura de novas políticas para a educação superior. As avaliações internas são necessariamente consideradas pelas comissões avaliadoras externas, que se referenciam nas percepções das comunidades institucionais das IES (Portaria Normativa nº 40, 2007, art. 17 K).

As funções mais importantes da auto-avaliação permanente são a de produzir conhecimentos, pôr em questão a realização das finalidades essenciais, identificar as causalidades dos problemas e deficiências, aumentar a consciência pedagógica e a capacidade profissional dos professores, tornar mais efetiva a vinculação da instituição com o entorno social e a comunidade mais ampla, julgar acerca da relevância científica e social de suas atividades e seus produtos, prestar contas à sociedade, justificar publicamente sua existência e fornecer todas as informações que sejam necessárias ao conhecimento do Estado e da população (INEP, 2004, p. 92).

Os processos avaliativos e regulatórios foram integrados em uma única rotina. Essa integração foi regulamentada e efetivamente implementada através do sistema e-MEC (Portaria Normativa nº 40, art. 1º). As criações da plataforma eletrônica de processamento e do Cadastro e-MEC corresponderam ao que foi demandado por todas as entidades presentes nas audiências públicas e incorporado à proposta da CEA (art. 61-61G). Permitiram a integração de todas as informações, relatórios e procedimentos avaliativos e regulatórios, além da integração entre as diversas instâncias envolvidas no processamento da política de acreditação, das diversas bases de dados oficiais para garantir maior publicidade das informações ao público interessado (art. 1º, 2º, 3º).

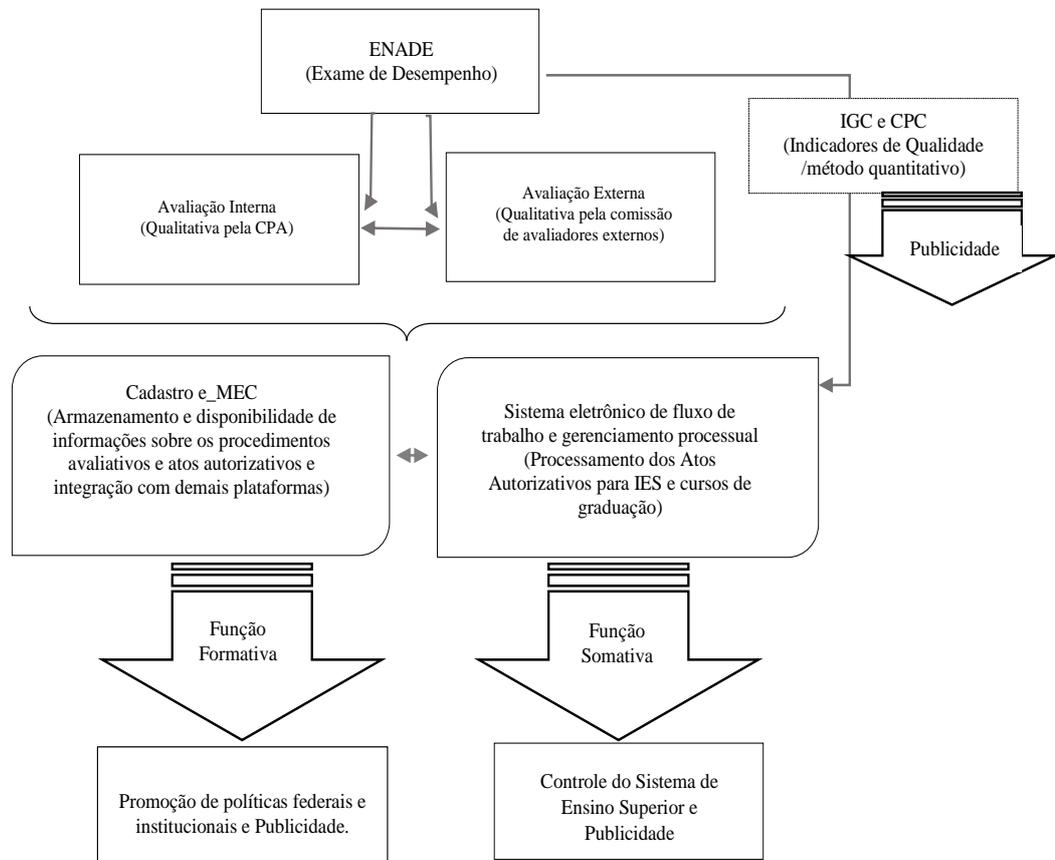
A outra exigência refere-se à integração: os diversos procedimentos avaliativos devem fazer parte de um sistema de avaliação que implemente de modo integrado as diversas concepções e práticas. No caso, o Paideia deve se articular a outros procedimentos avaliativos mais amplos e tendentes à compreensão de conjunto dos cursos, das

áreas, das instituições, do sistema, especialmente à avaliação institucional (BRASIL, 2003, p. 111).

A ressalva que se faz aqui é que o sistema manteve indicadores de qualidade que desprezam aspectos relevantes que estão documentados na base de informações que foi consolidada pelo Cadastro e-MEC, apesar das evidências que indicam os esforços aplicados, por parte do governo, para garantir a integração na formulação da nova política. A metodologia utilizada para a construção do CPC, do IGC e do conceito ENADE valoriza dados quantitativos do Cadastro e-MEC. O recrutamento, seleção e treinamento de avaliadores, assim como as designações para as comissões avaliativas, seguem rito e metodologia definidos para superar os problemas funcionais das avaliações *in loco* (Portaria Normativa nº 40, 2007, art. 17H, inciso I, alíneas e inciso II; Portaria nº 1.027, 2006, art. 1º). Os critérios estabelecidos para a instituição da comissão responsável pela avaliação interna, denominada Comissão Interna de Avaliação (CPA), acompanharam a proposta da CEA (Lei nº 10.861, 2004, art. 1º). Nessa esteira, a atual política também conta com uma instância colegiada, no nível federal, não subordinada ao MEC, que estrutura, coordena e supervisiona o SINAES, a CONAES (Lei nº. 10.861, 2004, art. 6º).

A Figura 9 visualiza a estrutura da política de acreditação.

Figura 9: Estrutura atual da Política de Acreditação: 2004/2014



Fonte: Elaborada pela autora.

4.5.4 Princípios, crenças e tendências macropolíticas: 2004 - 2014

Em muitos pontos a nova política de acreditação inovou e incorporou princípios e crenças da rede de acadêmicos e da CEA. No entanto, a análise evidenciou pontos de contradição entre a institucionalização de novas ideias e os antigos dogmas cristalizados na cultura administrativa, que caracterizavam a política passada. A inovação pelo resgate da dimensão formativa da política de acreditação se deu, em parte, pela valorização da autoavaliação, com a criação de mecanismos para promovê-la e assegurar sua necessária integração à avaliação externa e ao procedimento regulatório. Nesse aspecto da formulação ficou preservada a proposta da CEA de “articular a avaliação interna à avaliação externa, a comunidade acadêmica e aos membros da

sociedade, as instâncias institucionais às nacionais e internacionais” (BRASIL, 2003, p. 79).

A criação da CPA e da CONAES, enquanto arenas participativas, indica a pretensão do governo em legitimar a política de acreditação, garantindo mais espaços para que os segmentos acadêmicos e a sociedade civil organizada sejam incorporados como atores ativos na dinâmica processual de consolidação e implementação. A inclusão dessas duas instâncias ao processo avaliativo foi um passo significativo, no sentido de buscar aproveitar os conhecimentos e as percepções desenvolvidas pelos diversos atores comunitários dos diferentes tipos de IES, fossem alunos, professores ou técnicos, permitindo alguma legitimidade para os resultados da acreditação.

A avaliação precisa ter também legitimidade ética e política, assegurada pelos seus propósitos proativos, respeito à pluralidade, participação democrática e também pelas qualidades profissionais e cidadãs de seus atores. É, portanto, a concepção democrática de educação e de avaliação que confere aos processos avaliativos um grande sentido de legitimidade ética e política (BRASIL, 2003, p. 86).

Por outro lado, os fatos das avaliações internas e externas interagirem, se completarem, e de ambas terem seus resultados integrados à base de informações, possibilitando novos subsídios ao MEC para a formulação de novas políticas, evidenciam alinhamento com as crenças de que o processo avaliativo deve ser promotor da dimensão social do processo educacional. Dessa forma, a formulação da política incorporou crenças e princípios propostos pela CEA como “o respeito pelos valores sociais historicamente determinados” (BRASIL, 2003, p. 80), como a valorização da identidade institucional, da diversidade de realidades e da capacidade da comunidade institucional se autogerir (BRASIL, 2003, p. 87). A nova formulação da política de acreditação apontou para o fato de existir algum esforço governamental para tratar a avaliação como “essencialmente educativa, portanto formativa” (BRASIL, 2003, p. 82).

O princípio da globalidade vale tanto para um sistema de avaliação em nível superior – as diversas modalidades avaliativas – quanto para os processos de avaliação que se realizam em cada instituição. Em nível de Estado, os diversos instrumentos de regulação e de avaliação devem se articular em um sistema integrado conceitual e praticamente, para a realização de uma consistente política de Educação Superior. O Estado deve implementar os instrumentos avaliativos que possibilitem uma visão global do sistema, visando tanto à regulação quanto à implementação de medidas e ações de melhoramento (BRASIL, 2003, p. 85).

A criação do sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento processual (e-MEC) e do Cadastro e-MEC (Portaria Normativa nº 40, 2007, art. 1º), favorecendo a ampla coleta, organização e sistematização das informações institucionais, indica que houve reconhecimento, por parte da governança especializada, de que há necessidade de contar com a ampla participação comunitária e com as percepções externas para manter a funcionalidade da política e garantir sensibilidade necessária para identificar quais devam ser os objetivos do processo educacional (BRASIL, 2003, p. 91). Peixoto, em 2009, no entanto, demonstrou preocupação com o fato de que a implementação da política ainda estar excessivamente focada na regulação, o que evidencia a força da gramática burocrática, que ameaça os atuais caminhos da política em virtude de seu passado.

Enquanto política educacional, a avaliação dos resultados da aplicação dessa lei ainda precisa ser objeto de uma análise aprofundada, [...]. Não deixa de chamar a atenção, no entanto, a ênfase que a supervisão e a regulação têm recebido dos organismos responsáveis em período recente. Manifestações diversas e em diferentes oportunidades têm ocorrido como reação a esta tendência, sem ainda uma sinalização concreta de alteração. A permanência dessa orientação pode comprometer o alcance dos objetivos que foram propostos quando foi formulada a política em questão, e merece ser considerada de modo mais acurado no debate e gestão do tema (PEIXOTO, 2009, p. 13).

Apesar de a maior parte dos ganhos, que se fizeram possíveis pela nova formulação da política de acreditação, poderem ser creditados ao empreendimento da rede de acadêmicos, não se pode negar a relevância da *Reforma do Estado* (PDRAE, Dec. Nº 1.738, 1995), que incorporou, a partir do modo de gestão gerencial, a busca pela utilização dos avanços tecnológicos à formulação e à implementação das políticas públicas no Brasil, assim como a proposta de reestruturação institucional (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 33). Em contraponto às inovações ocorridas na política, à incorporação de princípios e crenças trazidos ao debate pela rede de acadêmicos e encaminhados pela proposta da CEA, assim como à aplicação de novas tecnologias, que permitiram a integração e sistematização da política, permaneceu a prática antiga de utilização de indicadores de qualidade reducionistas. A criação do CPC, do IGC e do Conceito ENADE indicou que o Estado ainda conserva, em alguma medida, a visão restrita e parcial do processo avaliativo, que nesse ponto não está consonante com a proposta da CEA e com os encaminhamentos da rede de acadêmicos (BRASIL, 2003, p. 58).

Igualmente importante é ressaltar que um sistema de avaliação como o aqui proposto opera com as idéias da solidariedade e da cooperação intra e interinstitucional, e não com a ideologia da competitividade, da concorrência e do sucesso individual. Não menos importante é destacar que esse sistema se vincula à idéia de educação como bem social, e não como mercadoria. (INEP, 2004, p. 79).

As evidências demonstram que, na formulação da política e no regime do subsistema, passaram a conviver contradições ideológicas e metodológicas a partir de 2004. A incorporação, em alguma medida, dos princípios, crenças e propostas encaminhados pelas redes epistêmicas, segundo Haas (2016, p. 19), é indicativa de aprendizagem institucional e organizacional e de mudança qualitativa na política. Da mesma forma, a teoria do equilíbrio pontuado reconhece que, quando ocorrem alterações substanciais nas determinantes internas da política, houve deslocamento do ponto de equilíbrio (BAUMGARTNER, JONES, 2009, p. 35). Portanto, ainda resta a análise da terceira determinante interna para que seja possível identificar as dimensões da mudança qualitativa na política de acreditação.

O conjunto de ideias institucionalizadas na política de acreditação, ao longo do período, sofreu alteração significativa, como ficou demonstrado. Essa alteração denunciou que o arranjo institucional passou a promover a mudança qualitativa. Portanto, está caracterizado mais um dos pressupostos do *feedback* positivo, conforme conceituado por Baumgartner e Jones (2009). Não obstante, a alteração dessa determinante interna foi também influenciada e definida pela incorporação de princípios, crenças e proposta produzidos e difundidos pela rede de acadêmicos, que integravam a CEA. Conforme identificado, ocorreu algum grau de inovação na formulação e na implementação, assim como na valorização de aspectos formativos da avaliação. A política de acreditação passou a adotar alguns mecanismos que levam à promoção da educação superior, além daqueles adotados para o controle do sistema de ensino. Mesmo que essa incorporação seja mitigada por práticas herdadas do período anterior e contraindicadas no relatório da CEA, estão presentes os pressupostos, que segundo Haas (2016), caracterizam a mudança qualitativa.

No entanto, como um dos objetivos estabelecidos para esta tese é a análise e a compreensão do processamento interno da política de acreditação, torna-se necessário caracterizar em que medida se deu o deslocamento do ponto de equilíbrio. A teoria do equilíbrio pontuado instrui que a mudança qualitativa se efetiva quando um novo ponto

de equilíbrio se materializa alterando a dinâmica do empreendimento interno. Assim, muda-se a dinâmica que define como será tratado o conflito incorporado à nova política. Nesse momento é que a interação das determinantes internas leva ao início de um novo ciclo para a política de subsistema. No próximo tópico, portanto, será analisada a dinâmica do empreendimento interno ao longo do período, com especial destaque para as ocorrências a partir de 2003, a fim identificar as alterações que caracterizaram o monopólio de política no período.

4.6 Determinante Interna: Monopólio de Políticas e Empreendimento Interno

Entre 2000 e 2003, não houve alteração na rede organizacional. A distribuição das competências não foi alterada nesse período. Não ocorreu a incorporação de novos princípios, crenças, e as tendências macropolíticas se mantiveram, assim como o desenho da política. Não houve indício de que a dinâmica do empreendimento interno tenha se modificado. Todos esses indicativos apontam para o fato de que o equilíbrio foi mantido e, portanto, o monopólio da política de acreditação esteve preservado. A análise da rede organizacional evidenciou a tendência à centralização da política de acreditação, uma vez que até 2004 havia concentração de competências nas mãos de um número reduzido de instâncias. O CNE é uma instância colaborativa e de assessoramento, que não desempenha atribuições operacionais na formulação e na implementação da política de acreditação (Lei nº 9.131, 1995, art. 1º). O INEP é autarquia federal, que, apesar de operacionalizar os procedimentos avaliativos, não é competente para formulá-los, supervisioná-los e coordená-los (Lei nº 9.448, 1997). A SESu, instância da administração direta, era competente, até 2004, para formular, deliberar, implementar e avaliar procedimentos avaliativos e regulatórios (Lei nº 99.678, 1990).

Ambas as teorias reconheceram que políticas públicas setorizadas tendem a ser de acesso restrito a poucos atores políticos, dentre os quais os governos são os mais poderosos. A burocracia nacional, segundo Bresser Pereira (1996), é tradicionalmente insulada e tendente a desenvolver estratégias rígidas de controle administrativo (PEREIRA, 1996, p. 26). A centralização de competências nas mãos da SESu e o fato de se estar tratando de uma política setorizada, evidenciam que, independentemente de qualquer alinhamento, a política de acreditação é monopolizada principalmente pelo próprio governo. Dessa forma, parte-se do pressuposto de que neste tópico se está

tratando de um monopólio governamental. Portanto, compreender as alterações na dinâmica do empreendimento interno torna-se relevante, no sentido de perceber o momento em que foi mitigado, em alguma medida.

Em 2003, o MEC, pela publicação das Portarias MEC/SESu nº 11 e nº 19, criou a CEA, para propor uma nova política avaliativa para a educação superior. A CEA passou a integrar temporariamente a rede organizacional. Como foi visto, a CEA incorporou à sua proposta todos os encaminhamentos levantados nas audiências públicas, assim como os princípios e as crenças difundidos pelas publicações de acadêmicos. O empreendimento da CEA ofereceu subsídios para o governo reformular o estilo da política, levando ao rompimento com algumas práticas que se mostraram disfuncionais. O apoio acadêmico especializado também favoreceu alterações significativas na estrutura institucional. No entanto, a decisão governamental de buscar colaboração externa da rede de acadêmicos, que vinha se opondo ao antigo estilo da acreditação, foi um movimento que pareceu levar à mitigação do isolamento burocrático, deslocando timidamente o ponto de equilíbrio por permitir que a contestação pudesse ingressar no contexto restrito da arena onde se formula e delibera sobre a política.

A reconfiguração da rede organizacional, em 2004, evidenciou nova dinâmica para o empreendimento interno no que se refere à avaliação a partir desse ano. Desde então, duas novas instâncias colegiadas foram criadas: a CONAES e as CPAs. A criação da CONAES e da CPA significou nova configuração da rede, com descentralização de competências. A ampliação do acesso e a descentralização de competências, associadas à incorporação de novos princípios e crenças, indicam pontuação no equilíbrio. Baumgartner e Jones (2009) reportam-se a casos semelhantes, em que os monopólios foram desconstituídos ou tornaram-se contestados a partir de realinhamentos governamentais, porque o ingresso de novos atores mitigou o controle anterior sobre as arenas institucionais (BAUMGARTNER, JONES, 2009, p. 266). Paes de Paula (2005) compreende que arenas participativas levam ao rompimento do monopólio na formulação e na implementação da política pública.

A rede organizacional especializada na gestão da política de acreditação, anterior a 2004, organizava-se a partir de dois níveis articulados verticalmente. Eram esses: (1) o nível superior, onde figuravam o Gabinete Ministerial e o CNE; e (2) o nível médio, onde figuravam a SESu e o INEP. A partir de 2004, com as alterações implementadas pelo SINAES, a política de acreditação passou a ser operada a partir de três níveis. São

esses: (1) o nível superior, onde figuram o Gabinete Ministerial e o CNE; (2) o nível médio, onde figuram a SESu, a SETEC, a SERES e o INEP e a CONAES; e (3) o nível básico, onde figuram as CPAs. É importante registrar que a CONAES e a CPA são instâncias colegiadas e colaborativas. Essa nova configuração da rede organizacional significa maior probabilidade de diversidade de princípios e crenças. Arenas contestadas tendem a dificultar a consolidação de monopólios na política.

O nível superior de processamento, de acordo com as competências previstas para o CNE pela Lei nº 9.131, desde 1995, já contava com a representação dos segmentos universitários e de especialistas acadêmicos. No entanto, a criação da CONAES significou a participação desses atores no nível médio do processamento. A composição da CONAES (Lei nº 10.861, 2004, art. 7º) e da CPA (art. 11) tornaram o arranjo institucional mais permeável e menos insulado.

Após 2004, a rede sofreu alterações em sua configuração. No entanto, nenhuma competência foi descentralizada. Nenhuma nova arena participativa foi incorporada à rede, o que indica que não houve ampliação do acesso ao subsistema. As alterações limitaram-se a realocações de competências entre instâncias administrativas. Essas evidências são indicativas de adaptação da política e de especialização da rede no sentido de permitir a consolidação de novo ponto de equilíbrio.

Apesar da descentralização de competências e da criação de duas arenas participativas, os rumos da atual política de acreditação, segundo as percepções da rede de acadêmicos, que continua produzindo sobre o tema, ainda inspiram cuidados. Isso devido à excessiva valorização do controle em detrimento da qualidade, uma vez que as instâncias administrativas e vinculadas ao MEC, assim como o INEP, ainda resistem a se desapegar da tendência ao excessivo controle “legal-burocrático”, como argumenta Sobrinho (2010, p. 222), ou da herança regulatória, como argumentam Rothen e Barreyro (2011, p. 32).

Alguns outros desafios de implementação da política, que se referem ao empreendimento interno, somam-se à forte resistência a abandonar a herança de controle burocrático, segundo Zainko (2008). São esses:

“... a insuficiência de pessoal capacitado para dar conta da avaliação em nova concepção, as dificuldades da composição política da CONAES, a insuficiência de pessoal técnico para a análise dos relatórios de auto-avaliação. Nas IES a constituição da Comissão Própria de Avaliação – CPA esbarra em problemas

políticos e na escassez de pessoal familiarizado com a questão, na insuficiência de discussões internas e nas dificuldades para a realização da auto-avaliação”. (ZAINKO, 2008, p. 831).

Para Sobrinho (2010), o “grande desafio é encontrar o ponto de equilíbrio entre a avaliação formativa e a regulação controladora. Isso só pode ser construído por meio do diálogo e do sentido público da responsabilidade social” (SOBRINHO, 2010, p. 223). Polidori, Marinho-Araujo e Barreyro (2006) reportam que, apesar dos desafios a superar, a nova política de acreditação situa “o Brasil entre os países que utilizam a avaliação institucional e confiam na participação e no compromisso de sua comunidade educativa como elemento alavancador para a melhoria da qualidade da educação Superior” (POLIDORI, MARINHO-ARAUJO, BARREYRO, 2006, p. 435).

As análises das determinantes externas e internas evidenciaram que o processamento da política de acreditação foi marcado por diversas ocorrências. Ficou evidenciado, pela análise das determinantes internas, que a política esteve estável de 2000 a abril de 2004. No entanto, em abril de 2004, a análise evidenciou uma pontuação no equilíbrio, influenciada pelos debates externos e pelo envolvimento da rede de acadêmicos, que se mobilizou produzindo e debatendo sobre política. De 2004 a 2014, o processamento foi caracterizado por novo período de estabilidade, pela especialização e pela consolidação da nova formulação, assim como por inovações na implementação da acreditação. Portanto, no próximo tópico serão devidamente caracterizados os eventos de mudança qualitativa e incremental que marcaram o processamento da política ao longo do período, segundo o modelo proposto para a análise.

4.7 Mudanças na Política de Acreditação para a Educação Superior

Ao longo deste capítulo, foram procedidas análises para identificar alterações nas determinantes externas e internas ao subsistema. De 2000 a 2003, houve adaptação do eixo normativo, com a publicação do Decreto nº 3.860 (2001) e da Portaria nº 323 (2002). Ou seja, não houve qualquer alteração na rede organizacional neste ínterim, sendo integrada pelas seguintes instâncias: Gabinete Ministerial do MEC, Secretaria de Ensino Superior (SESu) do MEC, Conselho Nacional de Educação (CNE) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). No que se refere aos princípios, às crenças, às tendências macropolíticas e às propostas, não foi identificada qualquer nova incorporação. O estilo permaneceu basicamente o mesmo, norteado pelas gramáticas burocráticas e gerencial, uma vez que o ENC permaneceu

como principal instrumento avaliativo. Segundo o modelo do equilíbrio pontuado, se as determinantes internas não sofreram qualquer alteração significativa, não teria ocorrido evidência que suporte o apontamento de uma mudança qualitativa.

Foi possível identificar, em 2004, um evento de pontuação no equilíbrio do subsistema pela instalação do *feedback* positivo, deflagrado em 2003 pela convocação da Comissão Especial de Avaliação (CEA), que foi incorporada pelo MEC à rede organizacional. Com a CEA, ingressaram no subsistema novos debates externos, assim como os princípios, as crenças e as propostas da rede de acadêmicos que vinha se mobilizando em relação à análise e às críticas à política vigente. Esse processo levou à reestruturação do subsistema e à incorporação de novos princípios, crenças e propostas para inovação do estilo da política. A reestruturação do subsistema levou ao realinhamento do empreendimento interno, com fortalecimento de novos atores, que adquiriram capacidade para influenciar o rumo do processo. A reestruturação do sistema avaliativo que ocorreu em 2004, com a publicação da Lei do SINAES, foi seguida pelas publicações do Decreto nº 5.773 (2006) e da Portaria Normativa nº 40 (2007). As alterações no eixo normativo foram acompanhadas de alterações na rede organizacional, com descentralização de algumas competências para duas novas instâncias colegiadas, nas quais novos atores ganharam direito a representações.⁵⁵ Em 2006 e 2011, a rede organizacional sofreu mais algumas alterações, que a levaram a adaptar-se às novas especialidades, a fim de consolidar o novo desenho da política.

Identificaram-se três eventos de mudança incremental no período. O primeiro ocorreu em 2001, quando houve adequação do eixo normativo. O segundo ocorreu em 2006, quando a SEED e a SETEC passaram a integrar a rede organizacional. O terceiro ocorreu em 2011, quando a SEED foi incorporada à SESu e a SERES passou a integrar a rede organizacional. O modelo que referencia esta análise⁵⁶ comporta, ainda, duas possibilidades de conceituação para a mudança qualitativa. A primeira possibilidade é de que a mudança qualitativa tenha sido definida pela pontuação no equilíbrio, sem que o envolvimento da rede de acadêmicos a tenha qualificado. A segunda possibilidade é de que a mudança qualitativa tenha sido definida pela pontuação no equilíbrio e pelo empreendimento da rede acadêmica.

⁵⁵ Representações dos segmentos universitários e da sociedade civil organizada, assim como especialistas em educação superior.

⁵⁶ Figura 2

As contribuições da CEA significaram inovações e ganhos sociais para a educação superior. Suas propostas para a criação da autoavaliação institucional, como procedimento autônomo e para a criação de duas instâncias colegiadas, que garantissem canais permanentes de integração da sociedade com a gestão da política, foram incorporadas à política, dentre outros encaminhamentos. Essas inovações convivem com algumas práticas avaliativas da política passada que ainda supervalorizam o controle e o monitoramento do sistema, servindo-se de exames de desempenho. Enquanto as inovações apontam no sentido da valorização social da educação, as antigas práticas continuam, em alguma medida, ancoradas a alguns dogmas do passado. No entanto, observou-se que foram a produção e o empreendimento da rede de acadêmicos, que também estiveram integrando a CEA, que determinaram as mudanças ocorridas no estilo da política.

Em 2004, os princípios, as crenças e as propostas encaminhados pela rede de acadêmicos, através da CEA, foram institucionalizados na Lei do SINAES. A publicação dessa lei levou o eixo normativo a reestruturar-se e a rede organizacional a reconfigurar-se. Não obstante, também foi constatado que esses eventos favoreceram o ingresso da contestação onde antes havia o monopólio hegemônico da burocracia, em razão do MEC ter buscado, em 2003, a colaboração junto à rede de acadêmicos que já vinha se mobilizando em favor da mudança na política. Dessa forma, houve pontuação no equilíbrio, tendo essa rede desempenhado papel determinante no processo, produzindo e empreendendo ações significativas.

Confirmou-se a primeira hipótese de que o processamento da política de acreditação para o ensino de graduação no Brasil, entre 2000 e 2014, foi marcado por mudanças incrementais e mudança qualitativa. A mudança qualitativa significou, em alguma medida, resgate da dimensão formativa da acreditação, levando o estilo da política a se inovar, como foi possível perceber pelas análises, o que permite assumir que foram atendidos os pressupostos que, para Haas (2016, p. 26), definem esse tipo de mudança. A pontuação no equilíbrio ocorreu pela reestruturação do arranjo institucional, pelo ingresso de novas ideias, pelo enfraquecimento do monopólio (BAUMGARTNER, JONES, 2009, p. 34). Esse enfraquecimento, conforme visto, foi motivado pela insatisfação externa com os resultados da política, assim como pela integração da CEA ao subsistema de políticas.

A segunda hipótese se confirmou pela constatação de que os princípios, as crenças e as propostas produzidos pelos acadêmicos foram incorporados à política em

alguma medida, levando à reformulação dos procedimentos e à reestruturação do arranjo institucional, a despeito do processo dialético que tendeu a gerar contradições ideológicas e metodológicas identificadas no novo estilo. Porém, apesar da difusão dessas ideias terem alimentado e fortalecido o conflito externo e proporcionado ao MEC e ao INEP novas ideias para serem incorporadas à política de subsistema, influenciando em alguma medida instalação da contradição no subsistema, o ponto de equilíbrio parece ter sofrido um modesto deslocamento, uma vez que a contestação ao monopólio da burocracia sobre os espaços de formulação e implementação da acreditação parece ter se mantido discreta até 2014. Isso se evidenciou, principalmente, pelo fato de os acadêmicos continuarem produzindo críticas ao SINAES com base em argumentos similares aos que subsidiaram a proposta da CEA, como foi o caso de Sobrinho (2010), que apontou a dificuldade da formulação se situar a partir de um novo “ponto de equilíbrio entre a avaliação formativa e a regulação controladora” (p. 223), demonstrando que ainda existe forte influência do modo de gestão burocrático. Por outro lado, some-se outra evidência, demonstrando que as influências da rede de acadêmicos e da proposta CEA tiveram efeitos discretos no deslocamento do ponto de equilíbrio, que foi o fato de que o governo federal não investiu suficientemente na sua capacidade instalada para permitir maior aproveitamento do que produziram as CPAs, conforme apontou Zaiko (2008). Dessa forma, manteve-se ainda arraigado à cultura de avaliação de larga escala, conforme indicação do Banco Mundial e em busca de acompanhar os indicadores utilizados pela OCDE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As anomalias da política de expansão da graduação debatidas por Schwartzman (2005), Vieira (2003) e Martins (2000), dentre outros especialistas em políticas educacionais, acabaram reacendendo o debate sobre a acreditação na educação superior. A gestão da política de acreditação para o ensino superior tem procurado sua definição desde a década de 1980 (BARREYRO, ROTHEN, 2008). Portanto, a proposta deste trabalho foi tratar da política de acreditação para o ensino superior de graduação no Brasil e o processo que a definiu entre 2000 e 2014, com o fito de classificar os eventos de mudança que a caracterizaram no período. No entanto, uma vez que a acreditação é um tema que despertou e motivou o interesse da produção acadêmica, assim como mobilizou o debate qualificado na academia, tornou-se relevante identificar se esses dois fatores desempenharam papéis relevantes no processo como determinantes externas.

Dessa forma, dois foram os objetivos da análise: (1) analisar o processamento da política de acreditação para o ensino de graduação e perceber se as especializações, da forma como se consolidaram, significaram mudança qualitativa, ou apenas mudanças incrementais; (2) cotejar essa análise com a análise da produção e do empreendimento do grupo de acadêmicos que se mobilizou e produziu ao longo do período, para perceber o papel que desempenharam no processamento da política.

Para orientar a análise foram definidos, como referenciais teóricos, a teoria do “equilíbrio pontuado” (*punctuated equilibrium*), de Baumgartner e Jones (2009), e a teoria de Haas (2016) sobre o envolvimento das “comunidades epistêmicas” (*epistemic communities*) com a política pública. Para tanto, foi proposto um modelo analítico sincrético, ajustado ao objeto. Esse modelo mostrou-se adequado, uma vez que orientou de forma coerente a metodologia para analisar a política de acreditação, oferecendo o suporte teórico pretendido tanto para tratar do processamento interno como do impacto causado pelo empreendimento e produção da comunidade acadêmica, favorecendo o alcance dos objetivos pretendidos.

A teoria do equilíbrio pontuado forneceu um modelo adequado e necessário para orientar a análise, porque permitiu o acompanhamento do transcurso de processamento da política de acreditação entre 2000 e 2014, evidenciando os períodos de estabilidade e consequentes ajustes incrementais. A pontuação no equilíbrio ocorreu pelo ingresso do conflito no subsistema, com consequente rompimento do monopólio no

empreendimento interno, reestruturação da política e incorporação de novas ideias. Para identificar as transformações ocorridas em 2004, foi fundamental a análise detalhada do arranjo institucional ao longo de todo o período. No entanto, sem o apoio da segunda teoria, que foi a do envolvimento da comunidade epistêmica com a política pública (HAAS, 2016), associada ao primeiro modelo adotado, não seria possível identificar como o empreendimento e a produção da rede de acadêmicos mobilizada em torno do debate sobre a política impactaram o processo, levando o arranjo institucional a incorporar novos princípios, crenças e propostas e à instalação da contestação no monopólio do empreendimento interno.

A análise das tendências externas da macropolítica, indicadas por Baumgartner e Jones (2009), assim como por Haas (2016), foi fundamental para a percepção dos princípios e valores que definiram alguns aspectos da política. Ao longo do período, foi constatado, pela análise de publicações de cientistas sociais e políticos, que as políticas públicas no Brasil, de modo geral, sofreram influências da nova ordem constitucional de 1988, que cobrava das governanças públicas medidas para a descentralização de competências e abertura de espaços participativos, como destacam Draibe (2003) e Matijascic (2015). As análises de Kerstenetzky (2012), na mesma linha, corroboraram para a identificação de que a política pública, nesse período, fazia a transição do “universalismo básico” para o “universalismo estendido”, com consequente reestruturação das políticas sociais e fortalecimento do paradigma da justiça social.

Sacramento e Pinho (2015) identificaram que a governança pública federal passava, naquele mesmo período, por um momento de reforma administrativa, implantada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, Dec. N° 1.738, 1995), que incorporou à administração pública a lógica gerencial (SARCAMENTO, PINHO, 2015, p. 390). Esse novo tipo de lógica gerencial, segundo Bresser Pereira (1998), aperfeiçoava o modo de gestão burocrático, flexibilizando o insulamento burocrático e a rigidez na estrutura das políticas públicas (PEREIRA, 1998, p. 35). Segundo Paes de Paula (2005), em consequência dessa reforma, as gramáticas burocrática e gerencial se mesclaram. Em muitos casos, isso levou à contradição entre a proposta participativa, da segunda, e a tendência centralizadora, da primeira, assim como a valorização da estrutura e do controle em prejuízo da dimensão social da política pública (PAES DE PAULA, 2005, p. 41). Concomitantemente, um novo movimento emergia no meio social em favor de uma nova proposta de gestão, mais democrática e permeável socialmente, em busca da efetivação de espaços participativos,

com descentralização das arenas públicas e da valorização da dimensão social da política pública (PAES DE PAULA, 2005, p. 45). Sendo assim, tanto a nova ordem constitucional, a transição do estado de bem-estar e a reforma gerencial, como a reação de diversos atores sociais aos efeitos dessa reforma, teriam influência na política de acreditação no período.

Através da análise dos debates que vinham sendo travados pela sociedade, fosse no âmbito das IES, fosse no âmbito das associações representativas dos atores mais envolvidos com o dia a dia da educação superior no Brasil, que foram sintetizados nos trabalhos da CEA, evidenciou-se que efetivamente os efeitos dessas tendências da macropolítica se fizeram sentir na política de acreditação em si. As contribuições nas audiências públicas evidenciaram insatisfação em relação às anomalias funcionais da implementação da política de acreditação. Evidenciaram também clara inquietação em relação a princípios e valores, como o fato de a política privilegiar o controle, em detrimento da dimensão social do processo educacional e do respeito à identidade e autonomia didática das IES, assim como a subestimação das realidades e necessidades locais e regionais.

A análise da produção acadêmica sobre a política de acreditação, assim como das estratégias de empreendimento desenvolvidas pela rede de acadêmicos, evidenciou estarem presentes os dois fatores que pressupõem mudança qualitativa, segundo o modelo proposto por Haas (2016) para a análise da política pública. As evidências mostraram que a comunidade acadêmica esteve legitimada socialmente, assim como inspirava respeito junto ao governo. Da mesma forma, ficou evidenciado que estavam presentes os pressupostos que indicavam haver uma produção qualificada, científica e tecnicamente empenhada em influenciar o processo da política, assim como ficou evidenciado o compromisso dessa produção com a dimensão social da acreditação, porque se referenciaram nas demandas e preocupações explicitadas nas audiências públicas.

A análise dos principais diplomas normativos que estruturaram a política de acreditação de 2000 a 2014, assim como dos decretos regimentais que estruturavam a rede organizacional que a gerenciava, evidenciou que, de janeiro de 2000 a abril de 2004, manteve-se a estabilidade no processo político, apesar do descontentamento externo que este suscitava. Ocorreram ajustes estruturais que significaram manutenção do *status quo* no regime do empreendimento interno que gerenciava o subsistema de políticas, conservando a centralização da formulação, da supervisão e da coordenação

da política nas mãos da SESu. O desenho e a implementação da política, apesar da edição de um novo decreto em 2001, mantiveram-se fiéis à tendência que mesclava os pressupostos da gramática burocrática e gerencial. Portanto, o estilo da política de acreditação manteve-se o mesmo até abril de 2004, sem sinal evidente de pontuação no equilíbrio no regime do empreendimento interno.

No entanto, pela publicação da Lei nº 10.861, em 2004, ficou claro que o conflito havia adentrado o subsistema em 2003, permitindo que o empreendimento da comunidade acadêmica fosse institucionalizado no subsistema da política, quando da convocação da CEA em 2003. Esse novo diploma legal significou alteração substancial no arranjo institucional que estruturava a política, pela criação da CONAES e das CPAs e pela regulamentação de novos procedimentos, que levaram à consolidação de um novo estilo e ao rearranjo do regime do empreendimento interno, evidenciando a pontuação do equilíbrio. Na CONAES, ganharam espaços de participação os cientistas e especialistas em educação superior e gestão institucional e as representações dos segmentos universitários, que passaram a dividir com as instâncias administrativas o protagonismo do empreendimento interno na estruturação, supervisão, coordenação e formulação de estratégias de implementação do SINAES. Além disso o CNE teve sua competência ampliada. A partir das CPAs, abriram-se espaços não só para os segmentos universitários, mas também para outras organizações sociais na coordenação e na implementação das avaliações internas das IES, que passaram a exercer influência direta no processo de acreditação e a contribuir com subsídios para a formulação de novas políticas educacionais.

As mudanças ocorridas não foram apenas estruturais e procedimentais, pelo que se percebeu da análise do desenho da política cotejado com as evidências coletadas na análise da produção da comunidade acadêmica, porque foi incorporada uma nova forma de perceber e de tratar a acreditação do sistema de ensino superior. Assim, a abertura de espaços de participação, a valorização das autonomias e das identidades institucionais, que ocorreu em alguma medida, significaram inovação e resgate da dimensão formativa da política para favorecer a acomodação das diferenças institucionais e a diversificação da oferta, em contraponto ao isolamento do arranjo e à desatualização.

Apesar disso, muito foi conservado das tendências que marcaram, desde a década de 1990, a política de acreditação. A análise do desenho e da proposta do ENADE revelou que, ao se tornar responsável por gerar o indicador de qualidade para pautar o debate avaliativo no sistema de ensino superior, afetou também a gestão da

política de acreditação. O conflito e a contradição se instalaram no plano do subsistema. Esse fato evidenciou que houve pontuação na política, tanto no que se referiu à sua estrutura como também no que se referiu aos princípios e valores, passando polos dialeticamente opostos a conviverem e a negociarem termos de ajustes, fazendo o arranjo mais sensível e vulnerável à pressão social.

A partir da análise em seu conjunto, foi possível caracterizar o processamento da política de acreditação no início de Século XXI. Esse processamento foi marcado por períodos de estabilidade, entre 2000 a abril de 2004 e após 2004. No entanto, em 2004, houve tímido deslocamento do ponto de equilíbrio, levando à discreta mudança qualitativa na formulação e na implementação da política de acreditação. Essa mudança significou alguma inovação procedimental e valorização de alguns aspectos formativos, pela incorporação de novos princípios, crenças e propostas, mesmo que mitigados pelas tendências herdadas da década anterior. Ressalte-se que a produção e o empreendimento da comunidade acadêmica foram determinantes externas que influenciaram a acentuação da dialética no subsistema e a geração de nova síntese política. Foi possível perceber, pelas contradições que caracterizam a formulação e a implementação da política, que ainda existe um longo caminho a ser percorrido para a consolidação de alguns dos principais objetivos defendidos pela comunidade acadêmica, como conciliar a função formativa da avaliação à função gerencial e de regulação, em prol de transparência, responsabilização social, *accountability* e supervisão (ROTHEN, 2007), com respeito pelas crenças e princípios defendidos pela CEA, em 2003, e que continuam a motivar as publicações sobre o tema após 2004.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília, n. 10, 1996.

AMARAL, Nelson C. **Autonomia e Financiamento das IFES**: Desafios e Ações. 647. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial**: uma contradição em termos?. *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 3, 2010.

BARBOSA, Glauber de Castro; FREIRE, Fátima de Souza; CRISÓSTOMO, Vicente Lima. **Análise dos indicadores de gestão das IFES e o desempenho discente no ENADE**. *Avaliação* (Campinas), Jul 2011, vol.16, no.2, p.317-344.

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* (Campinas) [online]. 2008, vol.13, n.1, pp. 131-152.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics** (2nd ed). Chicago and London: The University of Chicago Press, Ltd. 2009.

BELLONI, I. A Universidade e o compromisso com a avaliação institucional na reconstrução do espaço social. In: COSTA, M. J. J. (org.) **Avaliação institucional**: desafio da universidade diante de um novo século. Belém: EFPA, p. 17-34, 1997.

BERTOLIN, Júlio CG. **Qualidade em educação superior**: da diversidade de concepções a inexorável subjetividade conceitual. *Avaliação: revista da avaliação da Educação Superior*, v. 14, n. 1, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei 9.231, de 24/11/1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 nov. 1995.

BRASIL. Lei 9.394, de 20/12/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei 10.172 de 09/01/2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 09 jan. 1996.

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

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. Conselho Federal de Educação. A propósito da qualidade do Ensino Superior no Brasil: anais de dois encontros. Brasília, 1982.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO. Secretaria do Ensino Superior. Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB. Brasília, 1993.

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

BRASIL. Decreto nº 1.738, de 08 de dezembro de 1995. Institui no âmbito do Ministério da Administração e Reforma do Estado, o Conselho de Reforma do Estado, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 de dez. 1995.

BRASIL. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 de jul. 2001.

BRASIL. Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 de mai. 2006.

BRASIL. Decreto nº 3.501, de 12 de junho de 2000. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 de jun. 2000.

BRASIL. Decreto nº 3.772, de 14 de março de 2001. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 de mar. 2001.

BRASIL. Decreto nº 4.791, de 22 de julho de 2003. BRASIL. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 jul. 2003.

BRASIL. Decreto nº 6.320, de 20 de dezembro de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 de dez. 2007.

BRASIL. Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 de mai. 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.690, de 02 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 06 de mar. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Portaria nº. 323 de 31 de janeiro de 2002 Cria o Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior – SAPIEnS.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Portaria Normativa nº. 11 de 28 de abril de 2003. Institui a Comissão Especial com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação do ensino superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Planejando a próxima década. Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação, Brasília agosto de, 2010.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior–SINAES. Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior, Brasília agosto de, 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Portaria nº 1.027 de 15 de maio de 2006. Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAA, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 de maio 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Normativa Nº. 40, de 12 de dezembro de 2007 (Republicada em 1º de dezembro de 2010). 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, 13 dez. 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial.** *Revista do Serviço Público*, 447 (1) janeiro-abril, Brasília, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** FGV Editora, 1998.

BURLAMARQUI, Marco Guilherme Bravo. **Avaliação e qualidade na educação superior:** tendências na literatura e algumas implicações para o sistema de avaliação brasileiro. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 19, n. 39, p. 133-154, 2008.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; POLTRONIERI, Heloisa; MACIEL BORGES, Regilson. **Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de estado?** *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 19, n. 73, 2011.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública.** 2004. 245 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 87-124, 2007.

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma na educação: o que os planejadores devem saber.** Unesco, 2002.

CARVALHO, M. M.; NUNES, E. **Profissionalização Precoce, Educação Universitária e Escolhas Estratégicas.** *Observatório Universitário*, janeiro de 2007.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes. **A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão.** *Avaliação (Campinas)* [online]. 2001, vol.06, n.04, pp. 07-15. ISSN 1414-4077.

COMISSÃO ESPECIAL DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES: Bases para uma Nova proposta da Educação Superior. Brasília, 2003.

COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – CONAES. Convite aos cursos de agronomia e arquitetura de instituições de ensino superior brasileiras para participarem do processo de acreditação pelo sistema Arcu-sul. Brasília, 2009.

COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO. Avaliação das Universidades Brasileiras: Uma proposta nacional. Brasília, 1993.

COMISSÃO NACIONAL DE REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. Uma nova política para a educação superior brasileira, 1985. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao.htm> Acesso em: 15 julho de 2016.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino superior no octênio FHC.** *Educação & Sociedade*, v. 24, n. 82, 2003.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade crítica: o ensino superior na república populista.** SciELO-Editora UNESP, 2007.

CUNHA, Luiz Antônio. Ambiguidade ideológica na Universidade: os estudos de problemas brasileiros. **Revista do CFCH**, v. 1, 2010.

DECLARAÇÃO DE BOLONHA. Disponível em: <<http://www.mctes.pt/docs/ficheiros/>

Declaracao_de_Bolonha.pdf 1999>. Acesso em: abril de 2014.

DIDRIKSSON, Axel. Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe. In: GAZZOLA, Lucia y DIDRIKSSON, Axel (ed.). **Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**. Caracas, IESALC-Unesco, 2008.

DOURADO, L.F. **Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil anos 90**. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília, DF: Inep, 2007.

DRAIBE, Sonia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. *Tempo social*, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.

DURHAM, E. R. **Uma política para o ensino superior brasileiro**: diagnóstico e proposta. Documento de trabalho do NUPES/USP, São Paulo, 1998.

DE FARIA, Carlos Aurelio Pimenta. **A política da avaliação de políticas públicas**. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 20, n. 59, 2005.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **A autonomia universitária na Constituição de 05.10.1988**. *Revista de Direito Administrativo*, v. 215, p. 117-142, jan/mar. 1999.

FERREIRA, Suely. **Reformas na educação superior**: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). *Linhas Críticas*, v. 18, n. 36, 2012.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE PLANEJAMENTO – FORPLAD. **Ata da reunião realizada no dia 23 de setembro de 2009**.

FRANCO, Maria Amélia Santoro; LIBANEO, J. C.; PIMENTA, S. G.. **Elementos para formulação de diretrizes curriculares para cursos de Pedagogia**. *Cadernos de Pesquisa: Fundação Carlos Chagas*, v. 37, p. 63-97, 2007.

FREITAS, H. C. L. **A reforma do ensino superior no campo da formação dos profissionais da educação básica**: as políticas educacionais e o movimento dos educadores. *Educação e Sociedade*, Campinas, n.68, 1999.

GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. **RELATÓRIO – GERES**. Brasília: Ministério da Educação, 1986. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf>> Acesso em: 15 de julho de 2016.

HAAS, Peter M. **Epistemic Communities, Constructivism, and International Environmental Politics**. London: by Book Now Ltd 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO. **Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior**: Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação (Bacharelado e Licenciatura). Brasília, DF, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO. **Censo da Educação Superior 2004** – Resumo Técnico. Brasília, 2005.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2012.

LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. **O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova**. *Avaliação* (Campinas) [online]. 2008, vol.13, n.1, pp. 7-36.

LIMANA, Amir. **Desfazendo mitos: o que estão fazendo com o SINAES?** *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 869-873, nov. 2008.

LOUREIRO, M. R. L. (2015). Insulamento Burocrático. In: GIOVANNI, GERALDO DI; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **DICIONÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS** (pp. 484-488). São Paulo: Editora da UNESP.

MACHADO, Sérgio Braga. **Utilização de Indicadores de Desempenho na Avaliação de Gestão Realizada pelo TCU**. 81 p. Monografia (especialização em Controle Externo) – Curso de Pós-Graduação em Controle Externo – PGCE do Instituto Serzedello Corrêa, Brasília-DF. 2004.

MAGRONE, Eduardo; TAVARES, Fernando. **A “accountability” como fator de instabilidade do pacto educacional brasileiro**. *Educação em Foco* (Juiz de Fora), 2013.

MATIJASCIC, Milko. **Política social Brasileira: Conquistas e desafios**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

MARTINS, Carlos Benedito. **A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil**. *Educação & sociedade*, v. 30, n. 106, 2009.

MARTINS, Carlos Benedito. **O ensino superior brasileiro nos anos 90**. *São Paulo Perspec.* [online]. 2000, vol.14, n.1, pp. 41-60.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ªed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELO, Marcos André. **A Política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16 – 46, 55 – 68, jun. de 2001.

MICHELOTTO, Regina Maria; COELHO, Rúbia Helena; ZAINKO, Maria Amélia Helena. **A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do governo Lula**. *Educar em Revista*, n. 28, p. 179-198, 2006.

MOREIRA NETO, D. F. **A Regulação sob a perspectiva da nova hermenêutica.** *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 12, novembro/dezembro/janeiro, 2008.

NUNES, Edson. **"A gramática política do Brasil."** Rio de Janeiro: Jorge Zahar (1997).

OLIVEIRA, João Ferreira et al. **Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil.** Educação Superior no Brasil 10 anos pós-LDB, 2008.

OLIVEIRA, João Ferreira; FONSECA, Marília; AMARAL, Nelson Cardoso. **Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico.** *Educar em Revista*, n. 28, p. 71-87, 2006.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova Gestão Pública:** Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005, 204p.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. **A avaliação institucional nas universidades federais e a comissões próprias de avaliação.** *Avaliação* (Campinas), v. 14, p. 9-28, 2009.

PIRES, Sueli; LEMAITRE, Maria José. **Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe.** In: CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR, Cartagena, 2008.

POLIDORI, Marlis Morosini; MARINHO-ARAÚJO, Claisy M.; BARREYRO, Gladys Beatriz. **SINAES:** perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. *Ensaio*, v. 14, n. 53, p. 425-436, 2006.

POLIDORI, Marlis Morosini. **Políticas de avaliação da educação superior brasileira:** Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e... outros índices. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, v. 14, n. 2, 2009.

PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DA REFORMA UNIVERSITÁRIA – PARU. *Revista de Saúde Pública*. São Paulo, v. 1, n. 17, 1983. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003489101983000400010&script=sci_arttext&tlng=en>. Acesso em: jul. 2007.

QUADROS, Ronice Müller de. **Linguistic policies and education of the deaf in Santa Catarina:** negotiation space. *Cad. CEDES* [online]. 2006, vol.26, n.69, pp. 141-161.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **A autonomia das universidades públicas e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.9394/20/12/96).** Ensaio. *Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 5, n.14, p. 37-46, 1997.

REIS, B. P. W. **Arena Política.** In: GIOVANNI, GERALDO DI; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **DICIONÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS** (pp. 84-88). São Paulo: Editora da UNESP, 2015.

RISTOFF, D. I. **Avaliação Institucional e a Mídia.** *Avaliação* (Campinas), Campinas, SP, v. 2, n.1, p. 61-64, 1997.

RISTOFF, D. I; DAVOK, D. F. **Mudanças e Resistências na Construção da Cultura da Avaliação Institucional.** *Avaliação* (Campinas), Campinas, v. 5, n.3, p. 27-36, 2000.

RISTOFF, Dilvo I. **O SINAES e os seus desafios.** *Avaliação* (Campinas) [online]. 2004, vol.09, n.01, pp. 179-183. ISSN 1414-4077.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil.** 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

ROTHEN, José Carlos; SCHULZ, Almiro. **SINAES: do documento original à legislação.** *Revista Diálogo Educacional* (PUCPR), v. 7, p. 163-180, 2007.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. **Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: provão II.** *Educação & Sociedade*, v. 32, n. 114, 2011.

SACRAMENTO, A. R. S; PINHO, J. A. G. **Gerencialismo.** In: GIOVANNI, GERALDO DI; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **DICIONÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS** (pp. 388-392). São Paulo: Editora da UNESP, 2015.

SCHWARTZMAN, Jacques; SCHWARTZMAN, Simon. **O ensino superior privado como setor econômico.** *Ensaio-Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 10, n. 37, p. 411-440, 2002.

SCHWARTZMAN, S.; CASTRO, C. M. **A nova reforma do MEC: mais polimento, mesmas idéias.** *Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior.* Brasília: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, v. 23, n. 35, p. 9-18, 2005.

SCHWARTZMAN, S. **A expansão do ensino superior no Brasil, a sociedade do conhecimento e a educação tecnológica.** *Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS/SENAI*, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. **A revolução silenciosa do ensino superior.** São Paulo, 2007.

SCHWARTZMAN, Simon. **O enigma do ENADE.** Disponível em: <www.schwartzman.org.br>. Acesso em: 12 jan. 2012.

SGUISSARDI, Valdemar. **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior.** Autores Associados, 1997.

SOBRINHO, J. D. **Avaliação Institucional: Integração e Ação Integradora.** *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, Vol. 2, Nº2 (4), Jun. 1997.

SOBRINHO, J.D. **Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009):** do Provão ao SINAES. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil.** *Educação & Sociedade*, v. 24, n. 84, 2003.

TRAMONTIN, R. **Ensino Superior:** uma agenda para repensar seu desenvolvimento. *Educação Brasileira*, v.18, n.36, p.35-62, 1996.

TRINDADE, Hélió. **A república em tempos de reforma universitária:** o desafio do governo Lula. *Educação & Sociedade*, v. 25, n. 88, 2004.

UNESCO. **Tendências da educação superior para o século XXI.** In: *Conferência Mundial sobre o Ensino Superior*, 1998, Paris. Anais...2 ed. Brasília, DF: UNESCO; CRUB, 2003.

VIEIRA, L. R. **A Expansão do Ensino Superior no Brasil:** abordagem preliminar das políticas públicas e perspectivas para o ensino de graduação. *Avaliação* (Campinas), v. 8, p. 18-46, 2003.

WEBER, Silke. **Avaliação e regulação da educação superior:** conquistas e impasses. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 113, 2010.