



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO

DRIELLY KARINA CARDOSO DA COSTA AMORAS

**A AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DO SINAES SOB A
RACIONALIDADE DA NOVA GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**

BELÉM – PA
2026

DRIELLY KARINA CARDOSO DA COSTA AMORAS

**A AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DO SINAES SOB A
RACIONALIDADE DA NOVA GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**

Dissertação de Mestrado Acadêmico apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Educação da
Universidade Federal do Pará como requisito obrigatório
parcial para obtenção do título de Mestra em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.
Orientadora: Maria Edilene da Silva Ribeiro.

BELÉM – PA
2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A524a Amoras, Drielly Karina Cardoso da Costa.
A autoavaliação institucional do SINAES sob a racionalidade da Nova Gestão Pública : um estudo na Universidade Federal do Pará / Drielly Karina Cardoso da Costa Amoras. — 2026.
196 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Maria Edilene da Silva Ribeiro
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em
Educação, Belém, 2026.

1. Reformas do Estado . 2. Racionalidade da Nova Gestão Pública. 3. Governança Pública. 4. SINAES. 5. Autoavaliação Institucional. I. Título.

CDD 370

DRIELLY KARINA CARDOSO DA COSTA AMORAS

**A AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DO SINAES SOB A
RACIONALIDADE DA NOVA GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**

Dissertação de Mestrado Acadêmico apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Educação da
Universidade Federal do Pará como requisito obrigatório
parcial para obtenção do título de Mestra em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.
Orientadora: Maria Edilene da Silva Ribeiro.

Data de aprovação: ____/____/____

Conceito:

Banca Examinadora

Prof.^a Dra. Maria Edilene da Silva Ribeiro – Orientadora
Universidade Federal do Pará - UFPA

Prof.^a Dra. Margareth da Silva Guerra – Examinadora interna
Universidade Federal do Pará – UFPA

Prof.^a Dra. Ana Lúcia da Cunha Duarte – Examinadora externa
Universidade Estadual do Maranhão - UEMA

AGRADECIMENTOS

À sociedade brasileira, por financiar uma educação pública e gratuita, primeiro como Pedagoga, agora como Mestre em Educação.

À UFPA, por ser um espaço coletivo, acolhedor da diversidade do nosso povo amazônico, onde sempre fui valorizada e acolhida. Diante de nós, do Mirante do Rio, vemos suas portas abertas para os rios e para a floresta, que reafirmam nossa identidade e sua profunda relevância social para a região Norte.

À CAPES, pelo apoio financeiro, na condição de aluna bolsista, pois reconheço que todo sonho ou esforço pessoal é insuficiente e insustentável diante das condições materiais de vida.

Ao PPGED, agradecimentos aos técnicos, docentes e estagiários, pelo apoio e compromisso com uma formação de tamanho valor acadêmico, profissional e social.

Às professoras da linha de Políticas Públicas Educacionais do PPGED, por constituírem um importante referencial para esta pesquisa, por quem tenho profundo respeito e admiração. Cujo compromisso acadêmico reafirma que o conhecimento se faz de maneira coletiva.

À minha orientadora, Professora Dra. Maria Edilene da Silva Ribeiro, pelo apoio e acompanhamento sempre com empatia, respeito e confiança, indispensáveis para a conclusão dessa pesquisa e para minha formação acadêmica mais consistente, com gratidão e admiração.

À Banca Examinadora, Profa. Dra. Margareth Guerra e Profa. Dra. Ana Lúcia da Cunha, que, desde o Exame de Qualificação, dedicaram-se e comprometeram-se para que esta dissertação elevasse seu valor acadêmico e social.

À Professora Dra. Terezinha dos Santos, pelos muitos ensinamentos que recebi, sob sua orientação, na Iniciação Científica os quais continuam a forjar minha formação acadêmica.

Aos colegas do PPGED, em especial os da Turma de Mestrado do ano de 2024, pelo carinho e acolhimento e pelas conversas descontraídas essenciais para meu bem-estar no curso.

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Formação e Práxis Educativa (GEPEDUC) pelo carinho, conselhos e receptividade, todas as vezes que precisei.

À minha família, pelo apoio e compreensão pelas inevitáveis e recorrentes ausências para que eu pudesse realizar esse projeto. À minha mãe Elenice, ao meu companheiro Smile e ao meu filho Tales, por estarem perto e sustentarem minha caminhada diariamente; e à minha irmã e ao meu sobrinho, mesmo distantes, pelo carinho constante que me alegra e encoraja.

Finalmente, como essência e explicação de quem sou, à proteção divina, fonte de paz em meio aos desafios, que me fortalece e excede a qualquer entendimento.

EPIGRAFE

“Estudei sempre por conta do Estado, ou melhor, da Sociedade que paga impostos; tenho a obrigação de retribuir ao menos uma gota do que ela me proporcionou. O estudo, para mim, não é apenas um caminho pessoal, mas uma forma de contribuir para o bem coletivo”

Nélson Jahr Garcia (1947-2002)

RESUMO

Esta pesquisa investigou a autoavaliação institucional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) no contexto das reformas do Estado e da expansão da racionalidade gerencial na gestão pública. O estudo tem como objetivo central investigar a autoavaliação institucional do SINAES na Universidade Federal do Pará (UFPA) e seu alinhamento com a lógica da Nova Gestão Pública e as orientações da Governança Pública, no período de 2015 a 2023. Do ponto de vista teórico, a pesquisa ancora-se em uma perspectiva crítica que articula contribuições sobre dinâmica do capital, neoliberalismo, financeirização e reestruturação do Estado, especialmente a partir de Harvey (2006, 2008), Dardot e Laval (2016) e Lapyda (2023). No campo específico da avaliação e da autoavaliação institucional, o estudo fundamenta-se nas contribuições de Dias Sobrinho (1995, 2004, 2010), Leite (2006, 2010), Barreyro e Rothen (2008), Santos (2016), Oliveira (2024) e Ristoff (2024), que compreendem a avaliação como prática política, regulatória e formativa, inscrita nas disputas em torno do papel da universidade pública. O estudo utilizou a abordagem Materialista Histórico-Dialético (MHD), compreendendo a realidade social como histórica, contraditória e mediada, e mobilizando as categorias de totalidade, contradição e mediação. Trata-se de uma pesquisa de natureza quanti-qualitativa, caracterizada como estudo de caso, centrado na UFPA. Os procedimentos metodológicos, articulados ao estudo documental, incluíram a análise de legislações referentes às orientações de Governança Pública do Tribunal de Contas da União, documentos normativos do SINAES, Relatórios de Autoavaliação Institucional da Comissão Própria de Avaliação (2015–2023) e do Plano de Desenvolvimento Institucional da UFPA (2016–2025), utilizando Análise de Conteúdo (Bardin, 2016). Os resultados evidenciam que, no contexto das reformas neoliberais do Estado em curso desde a década de 1990, a função regulatória da autoavaliação institucional vem se intensificando, subordinando sua dimensão formativa às exigências de eficiência, produtividade, prestação de contas e responsabilização, características da Nova Gestão Pública. Revelou-se, ainda, que as estratégias institucionais de mobilização de recursos previstas no PDI da UFPA, incluindo parcerias com instituições públicas e privadas e investimentos financeiros, evidenciam a autoavaliação como instrumento de governança. Nesse sentido, a análise do Relatório de Autoavaliação Institucional (RAI-2019, 2020) indica que a criação do Comitê de Governança, Riscos e Controle, em 2018, e a elaboração do Manual de Gestão de Riscos Institucionais, em 2019, reforçam a centralidade da governança na universidade, ao associar a autoavaliação institucional à racionalidade da eficiência na aplicação dos recursos e ao controle da gestão universitária.

Palavras-chave: Reformas do Estado; Racionalidade da Nova Gestão Pública; Governança Pública; SINAES; Autoavaliação Institucional

ABSTRACT

This research investigated the institutional self-evaluation of the National System for the Evaluation of Higher Education (SINAES) within the context of State reforms and the expansion of managerial rationality in public administration. The central objective of the study was to examine institutional self-evaluation under SINAES at the Federal University of Pará (UFPA) and its alignment with the logic of New Public Management and the guidelines of Public Governance from 2015 to 2023. From a theoretical perspective, the research is grounded in a critical approach that articulates contributions on the dynamics of capital, neoliberalism, financialization, and State restructuring, particularly drawing on Harvey (2006, 2008), Dardot and Laval (2016), and Lapyda (2023). In the specific field of evaluation and institutional self-evaluation, the study is based on the contributions of Dias Sobrinho (1995, 2004, 2010), Leite (2006, 2010), Barreyro and Rothen (2008), Santos (2016), Oliveira (2024), and Ristoff (2024), who understand evaluation as a political, regulatory, and formative practice embedded in disputes over the role of the public university. The study adopted a Historical-Dialectical Materialist approach, understanding social reality as historical, contradictory, and mediated, and mobilizing the categories of totality, contradiction, and mediation. This is a quantitative-qualitative study characterized as a case study centered on UFPA. Methodological procedures, articulated with documentary research, included the analysis of legislation related to Public Governance guidelines issued by the Federal Court of Accounts, normative SINAES documents, Institutional Self-Evaluation Reports produced by the Internal Evaluation Committee from 2015 to 2023, and UFPA's Institutional Development Plan (2016–2025), using Content Analysis (Bardin, 2016). The results show that, within the context of neoliberal State reforms underway since the 1990s, the regulatory function of institutional self-evaluation has intensified, subordinating its formative dimension to demands for efficiency, productivity, accountability, and responsibility, which are characteristic of New Public Management. The findings further reveal that the institutional resource mobilization strategies outlined in UFPA's Institutional Development Plan, including partnerships with public and private institutions and financial investments, position self-evaluation as an instrument of governance. In this regard, the analysis of the Institutional Self-Evaluation Report (RAI-2019, 2020) indicates that the creation of the Governance, Risk, and Control Committee in 2018 and the development of the Institutional Risk Management Manual in 2019 reinforce the centrality of governance at the university by linking institutional self-evaluation to the rationality of efficiency in resource allocation and to the control of university management.

Keywords: State Reforms; New Public Management Rationality; Public Governance; SINAES; Institutional Self-Evaluation

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Quantitativo de trabalhos da Bibliografia Anotada	22
Tabela 2- Orçamento Federal: Gastos com Dívida e Educação (2011-2024)	61

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Expansão da Educação Superior no Brasil (1997-2021)	56
Gráfico 2- Evolução das Matrículas na Educação Superior (2012–2021)	57
Gráfico 3- Gastos com Educação x Dívida Pública no Brasil (2011–2024)	62
Gráfico 4- Orçamento Federal: Educação e Dívida Pública (2011–2024).....	63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Relação das produções consideradas.....	23
Quadro 2- Categorias e unidades de sentido emergentes dos trabalhos	24
Quadro 3- Categorias da abordagem Materialista Histórico Dialético e a Autoavaliação Institucional	32
Quadro 4- Seleção Bibliográfica	38
Quadro 5- Lista do Levantamento Documental	39
Quadro 6- Resumo da metodologia da dissertação	40
Quadro 7- Etapas da mundialização financeira	47
Quadro 8- Atributos-chave das teorias econômicas	66
Quadro 9- Países membros das Redes RIACES E RANA (2025)	87
Quadro 10- Aspectos gerais do campo teórico da avaliação até início da década de 1990.....	91
Quadro 11- Perspectivas de avaliação- educação superior no Brasil (década 1980)	96
Quadro 12- Experiências de avaliação institucional nas/das universidades no Brasil	101
Quadro 13- Dimensões da avaliação institucional SINAES (2009).....	111
Quadro 14- Regulação da Avaliação da Educação Superior no Brasil (2003-2024)	112
Quadro 15- Incidência das palavras-chave nos grupos de documentos analisados.....	131
Quadro 16- Principais definições sobre Relatório de Gestão	137
Quadro 17- Evolução do Referencial Básico de Governança (2013, 2014, 2020).....	140
Quadro 18- Eixos e Indicadores para Credenciamento e Recredenciamento.....	156
Quadro 19- Estrutura e Conteúdo do Relato Institucional (NT INEP nº 062/2014)	158
Quadro 20- Composição da CPA-UFPA (2015 vs. 2023).....	160
Quadro 21- Relação de Relatórios de Autoavaliação Institucional UFPA (2016-2023).....	162
Quadro 22- Instrumentos de Avaliação Institucional UFPA.....	163
Quadro 23- Concepções de Autoavaliação: SINAES e Governança Organizacional (TCU)	172

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Síntese do Orçamento Federal (2024)	60
Figura 2- Países membros da RIACES e RANA (América Latina e Caribe)	89
Figura 3- Modelo de avaliação proposto pela Unicamp.....	97
Figura 4- Ilustração do movimento da avaliação institucional (1993-2004).....	102
Figura 5- Organograma SINAES	115
Figura 6- Aspectos originais e as reconfigurações do SINAES	120
Figura 7- Ilustração do movimento da avaliação institucional (2004-2014).....	126
Figura 8- Modelo de governança e gestão do TCU.....	143

LISTA DE SIGLAS

BC	Banco Central
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
ANEAES	Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior)
SEMESP	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
AAEA	Associação de Avaliação Educacional das Américas
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
CDA	Comisión de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior de El Salvador
CNA	Comisión Nacional de Acreditación – Chile
CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitária
CONAEVA	Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior
CCA	Comissão Central de Avaliação
CEA	Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CNRES	Comissão Nacional Para a Reformulação da Educação Superior
CSA	Comissão Setorial de Avaliação
CPA	Comissões Próprias de Avaliação
CACES	Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
CNA	Consejo Nacional de Acreditación
CONEA	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
CNAE	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de Nicaragua
CONEAUPA	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá
COPAES	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
CFE	Conselho Federal de Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
ENC	Exame Nacional de Cursos (ENC)
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
GERES	Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior
IES	Instituições de Ensino Superior
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
JAN	Junta de Acreditación Nacional
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEXA	Mecanismo Experimental de Acreditación
MEXA	Mecanismo Experimental de Acreditación
MARE	Ministério da Administração e Reforma de Estado (MARE)
MINED	Ministerio de Educación
ME	Ministério de Educação
MESCYT	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
NGP	Nova Gestão Pública
NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRE	Plano Diretor de Reforma de Estado
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária-PARU
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PPGED	Programa de Pós-Graduação em Educação

PROUNI	Programa Universidade Para Todos
ARCU-SUL	Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação
RAI	Relatório de Autoavaliação Institucional
RANA	Rede de Agências Nacionais de Acreditação
RI	Relato Institucional
RIACES.	Rede Ibero-Americana para Garantia da Qualidade da Educação Superior
SEA	Sistema de Evaluación Académica
SIG	Sistemas Integrados de Gestão da Universidade Federal do Pará
SIGAA	Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas
SIGRH	Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINAES-CRI	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior- Costa Rica
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
1.1 O objeto de pesquisa: autoavaliação institucional do SINAES	16
1.2 Os 20 anos do SINAES-BR: da modernização às ressignificações da autoavaliação	18
1.3 A pesquisadora e o tema de pesquisa	18
1.4 A Revisão Sistemática de Literatura	20
1.5 A problematização e a questão central de pesquisa	27
1.6 Objetivos	31
1.7 Procedimentos Metodológicos	31
1.7.1 Análise quali-quantitativa dos dados	33
1.7.2 O estudo de caso qualitativo	34
1.7.3 O <i>lócus</i> de investigação: Universidade Federal do Pará (UFPA)	36
1.7.4 A delimitação temporal	37
1.8 As fontes de informações	37
1.8.1 Levantamento Bibliográfico	38
1.8.2 Levantamento Documental	39
1.9 Síntese da metodologia e estrutura textual da dissertação	40
2. EDUCAÇÃO SUPERIOR SOB O DOMÍNIO DO CAPITAL: Reformas do Estado e autoavaliação no contexto neoliberal	41
2.1 As transformações do Estado diante da dinâmica do capital	43
2.2 Financeirização do capital e novas formas de acumulação	45
2.2.1 O capital fictício na Educação Superior no Brasil	51
2.2.2 A Dívida Pública: da austeridade à subjetivação do cidadão-cliente	59
2.3 Reformas do Estado neoliberal e a emergência do Estado empreendedor	66
2.4 Nova Gestão Pública e Governança Pública: A internalização da lógica de mercado	74
3. AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DO SINAES SOB A PERSPECTIVA DA NOVA GESTÃO PÚBLICA	83
3.1 A Avaliação da Educação Superior no contexto Latino-americano	84
3.2 Percurso histórico da avaliação institucional no Brasil: Primeiras experiências de avaliação e autoavaliação nas universidades	90
3.3 Concepções e tensões na avaliação institucional brasileira	103
3.4 Marcos regulatórios do SINAES: A autoavaliação em questão	108
3.5 Ressignificações na Autoavaliação Institucional: Sinais da Nova Gestão Pública	117
4. A AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL SOB A TRÍADE DA GOVERNANÇA: Prestação de contas, transparência e responsabilidade	128
4.1 Estratégias Analíticas	133

4.2 Diretrizes de Governança Pública nos documentos do TCU	133
4.3 Avaliação Institucional no SINAES: Mediações normativas.....	151
4.4 Autoavaliação Institucional na UFPA: Relatórios da CPA (2015–2023) e PDI (2016–2025).....	159
4.5 Convergências, tensões e lacunas entre TCU, SINAES e UFPA.....	171
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	177
REFERÊNCIAS	184

1. INTRODUÇÃO

A autoavaliação institucional, prevista no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), integra um conjunto de políticas que, ao longo de vinte anos, vêm reorganizando a relação entre Estado, universidade e sociedade. Nesse período, a avaliação se tornou um dos principais instrumentos de regulação da educação superior, ao mesmo tempo, em que foi progressivamente ressignificada pelas reformas do Estado e pelas racionalidades neoliberais que orientam a gestão pública contemporânea.

Nesta dissertação, a autoavaliação institucional é analisada como prática social situada historicamente, condicionada pela dinâmica do capital e pelas transformações do Estado brasileiro, mas também mediada pelas interpretações, escolhas e trajetórias das instituições universitárias. A partir de uma abordagem materialista-dialética e de um percurso metodológico que articula revisão sistemática da literatura, análise documental e estudo de caso qualitativo, examinam-se os limites, os sentidos e as reconfigurações assumidas pela autoavaliação no interior de uma universidade pública. Tomando a UFPA como lócus empírico, busca-se compreender como discursos normativos, marcos regulatórios e orientações gerencialistas se materializam, ou se tencionam, nas práticas avaliativas, revelando tanto continuidades quanto contradições no processo de institucionalização da autoavaliação no SINAES.

1.1 O objeto de pesquisa: autoavaliação institucional do SINAES

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi instituído pela Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004, que de acordo com seu artigo 1º, § 1º preconiza a melhoria da qualidade da Educação Superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidade social das instituições de Educação Superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (Brasil, 2004).

De acordo com art. 2º, da lei nº 10.861/2004, o SINAES apresenta três principais componentes: 1. Avaliação institucional (autoavaliação e a avaliação externa); 2. Avaliação dos cursos de graduação; 3. Avaliação do desempenho dos estudantes.

Destacamos o fato de que no documento “SINAES: da concepção à regulamentação” os termos avaliação institucional interna e autoavaliação institucional são usados alternadamente,

embora em alguns trechos o documento diga que são aspectos complementares, sem definições ou diferenças claras.

A referida lei assinala em seu Art. 11º acerca das Comissões Próprias de Avaliação (CPA) que podem ser compostas, a depender da complexidade e dimensão de cada instituição, pela Comissão Central de Avaliação (CCA) e da Comissão Setorial de Avaliação (CSA). A CPA deve ser formada por representantes dos diversos segmentos da comunidade acadêmica e da sociedade civil organizada, sua composição.

A CPA deve elaborar os Relatórios de Avaliação Institucional (RAI), como produto da autoavaliação realizada, contendo as informações do processo de autoavaliação institucional, que devem ser enviados, de acordo com cronograma estabelecido, à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior- CONAES¹ e submetidos ao Sistema E-MEC². Trata-se de um órgão que tem como função coordenar e articular o processo interno de avaliação das instituições, seguindo as orientações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- INEP/ MEC. (Brasil, 2009).

Em outras palavras a autoavaliação institucional do SINAES pode ser definida como o “processo desenvolvido no interior da Instituição de Educação Superior (IES) sob coordenação das CPA’s que tem como principal objetivo proporcionar seu autoconhecimento e envolver todos os sujeitos da IES (docentes, discentes e técnico-administrativos)” (Leite, 2006, p. 474)

No documento “SINAES: da concepção à regulamentação” (2009), a autoavaliação institucional deve apresentar centralidade no sistema avaliativo e apresentar caráter formativo e promover o autoconhecimento institucional. Para tal, deve buscar compreender a cultura e a vida da instituição em suas múltiplas manifestações. “As comparações devem ser, sobretudo, internas, devendo ser evitados os rankings e classificações pelas notas, menções e distintos códigos numéricos, alfabéticos e outros” orienta que “todos os dados essenciais e pertinentes e as apreciações e críticas devem ser consolidados em relatórios, os quais, uma vez discutidos e aprovados pela comunidade, tornam-se documentos oficiais e públicos” (Brasil, 2009, p. 13)

¹ A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, instituída pela no art. 6º da Lei nº 10.861 de 04 de abril de 2004, estabelece como atribuições propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes.

² Sistema eletrônico do MEC que gerencia processos de regulação e avaliação da educação superior, foi instituído pela Portaria Normativa MEC nº 40/2007, republicada em 29 de dezembro de 2010.

1.2 Os 20 anos do SINAES-BR: da modernização às ressignificações da autoavaliação

Em 2024, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) completou 20 anos e a celebração foi marcada por um evento comemorativo que ocorreu nos dias 25 e 26 de abril de 2024, em Brasília, promovido pelo Ministério da Educação (MEC), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes).

O Evento contou com a presença do então Ministro da Educação, Camilo Santana, e o presidente do Inep, Manuel Palácios e representantes da Semesp (Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior) entidade representativa das Instituições de Ensino Superior Privadas no Brasil.

Após as duas décadas da implementação do SINAES, o Seminário traz como principais propostas a modernização por meio de algumas reformulações, como destaque a no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) em 17 cursos de licenciaturas, assim além da prova escrita, os alunos de licenciaturas deverão realizar Avaliação da Prática (AP), com regência de aulas em estágio supervisionado. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) aplicou o novo formato já na edição de 2024, conforme os procedimentos e o cronograma estabelecidos na Portaria nº 611/2024. (MEC, 2024).

Os 20 anos do SINAES nos permite evidenciar avanços, retrocessos e possibilidades da autoavaliação institucional diante das tensões e desafios que se estabelecem em um contexto de expansão da racionalidade neoliberal nas instituições, como as universidades públicas.

1.3 A pesquisadora e o tema de pesquisa

A crítica arrancou as flores imaginárias dos grilhões, não para que o homem suporte grilhões desprovidos de fantasias ou consolo, mas para que se desvencilhe deles e a flor viva desabroche. (Marx, 2010, p. 146)

Minha caminhada, como pesquisadora em formação, se inicia no curso de licenciatura em Pedagogia na Universidade Federal do Pará em 2018. Durante o curso, fui bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica por 4 anos, com orientadores vinculados ao Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED-UFPA) da linha de Políticas Públicas Educacionais, assim iniciamos nosso interesse por essa área de pesquisa.

Realizei estudos sobre Instituições de Ensino Superior (IES) privadas-mercantis e a formação do trabalhador para o empreendedorismo em meu Trabalho de Conclusão de Curso, o que meu despertou o interesse em estudar e conhecer com maior foco a educação superior.

Durante o curso de mestrado concentrei meu interesse em investigar o tema da autoavaliação (ou avaliação institucional interna) por meio das interlocuções oportunizadas com os integrantes (coordenadora e membros) do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Formação e Práxis Educativa (GEPEDUC) que integram o GT 11, da Associação Nacional de Pesquisadores em Educação (Anped) e participam da pesquisa nacional sobre a autoavaliação institucional do SINAES (2013-2021): do uso dos resultados aos efeitos na gestão das IES.

Em meu primeiro evento acadêmico, na condição de aluna da pós-graduação, o XXI Seminário da Rede Universitas/Br, realizado em 2024 na Universidade Federal do Pará, o tema da avaliação institucional se revelou amplo e potente, conduzindo-nos a refletir sobre as múltiplas possibilidades de abordá-lo.

As primeiras aproximações ao objeto de investigação ocorreram em um movimento constante de tomada e retomada, marcado por idas e vindas na busca de alinhar nossa visão de mundo a uma abordagem crítica, reflexiva e autônoma, mantendo sempre explícita a posição teórico-epistemológica que nos orienta.

Essa busca se constituiu de forma dinâmica, na tentativa de posicionar nossa abordagem investigativa em direções que nos trouxessem significado e nos permitissem avançar para além das “flores imaginárias”, conforme assinala Marx. Nesse sentido, compreendemos que, para além dos aspectos aparentes do objeto, é necessário considerar as convicções políticas e ideológicas que atravessam a forma como enxergamos a sociedade e seus grupos, em uma correlação de interesses opostos. Assim, não seria possível compreender a autoavaliação institucional como um processo neutro, mas como uma prática revestida de interesses contraditórios.

Caminhando nessa mesma direção, o XI Colóquio da Linha de Políticas Públicas Educacionais do Programa de Pós-Graduação, ocorrido em 2024, trouxe importantes provocações acerca dos elementos que, para além da própria avaliação, repercutem no modelo proposto pelo SINAES e em sua materialização na prática das universidades públicas, como a Universidade Federal do Pará.

O percurso acadêmico evidencia que esta pesquisa, desde a escolha do tema até a construção de seus resultados, é produto de um processo coletivo, tecido a partir da autocrítica nas interlocuções com docentes do PPGED-UFPA, do diálogo com outras produções acadêmicas, da participação em eventos científicos e das orientações atentas no âmbito do GEPEDUC.

Somado a isso, esta pesquisa constitui-se como um dos produtos vinculados a uma investigação de âmbito nacional, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Chamada CNPq/MCTI nº 10/2023 – Universal, intitulada

“Autoavaliação Institucional do SINAES (2013–2021): do uso dos resultados aos efeitos na gestão das IES”. Nesse contexto, o presente estudo configura-se como um recorte que busca investigar os desdobramentos da autoavaliação institucional do SINAES na Universidade Federal do Pará, nossa instituição de origem.

Por fim, minha motivação pessoal articula-se às motivações acadêmicas aqui apresentadas e considera minha visão e posição acerca à defesa da universidade pública, gratuita, plural e socialmente referenciada. Entendo que essa defesa somente se fortalece a partir de uma compreensão crítica, profunda e consciente da realidade institucional, integrando, assim, minhas motivações pessoais, acadêmicas e sociais no desenvolvimento desta pesquisa.

Descortinando as “flores” da neutralidade e objetividade técnica que, recobrem a autoavaliação institucional, buscamos ir além do aparente, revelando aquilo que verdadeiramente têm sustentado sua existência. Não para torná-la dispensável, mas para que então floresça potente e autônoma.

1.4 A Revisão Sistemática de Literatura

Para a revisão de literatura adotamos a perspectiva do Estado do Conhecimento, alinhando-se com nossa intenção de “conhecer, sistematizar e analisar a produção do campo científico sobre a temática; elaborar produção textual para compor a dissertação/tese; subsidiar a dissertação e/ou tese, delimitando o tema e ajudando a escolher caminhos metodológicos” (Santos; Morosini, 2021).

Utilizamos as orientações de Santos e Morosini (2021) para definir e orientar nossos passos, assim realizamos as seguintes etapas sugeridas: 1. Bibliografia Anotada; 2. Bibliografia Sistematizada; 3. Bibliografia Categorizada; 4. Bibliografia Propositiva.

No recorte temporal delimitamos o período de 2015-2023, por ser o mesmo período delimitado para a pesquisa em desenvolvimento, no qual está em curso reforma do Estado neoliberal e difusão da lógica da Nova Gestão Pública, além do que temos a disponibilidade dos relatórios anuais de autoavaliação institucional da UFPA, que foram fontes nos estudos documentais.

Na busca focamos em teses e dissertações, disponíveis para acesso no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED/UFPA), de forma *on line*, conforme descrevemos a seguir:

1. Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Capes (<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>);
2. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) - (<http://bdtd.ibict.br/>);
3. Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED/UFPA) (<https://ppgedufpa.com.br/biblioteca/pesquisa.php>)

Além disso, após uma análise semântica acerca da escolha dos descritores de busca, para cumprir os objetivos pretendidos, optamos pelo uso de termos booleanos para refinar nossas buscas e chegar a resultados mais concisos e específicos, o que pareceu bastante adequado mediante à ampla produção decorrente da autoavaliação institucional no âmbito do SINAES.

Assim o fizemos, por compreendermos que o uso de operadores booleanos tem como objetivo definir por meio da combinação entre os termos e otimiza a busca e revela resultados mais fiéis ao nosso interesse. Neste sentido, buscando encontrar relações lógicas estabelecidas entre os termos mais gerais sobre nosso objeto aos mais específicos. (Lopes, 2002).

Diante disto, optamos pelas seguintes combinações: a) “autoavaliação institucional” OR “avaliação interna” AND “avaliação institucional”; b) “autoavaliação institucional” OR “avaliação interna” AND “SINAES”; c) “autoavaliação institucional” OR “avaliação interna” AND “Nova Gestão Pública”; d) “autoavaliação institucional” OR “avaliação interna” AND “Governança Pública”.

A etapa da “**Bibliografia Anotada**” de acordo com Santos e Morosini (2021, p. 133) “consiste na anotação dos trabalhos que versam sobre os critérios de seleção estabelecidos. Estes critérios são aqueles estabelecidos nos objetivos do estudo”, ou seja, se trata da etapa de levantamento quantitativo das produções que se compreendem no período, banco de dados e descritores estabelecidos.

Desta forma, realizamos a busca nos três bancos de dados, encontrando 45 (quarenta e cinco) trabalhos no catálogo da Capes; 4 (quatro) na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações; 2 (dois) no Programa de Pós-Graduação em Educação-UFPA, totalizando 51 trabalhos. Ainda nesta etapa, realizamos a exclusão dos trabalhos repetidos, assim excluímos 19 (dezenove) trabalhos por este critério de exclusão e 1 (um) por não estar disponível para *download*, permanecendo o total de 31 produções. Conforme disposto na tabela a seguir:

Tabela 1- Quantitativo de trabalhos da Bibliografia Anotada

DESCRITORES	Catálogo Capes	BDTD	PPGED/ UFPA	Total
“autoavaliação institucional” OR “avaliação interna” AND “avaliação institucional”	22	3	2	27
“autoavaliação institucional” OR “avaliação interna” AND “SINAES”	20	1	0	21
“autoavaliação institucional” OR “avaliação interna” AND “Nova Gestão Pública”	2	0	0	2
“autoavaliação institucional” OR “avaliação interna” AND “Governança Pública”	1	0	0	1
Soma dos resultados encontrados por banco de dados	45	4	2	51
Trabalhos repetidos ou não localizados	-17	-3	0	-20
TRABALHOS CONSIDERADOS:	28	1	2	31

Fonte: elaboração própria (2024)

Na etapa intitulada “**Bibliografia Sistematizada**” definimos dois importantes critérios de exclusão, a partir da leitura mais atenta dos resumos dos 31 trabalhos considerados até aqui. Descartamos os trabalhos que não possuíam nenhum dos descritores de busca no seu título, resumo e/ou palavras-chave. Outro critério de exclusão definido foi a adequação da publicação ao objetivo do estado do conhecimento aqui proposto, assim excluímos os trabalhos que não possuem relação com nossos objetivos.

Para tal, consideramos a proposta da regra da pertinência, com seleção dos trabalhos intimamente relacionados com nossos objetivos nesta pesquisa, em razão de sua concepção de interpretação dos enunciados (explícitos ou latentes) como a materialidade dos discursos e a construção do real, revestidos do posicionamento de seus emissores. (Bardin, 2016).

Assim, foram excluídos 15 (quinze) trabalhos que não possuem relação com nosso objetivo de investigação, dos quais 13 (treze) do banco de dados da Capes, 1 (um) trabalho da BDTD e 1 (um) do PPGED-UFPA, além da exclusão de 1 (um) trabalho que não possuía nenhum dos nossos descritores de busca em seu resumo e/ou palavra-chave, restando 15 trabalhos. A seguir listamos, em ordem temporal, as produções a serem consideradas.

Quadro 1- Relação das produções consideradas

Nº	TIPO	ANO	AUTOR	TÍTULO
51	Tese	2016	Gonçalves Filho, Francisco	A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS (2004 - 2010)
03	Dissertação	2018	Castellanelli, Luise Medina Cunha.	A INTERAÇÃO ENTRE AVALIAÇÃO INTERNA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
08	Tese	2018	Goulart, Joana Correa	AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL INTERNA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS: UM ESTUDO META-AVALIATIVO
09	Dissertação	2019	Renan, Rodrigo	META-AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO INTERNA DE UMA IES.
10	Dissertação	2019	Andrade, Cristiano Dornelas de	A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E O DIÁLOGO COM OS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO EM INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO ESTADO DE PERNAMBUCO
16	Dissertação	2019	Correa, Jacinea de Almeida Guedes	O PAPEL DOS COORDENADORES DE CURSO DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR PRIVADA NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ALINHADO À AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL
18	Dissertação	2019	Cavalcanti, Rafael da Fonseca	O OLHAR DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS ACERCA DA AUTOAVALIAÇÃO COMO PARTE DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES) NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
25	Dissertação	2019	Gonzales, Daniel Alberto Machado	REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E SEUS RESULTADOS NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL: ESTUDO DE CASO EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR DO INTERIOR DO ESTADO DO PARANÁ
01	Dissertação	2021	Sousa, Thiago Elias de	A AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA AS TOMADAS DE DECISÕES DEMOCRÁTICAS
04	Tese	2021	Santos, Gisele Caroline Nascimento dos	CONTRIBUIÇÕES E LIMITES DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL INTERNA PARA A GESTÃO ESCOLAR: INSTRUMENTOS E RELATÓRIOS EM DISCUSSÃO
06	Dissertação	2021	Silva, Michele Martins da	AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: A PERCEPÇÃO DOS RESULTADOS SOB O OLHAR DAS COMPETÊNCIAS PRECONIZADAS POR PHILIPPE PERRENOUD POUSO ALEGRE/ MG 2021
13	Dissertação	2021	Monteiro, Diessyka Fernanda	AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: NORMAS E SABERES NA CONSTITUIÇÃO DA ATIVIDADE DO COORDENADOR DA CPA NA UEG
29	Tese	2021	Gomes, Daniela Fernandes	SINAES NO INSTITUTO FEDERAL DO NORTE DE MINAS GERAIS (IFNMG): POLÍTICAS, PRÁTICAS INSTITUCIONAIS E A VISÃO DE GESTORES E MEMBROS DA COMISSÃO PRÓPRIA DE AVALIAÇÃO (CPA)
02	Dissertação	2023	Fontes Filho, Jose de Arimatea	ANÁLISE SWOT DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO INTERNA: UM DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DO IFPB
05	Tese	2023	Oliveira, Ivan dos Santos	PANORAMA DA AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA: UMA META-AVALIAÇÃO DE PERSPECTIVA EMANCIPATÓRIA

Fonte: elaboração própria (2024)

Após a definição de nosso *corpus* de análise, com 15 trabalhos, passamos aos próximos passos, destacando a metodologia, objetivos e resultados das pesquisas. Em outras palavras, por meio da leitura dos resumos dos trabalhos, foi possível localizar as unidades de sentido, realizando marcações com objetivo de agrupar as palavras, uma vez que emergem de contextos históricos e possuem intencionalidades, dando suporte para a bibliografia categorizada. (Santos; Morosini, 2021).

Na “**Bibliografia Categorizada**” adotamos a leitura pormenorizada dos resumos dos 15 trabalhos, objetivando produzir inferências acerca de dados relacionados às nossas perguntas e observações. Atentos para as mensagens dos documentos analisados, que necessariamente apresentam sentido, levando em consideração que as palavras são carregadas de significados historicamente mutáveis. (Franco, 2005).

Nesta etapa definimos quatro categorias sugeridas pela leitura dos trabalhos, a partir das inferências feitas e dos agrupamentos das unidades de sentido que facilitem a busca por identificar padrões e tendências nas produções consideradas. Vejamos como organizamos as categorias:

Quadro 2- Categorias e unidades de sentido emergentes dos trabalhos

CATEGORIA	DISSERTAÇÃO	TESE	TOTAL
CATEGORIA 1- Autoavaliação + Participação (envolvidos, Comissão Própria de Avaliação (CPA), Técnico Administrativo Educacional (TAE) , docentes, discentes)	2	1	3
CATEGORIA 2- Autoavaliação + Instrumentos (Relatórios, Relato institucional, resultados)	2	0	2
CATEGORIA 3- Autoavaliação + Avaliação da autoavaliação (meta-avaliação)	1	2	3
CATEGORIA 4- Autoavaliação + Interação (interação, alinhamento, planejamento, gestão, uso dos resultados, Plano de Desenvolvimento Institucional- PDI ³)	5	2	7
TOTAL	10	5	15

Fonte: elaboração própria (2024)

Para Bardin (2016) a Análise de Conteúdo deve ser entendida como *conjunto de técnicas de análise das comunicações* que partem da mensagem, mas não se limitam a ela, mas apresentam informações sobre o autor, suas filiações teóricas, concepções de mundo e interesses de classe, em busca de encontrar *vestígios* e produzir inferências sobre os elementos

³ É um instrumento flexível de gestão universitária que deve considerar a identidade da IES e tem a função de orientar as ações, a estrutura organizacional e às atividades acadêmicas e científicas que desenvolve ou pretende desenvolver (Leite, D. 2006).

do processo de comunicação, como: fonte, processo codificador, mensagem, processo decodificador e receptor. Nesta perspectiva, o investigador poderá tecer reflexões sobre o conteúdo manifesto. Assim, o processo deve contemplar as etapas de descrição, interpretação e por fim as inferências, em vista de ultrapassar as incertezas e o enriquecimento das análises.

Nesta perspectiva, percebemos que os trabalhos apresentam um conjunto de unidades de sentido que podem se agrupar em categorias, entretanto vale reconhecer que cada trabalho pode apresentar unidades de sentido de diferentes categorias, o que é esperado e deve ser analisado levando em consideração os objetivos e os resultados de cada produção, uma vez que darão indícios sobre a categoria mais adequada em que se aplica.

Notamos que na primeira categoria intitulada “**participação**” agrupamos 3 produções: 2 (duas) dissertações e 1 (uma) tese. Observamos que estas produções, de maneira geral, versam sobre a importância do trabalho da CPA e do fortalecimento da cultura de avaliação e participação dos diversos segmentos universitários, além de compreenderem que o processo de avaliação institucional demanda tempo, e ocorre autocrítica o que algumas vezes pode gerar conflitos, e que nem toda a comunidade acadêmica percebe a importância desse tipo de avaliação para a gestão institucional, demonstrando a necessidade de reforçar a cultura de avaliação nas instituições.

Na categoria “**instrumentos**”⁴ reunimos 2 (duas) produções, em nível de dissertação. Percebemos que estas dissertações versam sobre instrumentos de autoavaliação institucional e da importância do uso destes instrumentos para aprimorar os processos de autoavaliação que as instituições realizam. Trata-se da categoria que apresenta menor número de trabalhos, e muitas vezes os instrumentos são analisados de maneira combinada aos meios de participação, contudo percebemos nestes dois trabalhos que os instrumentos analisados são os objetos de pesquisa, justificando a criação desta categoria.

Reunimos na categoria “**avaliação da autoavaliação**” três produções, das quais 1 (uma) dissertação e 2 (duas) teses. Destacamos que o significado do termo “avaliação” que nomeia a categoria se refere ao processo meta-avaliativo da autoavaliação institucional das instituições, ou seja, a avaliação da autoavaliação, assim constitui-se em um procedimento de reflexão e formação para a autoavaliação institucional interna.

A última categoria intitulada “**interação**” apresenta maior número de produções, reunindo 7 (sete), com 5 (cinco) dissertações e 2 (duas) teses. Nesta categoria, podemos notar que a maioria versa sobre a necessidade de interação entre os processos de planejamento

⁴ São dispositivos para coleta de informações que vão subsidiar as avaliações com objetivos, finalidades e alcances variados. (Leite, D. 2006, p. 505)

estratégico e uso dos resultados pela gestão universitária, em especial na elaboração dos PDI's. Estas produções buscam compreender e analisar como esta interação vem ocorrendo no âmbito do SINAES.

Conforme dito, a última categoria apresentada possui 7 produções, das 15 totais consideradas. Esta categoria apresenta de forma direta discussões sobre a interação entre a autoavaliação institucional, planejamento estratégico e gestão universitária.

A última etapa **“Bibliografia Propositiva”** possibilitou a reflexão acerca da temática da autoavaliação institucional, indo além de quantificar as produções, sendo possível fazer inferências sobre as produções encontradas, na totalidade de sua complexidade e de suas contradições. Assim, as teses e dissertações nos permitiram pensar sobre quais possibilidades e os limites reais que estão presentes na autoavaliação institucional realizada por uma Instituição de Ensino Superior, em especial na UFPA.

Para além do fomento à cultura de avaliação, do incentivo à participação da comunidade acadêmica, da superação dos aspectos regulatórios, da função da CPA, ou da interação com o planejamento estratégico e do uso dos resultados pela gestão universitária, é possível que a autoavaliação institucional, de maneira isolada, dê conta de proporcionar melhoria da qualidade institucional pretendida, por meio do autoconhecimento institucional?

Os trabalhos abordam análises de fragilidades e possibilidades de aperfeiçoamento da autoavaliação institucional, seja na perspectiva de instrumentos, seja na perspectiva de envolvidos, ou ainda na interação entre estes com a gestão universitária. Entretanto, nos interessa saber quais os limites concretos da autoavaliação institucional.

Notamos por exemplo, desde a bibliografia anotada que o descritor **“Nova Gestão Pública”** apresentou apenas 2 produções como resultado, com a exclusão de um deles por falta de relação direta com autoavaliação do SINAES. A produção considerada não traz o debate da Nova Gestão Pública no *corpus* do trabalho, demonstrando a inexpressiva incidência de teses e dissertações nesta perspectiva.

Destacamos ainda que, o descritor **“Governança Pública”** não apresentou resultados. O que nos sugeriu a inexistência de trabalhos, neste período, que considerem os aspectos da Nova Gestão Pública na compreensão da autoavaliação institucional no âmbito do SINAES.

Os trabalhos considerados demonstram que o SINAES vem, cada vez mais, se distanciando de sua proposta inicial e dando maior centralidade a outras dimensões que não a autoavaliação institucional. O que fica nítido nos ciclos de avaliação é subsunção da autoavaliação aos indicadores e a métrica do desempenho dos estudantes, lógica inerente às políticas públicas de viés neoliberal, promovida pelo Estado.

Lembramos que apenas uma produção foi encontrada no PPGED-UFPA, neste período, sobre autoavaliação. Trata-se da tese de Gonçalves Filho (2016) que faz sua investigação sobre a autoavaliação do SINAES na Universidade Federal do Tocantins. A pesquisa indica que a autoavaliação demonstra-se alheia a participação ampla da comunidade acadêmica, comprometendo a autonomia universitária e que avaliação interna ocorre de forma verticalizada na medida que segue as orientações do SINAES de forma acrítica, portanto apresenta característica de controle e regulação pelo Estado enquanto o aspecto formativo é reduzido.

Portanto, indicamos a necessidade de pesquisas que investiguem a autoavaliação institucional sob os aspectos da NGP presentes na autoavaliação e do alinhamento entre autoavaliação do SINAES com as orientações da Governança Pública na Universidade Federal do Pará.

1.5 A problematização e a questão central de pesquisa

Assim, a soberania, a essência do Estado, é aqui, primeiramente, considerada como uma essência autônoma, é objetivada. Depois, compreende-se, esse objeto deve se tornar novamente sujeito. Mas, então, esse sujeito aparece como uma autoencarnação da soberania, enquanto que a soberania não é outra coisa senão o espírito objetivado dos sujeitos do Estado. (Marx, 2010, p. 44)

Na busca por ultrapassar a aparência legal do objeto de pesquisa, parte-se do pressuposto de que a normatividade que estrutura a autoavaliação institucional no SINAES não expressa, de forma transparente, a sua essência social e política. Conforme aponta Marx (2010), aquilo que se apresenta na lei não corresponde necessariamente à natureza real da coisa, sendo justamente a contradição entre aparência e essência um elemento constitutivo das formas jurídicas.

Nesse sentido, as interpretações de pesquisadores como Oliveira (2024) evidenciam as contradições entre o discurso legal-formativo da autoavaliação institucional e sua efetiva operacionalização no interior do SINAES. Uma vez pautado predominantemente pela lógica da mensuração da qualidade por meio de métricas e índices, o sistema tende a reduzir a complexidade institucional a dados quantitativos, deslocando a centralidade da autoavaliação enquanto prática formativa e reforçando seu caráter regulatório e de controle. Assim, a autoavaliação, embora juridicamente apresentada como instrumento de autonomia institucional, assume, na prática, a função de mediação das exigências do Estado e do mercado sobre as universidades, expressando a objetivação de uma racionalidade gerencial que se impõe às instituições como se fosse neutra e autônoma.

Nessa perspectiva Leite (2010) e Dias Sobrinho (2010) apontam que autoavaliação do SINAES vem se distanciando, cada vez mais, da proposta contida, uma vez que a vem perdendo sua centralidade no sistema de avaliação, deixando evidente a subsunção da autoavaliação aos indicadores e a métrica do desempenho dos estudantes, estimulando a criação de *rankings* e indicadores, aos moldes do mercado.

Silva e Gomes (2011) indicam que embora juridicamente o SINAES preconize o equilíbrio entre os processos avaliativos, o que ocorre de fato é desvalorização da autoavaliação notadas diante da série de dificuldades e entraves para a realização das atividades da CPA no processo de autoavaliação.

Para um conjunto de autores como Dias Sobrinho (2010); Leite (2010); Silva e Gomes (2010), Souza (2018), Oliveira (2024) e Ristoff (2024) a autoavaliação deve ter centralidade no SINAES, caso contrário não representa o caráter formativo e processual indicada na lei, mas sim será reduzida ao controle social e regulação pelo Estado, por meio de ajustes baseados em indicadores que tentam medir e capturar por meio de número a complexidade das universidades públicas brasileiras, tão diversas e heterogêneas.

É neste sentido que indicamos que autoavaliação institucional segue os padrões de qualidade adotados pelo Estado neoliberal que se baseiam na produção empresarial, como competitividade, meritocracia, eficiência, eficácia e produtividade, denominadas de qualidade total. (Ribeiro, 2013).

Nesta perspectiva, a autoavaliação institucional serve ao Estado com um mecanismo de prestação de contas, não de autoconhecimento institucional, vale destacar que as decisões da gestão universitária devem seguir as indicações do processo de autoavaliação para a melhoria institucional que são definidos não pela instituição, mas por parâmetros definidos pela CONAES.

A lógica da Nova Gestão Pública, que adota técnicas da gestão gerencial combinada ao discurso da participação da sociedade na condução da gestão pública, percebida “sobretudo através de novos processos de accountability e de avaliação externa, ou seja, segundo algumas das mais relevantes dimensões propostas pela “Nova Gestão Pública” e pelas ideologias gerencialistas de tipo empresarial” (Lima, 2013, p. 66).

Segundo análises de Licínio Lima (2013) a gestão da educação vem sendo inspiradas na “Nova Gestão Pública” considerada o cânone gerencialista, uma vez que concentra as técnicas da gestão gerencial e incorpora o discurso de participação e da autonomia institucional. Na realidade, se trata de centralização da formulação das políticas educativas, disfarçada de

descentralização técnica e operacional, mas que representa regulação utilizando os resultados como políticas de evidência.

É nesse sentido que emergem como política central a governança, que se instaura na administração pública gerando implicações teóricas e práticas da Governança e da Nova Gestão Pública. As combinações delas registram mudanças nas estruturas e no funcionamento dos Estados e representa a crescente corporatização e mercantilização das esferas da vida social com a introdução de lógicas de mercado, por meio da redução da atuação e planejamento do Estado, primeiro pela desregulamentação e mais recente pela regulação e são fundamentais para a gestão da crescente insegurança social. (Puello-Socarrás, 2019)

Diante disto, assumimos postura crítica sobre a Nova Gestão Pública e a Governança Pública. Iniciamos nossa investigação com a busca por produções que assumam essa abordagem dentro da temática da autoavaliação institucional.

A autoavaliação institucional do SINAES não vem deslocada da discussão da compreensão de que a sociedade se constitui com interesses antagônicos entre si em que o Estado não é neutro, mas assume uma posição na defesa desses interesses. O Estado representa os interesses das Universidades e da sua comunidade acadêmica no cumprimento de sua função social ou serve aos interesses dos organismos internacionais e grupos políticos neoliberais no que tange aos interesses mercadológicos?

Sob a perspectiva marxiana, compreendemos que a soberania do Estado é transformada em objeto, que assume aparência de sujeito, mas na realidade se trata apenas de uma reprodução desta soberania, sem que em sua essência esteja investido de autonomia e subjetividade. Assim, a autoavaliação institucional, vem sendo apresentada pelo Estado como sujeito investido de subjetividade e autonomia, sob aparência de participação, enquanto na verdade, é objetivada pela soberania do Estado que exerce controle social e atende aos interesses dos sujeitos a quem o Estado defende.

Partindo disso, nossa primeira inquietação foi de compreender quais os reais limites da autoavaliação institucional do SINAES e se o modelo de participação proposto é capaz de fornecer subsídios para a melhoria institucional. Diante disso, os aspectos da regulação por parte do Estado vêm inserindo a lógica de mercado dentro das universidades públicas ao contrário do preconizado desenvolvimento institucional, uma vez que foca nos resultados e apresenta efetiva participação de maneira incipiente e frágil, como já indicam as pesquisas sobre a temática.

As interpretações de Xabier Arrizabalo Montoro apontam que o ponto de partida para análise crítica acerca da Administração Pública deve considerar a abordagem dialético marxista,

pois somente será possível compreender os processos sociais, tão qual realmente são, utilizando análises teóricas que considerem seu caráter conflitivo, cambiantes e contraditório, uma vez que não é fraudulento, mas sim a disputa de classes que se produz desde o campo teórico ao político. (Montoro, 2025)⁵.

Compreendemos assim como o autor citado, que a abordagem de análise materialista histórico dialético acerta ao não fazer previsões acerca do futuro, mas principalmente por buscar compreender a essência do Estado, como produto histórico, marcado por antagonismos e pela luta de classes. Tendo em vista que, o Estado se constitui com as regras do jogo da produtividade, forjado nas relações de produção. Portanto, deve-se ultrapassar as análises quantitativas dos dados, sendo necessário conhecer a história e as teorias para analisar e transformar os processos sociais em curso. (Montoro, 2025).

Reconhecendo que tanto Estado quanto Administração Pública são transitórios e cambiantes buscamos identificar e analisar qual lógica vem orientando tais mudanças históricas do Estado e das instituições públicas, como a Universidade Federal do Pará, que acompanhando a dinâmica do Estado, vem se reconfigurando e alterando a oferta dos seus serviços.

Partindo dessa compreensão, refletimos a respeito das repercussões que as “reformas” do Estado desempenharam nas políticas sociais, demonstrando o caráter transitório do Estado e suas instituições. (Peroni, 2013). Ambos em constante dinâmica, também modificam os processos sociais e a administração pública. (Puello-Socarras, 2019).

Apresentada como uma forma de administração moderna e mais eficiente a Nova Gestão Pública se constitui em uma visão privada sob o público, mais que isso, constitui-se como interface entre Estado e sociedade, por meio do mercado para o consumidor, e não para o cidadão. Se configurando, portanto, um fenômeno complexo e que se alastra por uma gama de elementos integrados que, “embora de mesma natureza ou intimamente relacionados, possuem personalidade própria e relativa autonomia” [tradução nossa] (Guerrero, 2003, p. 5).

O autor pondera, ainda, que

A NGP designa um conjunto de argumentos e filosofias administrativas, propostas como novo paradigma de Administração Pública. Especialmente, como filosofia administrativa de um padrão de desenho organizacional da Administração Pública, a NGP conseguiu atingir o status de um corpo doutrinário que goza de uma ampla aceitação. (Dasso Junior, 2014, p. 13, grifo nosso).

⁵ Professor do Departamento de Economia Aplicada I da Universidade Complutense de Madrid.

Diante disto, apresentamos como **questão central**: Quais alinhamentos se estabelecem entre a autoavaliação institucional do SINAES, realizada na UFPA, a lógica da Nova Gestão Pública e as orientações da Governança Pública, no período de 2015 a 2023?

Como orientação para nossa investigação emergem como **questões norteadoras**:

- a) Qual a relação entre a dinâmica do capital e as reconfigurações do Estado no contexto da Nova Gestão Pública?
- b) Quais sinais de Nova Gestão Pública podem ser notados na autoavaliação do SINAES?
- c) Quais relações são estabelecidas entre a autoavaliação institucional do SINAES na UFPA e a Governança Pública no período de 2015 a 2023?

1.6 Objetivos

- **Objetivo Geral:** Investigar a autoavaliação institucional do SINAES na Universidade Federal do Pará (UFPA) e seu alinhamento com a lógica da Nova Gestão Pública e as orientações da Governança Pública, no período de 2015 a 2023.

- **Objetivos específicos:**

1. Refletir sobre a configuração ampla da dinâmica do capital e das reformas do Estado, evidenciando o papel do Estado avaliador e a racionalidade neoliberal que fundamenta a emergência da autoavaliação institucional e do Estado empreendedor.
2. Evidenciar os arranjos da autoavaliação institucional como política pública sob lógica da Nova Gestão Pública.
3. Analisar o alinhamento entre a autoavaliação institucional da UFPA e as políticas de Governança Pública.

1.7 Procedimentos Metodológicos

A prática, o ser (abstrato) e a essência são momentos do conceito; assim, todo ser determinado é um ser singular e, para se chegar ao conceito, é necessário estabelecer a conexão dialética entre singular e universal. Nessa conexão surge o papel do particular como mediador entre o universal e o singular. O particular é o ponto de partida do pensamento para chegar ao universal, bem como para explicar o singular. Portanto, para a formação de conceitos que penetrem além do sensível aparente é necessário estabelecer a conexão dialética entre o universal, o particular e o singular. (Masson, 2007, p. 111)

Nosso objeto, está inserido no campo de políticas públicas para educação superior, sob a perspectiva metodológica do Materialismo Histórico e Dialético, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, no qual utilizamos as seguintes etapas: definição do objeto, seleção de materiais, leitura flutuante, leitura sistematizada, categorização e inferências.

Devido à natureza de nosso objeto, apontamos a necessidade de dialogar com a teoria marxiana e suas contribuições para compreendermos nosso objeto por meio da abstração do seu movimento real e sua dinâmica, assim como as categorias que o tangenciam. (Paulo Netto, 2011, 2015). Para tal, utilizamos a abordagem de investigação Materialista Histórico-Dialético (MHD), assim utilizamos as categorias: *totalidade*, *mediação* e *contradição*. Esperamos integrar tais categorias no concreto-do-pensamento (abstração) e no concreto-realidade (objeto) por compreender que “o método não pode servir para fazer com que a realidade se encaixe nele, ao contrário, tem o papel de dar sentido e validade explicativa ao objeto da pesquisa” (Masson, 2007, p. 113). Assim resumidas no quadro a seguir:

Quadro 3- Categorias da abordagem Materialista Histórico Dialético e a Autoavaliação Institucional

Categoria metodológica	Conceito associado	Relação com nosso objeto	Autoavaliação em sua essência
Totalidade	Universal	Analisa a autoavaliação inserida em um contexto amplo da dinâmica do capital, integrando as dimensões econômica, política e social.	A autoavaliação institucional inserida no contexto da dinâmica do capital, reformas do Estado e da Nova Gestão Pública.
Contradição	Particular	Reconhece as tensões entre autoavaliação institucional do SINAES e os interesses da universidade pública	1. Caráter inconciliável entre a defesa dos interesses do mercado e o interesse público; 2. Conflito entre indicadores de eficiência instituídos pelo Estado e os objetivos institucionais da universidade pública; 3. Maior responsabilização e menor autonomia (institucional); 4. Ressignificação da concepção original de autoavaliação institucional.
Mediação	Singular	Identifica alinhamentos entre a Governança públicas e a autoavaliação institucional realizada na Universidade Federal do Pará.	Prática concreta da autoavaliação institucional, adaptando-se às normas e indicadores do Estado avaliador e regulador.

Fonte: elaboração própria (2025), com base em Masson (2007)

Nesse arranjo, partimos da literatura marxiana e marxista como abordagem para fundamentar nossas reflexões e análises, com o propósito de construir categorias de aproximação ao objeto, as quais serão explicitadas nas próximas páginas.

De igual modo, escolhemos a Análise de Conteúdo, também utilizada no Estado do Conhecimento realizado, como técnica de organização e análise dos dados da pesquisa por entendermos que contribuirá para cercamos as categorias de análise, em razão de sua concepção de interpretação dos enunciados (explícitos ou latentes) como a materialidade dos discursos, a construção do real, revestidos do posicionamento de seus emissores.

A Análise de Conteúdo é usada para produzir inferências acerca de dados verbais, mas, obtidos a partir de perguntas e observações do investigador. Ela apresenta foco na mensagem dos documentos analisados, que necessariamente apresentam sentido, levando em consideração que as palavras são carregadas de significados historicamente mutáveis. (Franco, 2005).

Trata-se de um *conjunto de técnicas de análise das comunicações* que partem da mensagem, mas não se limitam a ela. Sobretudo destaca informações sobre o autor, suas filiações teóricas, concepções de mundo e interesses de classe, em busca de encontrar vestígios e produzir inferências sobre os elementos do processo de comunicação, como: fonte, processo codificador, mensagem, processo decodificador e recepto. O investigador deve fazer inferências que extrapolem o conteúdo manifesto. Assim, o processo deve contemplar as etapas de descrição, interpretação e por fim as inferências, em vista de ultrapassar as incertezas e o enriquecimento das análises. (Bardin, 2016)

Definimos por três padrões de análises: 1. Comparação de mensagens do mesmo emissor, em diferentes contextos ou momentos; 2. Comparação de mensagens produzidas por mais de uma fonte referente; 3. Comparação de índices de não-conteúdo, entendidos como a opinião de especialistas do tema. (Franco, 2005)

Os padrões citados acima são relevantes para destacarmos aqui as particularidades referentes às pesquisas no campo da educação, que se concentram na área das Ciências Humanas. “Torna-se necessário, porém, reconhecer que os objetos das ciências humanas e sociais são muito diferentes dos das ciências físicas e biológica” (Gil, 2008, p. 4)

Por conseguinte, optamos por métodos, técnicas e conceitos referentes a esta área de conhecimento, com aspectos individualizados e distintos de outras áreas de conhecimento, o que justifica nossa escolha pela pesquisa quali-quantitativa, pois tivemos como foco a análise qualitativa dos dados, embora tenhamos recorrido a análises quantitativas.

1.7.1 Análise quali-quantitativa dos dados

A análise quali-quantitativa dos dados será conduzida de forma articulada, reconhecendo que, no campo das ciências sociais, distintas formas de evidência, tanto numéricas quanto interpretativas, não se excluem, mas se complementam na compreensão do fenômeno investigado. Como assinala Gil (2008), a combinação de procedimentos qualitativos e quantitativos potencializa a capacidade explicativa da pesquisa, pois amplia o escopo de observação e permite integrar descrição, interpretação e mensuração em um mesmo movimento analítico.

Nesse sentido, os dados quantitativos serão utilizados para identificar tendências, frequências e padrões documentais, enquanto o tratamento qualitativo permitirá aprofundar o significado dessas tendências à luz do contexto institucional e das determinações históricas que estruturam a produção documental da UFPA.

Ressaltamos, conforme Triviños (1987), que os resultados científicos devem reunir coerência, consistência, originalidade e objetivação; por isso, a análise adotada não se limitará à apresentação dos achados, mas buscará construir explicações fundamentadas, evitando inferências impressionistas. Reconhecemos ainda, como destaca Minayo (2009), que a pesquisa social é atravessada por dimensões ideológicas e qualitativas que exigem do pesquisador um esforço crítico-reflexivo permanente. Assim, o processo analítico não será conduzido como mera aplicação de técnicas, mas como um exercício interpretativo capaz de reorganizar dados, formular novos problemas e recompor a totalidade investigada.

Em consonância com André (2013), o rigor metodológico será assegurado pela explicitação detalhada dos procedimentos adotados, justificando cada decisão analítica e descrevendo de maneira transparente o percurso seguido para alcançar os objetivos do estudo. A integração entre métodos qualitativos e quantitativos, portanto, não visa estabelecer uma hierarquia, mas produzir um quadro interpretativo mais robusto, capaz de articular a materialidade dos documentos oficiais da UFPA com as mediações conceituais necessárias para compreendê-los em sua complexidade.

1.7.2 O estudo de caso qualitativo

O estudo de caso qualitativo tem sido amplamente utilizado nas pesquisas em educação por permitir uma compreensão aprofundada de fenômenos complexos situados em contextos concretos. Como argumenta Alves-Mazzotti (2006, p. 648), por meio de uma narrativa densa e contextualizada, o pesquisador pode proporcionar ao leitor uma “experiência vicária”, permitindo que os sentidos produzidos no caso dialoguem com vivências de outros contextos e ampliem a compreensão do fenômeno.

A escolha do estudo de caso se justifica pela natureza do objeto investigado, a autoavaliação institucional no âmbito de uma universidade pública, que demanda a apreensão das múltiplas dimensões, tensões e mediações que atravessam o processo avaliativo. Conforme destaca Gil (2008), o estudo de caso consiste em uma estratégia de investigação empírica voltada à análise de fenômenos complexos em situações reais, considerando de forma articulada as relações entre fenômeno e contexto e recorrendo a múltiplas fontes de evidência.

A literatura especializada aponta que o estudo de caso não constitui, em si, uma abordagem metodológica específica, mas uma estratégia de investigação definida pelo tipo de conhecimento que produz. Stake (1994, p. 236) ressalta que o “estudo de caso não é uma escolha metodológica, mas uma escolha do objeto a ser estudado”, enfatizando que o foco reside no aprendizado proporcionado pelo caso em sua singularidade.

Nessa direção, André (2005) destaca que o valor do estudo de caso está na profundidade e densidade interpretativa que oferece, e não em seu potencial de generalização estatística. Segundo a autora, essa estratégia permite uma “visão profunda e ao mesmo tempo ampla e integrada” de unidades sociais complexas, o que se mostra particularmente adequado à análise da autoavaliação institucional, fenômeno multidimensional que envolve aspectos normativos, políticos, administrativos, pedagógicos e culturais.

A definição do caso, conforme argumenta Stake (1985), constitui uma decisão de natureza epistemológica, relacionada aos objetivos interpretativos da pesquisa, e não à testagem de teorias ou ao estabelecimento de relações causais entre variáveis. Nesse sentido, a Universidade Federal do Pará (UFPA) foi delimitada como caso de estudo por apresentar características relevantes ao objeto investigado, como histórico consolidado de autoavaliação institucional, inserção no SINAES, produção sistemática de relatórios da CPA e um contexto organizacional marcado por tensões entre finalidades formativas e exigências regulatórias.

Considerando que, na pesquisa qualitativa, o pesquisador atua como principal instrumento de coleta e interpretação dos dados, suas posições teóricas, políticas e ideológicas atravessam o processo analítico. Conforme discutem Guba e Lincoln (1981), citados por André (2005), o controle do viés não se dá pela pretensa neutralidade, mas pela reflexividade crítica acerca das condições de produção do conhecimento. A triangulação de fontes e perspectivas contribui para a credibilidade do estudo, mas não substitui a necessidade de explicitar os pressupostos que orientam a investigação.

Assim, este estudo adota uma abordagem qualitativa, utilizando o estudo de caso como estratégia de investigação, operacionalizada por meio da análise documental de documentos institucionais da Universidade Federal do Pará (UFPA). Tal opção metodológica possibilita compreender como a universidade estrutura, registra e orienta suas práticas relacionadas à autoavaliação institucional, considerando os documentos oficiais como expressões formais de diretrizes, procedimentos e estratégias organizacionais.

1.7.3 O *locus* de investigação: Universidade Federal do Pará (UFPA)

Escolhemos como *locus* de nossa investigação a Universidade Federal do Pará, que atualmente possui uma população universitária de 66.335 estudantes; possui 12 *Campi*: Abaetetuba, Altamira, Ananindeua, Belém, Bragança, Breves, Cametá, Capanema, Castanhal, Salinópolis, Soure e Tucuruí; 1 Escola de aplicação; 1 Escola de Música, 1 Escola de Teatro e Dança; 2 Hospitais Universitários; 1 Hospital Veterinário; 9 Núcleo; 37 bibliotecas e com acervo com 966.663 exemplares. Com o quantitativo de 2.509 docentes efetivos da educação superior; 253 docentes efetivos da educação básica e profissional; 2.408 de técnicos-administrativos. (UFPA, 2024)

A UFPA foi oficialmente criada em 2 de julho de 1957 pela Lei nº 3.191, resultando da reunião de sete faculdades existentes em Belém: Direito (1902), Farmácia (1903), Odontologia (1914), Medicina (1919), Engenharia (1931), Ciências Econômicas, Contábeis e Atuariais (1947) e Filosofia, Ciências e Letras (1948). Ao longo das décadas seguintes, a instituição consolidou sua expansão, incorporando novas unidades de ensino, ampliando sua infraestrutura, criando campi no interior do Pará e se transformando na maior universidade pública da Amazônia, com ampla diversidade disciplinar, atividades de ensino, pesquisa e extensão, e presença marcante na formação regional. (UFPA, RAI, 2015).

Atualmente, a UFPA é considerada a maior universidade do Norte do Brasil, o que demonstra sua relevância para o Estado do Pará. O Estado do Pará apresentou no último censo realizado, em 2022, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), população de 8.120.131, sendo a 9ª maior população do país, com densidade demográfica de 6,52 habitantes por quilometro quadrado (IBGE, 2024)

No que se refere ao processo de autoavaliação institucional, a UFPA constituiu sua primeira Comissão Própria de Avaliação (CPA) por meio da Portaria nº 2.098/2004, em atendimento à Lei nº 10.861/2004, responsável por instituir o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Esse ato marcou o início da estruturação interna da avaliação institucional na universidade, posteriormente consolidada por normativos complementares e pelos Relatórios de Autoavaliação Institucional, que se tornaram documentos centrais para o acompanhamento contínuo do planejamento, do desempenho e do desenvolvimento institucional da UFPA (UFPA, RAI 2023).

1.7.4 A delimitação temporal

Delimitamos como recorte para pesquisa o período de **2015 a 2023**. Embora a autoavaliação institucional do SINAES seja disposta por ciclos avaliativos de três anos, compreendemos que os períodos históricos não são marcados apenas pela linearidade do tempo cronológico. Antes de tudo, eventos políticos e econômicos transcendem estes ciclos.

Além disso, para justificarmos nossa escolha temporal, citamos a disponibilidade dos relatórios de avaliação institucional da UFPA, que estão compreendidos neste período. Outro fato que nos chamou atenção foi algumas alterações na autoavaliação institucional orientadas pelas Notas Técnicas nº 62/2014 e nº 65/2014, que entraram em vigor em 2015.

Assim também acontece com os relatórios de autoavaliação institucional que passam a ser produzidos após a Resolução Nº 738, de 29 setembro de 2015 que aprova o novo Regimento da Comissão Própria de Avaliação no âmbito da Universidade Federal do Pará (UFPA).

1.8 As fontes de informações

O primeiro passo é organizar todo o material coletado, separando-o em diferentes arquivos, segundo o tipo de instrumento ou a fonte de coleta ou arrumando-o em ordem cronológica. O passo seguinte é a leitura e releitura de todo o material para identificar os pontos relevantes e iniciar o processo de construção das categorias analíticas. (André, 2013, p. 101)

Seguimos as recomendações acima quanto a seleção e organização do material coletado. Considerando que temos um estudo bibliográfico e documental, dividimos em “**Levantamento Bibliográfico**” e “**Levantamento Documental**” e dispomos em dois quadros explicativos contendo as fontes de informações basilares acerca de nosso objeto. Vejamos a seguir:

1.8.1 Levantamento Bibliográfico

Quadro 4- Seleção Bibliográfica

QUADRO TEÓRICO DA DISSERTAÇÃO			
EIXOS ESTRUTURANTES	BASE FILOSÓFICA (Político-ideológica)	OBRAS E AUTORES	CATEGORIAS À PRIORI
	Neoliberalismo	Dardot e Laval (2016) Laval (2019) Freitas (2018) Leher (2020) Bresser-pereira (1997) Rezende (2001) Giacomini (2003)	Estado de Bem-Estar Social. Crise do Keynesianismo. Reforma de Estado Redefinição do tamanho do Estado Responsabilização Desresponsabilização Estado Avaliador Estado Empreendedor Governo de si Sociedade de mercado
	Capitalismo Financeiro	Antunes (2015) Dowbor (2018, 2020) Lapyda (2023) Nakatani e Marques (2021) Meszáros (2011, 2011, 2007) Harvey (2006, 2018, 2020)	Crise do Regime fordista Regime de acumulação flexível Reprodução ampliada do capital Capital Portador de Juros Capital Fictício Privatizações na educação Financeirização da educação
	Fundo Público	Salvador (2014, 2019) Brettas (2020) Behring (2019, 2021)	Dívida Pública Padrão do Fundo público Ajuste Fiscal Permanente Novo Regime Fiscal
	Políticas Públicas Eduacionais	Peroni (2013, 2018) Adrião et al (2024a, 2024b)	Relações Público Privadas Redefinições do público e do privado
	Nova Gestão Pública (NGP) e Governança Pública	Dasso Junior (2014) Peroni (2013, 2021) Santos (2023) Guerrero (1999, 2003, 2004) Puello-Socarrás (2019, 2021)	Administração Pública Estado Empreendedor Gestão Gerencial Participação Eficiência Produtividade <i>Accountability</i>
	Avaliação e Autoavaliação Institucional	Leite (2010) Souza (2018) Ristoff (2014, 2024) Barreyro e Rothen (2008) Dias sobrinho (1995, 2010) Souza (2009, 2018) Borges e Rothen (2019, 2020) Oliveira (2023, 2024) Santos (2016)	PARU PAIUB Ciclos avaliativos Concepções de avaliação Regulação e Credenciamento Índices e <i>Rankings</i> Uso dos resultados Gestão Universitária Relatórios Institucional PDI Ciclo avaliativo CPA

Fonte: elaboração própria (2024)

1.8.2 Levantamento Documental

Selecionamos, a legislação e documentos oficiais do SINAES, assim como Resoluções, Relatórios de Autoavaliação Institucional (RAI-UFPA) 2015-2023 e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016–2025 da Universidade Federal do Pará. No âmbito da administração pública federal, elegemos o *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas* (2015), entre outros documentos apresentados no quadro a seguir

Quadro 5- Lista do Levantamento Documental

SINAES (Avaliação da Educação Superior)	ANO
Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e dá outras providências	2004
SINAES: Avaliação da Educação Superior (1ª versão). Documento oficial que define os critérios e procedimentos iniciais de avaliação da educação superior no âmbito do SINAES.	2004
SINAES: Da concepção à regulamentação (Revisão). Documento que apresenta a regulamentação e normativas atualizadas para a avaliação da educação superior.	2009
Nota Técnica INEP/DAES/CONAES Nº 062/2014. Define a estrutura e o conteúdo do Relato Institucional	2014
Nota Técnica INEP/DAES/CONAES Nº 065/2014 Roteiro para o Relatório de Autoavaliação Institucional	2014
Nota Técnica Nº 14/2014 – CGACGIES/DAES/INEP/MEC. Instrumento de Avaliação Institucional Externa do SINAES.	2014
Portaria nº 92/2014 (BRASIL, 2014) prevê que as IES devam produzir, a partir de sua publicação, um Relato Institucional no Eixo Planejamento e Avaliação, documento considerado uma inovação no instrumento de Avaliação Institucional Externa.	2014
UFPA (Autoavaliação Institucional e Gestão)	ANO
Resolução Nº 615, de 28 de junho de 2006. Aprova a criação da Comissão Própria de Avaliação (CPA) no âmbito da Universidade Federal do Pará.	2006
Resolução Nº 738, de 29 setembro de 2015. Aprova o novo Regimento da Comissão Própria de Avaliação no âmbito da Universidade Federal do Pará (UFPA)	2015
Relatórios de Avaliação Institucional (CPA) 2015–2023. Relatórios anuais que apresentam resultados da autoavaliação institucional da UFPA.	2016-2023
Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Documento institucional que define metas, diretrizes e plano de gestão para o período 2016-2025.	2016-2025
TCU (Governança Pública)	ANO
Resolução TCU Nº 234, de 1º de setembro de 2010. Estabelece diretrizes de governança no setor público.	2010
Instrução Normativa TCU Nº 63, de 1º de setembro de 2010. Dispõe sobre normas de governança e controle interno para órgãos públicos.	2010
Referencial Básico de Governança Organizacional- 1ª edição. Orientações para adoção de boas práticas de governança em órgãos públicos	2013
Referencial Básico de Governança Organizacional- 2ª edição. Atualização das diretrizes para governança institucional no setor público.	2014
Referencial Básico de Governança Organizacional- 3ª edição. Revisão consolidada das diretrizes de governança pública.	2020
Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Instrumento para avaliar governança em políticas implementadas por entes públicos.	2014
Decisão Normativa-TCU Nº 154, de 19 de outubro de 2016. Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão e informações suplementares referentes à prestação de contas do exercício de 2016, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU 63, de 1º de setembro de 2010.	2016

Fonte: elaboração própria (2024)

1.9 Síntese da metodologia e estrutura textual da dissertação

Apresentamos uma síntese do que foi proposto até aqui por meio da organização do quadro explicativo a seguir:

Quadro 6- Resumo da metodologia da dissertação

Método amplo de análise: Materialista Histórico Dialético	Conceito associado	Documentos/Fontes	Metodologia de Análise	Justificativa
	Universal	Orientações de Governança Pública/ Tribunal de Contas da União.	Análise de Conteúdo; Abordagem quanti-qualitativa	Insere nosso objeto em aspecto macro do Estado avaliador sob perspectiva neoliberal
	Particular	Legislação referente a Autoavaliação Institucional (SINAES)	Análise de Conteúdo; Abordagem qualitativa	Emerge as mediações entre NGP e a ressignificação da autoavaliação do SINAES
	Singular	Relatórios de Avaliação Institucional e Atas - Autoavaliação Institucional UFPA	Análise de Conteúdo; Abordagem quanti-qualitativa; Estudo de Caso qualitativo	Investiga alinhamentos da Autoavaliação na UFPA com a Governança Pública

Fonte: elaboração própria (2025)

Por fim, a estrutura textual da dissertação possui, além da seção 1 (introdução) mais três seções e as considerações finais. Na seção 2 intitulado “Educação Superior sob domínio do capital: Reformas do Estado e autoavaliação no contexto neoliberal” tivemos como principal objetivo apontar como o movimento do capital em busca de valorização vem provocando Reformas Neoliberais no Estado desde a década de 1990, no Brasil. Considerando que as reformas são orientadas pela lógica da produtividade, eficiência e resultados, características inseridas pela Nova Gestão Pública no setor público.

Na seção 3 intitulado “Autoavaliação institucional do SINAES sob perspectiva da Nova Gestão Pública” tivemos como principal desígnio discutir os arranjos da autoavaliação institucional do SINAES a partir da lógica da NGP e da Governança Pública, a partir das reconfigurações no setor público e das ressignificações da concepção de autoavaliação institucional, sob a lógica de mercado.

Na seção 4 “Autoavaliação Institucional sob a tríade da Governança: Prestação de Contas, Transparência e Responsabilidade” tem como finalidade identificar e analisar o alinhamento entre a autoavaliação institucional realizada pela UFPA com as orientações da Governança Pública por meio da análise documental.

2. EDUCAÇÃO SUPERIOR SOB O DOMÍNIO DO CAPITAL: Reformas do Estado e autoavaliação no contexto neoliberal

No contexto da expansão da lógica neoliberal a autoavaliação institucional das universidades públicas emerge como um instrumento de regulação do Estado. Tal dinâmica redefine as concepções de gestão e de autoavaliação institucional, sob diretrizes de uma racionalidade voltada para eficiência, resultados, produtividade e mensuração. Refletir sobre a autoavaliação institucional no âmbito do SINAES nos permite evidenciar as relações entre políticas de avaliação da educação superior, lógica de mercado e o papel do Estado diante da dinâmica do capital na perspectiva atual, sob o enfoque do fenômeno da financeirização, em que as contradições e desigualdades se aprofundam na educação superior.

Marx e Engels (2007) evidenciam o caráter contraditório e dinâmico do capital, oferecendo uma chave teórica necessária para compreender o momento histórico contemporâneo. Os autores sustentam que não é a consciência que determina a vida, mas as condições materiais de existência que moldam a consciência e, conseqüentemente, ideologias, valores e instituições. Essa perspectiva materialista-histórica permite compreender que as transformações do Estado e das políticas públicas, como as de avaliação da educação superior, derivam das metamorfoses da base produtiva e das estratégias de acumulação do capital, mostrando que mudanças sociais e econômicas estão profundamente interligadas.

Dardot e Laval (2016) enfatizam, ainda, que a aparente retração do Estado, expressa nas privatizações e desregulamentações, esconde uma nova forma de intervenção. O Estado neoliberal não se ausenta, mas reconfigura sua atuação, deslocando-se da provisão direta para a regulação, avaliação e indução de condutas competitivas. Ele produz o mercado como princípio organizador da vida social, garantindo a expansão da lógica concorrencial e empresarial, inclusive nas políticas públicas. Revela-se, portanto, a contradição central do neoliberalismo: o Estado presente para garantir interesses privados, mas ausente na provisão direta de bens e serviços.

Nesse sentido, Dardot e Laval (2016) destacam que o neoliberalismo se consolidou como uma racionalidade poderosa e onipresente, que atravessa todas as esferas da vida social. Essa nova forma de razão econômica e política, embora muitas vezes percebida como um poder autônomo, é, em essência, uma expressão histórica do capital em busca de novas formas de garantir o aumento progressivo da acumulação.

Os autores enfatizam que a separação entre esfera pública (Estado) e privada (mercado) é ilusória. Tratar o mercado como uma força autônoma ou acreditar que o Estado pode controlá-lo facilmente são análises equivocadas, comuns tanto entre liberais quanto antiliberais. Na

verdade, o neoliberalismo envolve uma nova forma de intervenção estatal, na qual o mercado não é apenas modelo, mas também objetivo final: o Estado atua de maneira ativa para garantir que a lógica da sociedade de mercado prevaleça, seja por meio de privatizações ou da instauração de mecanismos de regulação e avaliação.

Castro et al (2024) indicam que há uma diversificação das estratégias de privatização e de mercantilização da educação superior pública e suas atividades de ensino, pesquisa e extensão sob um novo modelo de gestão e negócios. Tais aderências entre o a esfera privada e a esfera pública emergem no contexto de repactuação do capitalismo mundial e mudanças no tripé Estado, sociedade e mercado orientados por um conjunto coordenado de ações que, no plano estrutural, se liga a nova organização da economia global.

Assumimos mesma posição de Masson (2007) ao interpretar

Como o capital é contradição em movimento, não é possível compreender a sociedade na forma do capital sem um método que possibilite captar tal contradição, já que a realidade não se dá a conhecer de uma vez por todas, ou seja, está além da sua forma aparente. (Masson, 2007, p.107)

Dessa forma, aquilo que aparece como mera “modernização” estatal revela, em sua essência, a submissão crescente das políticas públicas à racionalidade financeira. Incrementadas por um programa de reforma do Estado que preconiza melhorar a eficiência e produtividade do setor público, com a redução do tamanho do setor público (gestão e execução) onde o mercado passa ter maior centralidade. (Castro et al, 2024). Esse movimento não apenas redefine o papel do Estado, como acentua a contradição entre a aparência de neutralidade e a efetiva reprodução da lógica financeirizada.

O conceito de financeirização frequentemente é reduzido à predominância da esfera financeira sobre a produtiva, embora afirmação seja verdadeira, é uma definição insuficiente para abarcar a complexidade do fenômeno. Trata-se de um novo padrão de acumulação que interfere em todas as dimensões da vida social, coletiva e individual. (Oliveira, 2024).

Tal lógica reorganiza a valorização do capital e impulsiona ao processo de assetização, que transforma bens, serviços e direitos sociais em ativos financeiros com objetivo de gerar lucros aos investidores. (Adrião et al., 2024a). Portanto, a financeirização não é apenas um deslocamento financeiro, mas um fenômeno estrutural que reconfigura relações e instituições.

Castro et al. (2024) evidenciam que a lógica empresarial e financeira, analisadas pelos autores acima, também penetra as instituições públicas de ensino superior por meio de práticas de Governança Corporativa (GC) e da Nova Gestão Pública (NGP). Essas reformas administrativas orientadas por produtividade e resultados subordinam o fundo público a

estratégias de valorização financeira, revelando crescente aderência entre esferas pública e privada. Ou seja, o novo padrão de acumulação necessita da capacidade de arrecadação do Estado com o fundo público, por meio dos impostos, taxas, contribuições sociais e a mais valia produzida socialmente. (Brettas, 2020). Essa reflexão nos permite compreender como interesses privados se sobrepõem a objetivos coletivos, moldando as políticas públicas e as instituições.

Nesta seção, buscamos analisar o Estado que sob à lógica neoliberal, concebe a Nova Gestão Pública orientada pela financeirização e molda as políticas educacionais, em especial de avaliação institucional na educação superior, convertendo direitos sociais em serviços submetidos à lógica concorrencial. Tal perspectiva permite compreender como a dinâmica do capital incide sobre a concepção de universidade pública e estrutura os processos de autoavaliação institucional, evidenciando como estes vêm sendo ressignificados pelo Estado a partir de critérios de produtividade, eficiência e mensuração de resultados, o que revela tensões entre a autonomia acadêmica e as exigências de governança orientadas pelo mercado.

Torna-se necessário examinar as metamorfoses do capital, conforme indicadas por Marx (2010), a racionalidade neoliberal discutida por Dardot e Laval (2016) e a conformação da autoavaliação institucional no âmbito do Estado neoliberal, situando-a no interior das transformações mais amplas das formas de regulação estatal e de gestão das políticas públicas.

Com esse objetivo, a seção organiza-se nas seguintes subseções: 2.1 As transformações do Estado diante da dinâmica do capital; 2.2 Financeirização do capital e novas formas de acumulação; 2.2.1 O capital fictício na educação superior no Brasil; 2.2.2 A dívida pública: da austeridade à subjetivação do cidadão-cliente; 2.3 Reformas do Estado neoliberal e a emergência do Estado empreendedor; e 2.4 Nova Gestão Pública e Governança Pública: a internalização da lógica de mercado.

2.1 As transformações do Estado diante da dinâmica do capital

A compreensão das transformações contemporâneas do Estado exige situá-las no movimento histórico da dinâmica do capital. Longe de constituir uma instância neutra ou autônoma, o Estado desempenha papel central na mediação das contradições do capitalismo, ajustando suas funções, formas de intervenção e mecanismos de regulação às exigências da acumulação (Marx, 2010). Nesse sentido, as mudanças estatais observadas nas últimas décadas devem ser analisadas como expressão das metamorfoses do capital, especialmente no contexto da sua financeirização e da redefinição das relações entre Estado, mercado e sociedade (Harvey, 2006, 2008; Mészáros, 2011).

O intervencionismo estatal assume configurações diversas, marcadas por padrões diferenciados de gasto público e por distintos níveis de envolvimento do Estado na economia, resultado tanto do desenvolvimento desigual da economia mundial quanto das oscilações dos ciclos econômicos em cada formação social (Harvey, 2006). Para enfrentar as crises periódicas do capital, os Estados constroem formas políticas e arranjos institucionais específicos, articulando estratégias administrativas, mecanismos de poder e políticas regulatórias às flutuações da economia global, ainda que em graus distintos entre países centrais e periféricos.

Historicamente, a concepção liberal clássica da autorregulação do mercado mostrou-se insuficiente para garantir a estabilidade do crescimento capitalista, o que demandou maior intervenção estatal para compensar falhas estruturais do mercado (Harvey, 2006). Essa intervenção atingiu seu auge com o modelo fordista-keynesiano, no qual o Estado de bem-estar social assumiu papel central na regulação econômica e social, viabilizando a expansão do consumo de massas, a redução da exploração imediata do trabalho e a relativa estabilidade do regime de acumulação.

No entanto, à medida que aumentavam as demandas sociais e os custos estatais, o modelo fordista revelou seus limites estruturais, culminando na crise de 1973. Esta crise não se restringiu à esfera econômica, mas se manifestou politicamente e socialmente, refletindo as contradições fundamentais do capital, como a exploração do trabalho, a introdução de novas tecnologias e a reorganização das relações de consumo (Harvey, 2006, 2011; Mészáros, 2007).

O fracasso das políticas de bem-estar social em superar essas contradições estruturais evidencia que o reformismo keynesiano buscou apenas administrar os efeitos das crises, sem enfrentar suas causas sistêmicas (Mészáros, 2007; Antunes, 2015).

Em resposta às rigidezes do fordismo, emergiu um regime de acumulação flexível, caracterizado por intensa inovação tecnológica, deslocamentos espaciais da produção, expansão de novos setores econômicos e financeirização, o que redefiniu o papel do Estado. Longe de significar um recuo da intervenção estatal, essas transformações implicaram a reorientação das funções estatais, que passaram a privilegiar mecanismos de regulação, controle e indução das condutas sociais compatíveis com a lógica de acumulação em contexto financeirizado (Harvey, 2006; 2011; Dowbor, 2018; 2020).

Segundo Harvey (2016, p. 133) “O propósito imediato do capital é aumentar a produtividade, a eficiência e as taxas de lucro, bem como criar novas linhas de produtos, se possível ainda mais lucrativas”. Esse imperativo de expansão contínua do capital não se restringe ao setor produtivo, mas transforma profundamente as formas de ação estatal, que

passam a incorporar lógicas privadas de eficiência e competitividade como critérios de legitimação de suas próprias políticas.

Nessa conjuntura, políticas sociais e educacionais tornam-se espaços estratégicos de atuação estatal, intensificando práticas de avaliação, monitoramento e responsabilização. A avaliação institucional, como a realizada pelo SINAES, emerge como um dispositivo central de regulação, deslocando o foco da garantia de direitos para a gestão por desempenho. Assim, torna-se evidente que os processos de avaliação institucional refletem não apenas diretrizes administrativas, mas também transformações mais amplas na gestão e organização do Estado, articulando-se às novas formas de acumulação do capital e às racionalidades gerenciais que orientam a administração pública contemporânea.

2.2 Financeirização do capital e novas formas de acumulação

Nesse contexto de reconfiguração do Estado, impulsionada por um novo padrão de acumulação, observa-se que a financeirização adquire papel central na dinâmica contemporânea do capital. Como analisa Harvey (2018), a expansão e adaptação do sistema de crédito, que historicamente serviu para compensar diferenças nos tempos de rotação e viabilizar investimentos de longo prazo, transforma-se em uma força autônoma de acumulação, marcada pelo predomínio do capital portador de juros. Essa mudança aprofunda a produção de mais-valor e a eficiência da circulação, ao custo de maior endividamento e de novas formas de alienação na vida cotidiana.

É nesse cenário que emergem novas modalidades de intervenção estatal, orientadas pela lógica financeirizada que atravessa políticas sociais, educacionais e mecanismos de gestão pública. O Estado redefine suas funções por meio de mecanismos de avaliação, controle e regulação, cada vez mais orientados pelas lógicas da eficiência, da mensuração de resultados e da responsabilização. Esse movimento dá origem ao que a literatura crítica denomina Estado avaliador, cuja atuação se insere nas estratégias de gestão das contradições do capital em um cenário marcado pela financeirização e reconfiguração das funções estatais. (Afonso, 2010)

Segundo Afonso (2010) essa configuração estatal está longe de se constituir como um instrumento neutro de aprimoramento das políticas públicas, na verdade a avaliação assume centralidade como dispositivo de controle, por meio do qual o Estado reorganiza suas relações com as instituições, redefine prioridades e condiciona os recursos à resultados mensuráveis.

Nesse sentido, a emergência do Estado avaliador expressa uma forma específica de intervenção estatal que articula racionalidades econômicas, técnicas administrativas e discursos de modernização, deslocando o foco das políticas sociais da garantia de direitos para a gestão

do desempenho. (Afonso, 2010). No campo da educação superior, tais processos se materializam na expansão de sistemas de avaliação institucional que passam a operar como instrumentos de regulação indireta, influenciando a organização das universidades, suas práticas de gestão e os sentidos atribuídos às suas funções sociais.

É nesse quadro que se insere a análise do papel do Estado avaliador nas novas formas de acumulação, elemento central para compreender a conformação da autoavaliação institucional no âmbito do SINAES. Portanto, considerando que as políticas públicas estão implicadas em aspectos políticos e econômicos relacionadas profundamente ao aspecto financeiro.

Assumindo uma posição contrário, o economista Bresser-Pereira, no prefácio do livro de Ilan Lapyda (2023), embora entenda a financeirização como a captura pelo setor financeiro de uma parcela do excedente econômico, ao mesmo tempo não reconhece como Lapyda (2023) que o fenômeno da financeirização esteja correlacionado a outras esferas da vida social que, aparentemente, não tem relação com a predominância da lógica financeira.

Nesse sentido, o autor reconhece que embora a predominância do setor financeiro em relação ao industrial e comercial exista, afirma que essa compreensão é insuficiente para explicar a complexidade do fenômeno que vivenciamos, que estabelece à intensificação e da exploração do trabalho e a diversificação das formas de acumulação do capital. (Lapyda, 2023).

Ao adotar parâmetros e instrumentos alinhados a essa racionalidade financeira, como metas quantificáveis, indicadores isolados de desempenho e critérios de austeridade, corre-se o risco de reproduzir, no interior do Estado, os mesmos mecanismos de subordinação que caracterizam o capitalismo financeirizado (Conti e Villen, 2023). Essa interpretação produz desdobramentos diretos para as áreas sociais, especialmente para a educação e, de modo particular, para as políticas públicas de avaliação educacional. Assim, práticas de monitoramento, controle e avaliação passam a ser moldadas por exigências externas ao interesse público, reforçando padrões de gestão que privilegiam a eficiência fiscal em detrimento da democratização, da universalidade e da qualidade das políticas sociais. (Bering, 2019)

Nesse sentido, embora o fenômeno da financeirização pareça, à primeira vista, restrito ao setor financeiro, sua lógica ultrapassa esse domínio e atinge de forma decisiva as áreas sociais. Essa dimensão é fundamental para compreender como a dinâmica do capital vem historicamente trazendo reconfigurações para o Estado e como sua atuação pode ser capturada por interesses financeiros, funcionando mais como dispositivos de controle e contenção do gasto social do que como instrumentos voltados ao aspecto democrático e emancipatório.

É nesse sentido que Lapyda (2023, p. 51) interpreta a crise do Estado de bem-estar social como “produto tanto de contradições sistêmicas lentamente engendradas pelo próprio

desenvolvimento do capitalismo quanto da ação política da classe capitalista para enfrentar essas dificuldades”. Tais determinações não apenas inauguram uma nova dinâmica econômica, mas também reorientam a atuação do Estado agora submetido a racionalidade financeira.

Para demonstrar como a lógica financeira ganhou predominância, Lapyda (2023) e Nakatani e Marques (2020) mostram que a mundialização financeira se estrutura em etapas históricas distintas, cada qual marcada pela crescente ampliação do poder do capital financeiro sobre outras esferas da vida econômica e social. Esse movimento permite compreender de que modo a financeirização passa a atravessar as políticas sociais, redefinindo prioridades, métricas e formas de intervenção estatal.

Quadro 7- Etapas da mundialização financeira

ETAPAS	PADRÃO	TENDÊNCIAS E CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS
1º Etapa	Internacionalização financeira “indireta”	Crise do regime Fordista-Keynesiano; Mercado de câmbio; Massa de capital (lucro) não reinvestido; Subordinação do poder financeiro ao poder industrial; Mercado do eurodólar; Início da composição do poder financeiro
2º Etapa	Desregulamentação e liberalização financeiras	“Ditadura dos credores”; Avanço de Operadores, produtos e serviços financeiros; Empréstimos à juros elevados para os governos; Austeridade fiscal; Menores imposto para capital e para rendas mais altas; Redução do Controle dos Bancos Centrais nas taxas de câmbio; Subordinação do Estado aos interesses da finança; Influência do Banco Mundial e FMI nos países da América-latina; Securitização e títulos da dívida pública; Capital fictício
3º Etapa	Interligação dos mercados acionários e incorporação dos países emergentes	Fortalecimento do mercado de câmbio; Poder da finança nas empresas (governança corporativa); Rentabilidade acionista; Dividendos e Maximização dos lucros; Derivativos; Incorporação dos países periféricos à mundialização financeira; Especulação imobiliária; Acumulação por espoliação; Transferências de renda/riqueza entre países; Oligopolização dos mercados
4º Etapa	Crise financeira mundial de 2008	Expansão e aprofundamento da mundialização financeira; Elevado grau de monopolização do capital; Maior conexão entre os grandes bancos internacionais; Competição entre empresas transnacionais de oligopólios; Endividamento das famílias e empresas

Fonte: elaboração própria (2025) com base em Nakatani e Marques (2020) e Lapyda (2023)

É possível observar que, a crise financeira de 2008 marca o momento histórico da expansão e aprofundamento do que Lapyda (2023) apresenta como processo de mundialização financeira onde o capital portador de juros assume centralidade nas relações econômicas e

sociais de diversos países. Trata-se da transferência da lógica própria da esfera financeira para o conjunto da sociedade. Em outras palavras, passamos a viver em uma sociedade financeirizada, na qual o capital portador de juros, especialmente em sua forma de capital fictício, torna-se dominante e passa a orientar múltiplas dimensões da vida social.

Para compreendermos essas formas de capital, é necessário reconhecer a natureza dinâmica que caracteriza sua própria reprodução. Nakatani e Marques (2020) e Teixeira e Gomes (2021) ressaltam que o capital, por estar em constante movimento, possui a capacidade de transformar-se continuamente. Esse movimento, denominado por Marx (2010) como metamorfose, ou seja, expressa-se na passagem incessante do capital por diferentes formas, repetindo-se de forma cíclica e indefinidamente enquanto processo de valorização.

Assim, nas interrupções que ocorrem ao longo de seu ciclo, o capital industrial pode momentaneamente concentrar-se em qualquer uma de suas formas autonomizadas. Isso significa que, nos períodos de superacumulação, o capital não pode ser entendido apenas como “capital em geral”, pois a mais-valia encontra-se paralisada, e cada forma autonomizada passa a expressar, de maneira particular, as contradições e limites desse processo.

O movimento diário do capital exige que cada unidade se integre ao movimento de dezenas e centenas de outras unidades individuais de capital. Podem ser pequenas unidades locais, mesmo não sendo especificamente capitalistas, médias ou grandes corporações internacionais. Os capitais devem funcionar mais ou menos solidariamente, pois cada um depende dos demais. (Nakatani; Marques, 2020, p. 20)

Para tornar claro como a lógica financeira ganha predominância e passa a influenciar o Estado e as áreas sociais, é necessário indicarmos brevemente a transformação interna das formas de capital. No interior do capital industrial, forma “clássica” da valorização, uma parcela se autonomiza e assume a forma de capital portador de juros. Trata-se de um capital que se valoriza não pela produção, mas pela apropriação de juros, distanciando-se das mediações materiais do processo produtivo. Essa autonomização cria as bases para a expansão de uma lógica financeira que, ao tornar-se dominante, passa a orientar não apenas a dinâmica econômica, mas também os modos de gestão e intervenção estatal. (Teixeira e Gomes, 2021; Nakatani; Marques, 2020). Vejamos como isso ocorre de forma concreta

Os juros são uma fração da mais-valia gerada que é paga ao dono do capital portador de juros pelo empréstimo realizado, ou seja, pela pura propriedade de uma soma de valor que ficou sem possibilidade de utilização por seu dono durante certo tempo. A forma real dessa circulação é mais “longa” do que a do capital industrial, pois envolve a operação de empréstimo e retorno do capital nas pontas: D-D-M-D'-D'. (Lapyda, 2023, p. 75)

O capital portador de juros é, portanto, o capital que, alienado a outro capitalista em forma de empréstimos diretos ou investimentos acionários, garante a reprodução do capital produtivo. Nessa relação, o capital portador de juros promove a mistificação do trabalho ao ocultar a força de trabalho e a produção material, criando a aparência de que o próprio capital, em sua forma dinheiro, gera lucro por si mesmo (D–D') (Lupatini, 2012; Soto e Mello, 2021).

Esse movimento nos interessa e torna-se ainda mais evidente no contexto de transformação das formas de intervenção estatal ao longo do século XX. O período de esgotamento do Estado de bem-estar social, especialmente no pós-Segunda Guerra Mundial caracterizou-se por políticas voltadas à garantia de direitos sociais, pleno emprego e expansão dos serviços públicos, buscando mitigar as contradições cíclicas do capital. (Harvey, 2006, 2008). No entanto, após cerca de três décadas de relativa estabilidade, o esgotamento do modelo keynesiano, marcado pelo fechamento de empresas e bancos e pelo retorno do desemprego estrutural, abriu caminho para a rearticulação do pensamento liberal e para a intensificação das formas mais autonomizadas do capital, como o capital fictício (Nakatani; Marques, 2020).

O conceito de capital fictício, tal como Marx desenvolve no Livro III de *O Capital*, refere-se às formas pelas quais o capital assume existência aparentemente autônoma em relação ao processo produtivo. Esse fenômeno deriva do constante movimento de autonomização do capital, no qual diferentes frações, industrial, comercial e financeira, passam a desempenhar funções específicas dentro da circulação e valorização do valor. O capital portador de juros, especialmente, adquire a capacidade de se abstrair da produção material, manifestando-se como títulos, créditos e ativos: formas ilusórias cuja valorização depende da expectativa futura e não diretamente da produção de mais-valor (Lupatini, 2012).

Nesse processo, destacam-se três expressões contemporâneas do capital fictício: o capital bancário, o capital acionário⁶ e a dívida pública⁷. (Nakatani; Marques, 2020; Nakatani, 2021). Cada uma delas expressa a expansão e sofisticação dos mecanismos de financeirização, que reforçam o distanciamento entre produção e valorização aparente e trazem desdobramentos nas áreas sociais como todo, e de maneira específica na avaliação da educação superior, portanto compõe nosso objeto interesse.

No âmbito do capital bancário não é possível pensar o desenvolvimento do capitalismo, particularmente em sua fase financeirizada, sem compreender o papel estruturante do sistema bancário e de crédito. Os bancos se tornam centrais porque toda a riqueza que assume forma

⁶ Realizamos análises sobre capital acionário na seção 2.2.1 dessa seção, a partir do exemplo das IES que atuam na bolsa de valores e inserem a educação superior do Brasil na esfera financeira.

⁷ Tratamos da constituição da dívida pública na seção 2.2.2 dessa seção.

dinheiro transita por eles: realizam a mediação das transações econômicas, articulam-se com o Banco Central na regulação do crédito e do volume monetário, e funcionam como nós indispensáveis do circuito do capital. Assim, sua atuação participa da tendência geral de autonomização da esfera financeira, deslocando o eixo do capitalismo para operações de crédito, dívida e negociação de ativos, uma vez que

[...] os bancos realizam, diariamente, a conversão de todo meio de circulação excedente, além das necessidades dos fluxos de entrada e saída de dinheiro em suas contas, em capital monetário portador de juros sob a forma dos títulos da dívida pública. Esta operação é realizada nas Operações de Mercado Aberto do Banco Central, em particular em uma denominada de *overnight*, em que os meios de circulação excedente são aplicados e rendem juros apenas por uma noite. (Nakatani, 2021, p. 110)

O movimento do capital bancário está estreitamente ligado ao desenvolvimento do sistema bancário, que se torna elemento central na constituição das formas de capital fictício. Como explicam Nakatani e Marques (2020), a maior parte da metamorfose de cada unidade de capital passa diariamente pelos bancos, que concluem a circulação convertendo a massa de dinheiro em títulos da dívida pública negociados no mercado comandado pelo Banco Central (BC). Nesse processo contínuo de compra e recompra, o dinheiro criado pelo BC muda de forma e se converte em capital portador de juros, expressão típica do capital fictício.

Assim, a consolidação do capital bancário como mediador das transações revela a autonomização progressiva do capital, primeiro em relação ao entesouramento industrial e depois em relação à própria produção, resultando em formas que nada produzem materialmente, mas intensificam concentração de riqueza e desigualdade.

Os Bancos Centrais, originalmente instituições estatais e sem fins lucrativos, foram sendo reconfigurados à medida que o sistema bancário-financeiro se complexificou e a especulação nos mercados de ativos se expandiu (Fardin Pandolfi et al., 2021). Suas funções, como atuar como banco dos governos, controlar a moeda e ser emprestador de última instância, expressam sua natureza ambivalente: parte do Estado, mas também instituição semiautônoma e, em muitos contextos, capturada por interesses financeiros. No Brasil, o processo de captura foi evidente, como lembra Dowbor (2020), quando o comando do Banco Central e do Ministério da Economia passou às mãos de representantes do grande capital financeiro, deslocando o poder político para as corporações.

Esse deslocamento tem implicações diretas sobre o Estado e sobre as áreas sociais. À medida que o BC se torna guardião da estabilidade monetária e da política de metas de inflação, vinculada a compromissos com organismos internacionais, as políticas sociais passam a ser

subordinadas aos imperativos da austeridade fiscal e da confiança dos mercados. É nesse contexto que o Estado-avaliador (Afonso, 2010) se fortalece. Com um modelo de Estado que regula, controla e avalia, priorizando indicadores fiscais, metas de desempenho e racionalidade gerencial. A avaliação institucional, portanto, atua como mecanismo de alinhamento entre as demandas do capital financeiro, as reformas do Estado e a reorganização da administração pública.

Dessa forma, a hegemonia do capital fictício, sustentada pelo sistema bancário e pelo papel estratégico dos Bancos Centrais, não reconfigura apenas a macroeconomia, mas redefine o modo de operação do Estado e provoca reorientações profundas nas políticas sociais, que passam a ser enquadradas pelos critérios da financeirização, do controle e da eficiência.

Em conjunto, esses elementos indicam que a autonomização do capital, especialmente em sua forma fictícia, não apenas reorganiza a economia, mas redefine o papel do Estado e reconfigura a forma como as políticas sociais são concebidas, financiadas e avaliadas. O resultado é a priorização das exigências da acumulação financeira sobre os compromissos sociais, reforçando a lógica de austeridade e os mecanismos de controle e avaliação orientados por indicadores.

Portanto, as transformações aqui analisadas não se restringem à esfera macroeconômica ou estatal, mas incidem diretamente sobre os modos de regulação, controle e gestão das instituições públicas. É nesse terreno que avaliação da educação superior se consolida como instrumento privilegiado de mediação entre as exigências do capital, as reformas do Estado e a racionalidade de governança (estatal e corporativa). As apreciações feitas até aqui, nos fornecem como a base econômica vem provocando reconfigurações nas políticas sociais.

2.2.1 O capital fictício na Educação Superior no Brasil

A financeirização da educação superior no Brasil constitui uma das expressões mais avançadas do neoliberalismo no campo educacional. Laval (2019) assinala que o país ocupa posição de vanguarda no que denominam neoliberalismo escolar, sobretudo em razão da rápida e intensa expansão do ensino superior privado, marcada pela consolidação de oligopólios educacionais que operam segundo a lógica do mercado financeiro e atuam diretamente na bolsa de valores.

Apesar da centralidade desse fenômeno no cenário educacional brasileiro, Adrião et al. (2024b) observam que ainda são incipientes as pesquisas dedicadas à financeirização da educação, sobretudo aquelas que a abordam de forma crítica e articulada à compreensão de processos sociais complexos, como a educação superior. Tal lacuna torna-se ainda mais

relevante diante da expansão contínua de instrumentos financeiros, estruturas acionárias e dispositivos gerenciais no campo educacional, os quais reconfiguram a organização, a lógica de provisão e as finalidades públicas da educação.

Nesse contexto, é importante destacar que a expansão das instituições privadas de ensino superior insere a educação de maneira direta no movimento mais amplo de financeirização do capitalismo. No entanto, como apontam Castro et al. (2024), a educação pública também não se encontra à margem desse processo, pelo contrário, ela é progressivamente permeada por dinâmicas financeiras que se manifestam de formas mais ou menos diretas e frequentemente sutis. Amparadas pelos pressupostos da Nova Gestão Pública, as orientações provenientes tanto da Governança Pública quanto da Governança Corporativa contribuem para a inserção da educação, pública e privada, nos marcos da sociedade de mercado, produzindo mecanismos que instituem mercados no interior e no entorno do Estado e reconfiguram suas finalidades sociais.

É necessário destacar que, a distinção entre Governança Pública e Governança Corporativa apresentada por Castro et al (2024) é fundamental para tornarmos claro como tais racionalidades operam na reconfiguração do campo educacional. A Governança Pública refere-se ao conjunto de princípios, técnicas e instrumentos voltados à coordenação estatal e à gestão de políticas públicas, enfatizando transparência, responsabilização (accountability) e eficiência administrativa.

Enquanto a Governança Corporativa deriva do universo empresarial e orienta-se pela maximização do valor ao acionista, pela competição, pela mensuração de desempenho e por instrumentos gerenciais voltados à redução de custos e ao alinhamento de incentivos. Quando transpostas para o setor educacional, tais racionalidades convergem para a transformação da educação em ativo estratégico, induzindo práticas de gestão, regulação e avaliação que aproximam a lógica estatal da lógica empresarial, reforçando o Estado-avaliador e a mercantilização das políticas públicas. (Conti; Villen, 2023; Castro et al., 2024)

É nesse ambiente que o capital acionário adquire centralidade na organização do setor educacional privado. Esse tipo de capital se institui por meio da criação de empresas de capital aberto, organizadas sob a forma de sociedades anônimas, compostas por diversos sócios acionistas. Nessas empresas, o capital é constituído por ações que passam a circular nos mercados financeiros. Como destacam Conti e Villen (2023), tais organizações passam a ter como principal métrica de desempenho o preço de suas ações nas bolsas de valores, orientando sua dinâmica interna para a criação de valor aos acionistas, por meio do pagamento de dividendos e da permanente busca pela maximização do valor de mercado.

No mesmo sentido, as análises feitas por Kato et al (2023) e, Souza e Chaves (2023) demonstram como a lógica do capital acionário adentra a educação superior brasileira de forma intensa a partir de 2007 com o aparecimento de fundos de investimentos das IES nas Bolsas de Valores e dos grandes conglomerados do setor da educação, sendo reconhecidas como IES privadas-mercantis.

Essas Instituições de Ensino Superior (IES) se inserem no complexo “processo pelo qual a valorização do capital e a busca pelo lucro têm se intensificado [...]”. Isso inclui o aumento dos investimentos financeiros em instituições de ensino que possuem capital aberto em bolsas de valores, como: Cogna Educação S. A; Yduqs; Ser Educacional; entre outras (Chaves; Sousa, 2024, p. 3). Com a abertura comercial da educação para o capital internacional estas instituições de ensino superior (IES) passam a ser reconhecidas como privadas-mercantis e se inserem no fenômeno da financeirização da educação superior. (Kato et al, 2023; Souza; Chaves, 2023)

Nos chama atenção que nos últimos anos o setor educacional do mercado de ações foi o mais lucrativo dentre os 15 ou 16 setores da economia presentes na Bovespa. De agosto de 2012 a agosto de 2014, por exemplo, enquanto o Ibovespa (índice do total de cerca de 350 empresas) teve uma redução de 3,67%; a Vale (VALE5), redução de 13,48%; e a Petrobras (PETR4), valorização de 9,32% de suas ações; a Kroton (KROT3) teve uma valorização de 314% e a Estácio (ESTC3), 240,97% de suas respectivas ações. (Sguissardi, 2015, p. 870)

Outro dado alarmante que carece de atenção é apresentado por Santos (2022) que aponta o aumento verificado no número de fusões e aquisições (F&A) realizadas neste setor. Em 2008, por exemplo, o setor educacional ocupou o 3º lugar do ranking de fusões e aquisições como divulgado pela consultoria KPMG (empresa responsável 4 por publicar trimestralmente informações sobre as fusões e aquisições na economia brasileira).

A dinâmica de aumento de fusões e aquisições favorece o surgimento de oligopólios⁸, ou seja, reduzido número de grandes conglomerados que atuam no mercado de valores e detém quantitativo expressivo das IES do mercado. Estes grandes conglomerados atuam no mercado financeiro por meio de *holdings*. Transfere-se a lógica do mercado financeiro e da valorização do capital acionário para as IES. (Kato et al, 2023; Conti, et al, 2023).

As análises feitas por Kato et al (2023) e Souza e Chaves (2023) demonstram que a financeirização não está restrita a esfera financeira, mas adentra a educação superior brasileira. Entendemos que a atuação do Estado não se esgota nas ações que se deram com a

⁸ Para Dowbor (2018) o aumento do número de fusões e aquisições indica a transição do capitalismo concorrencial para um sistema de oligopólios nas diversas cadeias produtivas, que além da erosão da concorrência de mercado representa uma estrutura mundial de poder financeiro.

desregulamentação da década de 1990, mas vem se reconfigurando com o desenvolvimento da financierização no setor da educação superior no Brasil.

Neste sentido, o Estado vem atuando como credor e supercredor, considerando que ao mesmo tempo que concede financiamentos⁹ aos estudantes, garante a obrigação do pagamento as IES privadas-mercantis “assegurando que as tensões da acumulação pelo crédito sejam resolvidas dentro das fronteiras de uma autoridade neutra da lei, porém mantendo a construção burguesa da obrigação legal do reembolso da dívida” (Chaves; Sousa, 2024, p. 5).

As autoras citadas analisam, em uma perspectiva crítica, que os financiamentos estudantis como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade Para Todos (Prouni) descaracterizam o princípio social da educação como direito subjetivo, que deve ser oferecido de maneira pública e gratuita. Além do que, os repasses do Estado via os financiamentos, representam transferência (diretas e indiretas) de recursos públicos que poderiam ser investidos na educação superior pública para essas instituições, por conseguinte para o capital portador de juros.

Outro aspecto central no processo de financierização na educação superior no Brasil é o endividamento estudantil, assim é necessário compreender que “o endividamento estudantil e a financeirização do capitalismo são aspectos inseparáveis da totalidade do sistema, representando uma contradição que coloca em risco o acesso democrático à educação como direito de cidadania”. (Chaves; Sousa, 2024, p. 18)

Neste sentido, é possível identificar que as instituições buscando a maximização dos lucros e a expansão do seu valor acionário (fictício), ignoram a incapacidade financeira dos estudantes e suas famílias em honrar seus contratos de financiamento, provocando o endividamento estudantil, com o Estado como credor, como já dito.

Chaves e Sousa (2024) indicam que em 2015 importantes reconfigurações foram implementadas para a concessão de novos contratos de financiamentos estudantis, instauradas a partir da Portaria Normativa nº08/2015. Elas apontam que “houve restrições para o valor a ser financiado, passando a exigir a nota mínima de 450 pontos no Enem e não zerar a redação. No caso da renda familiar mensal bruta per capita passou a ser de até 2,5 salários-mínimos” (Chaves; Sousa, 2024, p. 9). As autoras interpretam que com essas novas regras e mudanças houve uma queda na concessão de contratos o que levou algumas IES a ofertar financiamento estudantil privado como estratégia.

⁹ O programa de financiamento estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (Prouni), são políticas públicas educacionais que ofertam vagas nas IES, compreendidos como repasses, diretos e/ou indiretos, do Estado ao setor privado. (Chaves, 2019)

A avaliação institucional assume importante papel neste cenário, considerando que a participação dessas IES nos programas de financiamentos fica sujeito ao conceito institucional nota 4 junto ao Ministério da Educação. Neste sentido, percebemos como a avaliação institucional vem favorecendo a expansão da educação superior por meio da iniciativa privada, considerando que a concessão ao Fies e/ ou Prouni dependem de seus conceitos. (Chaves; Amaral, 2016). Os autores informam que na década de 1990, especificamente no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

A ampliação das matrículas públicas foi de 55,0%, em face de 129,8% de ampliação nas matrículas privadas, e criou-se o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), pela Medida Provisória no 1.827, de 27 de maio de 1999, transformada na Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001. No seu artigo 1º, tal lei determina ser ele **“destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria”** (BRASIL, 2001). (Chaves; Amaral, 2016, grifo nosso)

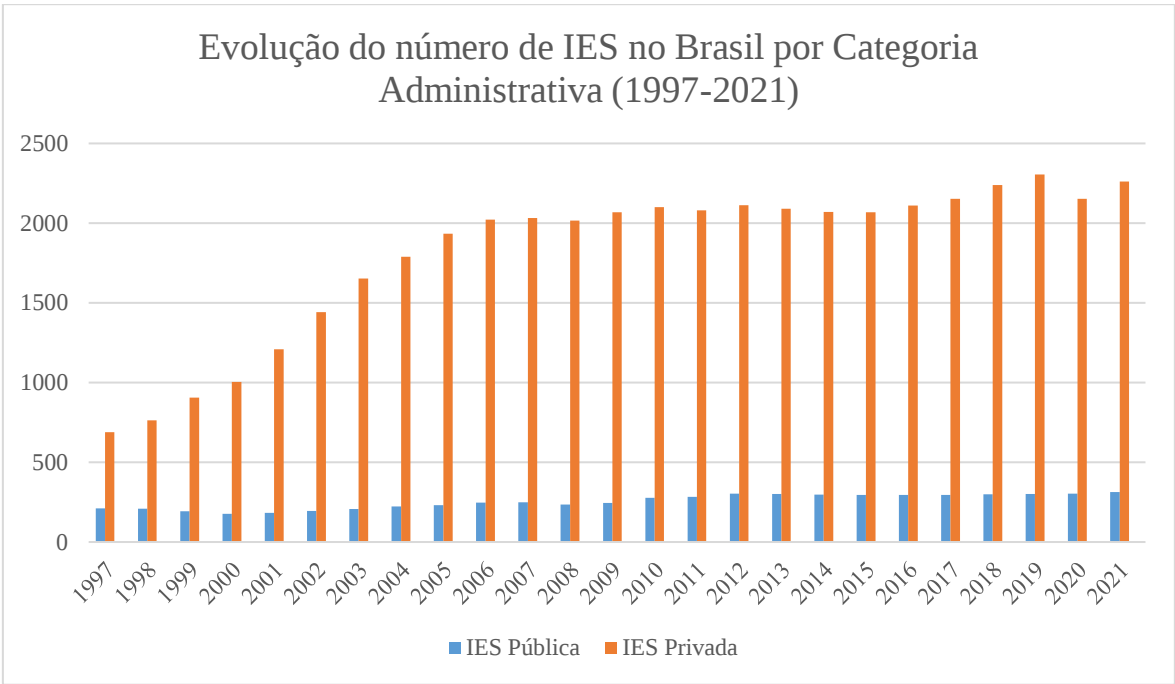
A avaliação institucional passa a compor a agenda do Estado, por meio da regulamentação estatal com as “Reformas do Estado” que foram iniciadas no Brasil, no governo citado. Registra-se no período “o nascimento do Estado Avaliador¹⁰ no Brasil, na década de 1990, seguiram a tendência mundial de diminuir os gastos públicos no setor social e fortalecer a função fiscalizadora do Estado” (Goulart, 2018). Podendo levar a “um impacto na forma de avaliar a educação, reforçando a preferência por estratégias que permitam comparações e induzam a uma competição por melhores resultados” (Campos, 2009, p. 280)

Nesse ínterim, a expansão da educação superior ocorreu por meio da flexibilização e da desregulamentação promovidas pelo Estado brasileiro através de reformas legais na educação, que até então parecia pouco atrativa para os investidores internacionais, diante da forte regulação e seu rígido modelo administrativo. Nessas condições, a expansão da educação superior foi viabilizada por uma *guinada privatista* na educação a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Chaves et al, 2020).

Para apresentar o panorama da expansão da educação superior nesse período, elaboramos um gráfico que demonstra como esse crescimento foi impulsionado pelo aumento do número de IES privadas, ao mesmo tempo em que se observa o achatamento do quantitativo de IES públicas. Vejamos o gráfico adiante:

¹⁰ Dias Sobrinho (2004a) aponta a expressão “Estado Avaliador”, cunhada Guy Neave, como a presença controladora do Estado nos gastos e resultados de suas instituições e órgãos públicos, no qual intervém para assegurar a eficiência e qualidade que considera, sob a máxima de produzir mais com menos.

Gráfico 1- Expansão da Educação Superior no Brasil (1997-2021)

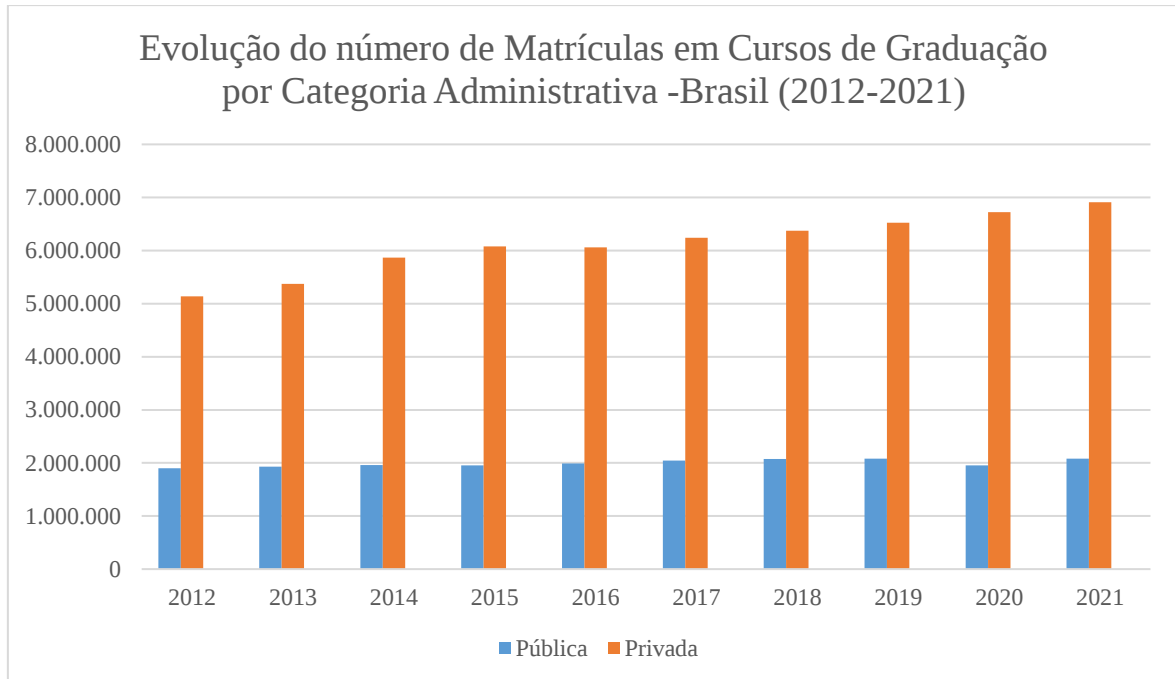


Fonte: Elaboração própria (2024), com base no Censo Escolar Superior/INEP (2021).

Podemos perceber que a ascensão das IES privadas se tornou muito acentuada em relação as IES públicas em termos quantitativos. Outrossim se repete com o número de matrículas das IES privadas, que ao longo dos anos, se mostra muito superior ao das IES públicas. Notemos que o quantitativo de matrículas nas IES privadas é muito superior aos da IES Pública como demonstra a seguir o gráfico adiante.

Compreendemos, assim, que esse cenário de expansão e predominância das IES privadas também incide sobre os processos de autoavaliação institucional, na medida em que pressiona as instituições a adotarem práticas de gestão orientadas por indicadores de desempenho, eficiência e competitividade, redefinindo os sentidos e finalidades da avaliação na educação superior. Além disso, a própria avaliação da educação superior produz métricas que passam a ser utilizadas pelas IES como estratégia de legitimação e captação de novos estudantes. Assim, a avaliação da educação superior contribui para consolidar padrões de comparabilidade entre instituições, publica e privadas.

Gráfico 2- Evolução das Matrículas na Educação Superior (2012–2021)



Fonte: Elaboração própria (2024), com base no Censo Escolar Superior/INEP (2021).

Como podemos notar, com base nos dados acima, e de acordo com INEP, em 2021, foram registradas 8.986.544 matrículas de graduação, das quais 76,9% são privadas e 23,1%, públicas (federal, estadual e municipal) “observa-se crescimento de 3,5% do total de matrículas, sendo 6,3% para as matrículas públicas e 2,7% para as matrículas privadas” (Brasil, 2021).

Com os dados evidenciados, é oportuno afirmar que a expansão da educação superior no Brasil tem sido viabilizada majoritariamente pela oferta privada, ao passo que o Estado vem progressivamente se desobrigando da provisão direta da educação superior como serviço público, transferindo ao mercado a concessão dessa oferta (Chaves; Amaral, 2016). Soma-se a esse processo o papel central dos mecanismos de financiamento público ao setor privado, que operam como indutores da expansão mercantil da educação superior.

Tanto as bolsas (integrais, parciais de 50% ou 25%) do Prouni, como os empréstimos do Fies são exclusivamente destinados a estudantes das IES privadas, 90% das quais são particulares ou privado-mercantis. Em 2013, quase 1/3 (31%) das 5.345 mil matrículas em IES privadas eram beneficiárias do Prouni (9,6%) e do Fies (21,4%). (Sguissardi, 2015, p. 880)

Esse dado evidencia que a expansão do setor privado não ocorre à margem do Estado, mas, ao contrário, é sustentada por recursos públicos que reforçam a lógica de mercantilização da educação superior. Trata-se de um movimento coerente com a tríade que estrutura a Reforma do Estado neoliberal, marcada pelas privatizações, terceirizações e pela chamada publicização

dos serviços, por meio da qual políticas sociais historicamente ofertadas pelo Estado são convertidas em serviços acessados no mercado.

Essas reformas assentam-se em processos de flexibilização jurídica e institucional que viabilizam a reorganização do papel estatal nas áreas sociais, deslocando o Estado da condição de provedor direto para a de regulador, financiador e avaliador. Para compreender de forma mais ampla o alcance dessas transformações, é necessário situá-las no contexto das reconfigurações dos Estados-nação diante do movimento real do capital, de suas restrições objetivas e das estratégias mobilizadas para responder às crises do capitalismo contemporâneo. (Chaves et al, 2020).

Nesse contexto, a centralidade atribuída a métricas de desempenho, indicadores de resultados e processos permanentes de mensuração não se restringe às instituições educacionais privadas de capital aberto, difundindo-se como racionalidade dominante no campo educacional como um todo. Trata-se de uma racionalidade própria da financeirização e da Nova Gestão Pública, que cria as condições objetivas para a expansão de dispositivos avaliativos como instrumentos de regulação, controle e indução de condutas institucionais na educação superior, aproximando práticas de gestão pública e corporativa sob a lógica da eficiência, da competitividade e da responsabilização por resultados (Harvey, 2006; Laval, 2019; Peroni, 2018; Castro et al., 2024).

É precisamente nesse quadro que o capital fictício assume papel decisivo, revelando como a dinâmica do capital reorienta simultaneamente o ensino superior privado e o público. De um lado, as IES privadas mercantis passam a operar segundo a lógica do capital fictício, atraindo investimentos, captando recursos no mercado e organizando-se para garantir rentabilidade aos acionistas, com atuação direta do Estado, conforme indicados pelos autores citados. De outro, a educação superior pública é diretamente afetada pelos cortes decorrentes da função do Estado no pagamento da dívida pública, prioridade essa que drena recursos do orçamento e impõe limites cada vez mais rígidos ao financiamento das universidades.

Assim, ao mesmo tempo em que o Estado cria condições institucionais para a expansão e preservação do capital fictício que sustenta as IES privadas, ele reconfigura sua atuação fiscal em favor da estabilidade financeira e da remuneração dos credores, subordinando a política educacional pública às exigências do mercado e às restrições impostas pelo serviço da dívida.

É nesse quadro que se insere a centralidade da dívida pública, especialmente nos países da América Latina, como mecanismo estruturante da financeirização do Estado e como elemento fundamental para compreender como a racionalidade financeira passa a orientar a ação estatal.

2.2.2 A Dívida Pública: da austeridade à subjetivação do cidadão-cliente

A priorização do serviço da dívida reorganiza o orçamento público, restringe o financiamento das políticas sociais e impõe limites cada vez mais rígidos ao investimento na educação superior pública. Nesse contexto de austeridade permanente, a avaliação institucional adquire papel estratégico: ela se converte em instrumento de regulação e controle que permite ao Estado justificar cortes, redistribuir recursos de forma seletiva e alinhar as universidades públicas às exigências de eficiência, competitividade e resultados. Assim, a avaliação deixa de ser apenas um mecanismo técnico e neutro, e passa a operar como instrumento da reconfiguração do Estado sob a lógica do capital financeiro, ao mesmo tempo viabilizando a expansão das IES privadas mercantis, regulando a educação superior e disciplinando as universidades públicas em função das restrições impostas pela dívida.

A dívida pública não é um fenômeno recente na história dos Estados-nação; desde sua constituição, os Estados recorrem ao endividamento para financiar déficits orçamentários decorrentes de gastos superiores à arrecadação. O que se apresenta como relativamente novo, contudo, é a mudança qualitativa desse endividamento. A conversão da dívida externa em títulos públicos, processo que se intensifica a partir dos anos 1980, consolidou uma das formas centrais do capital fictício nas economias contemporâneas (Nakatani; Braga, 2021).

A crise detonada quando os Estados Unidos elevaram abruptamente as taxas de juros em 1979 transformou os empréstimos concedidos à América Latina em um passivo impagável. Diante da explosão do endividamento¹¹, os países da região recorreram ao Fundo Monetário Internacional e foram pressionados a aceitar um novo arranjo, com a securitização da dívida, convertendo passivos externos em títulos negociáveis nos mercados financeiros internacionais. Esse movimento não só ampliou a dependência financeira, como integrou de modo subordinado as economias periféricas à lógica da mundialização financeira, exacerbando as desigualdades e contradições próprias do capital fictício (Lapyda, 2023).

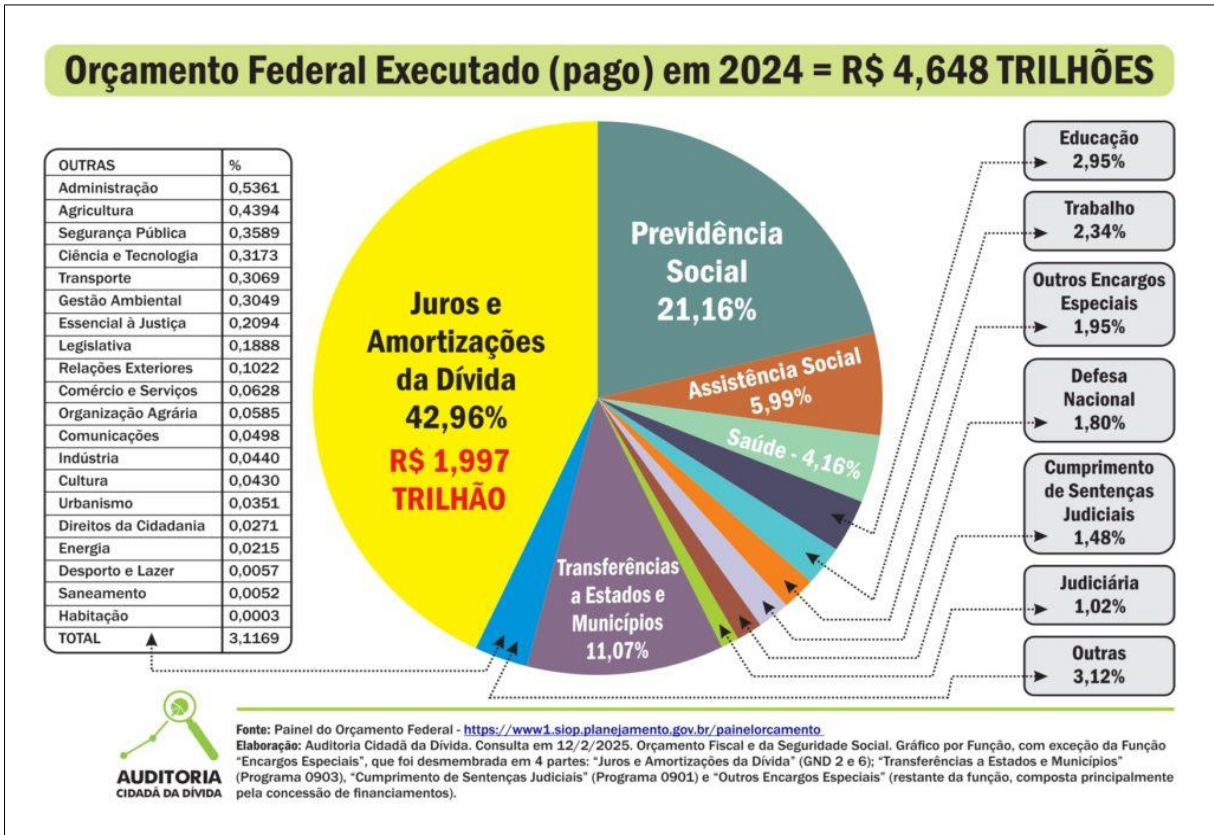
Nesse contexto, a dívida pública passou a ocupar uma posição estratégica na reprodução ampliada do capital, alimentando a valorização do capital portador de juros em suas formas mais perversas. Como apontam Lupatini (2012) e Salvador (2014, 2019), a centralidade da dívida redefine as prioridades estatais. Assim, mais recursos são mobilizados para assegurar o pagamento de juros e amortizações do que para a provisão direta de direitos sociais. (Behring, 2019).

¹¹ Estabelecida no período da *reciclagem* do petrodólar com a crise do petróleo 1973 que tomou forma de empréstimos dos bancos internacionais provocando o endividamento dos países periféricos ao capital. Que junto ao eurodólar deu origem a dívida externas destes países, em especial os da América Latina” (Nakatani, 2021)

Assim, a transformação da dívida pública em eixo estruturante da política econômica tem implicado uma reconfiguração profunda da atuação estatal. O Estado deixa de operar majoritariamente como provedor direto de bens e serviços sociais e passa a se orientar pela garantia da solvência financeira, ajustando gastos sociais às exigências do capital rentista. A gestão da dívida, portanto, converte-se em mecanismo de disciplinamento fiscal que legitima a retração das políticas sociais, reforçando o movimento de subordinação do fundo público à lógica da acumulação financeira. (Salvador, 2014; 2019; Behring, 2019).

A lógica de capital fictício não se materializa na estrutura do orçamento público, onde o atendimento às necessidades sociais é frequentemente subordinado ao pagamento da dívida. Nesse sentido, quase metade do orçamento federal executado em 2024 foi destinada ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública, enquanto apenas 2,95% foi alocada para educação, evidenciando como a priorização da dívida compromete investimentos essenciais para a população. Como podemos ver no gráfico a seguir:

Figura 1- Síntese do Orçamento Federal (2024)



Fonte: Painel do Orçamento Federal, elaborado por Auditoria Cidadã da Dívida (2025)

O gráfico acima, elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida (ACD), evidencia a amplitude dos gastos com a dívida pública em relação ao orçamento total federal em 2024,

mostrando que juros e amortizações representam 42,96% do orçamento executado, totalizando R\$ 1.996.776.149.754, incluindo encargos financeiros adicionais da dívida interna e externa. Isso equivale a aproximadamente R\$ 5,5 bilhões por dia destinados exclusivamente ao pagamento da dívida pública. Em contraste, o percentual destinado à educação, considerando tanto o setor público quanto o privado, é de apenas 2,95%, ou R\$ 137 bilhões.

Esse desequilíbrio evidencia como a lógica da financeirização do Estado, impulsionada pelas reformas neoliberais e pela Nova Gestão Pública (NGP), molda prioridades e limitações orçamentárias. A centralidade da dívida pública impõe restrições severas aos investimentos sociais e cria condições para a implementação de mecanismos de controle e mensuração da eficiência, características da NGP, que se refletem nas práticas de avaliação institucional. Nesse contexto, instrumentos como a autoavaliação institucional não apenas medem desempenho acadêmico ou formativo, articulando a gestão universitária às restrições financeiras, à responsabilização e à eficiência exigida pelo modelo de governança contemporâneo.

A análise da evolução do orçamento e da alocação de recursos nos últimos anos, apresentada na tabela a seguir, reforça essa relação estrutural entre financeirização, prioridades do Estado e a função regulatória da avaliação institucional.

Tabela 2- Orçamento Federal: Gastos com Dívida e Educação (2011-2024)

Ano	Orçamento Federal Executado (Trilhões)	Gastos com Dívida Pública (Trilhões)	Gastos com Educação Pública e Privada (%)	Gastos com Dívida Pública (%)
2011	1,571	0,708	2,99%	45,05%
2012	1,712	0,752	3,34%	43,98%
2013	1,783	0,718	3,70%	40,30%
2014	2,168	0,979	3,73%	45,11%
2015	2,268	0,962	3,91%	42,43%
2016	2,572	1,13	3,70%	43,94%
2017	2,483	0,986	4,10%	39,70%
2018	2,621	1,065	3,6%	40,66%
2019	2,711	1,038	3,48%	38,27%
2020	3,534	1,381	2,49%	39,08%
2021	3,861	1,96	2,49%	50,78%
2022	4,060	1,879	2,70%	46,30%
2023	4,36	1,89	2,97%	43,23%
2024	4,648	1,997	2,95%	42,96%

Fonte: Elaboração própria (2025), com base na Auditoria Cidadã da Dívida (ACD)

A Tabela 2 apresenta a evolução do orçamento federal executado e a proporção destinada à dívida pública e à educação no período de 2011 a 2024. Observa-se que os gastos com a dívida pública permanecem elevados, variando de 38,27% a 50,78% do orçamento total, enquanto os recursos destinados à educação pública e privada mantêm-se próximos de 3%, demonstrando um desequilíbrio estrutural nas prioridades de investimento do Estado. Destaca-

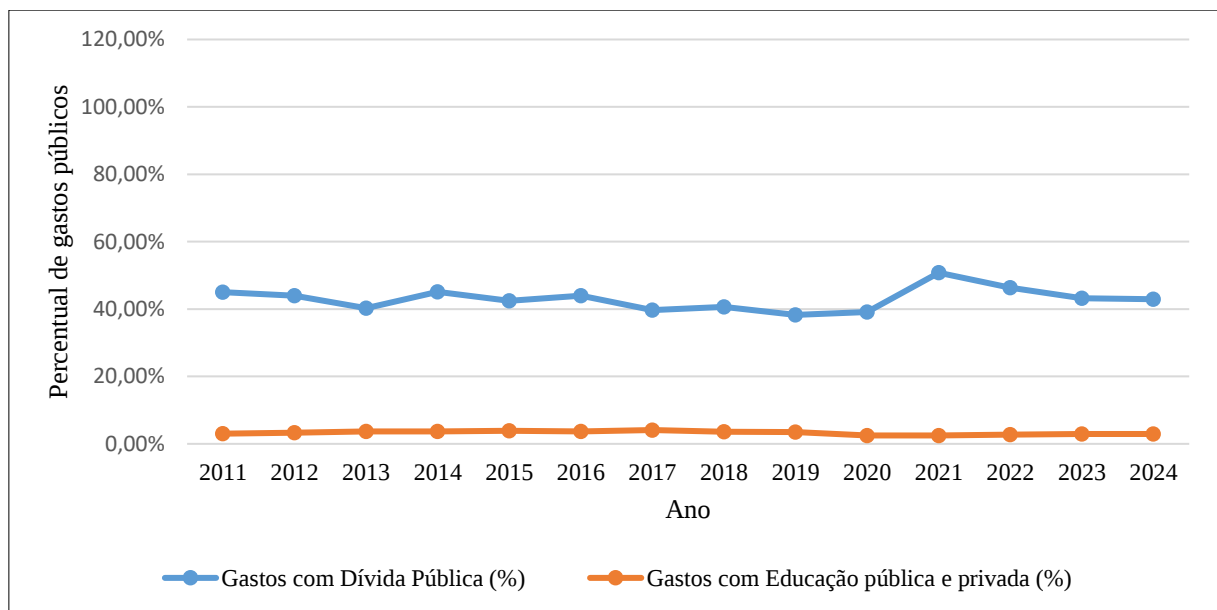
se especialmente o salto percentual em 2021, quando os gastos com a dívida atingem 50,78%, superando amplamente a média histórica.

Esses dados revelam como a financeirização do Estado e as restrições impostas pelas reformas neoliberais moldam o cenário de atuação das instituições públicas. O orçamento restrito para a educação cria pressões para que instrumentos como a autoavaliação institucional assumam funções de regulação e redução orçamentária.

Nesse contexto, a avaliação institucional não atua apenas como ferramenta formativa, mas também como mecanismo de mensuração, controle e governança, sendo um instrumento estratégico para lidar com limitações financeiras e demandas por eficiência e produtividade.

O gráfico correspondente evidencia visualmente essas oscilações e reforça a centralidade da dívida pública como condicionante estrutural, demonstrando como as instituições como as universidades públicas, operam em um ambiente de restrições financeiras, portanto, que influencia diretamente a aplicação da autoavaliação. Como demonstra o gráfico a seguir

Gráfico 3- Gastos com Educação x Dívida Pública no Brasil (2011–2024)



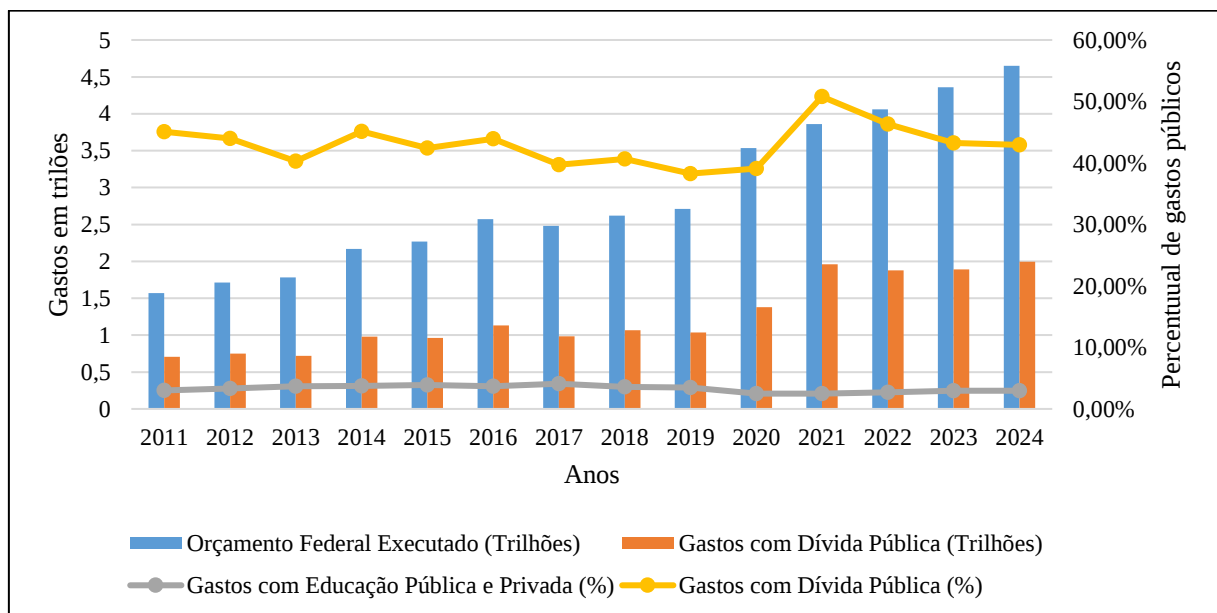
Fonte: Elaboração própria (2025), com base na Auditoria Cidadã da Dívida (ACD)

Contudo, se analisarmos os gastos públicos com a dívida pública em trilhões de reais constatamos um aumento de 192% entre 2011 a 2024, chegando no último ano a aproximadamente 2 trilhões de reais. Ou seja, os aumentos relativos e percentuais dos gastos sofrem pequenas variações ao longo do período, enquanto, em termos absolutos, considerando

o orçamento total executado em trilhões de reais, observa-se uma evolução ascendente, como evidenciado no gráfico abaixo.

Esse crescimento expressivo reforça a centralidade da dívida como condicionante estrutural do orçamento federal, intensificando as restrições sobre investimentos em políticas sociais, especialmente na educação. A lógica de capital fictício não é apenas uma abstração teórica: ela se reflete diretamente na forma como o orçamento do Estado é estruturado, priorizando o pagamento da dívida em detrimento de políticas sociais. (Salvador, 2019)

Gráfico 4- Orçamento Federal: Educação e Dívida Pública (2011–2024)



Fonte: Elaboração própria (2025), com base na Auditoria Cidadã da Dívida (ACD)

As apreciações a respeito da dívida pública do Brasil feitas por Salvador (2019) apontam que nos últimos 30 anos podemos notar a utilização do fundo público para controlar as crises do capital e socorrer as instituições (empresas e bancos) causando achatamentos das políticas sociais. O Estado brasileiro transfere enormes massas de recursos para a fração rentista utilizando o fundo público, o que representa diminuição de recursos públicos que poderiam ser investidos nas áreas sociais, na educação superior pública, por exemplo.

Na mesma posição, para Salvador (2019) e Brettas (2020) o fundo público é o conjunto de recursos mobilizado pelo Estado para intervir na economia e na esfera social como todo, faz isso por meio do orçamento, pelas empresas públicas, além de suas políticas monetária e fiscal, portanto “uma das principais formas da realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida” (Salvador, 2019, p. 100)

O mesmo autor evidencia ainda que os juros e amortização da dívida compõem parte considerável dos repasses do Estado ao capital portador de juros, em suas formas autonomizadas do capital fictício que “englobam fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos, portanto, operam no sentido da captura do fundo público para uma fração da burguesia financeira” (Salvador, 2019, p. 103)

A redução dos investimentos indicada, representa um ajuste fiscal permanente, portanto, que carece de reformas constantes do Estado. No tocante ao ajuste fiscal mencionado precisamos compreender a luz de sua base de sustentação no Plano Real, instituído na década de 1990, com o tripé macroeconômico engendrado aos moldes neoliberais nas reformas que se iniciaram no Estado brasileiro nesta década. (Salvador, 2019).

É necessário dizer que Behring (2019) e Salvador (2019) se refere a ajuste fiscal permanente diante da redução de investimentos públicos que as políticas sociais vêm enfrentando desde a década de 1990 e que buscam a redução do déficit orçamentário e da dívida pública em busca de estabilidade econômica. Portanto, a dívida pública é um aspecto central na análise, em uma perspectiva dos cortes sociais, quanto de forma mais ampla com a atuação do Estado em manter o domínio do capital portador de juros com o pagamento dos “serviços” da dívida e seus derivativos (fictícios).

Como resultado disso, as necessidades básicas deixam de ser direitos sociais, quando os serviços que eram oferecidos exclusivamente pelo Estado, passam ao status de mercadorias, responsabilizando a classe mais pobre, constituída de trabalhadores, que arcam pelos custos desses serviços. Além disso, é necessário entender que isso afeta duplamente o trabalhador, dado o aumento dos impostos, sobretudo os indiretos, recai mais pesadamente sobre eles. (Behring, 2019)

Outro aspecto importante que se relaciona a dívida pública é a política de austeridade que o Estado precisa manter. Segundo a economista italiana Clara Mattei (2025, *s.p*) quando falamos em austeridade não devemos considerar apenas o aspecto fiscal, monetário e industrial “não é apenas uma questão de saber se o governo gasta dinheiro, mas em que e como o gasta. Trata-se de decidir para onde vão os fundos”. A economista avalia que

Austeridade não tem nada a ver com prudência fiscal, mas sim com a questão de quem pode enriquecer às custas da maioria. É uma luta de classes unilateral por parte do Estado, que garante baixos custos salariais e, acima de tudo, que as pessoas se deparam com uma certa falta de alternativas e não conseguem imaginar outra ordem social. Trata-se de suprimir a classe trabalhadora para proteger os lucros e o controle do setor privado sobre os investimentos (Mattei, 2025, *s.p*)

As análises que se apresentam até este momento, nos permitem compreender com maior clareza que além do exemplo citado das Instituições de Ensino Superior privadas-mercantis que inserem a educação superior no fenômeno da financeirização de maneira mais direta. A atuação do Estado como financiador do capital portador de juros, em especial em sua forma fictícia da dívida pública como fração rentista, vem arcando com as intemperes do mundo das finanças. Para tanto, propõe cortes sociais e, conseqüentemente, a reconfiguração nos serviços públicos, no qual as instituições como as universidades públicas são induzidas pela máxima “faça mais com menos”.

As apreciações que nos trouxeram até aqui servirão para explicar com maior clareza como a questão, apresentada como exclusivamente econômica, vem provocando mudanças estruturais e institucionais. Tais mudanças são realizadas pelo Estado brasileiro, por meio de reformas e ajustes (jurídico, fiscal e administrativo) sob alegação de seu excessivo gasto o que o torna “pesado”.

Nesse sentido, a centralidade da dívida pública no capitalismo financeirizado não se limita à dimensão macroeconômica, mas incide diretamente sobre as formas de gestão do Estado e sobre os instrumentos por meio dos quais as políticas públicas passam a ser conduzidas. A imposição de limites fiscais permanentes, justificada pela necessidade de controle do endividamento, cria um ambiente institucional favorável à difusão de práticas gerenciais orientadas por resultados, eficiência e racionalização dos gastos (Brettas, 2020).

É nesse contexto que a avaliação se consolida como um dos principais mecanismos de controle, regulação e legitimação das ações estatais, operando segundo a lógica da austeridade e da governança neoliberal. Ao articular responsabilização, mensuração de desempenho e o alinhamento das instituições públicas às exigências impostas pela gestão fiscal e financeira do Estado, a avaliação passa a funcionar como dispositivo central para garantir que as políticas públicas não contrariem as prioridades ditadas pelo ajuste permanente (Afonso, 2010).

Em síntese, é possível demonstrar que, a dominância do capital portador de juros, a dívida pública se convertem em um dos ativos centrais do sistema financeiro. O Estado, para manter sua solvência e atratividade, reorganiza seu orçamento priorizando superávits primários, pagamento de juros e garantias ao mercado. Isso afeta diretamente a distribuição de recursos para as áreas sociais.

Dessa forma, as áreas sociais passam a ser enquadradas por critérios de “eficiência”, “austeridade” e “responsabilidade fiscal”. Políticas de caráter universal são pressionadas a se restringir, enquanto proliferam mecanismos de focalização, avaliação de custo-benefício e gestão por resultados, características do chamado Estado-avaliador (Afonso, 2010).

Assim, a avaliação se insere nesse arranjo como instrumento das reformas de Estado, reforçando a reorientação do setor público para padrões gerenciais que privilegiam eficiência, controle e restrição do gasto social. Em vez de ampliar a capacidade estatal de prover direitos, a avaliação, sob hegemonia neoliberal (Dasso Junior, 2014).

2.3 Reformas do Estado neoliberal e a emergência do Estado empreendedor

Na seção anterior, explicitamos como as restrições objetivas levaram o Brasil, assim como outros países periféricos, a adentrar na lógica da economia financeirizada mundial, acompanhando o movimento expansivo e estrutural do capital. Em meio a esse processo, os Estados passaram a apoiar-se em determinadas teorias econômicas para conferir fundamentação filosófica e legitimidade política às transformações profundas que vinham implementando.

Nesse sentido, Puello-Socarrás (2021) argumenta que o desenvolvimento do capitalismo e as reconfigurações políticas, econômicas e sociais que se seguem ao esgotamento do modelo fordista-keynesiano impulsionam sucessivas reformas nos Estados-nação, todas amparadas por formulações teóricas que justificam a reorientação do papel estatal. Tal constatação exige explicitar como se operou a transição ideológica entre o liberalismo clássico e o neoliberalismo contemporâneo, uma vez que é nessa passagem que se consolidam os fundamentos normativos que orientam a atuação estatal na fase financeirizada do capitalismo.

Assim, para compreender essa inflexão teórica e política, tomamos como ponto de partida as análises de Puello-Socarrás (2021) acerca do movimento observado entre duas das principais correntes filosóficas da economia que orientaram, em diferentes momentos históricos, a atuação do Estado: (1) o liberalismo clássico e (2) o neoliberalismo.

O quadro a seguir sintetiza os atributos centrais que caracterizam cada uma dessas correntes, destacando suas características econômicas, sociais e institucionais, bem como suas implicações para a governança e o papel do Estado. Essas transformações reverberam também na educação superior, influenciando práticas de avaliação e autoavaliação institucional, que passam a se alinhar a parâmetros de desempenho, eficiência e responsabilização, refletindo as racionalidades do liberalismo clássico e do neoliberalismo. A visão comparativa apresentada no quadro fornece, assim, um referencial analítico útil para compreender as mudanças na organização e no controle das instituições de ensino superior.

Quadro 8- Atributos-chave das teorias econômicas

Atributos	Liberalismo Clássico	Neoliberalismo
MODO DE PRODUÇÃO	Fordista	Pós-fordista

ABORDAGEM TEÓRICA	Ortodoxa	Heterodoxa
REGULAÇÃO ECONÔMICA	Auto-regulação do mercado	Regulação/desregulação
ESFERA DE ATUAÇÃO	Economia de mercado; restrito à esfera econômica	Sociedade de mercado; economia, política e social
ALCANCE GEOGRÁFICO	Alguns países	Global e universal
PRINCÍPIO ECONÔMICO	Laissez-faire, laissez-passer; inspirado na economia política clássica	Não laissez-faire; inspirado na governabilidade e na eficiência
ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL	Burocrático	Pós-burocrático
GOVERNANÇA	Governabilidade	Governo de si; Estado empreendedor; Nova Gestão Pública; Governança Pública
OBJETIVO ECONÔMICO/SOCIAL	Acumulação de capital e liberdade individual	Eficiência econômica, competitividade e governança social do mercado
PAPEL DO ESTADO	Estado mínimo; regulador indireto	Estado ativo e empreendedor; garante regras e facilita inovação
CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS	Desigualdade naturalizada; pouca intervenção social	Inclusão formal, mercantilização de serviços sociais, disciplina social via políticas de austeridade
OBSERVAÇÕES CRÍTICAS	Ênfase na liberdade econômica; foco restrito ao mercado	Ênfase em eficiência e controle; expansão da lógica de mercado para sociedade e política; disciplinamento via instrumentos de gestão e regulação

Fonte: elaboração própria (2025), com base em Puello-Socarrás (2021) Dardot e Laval (2016)

O quadro acima sintetiza os atributos centrais do liberalismo clássico e do neoliberalismo, evidenciando suas distinções históricas, teóricas e político-institucionais. Enquanto o liberalismo clássico se ancora em um contexto fordista, ortodoxo e na defesa da autorregulação do mercado, restrita predominantemente à esfera econômica e associada ao princípio do *laissez-faire*, o neoliberalismo se configura como uma racionalidade pós-fordista e heterodoxa, que ultrapassa o domínio econômico e se estende às esferas política e social. Nesse sentido, o neoliberalismo redefine o papel do Estado, não mais como mero garantidor do mercado, mas como agente ativo da governança e da formação do sujeito empreendedor, articulando práticas de regulação e desregulação, a Nova Gestão Pública e formas pós-burocráticas de governabilidade, em escala global e universal.

Assim como Puello-Socarrás (2021), Dardot e Laval (2016) também se dedicam a examinar a transição entre liberalismo e neoliberalismo. Os autores enfatizam, de modo particularmente rigoroso, que não se trata de conceber o neoliberalismo como mera continuidade ou atualização do liberalismo clássico, tampouco de interpretá-lo apenas como um conjunto de posições político-ideológicas. Pelo contrário, os autores destacam que o neoliberalismo representa uma ruptura qualitativa, cuja novidade reside na forma específica de racionalidade que produz e generaliza.

Nesse sentido, afirmam ser equívoco considerar o neoliberalismo como o substituto “natural” do liberalismo. Isso porque ele não emerge de uma evolução interna e autônoma da tradição liberal, mas das transformações estruturais do capitalismo e, sobretudo, das respostas formuladas diante da crise das taxas de lucro e das mudanças profundas nas dinâmicas industriais e financeiras a partir da década de 1970. O neoliberalismo, portanto, constitui uma racionalidade política e econômica elaborada para recompor a ordem capitalista sob novas condições históricas, e não um desdobramento linear do liberalismo.

Quanto ao liberalismo clássico, Dardot e Laval (2016) lembram que sua marca fundamental reside na defesa da limitação do governo, fundamentada na ideia de que a intervenção estatal deve ser estritamente regulada por “leis naturais” que organizariam espontaneamente a ordem econômica e social. Nesse quadro, a ação pública deveria se conformar ao princípio do *laissez-faire*, segundo o qual a livre iniciativa e o movimento “natural” do mercado seriam suficientes para garantir o equilíbrio econômico.

A crítica marxiana do Estado oferece um ponto de partida importante para compreender sua reconfiguração contemporânea. Para Marx (2010), as formas jurídicas e institucionais do Estado não expressam uma vontade neutra ou universal, mas o modo particular pelo qual as necessidades da reprodução do capital se apresentam como interesse geral. Nessa chave analítica, as transformações do Estado devem ser interpretadas à luz das transformações do próprio capitalismo.

É nesse horizonte que ganha sentido a transição das tradições econômicas que orientaram, em diferentes períodos, os limites e funções atribuídos ao Estado. Como argumentam Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo não representa uma continuidade direta do liberalismo clássico, mas a formulação de uma nova racionalidade política e econômica surgida em resposta à crise do capitalismo do pós-guerra. Enquanto o liberalismo clássico defendia a limitação da intervenção estatal com base na suposta autorregulação espontânea dos mercados, o neoliberalismo emergente das décadas de 1970 e 1980 redefine o papel do Estado não para restringi-lo, mas para torná-lo agente ativo na criação e garantia das condições de concorrência, privatização e disciplina fiscal.

Essa posição teórica sustenta o ciclo de reformas orientadas pela austeridade, pela governança corporativa e pela Nova Gestão Pública, que reconfiguram a atuação estatal em direção à mercantilização dos serviços sociais e

à centralidade de mecanismos avaliativos como instrumentos de regulação, controle e responsabilização. Assim, a análise marxiana, articulada às contribuições de Dardot e Laval (2016) permite compreender que as reformas do Estado não respondem a imperativos técnicos

neutros, mas expressam a adaptação das funções estatais às exigências da acumulação capitalista em sua fase financeirizada.

Mas, ainda que admitam a necessidade de uma intervenção do Estado e rejeitem a pura passividade governamental, os neoliberais opõem-se a qualquer ação que entrave o jogo da concorrência entre interesses privados. A intervenção do Estado tem até um sentido contrário: trata-se não de limitar o mercado por uma ação de correção ou compensação do Estado, mas de desenvolver e purificar o mercado concorrencial por um enquadramento jurídico cuidadosamente ajustado. Não se trata mais de postular um acordo espontâneo entre os interesses individuais, mas de produzir as condições ótimas para que o jogo de rivalidade satisfaça o interesse coletivo (Dardot; Laval, 2016, p. 190)

Vale destacar ainda que, no processo de mundialização financeira o endividamento dos países periféricos por meio de empréstimos concedidos por organismos internacionais consolidou a hegemonia das grandes organizações mundiais como a: Organização Mundial do Comércio – OMC, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI e a Comissão Europeia, impulsionou os Estados nacionais a abrirem seus mercados financeiros. (Leher, 1999).

No caso dos países latino-americanos houve uma sucessão de golpes de Estado e a imposição de governos autoritários através de ditaduras cívico-militares e sugere que

Lembremos que o caminho da dependência econômico política dentro do assentamento de um tipo específico de Estado-nação capitalista na região latino-americana e caribenha como um todo durante as décadas de 1960 e 1970 responde com clareza meridiana ao duplo giro simultâneo para o autoritarismo no político, e o neoliberalismo no econômico (Puello-Socarrás, 2021, p. 50)

Com efeito, estes países constituíram um verdadeiro laboratório de experimentação neoliberal. A América Latina foi, de fato, o cenário do primeiro experimento político do neoliberalismo em nível mundial, inaugurado com a ditadura do general Pinochet no Chile em 1973 (Gentili, 1996; Anderson, 2003). Reafirmando essa ideia, Puello-Socarrás (2021) argumenta que a leitura centrada na evolução do neoliberalismo na Europa e nos Estados Unidos, embora relevante, é insuficiente. Para ele “os exemplos paradigmáticos são o Chile com Pinochet e a Argentina com Videla; não Thatcher e Reagan, acontecimentos posteriores” (Puello-Socarrás, 2021, p. 38).

Um marco importante das reformas neoliberais do Estado ocorreu em 1989, com o Consenso de Washington, realizado em Washington DC, Estados Unidos. O Consenso apresentou um conjunto de recomendações econômicas para enfrentar a crise nos países periféricos do capitalismo, especialmente na América Latina, incluindo orientações para a

liberalização econômica, redução da intervenção estatal, privatizações, abertura comercial, desregulamentação e controle fiscal, com a promessa de promover estabilidade macroeconômica e reduzir a pobreza nesses países (Mattei, 2013).

Embora o Consenso de Washington tenha sido importante para postular orientações neoliberais, Abdala e Puello-Socarrás (2019) indicam que é um equívoco comum reduzi-lo à interpretações que reduzem seu sentido político e econômico. O neoliberalismo não pode ser entendido como uma questão de posição política apenas, sobretudo deve ser entendido como a ofensiva do capital, com reajustes progressivos no desenvolvimento e aprofundamento no capitalismo neoliberal.

De acordo com Mattei (2013) o Brasil articulou estas orientações de forma mais evidente a partir o plano real, em 1994. Defendia-se, desde então, que o tripé básico “liberalização comercial”, “desregulamentação financeira” e “privatização das empresas estatais” seria capaz de levar os sistemas econômicos a um patamar de crescimento superior aos níveis verificados durante o período das crises econômicas. Esclarece que

No primeiro caso, estimulou-se como estratégia de desenvolvimento que países altamente endividados, como era o caso do Brasil, deveriam se endividar ainda mais. Para tal, foi necessário realizar um forte ajuste estrutural das economias, orientando-as para o mercado (ajuste fiscal rigoroso; abertura comercial e financeira; privatização de empresas estatais etc.). Assim, ao contrário dos anos 1970, quando o Brasil se desenvolveu com dívida, agora deveria se desenvolver com poupança externa e, se possível, com investimentos diretos externos (Mattei, 2013, p. 44)

O imediato ao Plano Real (1994) foi criado o extinto Ministério da Administração e Reforma de Estado (MARE) em 1995, comandado pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Se inicia a reforma fiscal, administrativa e jurídica do Estado conduzida pelo documento intitulado “Plano Diretor de Reforma de Estado” (PDRE).

De acordo com o Plano Diretor de Reforma somente o mercado seria suficientemente eficiente e capaz de executar e gerir uma série de atividades ora delegada ao Estado que, embora portador de recursos, ou seja, é ineficiente e incapaz de atender as demandas sociais.

Agora era o Estado que estava em crise fiscal, sem condições de investir, e, pelo contrário, necessitando dos recursos da privatização para reduzir suas dívidas, que haviam aumentado muito. Por outro lado, ficou definitivamente claro que a atividade empresarial não é própria do Estado, já que pode ser muito melhor e mais eficientemente controlado pelo mercado do que pela administração. Além do controle pelo Estado ser ineficiente quando comparado com o mercado, o controle estatal tem ainda o problema de submeter a operação das empresas a critérios políticos muitas vezes inaceitáveis, e a confundir a função da empresa, que é a de ser competitiva e

ter lucros, com a do Estado, que na área econômica pode ser a de distribuir renda (Bresser-Pereira, 1997, p. 23)

O trecho citado evidencia a interpretação de Bresser-Pereira (1997) sobre a crise fiscal do Estado brasileiro, quando a necessidade de recursos levou à privatização de empresas estatais. O autor defende que a atividade empresarial não é função natural do Estado e que o mercado seria mais eficiente na condução dessas operações, enquanto a gestão pública estaria sujeita a critérios políticos que poderiam comprometer a competitividade e a rentabilidade.

Além da Reforma Administrativa do Estado conduzidas pelo Ministério da Administração e Reforma de Estado (MARE). Enquanto Silva Júnior e Sguissardi (1997) apontam para o tom gerencial da reforma, que prometia superar os problemas estruturais do Brasil ao enfrentar tanto a crise econômica, decorrente do esgotamento do modelo protecionista, quanto a crise fiscal, marcada pela perda de crédito público.

Para Silva Júnior e Sguissardi (1997), a reforma da educação superior brasileira não se restringiu ao plano administrativo ou econômico, mas implicou mudanças estruturais profundas, que incluem privatizações indiretas, abertura jurídica das instituições, alterações na natureza do financiamento sob novas formas jurídicas e, conseqüentemente, a subordinação das atividades do ensino superior às lógicas de mercado, com impactos diretos sobre o exercício do trabalho docente.

Nessa perspectiva, a política de educação superior passou a se apoiar na racionalização gerencial, promovendo a flexibilização da administração pública, a contenção de gastos e a busca por eficiência nos moldes do setor privado, com os serviços sendo ofertados ao “consumidor” não apenas pelo Estado. Nesse quadro, a reforma do Estado delineou três estratégias centrais para restringir sua atuação: privatização, terceirização e publicização. (Freitas, 2018; Laval, 2019).

O Programa de Publicização, em particular, buscava criar “quase-mercados”, sob a justificativa de que o Estado detém recursos, mas não a competência necessária, enquanto a iniciativa privada seria mais eficiente. Nesse modelo, caberia ao Estado complementar o mercado, repassando recursos públicos para ações geridas segundo critérios mercantis, em vez de prover serviços públicos de forma direta. Essa lógica abre espaço para que a educação superior seja tratada como um campo de produção de valor, em que competitividade e eficiência determinam a alocação de recursos e a definição de padrões de qualidade (Laval, 2019).

Na concepção de Freitas (2018) não existem “quase-mercados” ou “meia privatização”: a publicização não é uma alternativa intermediária à privatização, mas uma estratégia neoliberal em si mesma, na qual o mercado define padrões de qualidade e orienta a disputa entre as esferas

pública e privada. Essa crítica se alinha à reflexão de Dardot e Laval (2016) e Laval (2019), segundo os quais o neoliberalismo não apenas reduz o papel estatal, mas transforma as próprias instituições públicas em agentes subordinados às lógicas de mercado, promovendo a mercadorização dos serviços públicos e dos saberes.

Sob essa perspectiva, as reformas da educação superior no Brasil podem ser compreendidas como parte de um processo mais amplo de governamentalidade neoliberal, que reconfigura o Estado para funcionar como facilitador e regulador do mercado educacional. Assim, em vez de mitigar desigualdades ou ampliar o acesso e a qualidade da educação pública, as políticas de publicização e de quase-mercados atuam para inserir a educação superior na dinâmica de acumulação capitalista, orientando-a por critérios de desempenho, concorrência e rentabilidade, deslocando a noção de direito social para a de bem de consumo educativo.

Com isso, o setor público vai sendo asfixiado enquanto a iniciativa privada se desenvolve utilizando o dinheiro público que deveria estar sendo aplicado na expansão da educação pública. A reforma empresarial da educação tem uma agenda oculta no seu discurso da ‘qualidade da educação’ que está além das formas que vai assumindo: trata-se da destruição do sistema público de educação, por meio de sua conversão em uma organização empresarial inserida no livre mercado (Freitas, 2018, p. 56).

No aspecto acerca da qualidade Sguissardi (1997) assegura que o modismo da filosofia da Qualidade Total e das medidas de racionalização de recursos nas áreas sociais se consolidaria a longo prazo, em especial por meio de mecanismos de avaliação, que se multiplicariam em consonância com as reformas do Estado e a lógica neoliberal de gestão. Nesse contexto, a avaliação institucional das universidades passa a ser um instrumento central não apenas para determinar fatores condicionantes na distribuição de recursos e aferição de dados quantitativos, mas também para submeter as instituições educativas aos critérios economicistas assim “como as empresas, as instituições educativas devem agora submeter-se aos critérios economicistas e gerenciais das empresas” (Dias Sobrinho, 2004a, p. 708).

A racionalização dos recursos indicadas pelos autores acima é concebido por Behring (2019) como o “coração da reforma”. O ajuste fiscal se deu sob alegação de que o Estado era pesado demais pelos seus gastos em demasia nas áreas sociais, portanto era necessário reformá-lo e diminuí-lo. A autora assume posição crítica ao defender que estes ajustes, na realidade, representam a desresponsabilização do Estado com as políticas sociais e a redução dos direitos sociais dos trabalhadores, a parcela da população que depende, exclusivamente, da oferta pública e gratuita desses serviços.

Para reafirmar essa perspectiva, Behring (2019) utiliza o termo “contrarreforma” para indicar que as reformas implementadas desde a redemocratização do Brasil drenaram recursos das áreas sociais, como seguridade social, educação e saúde, e resultaram na perda de direitos conquistados após a ditadura cívico-militar (1964-1985). Essas reformas tiveram início na esfera econômica com o Plano Real (1994) e, até 2002, seguiram rigidamente as orientações do Consenso de Washington. Mesmo quando houve desvios posteriores dessas diretrizes, tais mudanças não representaram rupturas significativas com os preceitos neoliberais (Behring, 2019; 2021).

À essa configuração de Estado, Abdala e Puello-Socarrás (2019) nomeiam de Estado Empreendedor, ao passo em que torna seus cidadãos em clientes, e mais recentemente como usuários. Nesta perspectiva, o Estado assume a lógica do empreendedorismo, na medida que repassa ao próprio indivíduo a responsabilidade pelo provimento de suas necessidades e do seu sucesso, assim se desobrigando da execução das políticas sociais e redefinindo sua atuação e papel de provedor políticas sociais universais em serviços prestados, ao melhor estilo empreendedor, estabelecendo novas relações entre a setor público e o privado e a sociedade (Peroni, 2021).

Esse cenário se intensificou nos anos de 2015 e 2016, quando o governo brasileiro implementou contingenciamentos inéditos de despesas, totalizando cerca de R\$ 134 bilhões, combinando redução de despesas e aumento de receitas, com impacto direto sobre políticas sociais, observa-se que

De fato, em 2015 foi colocado em prática o maior contingenciamento de despesas já ocorrido, de cerca de 1,4% do PIB. As despesas discricionárias do orçamento federal observaram queda nominal em relação a 2014, atingindo, em termos reais, valores inferiores a 2012, ao passo que o orçamento de 2016 deve equiparar as despesas discricionárias aos níveis de 2010, também em termos reais. Ao todo, as medidas adotadas corresponderam a R\$ 134 bilhões, sendo R\$ 108 bilhões de redução de despesas e R\$ 26 bilhões de aumento de receitas. (Brasil, 2015)

Salvador (2019) analisa que, com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer, houve uma ofensiva do capital apoiada ideologicamente pelo neoliberalismo, que se materializou na restrição ao uso de fundos públicos para gastos sociais, preservação do superávit primário e garantia do pagamento da dívida aos credores internacionais (Chaves e Amaral, 2016). O Novo Regime Fiscal (NRF) consolidou essa lógica, congelando despesas primárias e dificultando a efetivação de políticas sociais como direitos universais (Salvador, 2019).

É nesse sentido que, no fenômeno da financeirização áreas sociais como a educação tornam-se campos de investimento. Isso ocorre por meio de títulos lastreados em políticas públicas, fundos, securitizações e contratos de gestão. Ou seja, necessidades sociais transformam-se em oportunidades de valorização para o capital financeiro. (Behring, 2021)

Nesse contexto, a avaliação institucional emerge como instrumento central das reformas, tanto na educação superior quanto em outras áreas públicas. Dias Sobrinho (2004a, p. 703) alerta que “a avaliação tem papel não só técnico, mas sobretudo ético e político de grande importância nas transformações e reformas da educação superior e da própria sociedade”, funcionando como ferramenta de orientação e concretização das reformas. A avaliação, segundo o autor, “é um campo cheio de contradições e de múltiplas referências”, moldada pela tensão entre uma educação superior orientada pelo mercado e uma educação entendida como bem público, não se revestindo de neutralidade, pois sempre está inserida em interesses políticos e sociais (Dias Sobrinho, 2004a, p. 706).

De acordo com Dias Sobrinho (2004a), os Estados que buscam mudanças no setor público utilizam a avaliação como motor principal das reformas, garantindo práticas, ideologias e regulação consistentes com a lógica neoliberal. Embora os resultados da avaliação sejam de interesse da sociedade como um todo, é o Estado o principal aplicador, orientando políticas públicas e instituições de educação superior. Assim, avaliação e reformas estão interligadas: as políticas de ajuste fiscal, restrição de direitos e redefinição de prioridades orçamentárias encontram na avaliação institucional um instrumento estratégico para sua implementação.

As reformas neoliberais e os ajustes fiscais não apenas redefiniram prioridades e drenaram recursos das políticas sociais, como também encontraram na avaliação um instrumento estratégico de orientação e legitimação das mudanças na educação superior. Assim, compreender as reformas do Estado neoliberal, nos permite compreender os princípios e desdobramentos da Nova Gestão Pública.

2.4 Nova Gestão Pública e Governança Pública: A internalização da lógica de mercado

Embora os termos Administração Pública e Gestão Pública, aparentemente, pareçam sinônimos, eles apresentam significativas diferenças. Dasso Junior (2014, p. 4) explica que a “Administração Pública é uma organização complexa que requer não somente uma análise jurídica, mas também econômica, sociológica, administrativa e política” considerando que significa uma teoria política baseada em uma teoria de Estado, de maneira mais amplas, ao modo que, as atividades da Administração Pública operacionalizam e garantem as políticas públicas (Dasso Junior, 2014).

Para Guerrero (1997, 2004) a Administração Pública circunscreve-se no âmbito estatal e suas estruturas, como ciência voltada para o campo político-administrativo de regulamentação estatal. Enquanto a Gestão Pública o Estado adota a lógica de mercado orientado por entres privados e os quase-mercados com a necessidade de desregulamentação estatal, sob apelo da eficiência, competitividade e produtividade.

Com a Reforma de Estado brasileiro, a descentralização e desreponsabilização do Estado representou a competição por recursos, frente a diminuição da atuação do Estado com a inserção da lógica gerencial na Administração Pública. O que a dimensão econômica em prejuízo da dimensão humana da vida em sociedade. É necessário dizer, ainda, que as formas de controle de resultados, controle de custos e controle jurídico expressam novas formas de controle que atuam nos serviços públicos sob a lógica empresarial. (Dasso Junior, 2014).

Segundo Guerrero (2000) o modelo de gestão pública que emerge pós reformas dos Estados-nação se constitui por um conjunto de elementos gerenciais que imprime o espírito empresarial privado dentro do governo de qualquer país, estabelecendo mercados no centro da administração pública e competição entre as instituições que prestam serviços públicos. Ele aponta, ainda, que o modelo de Estado sob administração pública burocrática entra em declínio e passa por reformulações em consonância com a era da economia globalizada.

Para esse autor, as reformas de Estado ocorreram sob “a gestão por resultados consiste em determinar como os programas estabelecidos devem ser alcançados e envolve a criação de indicadores que facilitam a supervisão, o conhecimento e a avaliação das conquistas em termos de resultados” [tradução nossa] (Guerrero, 2000, p. 21). Nessa perspectiva, a avaliação se apresenta, não apenas como prática administrativa e técnica, sobretudo como estratégia de governança que busca eficiência e transparência na gestão.

O autor assinala que os Estado-nações, na atual fase do capitalismo, se dividem em dois modelos: *Estado Globalizador* e *Estado Globalizado*, onde o primeiro assume papel ativo e dita as regras do jogo e o último assume papel passivo diante das exigências externas, executando as condições estabelecidas dentro da economia mundial, sob essa lógica os países adequam seus serviços, administração e políticas públicas. Em outras palavras, refere-se a hegemonia dos países desenvolvidos, como os Estados Unidos, e de organismos internacionais, como a OCDE, sob os países sem desenvolvimento, principalmente na América Latina. Assim, defende que o Estado pós-burocrático adota princípios de gestão pública orientados para resultados de modelo gerencial, com mecanismos de avaliação que permitem mensurar eficiência e eficácia (Guerrero, 2000). O autor completa que

La OCDE se ha lisonjeado de que por medio del manejo por resultados se establece una estrategia de esfuerzo dirigido a dejar actuar a los gerentes, y paralelamente, forzarlos a actuar. La orientación hacia el cliente resulta decisiva en la gerencia por resultados, sobre todo en lo relativo a los servicios públicos cuando su prestación involucra el uso de los fondos igualmente públicos. Por consiguiente, se generaliza la práctica de establecer normas de servicio que especifican la calidad esperable el usuario, estableciendo puntos de referencia que faciliten la evaluación. (Guerrero, 2000, p. 22)

Em direção semelhante, as análises de Dasso Júnior (2014) indicam, que no caso do Brasil, a transição para o novo modelo de Administração Pública, a Nova Gestão Pública (NGP) se consolidou no plano filosófico lado a lado com lógica ultraliberal contida no "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" (PDRAE), ainda que juridicamente não tenha se materializado na legislação brasileira, reconfigurou a Administração Pública burocrática em um modelo gerencial.

Dasso Junior (2014) lembra que a expressão Nova Gestão Pública foi cunhada pela primeira vez por Michel Messenet (1975) na obra intitulada *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*. A NGP influenciou a Administração Pública de diversos países, como nos Estados com a Reforma do Serviço Público, em 1978, intensificada no governo de Ronald Regan e posteriormente no governo Clinton, a partir da década de 1990.

Enquanto Hood (1991) aponta a Nova Gestão Pública como um termo genérico, pois representa um conjunto de características que somadas integram uma ideologia, contudo o modelo da NGP possui padrões e tendências bem contornadas, como: conter ou reduzir o crescimento dos governos em gastos públicos; novas e sutis formas de privatização; uso de tecnologia de informação na produção, distribuição e avaliação dos serviços públicos; e ampliação da cooperação internacional em questões de gestão pública. (Hood, 1991)

Segundo Dunleavy e Hood (1995) a Nova Gestão Pública é apresentada como um modelo padrão de melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos. Contudo, a expressão é controversa, pois tenta resumir e descrever como a Administração Pública tradicional vem se reconfigurando, o que pode representar rupturas e divergências, além disso por trás do problema de ser modelo de gestão padrão estão dificuldades mais profundas e complexas. (Dunleavy; Hood, 1995)

Os autores indicam que o modelo da Nova Gestão Pública (NGP) busca modernizar o Estado e sua administração, criando padrões de eficiência inspirados no mundo empresarial, mas não há consenso quanto aos seus efeitos. Dunleavy e Hood (1995) apontam que a NGP encontra barreiras nas estruturas rígidas do Estado burocrático, especialmente em países periféricos, e que a indefinição sobre o papel e tamanho do Estado pode comprometer a

eficiência. Para contornar esses limites, propõe-se maior flexibilidade do setor público, aproximação com o mercado e descentralização de funções.

Dasso Junior (2014) reforça que, a partir do modelo inglês e da ascensão de Margaret Thatcher, a NGP consolidou práticas de privatização, terceirização e gestão orientada por estratégias empresariais, frequentemente guiadas por think tanks, de *modus operandi* gerenciais que se sobrepõem a políticas públicas voltadas à educação como bem público (Dasso Junior, 2014).

Guerrero (2003) evidencia o quarteto estruturante na Nova Gestão Pública pautado pela orientação para o cliente, mercado, concorrência e privatização em uma abordagem gerencial-empresarial com foco nos resultados e de maneira mais emblemática a redução de custos. (Guerrero 2003). O autor pondera de forma enfática que

A chegada da nova gestão pública está em consonância com os tempos atuais, pois hoje se propõe com frequência que os problemas políticos tenham soluções econômicas e que, uma vez substituídos os processos burocráticos, o governo deve ser guiado pelo mercado. Consequentemente, as soluções econômicas para os problemas políticos estão sendo expandidas em um ambiente em que o estudo da política está se distanciando da economia. Essa situação tem suas origens há muito tempo, decorrente da tendência gradual e ainda irreversível à especialização disciplinar, separando os currículos político e econômico, que tendem a se tornar cada vez mais distantes e até mesmo dissociados. (Guerrero, 2003, p. 5)

Completando o sentido Castro et al. (2024) entende que há um contexto de repactuação do capitalismo mundial, com alterações na dinâmica do tripé de Estado e no seu padrão de atuação, com a redefinição do papel do Estado, da participação da sociedade e dos limites do mercado, com alteração no padrão de atuação do Estado nos serviços público. No caso das universidades públicas, essa lógica de mercado é especialmente crítica, pois transforma critérios acadêmicos e educacionais em indicadores de produtividade e eficiência, subordinando a gestão e as políticas educacionais a padrões empresariais.

Ainda que a literatura sobre a Nova Gestão Pública não trate diretamente da autoavaliação institucional, entendemos que os princípios que estruturam essa racionalidade, (eficiência, mensuração de desempenho e responsabilização) criam as condições de possibilidade para a difusão de dispositivos avaliativos no setor público. Nesse sentido, a autoavaliação institucional não decorre diretamente da NGP, mas se inscreve no mesmo horizonte gerencial que orienta as reformas do Estado analisadas nesta seção.

Considerando, assim, as mudanças nas funções tradicionais do setor público e até mesmo a formação de mercados em seu interior, Lane (1994, apud Guerrero, 2003, p. 140)

entende que “essa mudança é representada pela gestão em vez da alocação pública de recursos; privatização em vez de empresas públicas; esquemas de incentivos competitivos em vez de distribuição de impostos; desregulamentação em vez de regulação; e economia neoclássica em vez de formulação de políticas públicas”.

No interior dessa racionalidade gerencial, a avaliação assume papel estratégico como instrumento de tradução dos princípios da Nova Gestão Pública em práticas concretas de gestão e regulação institucional. A ênfase na eficiência, na mensuração de resultados e na responsabilização desloca a avaliação do campo estritamente pedagógico para o campo da governança e do controle, criando as condições para a consolidação de dispositivos avaliativos permanentes no setor público. Nesse contexto, a autoavaliação institucional passa a operar como um mecanismo interno de alinhamento das instituições públicas às diretrizes e expectativas do Estado reformado, orientando a gestão universitária segundo parâmetros gerenciais e de desempenho.

Essa lógica pode ser extraída de Guerrero (2003, p. 14), ao esclarecer que os “objetivos baseados em resultados, onde padrões e medidas de desempenho explícitos são formulados, bem como a definição de metas e indicadores de sucesso, preferencialmente expressos em termos quantitativos”, articulam-se ao estabelecimento de metas, ao controle dos resultados e às medidas de desempenho vinculadas à alocação de recursos (accountability). Ao priorizar os resultados, enfatiza-se a importância da avaliação e da eficiência, em vista do objetivo fulcral de reduzir os gastos do Estado, contexto no qual “cresce a pressão por maior rigor na gestão de recursos, redução de custos” (Guerrero, 2003, p. 15).

Entendemos, portanto, que a Nova Gestão Pública opera como uma racionalidade política que, sob o discurso da modernização e da eficiência, promove a constituição de mercados intraestatais e orienta governos e instituições para o empreendedorismo na administração pública, em substituição ao modelo burocrático do Estado. Embora traga a noção de “público”, a NGP não se estrutura a partir da defesa do interesse coletivo, mas da separação entre política e economia e da submissão da gestão pública a critérios de desempenho e alocação de recursos, reforçando uma lógica privatizante no interior do Estado (Guerrero, 2003, 2004).

Essa desregulamentação estatal incide, sobretudo, sobre a forma de organização e gestão do setor público, sendo justificada pelo discurso da modernização administrativa. Nesse sentido, sob a ideia de um Estado administrativo reformável, a Nova Gestão Pública não significa, necessariamente, o apagamento das diferenças entre os setores público e privado. Conforme destaca Guerrero (2004, p. 16):

Sob a ideia de um Estado administrativo reformável, a nova gestão pública não significa apagar as diferenças entre os setores público e privado. O setor público desenvolve seu próprio modelo porque as políticas são qualitativamente diferentes das medidas implementadas pelas empresas. Acredita-se que a gestão privada seja mais rápida e ágil porque aborda diferenças isoladas, dando-lhes autonomia e operando-as, e controlando-as por meio de uma gestão financeira muito limitada de cima para baixo. O governo, em contraste, opera com departamentos, agências reguladoras e funções redistributivas, por ser mais complexo e amplo. (Guerrero, 2004, p. 16).

No trecho acima Guerrero (2004) dá sentido ao título de seu texto *El mito del nuevo “Management” público*, ao demonstrar que a promessa da Nova Gestão Pública de modernizar o Estado, à semelhança da esfera privada, é falaciosa. Tal promessa ignora as diferenças estruturais entre Estado e mercado, bem como a distinção fundamental entre interesse público e interesse privado, operando uma transposição inadequada de lógicas empresariais para a administração pública.

Para ele, esse processo de reconfiguração gerencial esteve articulado ao enfraquecimento progressivo da administração pública, que culminou em uma etapa decisiva das privatizações. Tal etapa consistiu em uma transição gradual marcada pela transferência de tarefas, empresas e funções públicas para a esfera privada (Guerrero, 2004). Segundo o autor, “todas essas modalidades de privatização podem ser resumidas em uma categoria concessional, na qual o governo deixa campos de ação para indivíduos privados, limitando sua externalização ativa”, o que caracteriza o processo de exoprivatização (Guerrero, 1999, p. 45).

No interior da uma nova estratégia neoliberal, esse movimento se aprofunda quando o Estado passa a substituir a gestão dos interesses públicos pela lógica do empreendedorismo (Guerrero, 1999; Puello-Socarrás, 2008, 2019, 2021). Desloca-se, assim, a lógica da exoprivatização, na qual a gestão pública atua como sujeito da transação de bens públicos com o mercado, para uma dinâmica inversa, em que a própria gestão se converte em via para a transição mercantil das instituições públicas, configurando o processo de endoprivatização (Guerrero, 1999, 2004).

Tal movimento nos remete ao Paradoxo de Teseu¹² na medida em que a Nova Gestão Pública, apresentada como nova e moderna, revela-se ancorada em bases tão antigas quanto o liberalismo clássico. Ao transformar cidadãos em consumidores dos mercados criados no interior do Estado, a NGP promove a substituição da administração pública orientada pelo

¹² Na mitologia grega, o Paradoxo de Teseu é um problema filosófico acerca das mudanças históricas. Teseu navegou em um navio que, ao longo dos anos, que teve todas as suas tábuas trocadas. Depois de todas as substituições, aquele deixa de ser o mesmo navio?

interesse coletivo por uma visão privatista do público, reconfigurando profundamente o sentido da ação estatal (Guerrero, 1999, 2004). Enquanto a exoprivatização afeta o ‘o quê’ da administração pública, a endoprivatização afeta o ‘como’ (Guerrero, 1999, p. 52). Não se trata apenas do mercado como modelo, mas o mercado como objetivo em si.

Se, conforme Guerrero (1999, 2004), a endoprivatização incide sobre o “como” da administração pública, é precisamente nesse plano que a autoavaliação institucional se insere. Ao internalizar métricas, indicadores e procedimentos de aferição contínua, a autoavaliação contribui para a incorporação de lógicas gerenciais oriundas do setor privado no interior das universidades públicas, reorganizando processos decisórios, práticas administrativas e formas de prestação de contas. Trata-se, portanto, de um dispositivo que não transfere a instituição ao mercado, mas reconfigura sua gestão segundo racionalidades compatíveis com ele.

Todas essas reformulações entre Estado-sociedade-mercado, inseridas no contexto do capitalismo financeiro/neoliberal/globalizado, provocam mudanças no setor público como todo e especificamente nas universidades públicas. A NGP, como base ideológica dessas mudanças, promove a comparação e competitividade e entre a educação superior pública a educação superior privada, sob expansão das IES que atual no mercado financeiro, sob a lógica da eficiência, produtividade e redução dos custos operacionais. (Castro et al, 2024)

Vale lembrar que, que essas comparações são inadequadas de todas as formas, dado que essas instituições possuem naturezas distintas e inconciliáveis, enquanto as universidades públicas têm por objetivo o interesse coletivo, as IES privadas buscam a maximização de seus lucros acionários, orientadas pelas técnicas, instrumentos e padrões dos negócios da Governança Corporativa. O principal objetivo da Governança Corporativa a busca do aumento do valor acionário e de mercado utilizando estratégias de gestão e controle sobre o trabalhador, por meio de um conjunto de normas e orientações. (Castro et al, 2024).

É possível trilhar um paralelo entre a Governança Corporativa e a Governança Pública. Se de um lado A NGP atua como base filosófica para as privatizações das reformas do Estado ultraliberal detalhada por Guerrero (1999) e Castro et al (2024) do outro lado Governança Corporativa e Governança Pública atuam como as normas e regras institucionalizadas que orientam para o fim comum, a privatização tanto do lado fora quanto de dentro do Estado.

Segundo as interpretações de Castro et al. (2024) outro paralelo que se estabelece entre os modelos de Governança Corporativa e a Pública e a avaliação, na primeira como mecanismo ferramenta de aferição dos resultados que pode captar novos acionistas e investidores, enquanto na Governança Pública como mecanismos de controle e regulação do Estado com objetivo de

eficiência, produtividade e responsabilização compartilhada (no caso das universidades públicas com a gestão universitária).

Embora frequentemente tratadas como equivalentes, a Nova Gestão Pública (NGP) e a Governança Pública não são sinônimos. A NGP constitui uma racionalidade gerencial de matriz neoliberal, marcada pela ênfase na competição, no desempenho, na eficiência e no uso intensivo de métricas. Já a Governança Pública, especialmente em sua formulação normativa no Brasil a partir dos documentos do TCU na década de 2010, apresenta-se como uma agenda institucional orientada à coordenação, à transparência e à integridade. Apesar das diferenças discursivas, ambas compartilham instrumentos e métodos gerenciais semelhantes. Nesse sentido, a Governança Pública pode ser compreendida como uma atualização normativa da NGP: menos explicitamente ideológica e mais ancorada em dispositivos regulatórios.

A centralidade assumida pela avaliação no contexto da Nova Gestão Pública cria um terreno fértil para a posterior normatização desses dispositivos sob a rubrica da Governança Pública. Nesse movimento, a avaliação deixa de ser apenas uma ferramenta auxiliar da gestão e passa a integrar os mecanismos formais de coordenação, controle e responsabilização institucional. A autoavaliação institucional, nesse sentido, configura-se como uma interface privilegiada entre a racionalidade gerencial da NGP e os marcos normativos da Governança Pública, articulando práticas internas das universidades às exigências externas de regulação estatal.

Diante do percurso analítico desenvolvido ao longo desta seção, torna-se possível afirmar que a avaliação, no interior das reformas do Estado neoliberal, operando como instrumento central de regulação, controle e indução de comportamentos institucionais. Ancorada na racionalidade da Nova Gestão Pública e posteriormente normatizada pelos marcos da Governança Pública, a avaliação passa a mediar a relação entre Estado, instituições e sociedade, subordinando a ação pública a métricas de desempenho, resultados e eficiência econômica (Guerrero, 2000; Dasso Júnior, 2014; Castro et al., 2024).

À luz do exposto, a avaliação institucional emerge como instrumento no contexto do Estado neoliberal e do avanço da Nova Gestão Pública. Longe de constituir um procedimento técnico neutro ou meramente administrativo, a avaliação passa a operar como mecanismo de regulação, controle e responsabilização, deslocando para o interior das universidades públicas a gestão de metas, resultados e desempenhos exigidos externamente. (Dias Sobrinho, 2010).

Essa aproximação analítica permite interpretar a autoavaliação institucional como mediação entre Estado, instituições e sociedade, evidenciando seu papel na reconfiguração das práticas de gestão universitária sob a lógica da eficiência, da produtividade e da indução de

comportamentos institucionais. Portanto, a autoavaliação institucional insere-se no interior das estratégias de governança pública, funcionando como mediação entre a racionalidade gerencial discutida nesta seção, a avaliação da educação superior, especialmente nas universidades públicas e as diretrizes da Governança Pública, temas que serão aprofundados nas seções seguintes.

3. AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DO SINAES SOB A PERSPECTIVA DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Avaliação implica um fundamentado conhecimento daquilo sobre o que interrogamos e atribuição de significados aos fatos, dados e informações que colhemos. Para além dos fatos e a partir deles, a produção dos juízos de valor. **Avaliar é uma ação que não admite neutralidade. Ultrapassa as descrições objetivas e as análises de coerência interna da realidade tomada por objeto.** É um processo de forte conteúdo ético, pois indaga sobre valores e significados sociais. Atribuir significações e emitir juízos de valor, ou seja, avaliar, é reconhecer o mundo da produção humana e as diferenças, é responder às perguntas que fazemos a respeito de seus valores ou de suas qualidades. (Dias Sobrinho, 1997, p. 72, grifo nosso)

Como afirma Dias Sobrinho (1997), avaliar ultrapassa a descrição objetiva dos fatos: envolve interpretar, atribuir significações e posicionar-se diante de valores socialmente produzidos. Nesse sentido, a avaliação institucional, especialmente no campo da educação superior não pode ser tratada como prática neutra ou meramente técnica; ela se inscreve em disputas de projetos de sociedade, de Estado e de universidade.

É sob essa perspectiva crítica que se insere a análise do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com ênfase na modalidade da autoavaliação institucional. Nesta seção, buscamos evidenciar como essa política pública, concebida originalmente com forte componente formativo e democrático, vem sendo reconfigurada à luz das orientações da Governança Pública e da Nova Gestão Pública (NGP).

Para tanto, iniciamos apresentando um mapeamento dos sistemas de avaliação da educação superior na América Latina, destacando como diferentes países estruturam seus modelos avaliativos e situando o SINAES no âmbito brasileiro. Em seguida, retomamos o percurso histórico brasileiro, evidenciando as primeiras experiências de avaliação e autoavaliação nas universidades, no contexto das reformas educacionais e administrativas do Estado.

Posteriormente, discutimos as concepções de avaliação institucional consolidadas no Brasil, especialmente a tensão entre enfoques formativos e regulatórios, como chave para compreender os sentidos atribuídos à avaliação na política educacional. Na sequência, abordamos os marcos regulatórios do SINAES, examinando o lugar da autoavaliação e suas disputas internas.

Por fim, analisamos as reconfigurações recentes da autoavaliação institucional, identificando sinais de aproximação com a lógica da Nova Gestão Pública, como processos de governança, gestão por resultados, accountability e indução de padrões gerenciais.

Assim, a seção se organiza nas seguintes subseções: 3.1 A Avaliação da Educação Superior no contexto Latino-americano; 3.2 Percurso histórico da avaliação institucional no Brasil: primeiras experiências de avaliação e autoavaliação nas universidades; 3.3 Concepções e tensões na avaliação institucional brasileira; 3.4 Marcos regulatórios do SINAES: a autoavaliação em questão; 3.5 As reconfigurações na Autoavaliação Institucional: sinais da Nova Gestão Pública.

Essa estrutura permite contextualizar a autoavaliação institucional como política pública, compreender sua vinculação às reformas do Estado e analisar seus atuais alinhamentos com a Governança Pública, contribuindo diretamente para o objetivo central desta pesquisa.

3.1 A Avaliação da Educação Superior no contexto Latino-americano

A avaliação da educação superior na América Latina consolidou-se, especialmente a partir da década de 1990, como uma agenda estratégica nos processos de reforma dos sistemas universitários da região. Impulsionados por organismos internacionais, pelas transformações do papel do Estado e pela necessidade de regular e acompanhar a expansão do ensino superior, diversos países passaram a estruturar sistemas nacionais de avaliação, acreditação e asseguramento da qualidade. Esse movimento não ocorreu de forma homogênea, mas revela tendências comuns, como a institucionalização de agências avaliadoras, a criação de instrumentos nacionais de acreditação e a incorporação de práticas de gestão orientadas por resultados. É nesse cenário mais amplo que se insere a experiência brasileira. (Santos, 2016)

A criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), em 2004, insere-se diretamente nesse movimento regional de fortalecimento dos mecanismos de avaliação e acreditação. Um marco desse processo foi a realização da 1ª Conferência Internacional da Associação de Avaliação Educacional das Américas (AAEA), sediada na Universidade de Brasília, que reuniu representantes de países como México, Chile, Paraguai, Colômbia, Canadá e Estados Unidos. O encontro evidenciou a circulação de referências, modelos e práticas avaliativas que influenciaram a configuração dos sistemas nacionais latino-americanos, inclusive o brasileiro. (Santos, 2016)

Na ocasião, o SINAES foi apresentado não apenas como um dispositivo regulatório brasileiro recém-implementado, mas como uma proposta metodologicamente inovadora no cenário latino-americano. Seu diferencial residia na articulação entre múltiplas dimensões de avaliação, autoavaliação institucional, avaliação externa in loco e avaliação do desempenho discente, concebidas sob uma lógica sistêmica e integrada, distinta dos modelos

predominantemente centrados na acreditação de cursos ou no cumprimento de padrões mínimos de qualidade vigentes em vários países da região.

Conforme apontam Ristoff (2014, 2024) e Dias Sobrinho (2008a, 2008b, 2008c), o SINAES foi concebido como um sistema integrador, articulando autoavaliação, avaliação externa e exames padronizados, o que lhe conferiu um caráter abrangente e mais orgânico do que grande parte dos sistemas latino-americanos à época. Representantes internacionais reconheceram, inclusive, o potencial do modelo brasileiro para inspirar metodologias de avaliação mais amplas e menos fragmentadas, capazes de conciliar regulação estatal, melhoria contínua e participação da comunidade acadêmica.

Ao situar-se como um sistema de natureza multidimensional, o SINAES emergia, naquele contexto, como uma experiência que buscava superar modelos estritamente acreditadores, oferecendo uma alternativa possível para países que buscavam equilibrar exigências de qualidade, expansão da educação superior e preservação de certa autonomia institucional. (Ristoff, 2024)

Além dessa experiência, a inserção do SINAES em um contexto mais amplo de avaliação e acreditação pode ser evidenciado pela participação do Brasil por meio Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) na Rede Ibero-Americana para Garantia da Qualidade da Educação Superior- RIACES.

A RIACES apresenta-se como uma associação sem fins lucrativos formada por 37 agências de acreditação de 18 países da América Central, América Latina, Caribe e Europa, além de oito organizações regionais e internacionais. A rede atua de forma independente, promovendo a cooperação, o intercâmbio de experiências e a harmonização de critérios de qualidade no ensino superior, contribuindo para o fortalecimento da qualidade das instituições e programas acadêmicos em seus países membros. (RIACES, 2025).

Entre seus principais objetivos preconizadas, a RIACES busca facilitar a transferência de conhecimento entre membros, desenvolve atividades acadêmicas e de pesquisa, apoia processos de autoavaliação e avaliação externa. A rede também busca fortalecer a integração educacional ibero-americana, promover a mobilidade acadêmica e reconhecer graus e diplomas, além de apoiar a criação e o desenvolvimento de organismos de avaliação e acreditação nos países que ainda não os possuem, além de promover a interação entre as diferentes instâncias de acreditação, credenciamento e avaliação da qualidade da educação superior (RIACES, 2025).

Santos (2016) em sua tese de doutoramento apresenta análises acerca da Red Iberoamericana de Acreditacion e Calidad de La Educacion Superior en America Latina e Caribe- RIACES e a Rede de Agências Nacionais de Acreditação- RANA (Mercosul Educativo) e as relações que se estabelecem no campo da Avaliação da Qualidade da Educação Superior, no caso do Brasil expressa nas concepções de avaliação do SINAES, justificando nosso interesse de situar o SINAES-BR dentro dessas redes.

A Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA) é composta pelas instituições responsáveis pela avaliação e acreditação da educação superior dos países membros do MERCOSUL e de seus Estados Associados. A RANA coordena o Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação (ARCU-SUL), mecanismo que estabelece critérios comuns para a avaliação da qualidade de cursos de graduação na região, reunindo as agências nacionais de acreditação dos países membros plenos como Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Bolívia e dos Estados Associados, como Chile, Colômbia, Equador e Peru (Santos, 2016).

É importante registrar que a participação da Venezuela na RANA foi suspensa em 2016, ano em que o país deixou de integrar o MERCOSUL como membro pleno. Com isso, sua agência nacional de acreditação, o Sistema de Evaluación Académica (SEA), deixou de compor a rede.

A seguir, apresentamos os países que atualmente¹³ integram as redes regionais de avaliação e acreditação.

¹³ Consulta realizada em setembro de 2025

Quadro 9- Países membros das Redes RIACES E RANA (2025)

PAÍSES MEMBROS DA REDE IBERO-AMERICANA PARA GARANTIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR- RIACES	País	Modelo/ Órgão de Implementação de Avaliação da Educação Superior	Ano	Lei/Norma
	PAÍSES MEMBROS DA REDE DE AGÊNCIAS NACIONAIS DE ACREDITAÇÃO- RANA			
	Argentina	CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria)	1995	Lei nº 24.521/1995
	Bolívia	MEXA (Mecanismo Experimental de Acreditación)	2001	Decreto Supremo nº 26306/2001
	Brasil	SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) INEP/CONAES/MEC (Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior/Ministério da Educação)	2004	Lei nº 10.861/2004
	Chile	Sistema Nacional de Aseguramiento da Qualidade da Educação Superior CNA (Comisión Nacional de Acreditación - Chile)	2006	Lei nº 20.129/2006
	Colômbia	Sistema Nacional de Acreditación- CNA (Consejo Nacional de Acreditación)	1992	Lei nº 30/1992
	Equador	Sistema Nacional de Aseguramiento da Qualidade da Educação Superior CACES (Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior)	2010	Constituição de 2008/ Lei Orgânica - Educação Superior
	Paraguai	MEXA (Mecanismo Experimental de Acreditación) ANEAES (Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior)	2003	Lei nº 2.072/2003
	Peru	SINEACE (Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa)	2006	Lei nº 28.740/2006
	Uruguai	MEXA (Mecanismo Experimental de Acreditación)	1995	2008- Vincula-se a acordos do MERCOSUL
	PAÍSES MEMBROS DA REDE IBERO-AMERICANA PARA GARANTIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR- RIACES			
	Costa Rica	SINAES (Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior)	1999	Lei nº 8256/2002
	Cuba	JAN (Junta de Acreditación Nacional)	1999	Resolución Ministerial nº 61/1999
	El Salvador	CONEA (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior) CDA/ME (Comisión de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior de El Salvador/ Ministério de Educación)	1995	Lei nº 522/1995
	Guatemala	CSUCA (Consejo Superior Universitario Centroamericano)	2004	Decreto nº 81-2004
	México	CONAEVA (Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior) COPAES (Consejo para la Acreditación de la Educación Superior)	2000	Decreto de criação do COPAES/2000
	Nicarágua	CNAE (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de Nicaragua) MINED (Ministerio de Educación)	2006	Lei nº 704/2009 (posterior formalização)
	Panamá	CONEAUPA (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá)	2006	Lei nº 30/2006
	República Dominicana	MESCYT (Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología)	2001	Lei nº 139-01/2001
	Espanha	Sistema de Evaluación, Certificación y Acreditación ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación)	2002	Real Decreto nº 1112/2002

Fonte: Elaboração própria (2025), com base em Santos (2016) e na Rede Ibero-Americana para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior- RIACES (2025)

O quadro lista os 18 países que integram a Rede Ibero-Americana para Garantia da Qualidade da Educação Superior- RIACES. É importante destacar que dos 18 países que integram a rede, 9 deles também fazem parte da Rede de Agências Nacionais de Acreditação RANA. No caso do Brasil, a adesão a RANA não implicou na criação de um novo modelo de avaliação, mas inseriu o SINAES em mecanismos de acreditação orientados no âmbito dos países do MERCOSUL.

A partir da composição apresentada no quadro, o mapa a seguir permite visualizar de forma mais clara a distribuição geográfica dos países que integram a RIACES e, entre eles, aqueles que também participam da RANA. A representação evidencia tanto a amplitude regional quanto as assimetrias que marcam os processos de avaliação e acreditação, permitindo uma compreensão mais imediata das articulações e sobreposições entre as duas redes.

Vejamos o mapa a seguir:

Figura 2- Países membros da RIACES e RANA (América Latina e Caribe)



Fonte: Elaboração própria (2025), com base em Santos (2016) e na Rede Ibero-Americana para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior. Mapa elaborado no MapChart.

A presença do Brasil tanto na RIACES quanto na RANA evidencia mediações importantes e também contradições estruturais na avaliação da educação superior. De um lado, a inserção nessas redes expressa a necessidade de responder às pressões e orientações internacionais por comparabilidade, padronização e acreditação, alinhadas à racionalidade neoliberal que orienta as políticas de qualidade no ensino superior na região. (Santos, 2016). De outro, o Brasil mantém internamente um modelo, com o SINAES, que, ao menos em seu desenho original, privilegia princípios formativos, participativos e contextualizados, sustentados pela autoavaliação institucional, conforme apontado por Ristoff (2024)

Essa coexistência revela uma contradição entre a busca por legitimação externa, que demanda aderência a parâmetros comuns, e a defesa de uma concepção ampliada de qualidade, ancorada em processos reflexivos e democráticos. Assim, o SINAES se vê tensionado entre a lógica da integração regional baseada em mecanismos acreditadores e a manutenção de seu caráter sistêmico e formativo, produzindo um movimento ambíguo: ao mesmo tempo em que se adapta a padrões regionais, preserva dispositivos que resistem à completa subsunção aos enfoques avaliativos de aspectos gerenciais.

3.2 Percurso histórico da avaliação institucional no Brasil: Primeiras experiências de avaliação e autoavaliação nas universidades

Após apresentarmos o panorama latino-americano e a inserção do Brasil nos movimentos regionais de avaliação, faz-se necessário retomar o debate teórico e estrutural que fundamenta as práticas avaliativas no país. Se na seção anterior observamos que o Estado neoliberal opera ajustes institucionais e cortes sociais sob o discurso de “reformas”, nesta seção voltamos o olhar para como esse movimento reconfigura a avaliação da educação superior, especialmente no que concerne à autoavaliação institucional. Isso porque a avaliação, longe de ser um instrumento neutro, expressa um determinado modo de intervenção estatal e, simultaneamente, as disputas que atravessam o setor público.

Na seção 1, identificamos que a tensão entre intervenção e não intervenção estatal é um elemento estruturante do Estado neoliberal. Essa tensão desloca-se agora para nosso objeto, exigindo compreender, criticamente, como e por que se consolida o interesse estatal pela avaliação institucional, bem como quais concepções de avaliação se afirmam nesse percurso, especialmente no que se refere ao lugar da autoavaliação no interior dessa totalidade.

Antes de avançarmos para o percurso histórico da avaliação no país, é importante situar brevemente o repertório teórico que conformou as primeiras experiências e concepções de avaliação. Ristoff (2003) apresenta uma síntese dos principais marcos que influenciaram o

campo avaliativo até o início da década de 1990, destacando autores como Ralph Tyler (1950); Cronbach (1963); Stake (1963); Joint Committee (1981); Stufflebeam (1983); Kemmis (1986); Guba e Lincoln (1989); e Michael Scriven (1991). Suas contribuições podem ser sistematizadas da seguinte maneira:

Quadro 10- Aspectos gerais do campo teórico da avaliação até início da década de 1990.

ANO	TEÓRICO	VISÃO DE AVALIAÇÃO	OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO
1950	Ralph Tyler	Centrada nos objetivos	Determinar e objetivos educacionais foram realmente alcançados.
1963	Lee Cronbach	O avaliador não é um juiz. O juízo já está implícito no tipo de indicadores que seleciona.	Selecionar informações para orientar a tomada de decisões.
1969	Robert Stake	Os méritos, deméritos e valores são sempre encontrados nos objetos e não uma imposição do observador.	Descobrir a natureza e o valor de alguma coisa.
1981	Joint Comittee	Os méritos e valores são um esforço do observador técnico e imparcial.	Julgar o valor e o mérito de algum objeto. Usa os termos “worth” e “merit” (valor de mercado e valor intrínseco)
1983	Daniel Stufflebeam	O valor não pertence exclusivamente ao objeto; pertence também a quem o estuda e valoriza. A avaliação deve ter a capacidade de interferir nos processos para determinar resultados diferenciados (formativa e somativa) e também a ideia da avaliação como prestação de contas e como responsabilização dos atores envolvido.	Ajudar o público a julgar e a aperfeiçoar o valor de algum objeto educacional
1986	Stephen Kemmis	Retoma a ideia de avaliação como processo, estabelecida por Tyler. Em um processo de organização de dados transformados em informação e em argumentos.	Organizar informações e argumentos que permitam aos indivíduos ou grupos participarem do debate crítico sobre programas específicos.
1989	Guba e Lincoln	“As definições de avaliação são construtos mentais humanos, cuja correspondência com alguma ‘realidade’ não é importante e não deve ser importante”	Os objetivos da avaliação devem permanecer indefinidos em nome da criatividade e da negociação ou transação que deve ser inerente ao processo.
1991	Michael Scriven	A valoração ocorre não a partir do que é encontrado, mas a partir do que se constrói sobre o encontrado, com a participação decisiva de uma carga valorativa já a priori incorporada às estruturas conceituais do avaliador.	Determinar o mérito, o valor de mercado e o valor das coisas. Usa os termos “worth”; “merit” e “value”. O processo avaliativo determina valor e o molda o objeto ao invés de estudá-lo.

Fonte: elaboração própria (2025), com base em Ristoff (2003)

A partir dessa sistematização, torna-se possível compreender como determinadas concepções se consolidaram historicamente. No entanto, é preciso ressaltar que tais formulações não emergem de forma neutra ou meramente técnica: são produzidas no interior de arranjos estatais específicos e de projetos societários em disputa. Como observa Löwy (2000), a seleção do que se considera essencial em um fenômeno social nunca é neutra, pois está sempre vinculada às disputas que atravessam essa totalidade histórica.

Nesse sentido, parte importante da literatura evidencia que muitos modelos de avaliação adotados no Brasil foram influenciados por perspectivas que buscavam assegurar objetividade, padronização e mensuração, características próprias do paradigma positivista que marcou por décadas as ciências sociais e humanas. A busca por neutralidade aparece tanto nas concepções que privilegiam o olhar do avaliador quanto naquelas que pretendem localizar a objetividade no próprio objeto avaliado. Esse marco epistemológico ajuda a explicar por que grande parte das práticas avaliativas, sobretudo em seus momentos iniciais, foi estruturada sob a lógica da mensuração e do controle, com repercussões diretas na forma como as instituições passaram a produzir e organizar informações sobre si mesmas (Ristoff, 2003).

Além disso, notamos a influência do campo teórico nas primeiras experiências de avaliação institucional sistematizadas, de iniciativa estatal, no Brasil na década de 1980, o que permitiu a consolidação das duas principais concepções de avaliação institucional no Brasil (formativa e a regulatória) por meio dos paradigmas dos primeiros ensaios de avaliação até ao modelo vigente SINAES, que em sua concepção apresentou proposta conciliatória entre essas concepções. (Borges; Rothen, 2019).

O percurso histórico da avaliação institucional no Brasil não se iniciou em 2004 com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, pelo contrário é caracterizado por um longo período de rupturas e continuidades, avanços e retrocessos desde as primeiras experiências de avaliação institucional até os dias atuais com o SINAES, uma vez que essas iniciativas de avaliação partiram de um campo teórico heterogêneo, até mesmo contraditório.

Definir com exatidão onde surgem as primeiras experiências de avaliação institucional é uma tarefa incerta que exige questionamentos e nem sempre há unanimidades e consensos nas interpretações de quem as tenta compreender, assim como próprio das ciências humanas, por conseguinte o mesmo ocorre na avaliação institucional que também se apresenta como uma atividade revestida de posicionamentos e significados que a afastam de qualquer possibilidade de neutralidade, considerando que “dissenso e contradições são inerentes aos fenômenos sociais, e não seria diferente na educação” (Dias Sobrinho, 2004a, p. 705)

É oportuno indicar, ainda, que as universidades compromissadas com a qualidade social sempre se avaliaram e foram avaliadas (Dias Sobrinho, 1995). Portanto, é complexo afirmar com exatidão onde surgiram as primeiras iniciativas de avaliação institucional, ficando mais evidente e robusto na literatura da temática as iniciativas institucionalizadas pelo Estado. O que se indica sobre isto é que

Há conhecimento de iniciativas registradas na década de 1920, na década de 1940, na década de 1960 e, a mais importante, que serviu de

parâmetro para muitas políticas avaliativas, a da década de 1970, com a experiência da avaliação da pós-graduação promovida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. (Oliveira, 2024, p. 26)

De acordo com Franco (2012) a primeira tentativa sistematizada de implementar um processo de avaliação das instituições brasileira de ensino superior, foi uma iniciativa do Ministério da Educação-MEC com o intitulado Programa de Avaliação da Reforma Universitária-PARU de 1983.

Barreyro e Rothen (2008, p. 133) esclarecem que o PARU “foi desenvolvido no final do governo militar, em junho de 1983, por iniciativa do Conselho Federal de Educação (CFE)” proposto por Edson Machado de Souza a partir de suas experiências na avaliação da pós-graduação como diretor-geral da Comissão de Aperfeiçoamento do Pessoal Superior (CAPES). Edson Souza e mais sete membros compuseram o Grupo Gestor que

[...] tinha como objetivo conhecer as condições reais nas quais se realizavam as atividades de produção e disseminação do conhecimento do sistema de educação superior a necessidade de avaliar o sistema de educação superior nacional e incluía as instituições públicas e privadas. (Barreyro; Rothen, 2008, p. 133).

A proposta do PARU “considerava necessária a participação, especialmente, da comunidade acadêmica, [...] e de outros setores externos às instituições, sobretudo, na expressão de demandas e expectativas quanto ao papel da universidade e sua organização” (Barreyro; Rothen, 2008, p. 134). Os autores informam que o PARU considerava duas áreas: Gestão das Instituições de Ensino Superior (IES); e o processo de produção e disseminação do conhecimento.

Segundo as interpretações de Barreyro e Rothen (2008) o perfil dos membros do Grupo Gestor, envolvidos com a CAPES, atribui importantes aspectos ao PARU. “Isso imprimiu a ele caráter de busca, indagação, investigação que fundamentaria ações futuras, o que o diferencia de documentos afirmativos e propositivos posteriores” (Barreyro; Rothen, 2008, p. 135).

Barreyro e Rothen (2008) esclarecem, ainda, que a avaliação proposta pelo Programa foi entendida como uma forma de conhecimento da realidade institucional por meio de uma avaliação sistêmica que privilegiava a “avaliação interna” por meio da “avaliação institucional”, com ênfase na “participação da comunidade na realização de autoavaliação” (Barreyro; Rothen, 2008, p. 135). Entretanto, essa experiência durou apenas um ano e teve resultados inconclusos. (Barreyro; Rothen, 2008)

Mesmo com duração reduzida, o Programa deixou como legado a necessidade do compromisso “com a avaliação dos resultados da Gestão das Instituições de Educação Superior”, além disso essa breve experiência deixou claro que a “ênfase nos processos de gestão não significou a desvalorização dos procedimentos acadêmicos, mas na incorporação dessa dimensão na análise institucional” (Barreyro; Rothen, 2008, p. 135)

Além do PARU, abrimos um parêntese para outras duas importantes ocorrências, que apresentam mediações com a avaliação das IES, detalhadas por Barreyro e Rothen (2008) quanto a Comissão Nacional Para a Reformulação da Educação Superior –CNRES, em 1985, e o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior- GERES, em 1986.

A Comissão Nacional Para Reformulação da Educação Superior instituída pelo Decreto 91.177, de 29 de março de 1985, composta por 24 membros, visava a reformulação da educação superior no período de redemocratização do Brasil. A CNRES teve como principal produto o Relatório intitulado “uma nova política para a educação superior brasileira” que afirmava que não existiam fórmulas mágicas e nem a elaboração de uma nova lei resolveria os problemas da educação superior, sendo necessário uma nova política que priorizasse a autonomia universitária acompanhada “por um processo externo de avaliação baseado na valorização de mérito acadêmico” recomendados para o enfrentamento da crise da universidade brasileira. (Barreyro; Rothen, 2008).

Barreyro e Rothen (2008, p. 137) esclarecem que o referido documento apresentou além dos princípios norteadores¹⁴ “a proposta de reformulação do Conselho Federal de Educação, a relação entre autonomia e avaliação e a ideia da criação de um sistema de acreditação”. Além disso, “o documento introduzia pela primeira vez, a ideia de um órgão responsável pela avaliação – ou seja, uma ‘agência de avaliação’” termo que não foi utilizado na prática. (Barreyro; Rothen, 2008, p. 139).

Notemos que as orientações trazidas no documento sedimentaram o caminho das “reformas na educação” que se consolidaram na década de 1990, e na expansão da educação superior, impulsionada principalmente pelas IES privadas como indicado na seção 1, na qual a avaliação exerceu papel fundamental para justificar a “nova política para educação superior” e

¹⁴ Os sete princípios norteadores são: 1. Responsabilidade do poder público (financiar não necessariamente executar); 2. Adequação à realidade do País (formação profissional para o mercado; 3. Diversidade e Pluralidade (possibilidades de modelos organizacionais e institucionais); 4. Autonomia e democracia interna (liberdade administrativa, organizacional e na gestão de seus recursos); 5. Democratização do acesso (expansão e criação de outras modalidades de ensino); 6 Valorização do desempenho (mecanismos para considerar o mérito das instituições); 7. Eliminação dos aspectos corporativos e cartoriais (diminuição da ingerência dos Conselhos Profissionais. (Barreyro e Rothen, 2008).

para credenciamento¹⁵ e credenciamento¹⁶ das IES. Considerando que “a Comissão Nacional compreendia que a contrapartida da autonomia universitária seria o desempenho das instituições. [...] seria criado um sistema meritocrático que nortearia o financiamento estatal da educação superior” (Barreyro; Rothen, 2008, p. 141).

Outro destaque merecido acerca da revisão da função do Conselho Federal de Educação (CFE) pela Comissão Nacional que “propôs a reformulação do CFE, transferindo as suas atribuições casuísticas para o Ministério e as Universidades. A função do CFE seria a de realizar a avaliação por meio dos pares da Educação Superior”. (Barreyro; Rothen, 2008, p. 139).

O documento produzido pela Comissão Nacional, ainda, serviu como ponto de partida para o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (GERES). O GERES foi criado em 1986 e constituído por cinco membros ligados ao MEC e “tinha a função executiva de elaborar uma proposta de Reforma Universitária” com diretrizes correspondentes com às apresentadas pela Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior, com vinculação entre as duas propostas “sempre fazendo a comparação entre as suas ideias e as defendidas pela Comissão” que teve como produtos um texto introdutório, dois anexos e dois anteprojotos de Lei (reformulação das UF’s e reformulação da CFE). (Barreyro; Rothen, 2008, p. 142).

O consenso entre o GERES e a Comissão Nacional foi de que o Conselho Federal de Educação estava pesado demais por acumular excessivas funções burocráticas, entretanto o GERES não apontava para a conversão do Conselho Federal de Educação em agência avaliadora como fez a Comissão Nacional Para Reformulação da Educação Superior- CNRES, mas sim como órgão normativo com função deliberativa, deixando para a Secretária da Educação Superior- SESu a função avaliativa. (Barreyro; Rothen, 2008). Isso representou o início das tensões entre o caráter normativo/deliberativo *versus* caráter institucional de avaliação dos processos, no qual o Conselho Federal de Educação esteve no centro.

Notemos que os recortes apresentados pelos autores citados evidenciam que as disputas e tensões em torno dos modelos de avaliação da educação superior no Brasil expressam, na verdade, relações de poder que reconfiguram o próprio aparelho estatal responsável pela regulação do setor.

As reformulações, redirecionamentos e redistribuições das funções do Conselho Federal de Educação (CFE) não foram apenas ajustes administrativos, mas a materialização de projetos

¹⁵ Ato formal e legal que visa o reconhecimento das IES, essas devem apresentar documentação e incluir o PDI. As universidades privadas só poderão ser criadas a partir de credenciamento das suas IES e os cursos que a integrarão, com avaliações positivas do INEP e CAPES. (Leite, D. 2006)

¹⁶ Processo de renovação de credenciais das IES, que ocorre periodicamente. (Leite, D. 2006)

distintos de política educacional em disputa. De um lado, colocava-se a perspectiva formativa e institucional, defendida no âmbito do PARU, orientada à construção de processos avaliativos participativos e voltados ao fortalecimento institucional; de outro, consolidava-se uma racionalidade regulatória e meritocrática, alinhada aos mecanismos de controle e eficiência que ganhavam força no contexto das reformas do Estado e da expansão da lógica de mercado, racionalidade que se expressa nas continuidades e rupturas entre o CNRES e o GERES e que marca profundamente a década de 1980.

Embora nem a Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (CNRES) nem o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (GERES) estivessem circunscritos especificamente ao campo da avaliação, suas proposições envolveram redefinições estruturais para a educação superior como um todo, afetando diretamente a avaliação institucional. Conforme sintetizado no quadro a seguir.

Quadro 11- Perspectivas de avaliação- educação superior no Brasil (década 1980)

Ano	Orgão/ Composição	Iniciativa	Produtos	Bases	Revisão Do CFE
1985	CNRES 24 membros	MEC Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985	Documento: “Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira”	7 Princípios norteadores ¹⁷	Agência Avaliadora Avaliação conduzida entre pares
1986	GERES 5 membros	MEC Portaria nº 100, de 6 de fevereiro de 1986	1 texto introdutório; 2 anexos; 2 anteprojetos de lei	Parte do Documento elaborado pelo CNRES	Restrita ao ato normativo Avaliação conduzida pela SESu

Fonte: elaboração própria (2025), com base em Barreyro e Rothen (2008).

Notemos que, ambas iniciativas convergiram para realinhamentos significativos na forma de compreender e operacionalizar a avaliação das IES, sobretudo ao revisitar as funções atribuídas ao CFE considerado à época um órgão “pesado”, sobrecarregado pela acumulação de competências burocráticas e avaliativas. Assim, as diferentes orientações políticas e técnicas que atravessaram CNRES e GERES se traduziram em disputas por hegemonia na definição do papel da avaliação no sistema brasileiro.

Outro evento emblemático no campo da avaliação da educação superior, além dos já mencionados, é a experiência interna de avaliação da Unicamp, destacada por Dias Sobrinho (1995) como a primeira experiência completa de avaliação institucional realizada por uma

¹⁷ Ver nota explicativa nº 14 (página 94)

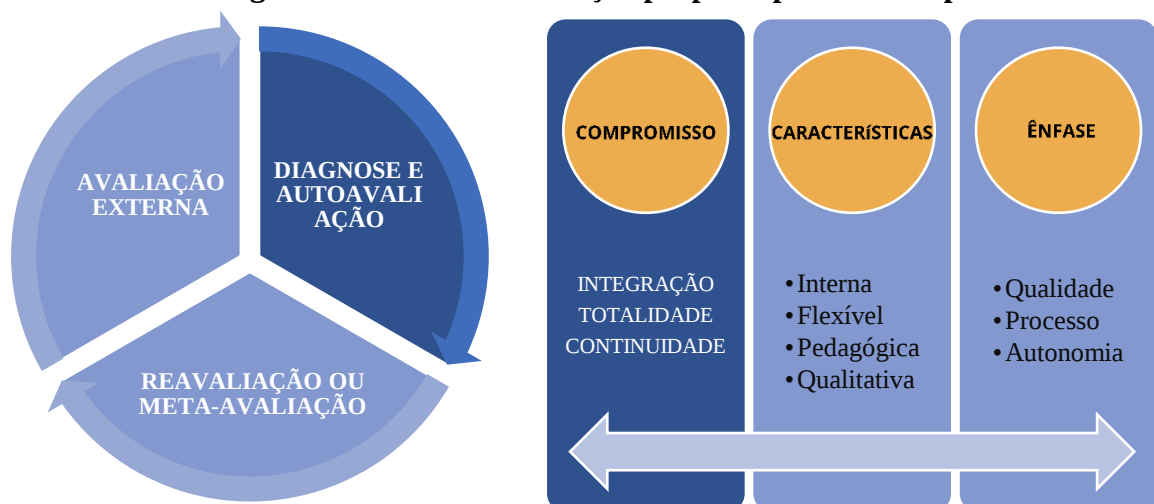
universidade brasileira, ocorrida entre 1991 e 1993. Para o autor, esse período constitui o primeiro ciclo avaliativo formalmente concluído por uma instituição de ensino superior no país.

Dias Sobrinho (1995) argumenta que a complexidade das dinâmicas científicas e pedagógicas, combinada com o fortalecimento institucional e com a reorganização das relações sociais e de trabalho na universidade, serviu de base para a elaboração da estrutura formal, legal e normativa da Unicamp. Esse dinamismo institucional favoreceu, também, a emergência de espaços democráticos de participação na vida social e pública da universidade, tanto em suas dimensões acadêmicas quanto organizativas.

O autor destaca, ainda, que a necessidade de definir prioridades institucionais diante das restrições orçamentárias enfrentadas pelas universidades públicas naquela década funcionou como motor para o fortalecimento da autonomia universitária. Contudo, essa autonomia foi acompanhada por um movimento simultâneo de responsabilização, no qual a gestão pública passou a ser cobrada pela eficiência e pela qualidade. Assim, a avaliação institucional, embora fortalecesse práticas democráticas e participativas no interior da universidade, também foi atravessada por contradições estruturais, ao atribuir às instituições maior autonomia ao mesmo tempo em que reforçava mecanismos de controle sobre sua atuação.

O referido modelo apresentado por Dias Sobrinho (1995) se realizava em três etapas principais: 1. Diagnose e Autoavaliação; 2. Avaliação externa¹⁸; 3. Reavaliação ou Meta-avaliação. Em síntese, o modelo pode ser representado pela imagem a seguir

Figura 3- Modelo de avaliação proposto pela Unicamp



Fonte: Elaboração própria (2025), com base em Dias Sobrinho (1995)

¹⁸ Realizada pelos pares de outras universidades e especialistas da área. (Dias sobrinho, 1995)

Segundo o autor a etapa da autoavaliação institucional era bem sistematizada e orientava as demais etapas, definida como

É a fase interna, em que os agentes da Universidade estabelecem os bancos de dados e informações, consolidam esses estudos de forma coerente e sobretudo se manifestam valorativamente a respeito da soma de indicadores e descrições. A autoavaliação, referida a estruturas e não a indivíduos, requer amplo envolvimento da comunidade em esforços coletivos de discussão e reflexão que resultem em consensos sobre significados principais da realidade avaliada (Dias Sobrinho, 1995, 49)

Com base nisso, cremos que o modelo de avaliação da Unicamp, embora seja uma proposta interna e autônoma e não uma iniciativa estatal, merece destaque por duas razões principais. Primeiro pelo seu objetivo de promoção da qualidade institucional de caráter processual e formativo com ênfase qualitativa (qualidade social), pautada por um sentido pedagógico e flexível diante dos objetivos institucionais. Segundo por ter inspirado outras universidades brasileiras, na década de 1990 e posteriormente ter influenciado a formulação e implantação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), proposto pelo MEC em 1993, conforme esclarecido por Dias Sobrinho (1995).

Acerca da experiência relatada acima é possível destacar que pode ser compreendida sob as análises de Oliveira (2024, p. 32) que considera que “as experiências efetivas de avaliação institucional, até aquele momento, configuraram-se em casos de experiências isoladas de universidades”. Ainda segundo o autor, o PAIUB se tornou um programa nacional de livre adesão das universidades como resultado dos debates entre a Comissão Nacional de Avaliação, Comitê Assessor e a comunidade acadêmica que resultou na proposta para avaliação das IES, dividida em referências teóricas e orientações de implementação. (Oliveira, 2024).

A Comissão Nacional e o Comitê Assessor (Leite, D. 2005, p. 21) e (Barreyro; Rothen 2008) tiveram como fruto um documento com uma proposta de avaliação das IES. Essa iniciativa se tornou o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).

O PAIUB previa ciclos avaliativo de dois anos em três fases principais: Avaliação Interna, Avaliação Externa e Reavaliação. Constituía-se como um ato voluntário que buscava o autoconhecimento institucional, na qual as universidades públicas reconheciam a necessidade de avaliação institucional conduzida internamente para melhoria institucional. (Oliveira, 2024)

Surge o instrumento de avaliação em 1995 intitulado de Exame Nacional de Cursos (ENC). De iniciativa estatal se propunha em avaliar os cursos a partir do desempenho dos

estudantes por meio da aplicação de uma prova de conhecimentos relativos ao curso, aplicado a estudantes concluintes, que ficou conhecido como “Provão”. (Franco, 2012).

O Exame Nacional de Cursos foi instituído pela Lei nº 9.131/95 concebido como instrumento complementar de avaliação. A implantação do “Provão” ocorreu sob contestação e mobilização da comunidade acadêmica. Se por um lado, o PAIUB “continuou a ser implementado em algumas IES públicas, no entanto, seu financiamento foi descontinuado” (Oliveira, 2024, p. 36). Por outro, o Exame Nacional dos Cursos (ENC) foi “gradualmente efetivado como o instrumento central da avaliação da Educação Superior brasileira a partir de 1996, vigorando até 2003” (Dias Sobrinho, 2010, p. 203).

Ainda na mesma década de 1990 surge a Avaliação das Condições de Oferta, também denominada Avaliação das Condições de Ensino (ACE) que consiste em visitas de professores de todas as áreas para avaliarem as condições de funcionamento dos cursos (Franco, 2012). O autor esclarece que

Essas avaliações serviam para a tomada de decisão a respeito da autorização de cursos novos (resultando na possibilidade legal de sua oferta por uma instituição de ensino superior, caso essa não gozasse de autonomia universitária) ou para o seu reconhecimento oficial, o que confere legalidade ao diploma emitido (Franco, 2021, p. 10)

As críticas feitas pela equipe do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com destaque para o Ministro da Educação Paulo Renato de Sousa, ex-reitor da Unicamp, indicavam que o PAIUB não oferecia um panorama geral do ensino superior por focalizar em uma instituição, assim não tinha condições de subsidiar o Ministério da Educação (MEC) na formulação de políticas públicas para a educação superior. Entretanto o que se via de fato foram as inevitáveis comparações e ranqueamento das instituições e a ampla divulgação pela mídia desses dados, o que promoveu a lógica de comparação e competitividade entre as universidades públicas e deu destaque para as instituições privadas melhores avaliadas. (Oliveira, 2024)

Dias Sobrinho (2010) avalia que a combinação entres os instrumentos (ACE e ENC), serviu de base para atos regulatórios, de credenciamento/recredenciamento das instituições e o reconhecimento de cursos, o que ocorreu de fato foi a redução do fenômeno complexo da avaliação ao “Provão”. Desse modo, tratou-se de um enorme equivoco que tendeu por diminuir a aprendizagem ao desempenho dos alunos e restringir os fins da formação integral à capacitação técnico-profissional, além de esvaziar o sentido de qualidade de curso, cercear a autonomia didático-pedagógica e inibir a autoavaliação das instituições.

O Exame Nacional dos Cursos (ENC), nasce em meio ao início das reformas de Estado no Brasil na onda de privatizações da educação e desresponsabilização do Estado sobre as políticas sociais, como já visto. Analisado de forma crítica e por fatores extrínsecos a avaliação institucional, o Exame Nacional dos Cursos (ENC) parece “favorecer a expansão privada¹⁹ e o enfraquecimento dos sentidos públicos e sociais da educação; ser um instrumento autoritário, imposto de cima para baixo sem discussão na sociedade e participação da comunidade acadêmico-científica” (Dias Sobrinho, 2010, p. 206).

Dias Sobrinho (1999) discute a matriz teórica e ideológica de exames gerais, no qual analisa o exemplo do Exame Nacional dos Cursos O autor tece as seguintes críticas ao “Provão”

Quero deixar bastante claro que as considerações que aqui estou fazendo dizem respeito a uma modalidade avaliativa tomada isoladamente e que vem sendo apresentada pela imprensa e socialmente entendida praticamente como, senão a única, de longe a principal fonte dos efeitos práticos da avaliação sobre o ensino de graduação e cujos resultados teriam validade indiscutível. O Provão passa por ser a única avaliação do ensino superior, base para decisões políticas e econômicas a respeito da educação superior. Adotá-la como a única e suficiente é possivelmente o seu maior problema. (Dias Sobrinho, 1999, p. 38)

O autor explicita que as universidades compromissadas com a qualidade social sempre se avaliaram e foram avaliadas, mas foi com o Exame Nacional dos Cursos, amplamente divulgado pela mídia, que a avaliação institucional parece ter surgido sem precedentes, como um inesperado truque de magia retirado da cartola do Estado, que agora julgava necessário avaliar a qualidade das universidades, acusadas de avessas à avaliação. O substrato da concepção da avaliação das universidades é a uma concepção de sociedade e de educação. Nesse sentido, qual a concepção que reveste a avaliação da educação superior? (Dias Sobrinho, 1999, 2003a)

Diante das excessivas críticas acumuladas acerca do Exame Nacional dos Cursos que, tanto por parte das IES avaliadas quanto dos especialistas que acompanham a dinâmica da avaliação institucional desde a década de 1980 com o PARU e posteriormente com o PAIUB, apontam que o conhecido “Provão” se configura em um modelo de avaliação regulatória e insuficiente. (Borges; Rothen, 2019).

Para retomarmos o que foi exposto até aqui organizamos o percurso da avaliação institucional em um quadro que traz as primeiras experiências de avaliação institucional das universidades brasileiras. Como é possível observar a diante

¹⁹ “Este fenômeno interessa ao setor privado. Afinal, uma boa situação no ranking produz uma imagem favorável no mercado, aumenta a atratividade e os benefícios econômicos” (Dias Sobrinho, 2010, p. 207).

Quadro 12- Experiências de avaliação institucional nas/das universidades no Brasil

ANO/ PERÍODO	PROGRAMA/ EXPERIENCIA	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	INICIATIVA
1983	PARU	Viés formativo Avaliação sistêmica Ênfase para “avaliação interna” Caráter emancipatório Reflexivo	Estatal Conselho Federal de Educação (CFE)
1991	UNICAMP	Promoção da qualidade social Sentido pedagógico Flexibilidade Processual e contínuo Ênfase qualitativa	Autônoma/Interna
1993	PAIUB	Influenciado pelas experiências de Portugal, França e Holanda Caráter formativo Aspectos pedagógicos	Estatal/Facultativo MEC
1995	ENC	Qualidade Total Sentido de controle Promove <i>rankings</i> Estático e inflexível Ênfase quantitativa	Estatal

Fonte: elaboração própria (2025), com base em Dias Sobrinho (1995,1999); Barreyro e Rothen (2008) e Oliveira (2024).

A síntese apresentada no quadro evidencia que a avaliação institucional no Brasil se constituiu de forma marcada por tensões: enquanto experiências como o PARU, a Unicamp e o PAIUB buscaram uma perspectiva formativa e voltada ao fortalecimento da autonomia universitária, o ENC consolidou uma lógica de controle e mensuração alinhada às reformas neoliberais dos anos 1990. Essas iniciativas revelam projetos distintos de Estado disputando a orientação da avaliação, produzindo uma trajetória contraditória que, justamente por seus limites e conflitos, levou à criação da CEA em 2003.

Diante das críticas ao Provão e às concepções de avaliação institucional como pauta no cenário nacional foi instituída a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior – CEA, em 2003, com objetivo de analisar e propor novas diretrizes para o processo de avaliação da Educação Superior.

Na próxima seção, sintetizamos como as concepções de avaliação institucional se apresentam e qual papel assume a autoavaliação institucional nessas configurações. Neste sentido o movimento ocorrido na avaliação institucional pode ser capturado e expresso pela imagem a seguir:

Figura 4- Ilustração do movimento da avaliação institucional (1993-2004)



Legenda da imagem:

	Limites das Instituições de Ensino Superior (IES)
	Limites do Estado
	Avaliação Institucional (realizada internamente pelas IES)
AAI	Autoavaliação Institucional
ACE	Avaliação das Condições de Ensino
ENC	Exame Nacional de Cursos “Provão”
AIE	Avaliação Institucional Externa
AE	Avaliação dos Estudantes
AC	Avaliação dos Cursos

Fonte: elaboração própria (2025), com base em Dias Sobrinho (1995) e Oliveira (2023, 2024)

A figura permite visualizar, de maneira sintética, o movimento histórico que desloca a avaliação institucional de um processo predominantemente interno, característico do PAIUB nos anos 1990, para um modelo progressivamente centralizado pelo Estado, conforme descrevem Gomes (2003) e Oliveira (2024).

Embora muitas universidades tenham resistido ao Exame Nacional de Cursos (ENC), mantendo práticas próprias de autoavaliação, o avanço do chamado “Estado Avaliador”, na formulação de Dias Sobrinho (1999), redefiniu progressivamente os limites da autonomia institucional. A imagem ilustra justamente esse deslocamento: de uma avaliação concebida como prática formativa e autônoma para um sistema estruturado por dispositivos estatais que coordenam, regulam e condicionam os processos avaliativos das IES, culminando no SINAES em 2004, que integra, articula e regula os diferentes instrumentos avaliativos.

Essas experiências de avaliação institucional marcam o campo teórico-epistemológico no Brasil desde a década de 1980. Dessa dinâmica emergem duas concepções fundamentais: de um lado, a avaliação formativa e emancipatória; de outro, a avaliação regulatória, estruturada em dispositivos de controle e responsabilização. (Borges; Rothen, 2019). Essa dualidade

constitui o eixo que atravessa a construção das políticas de avaliação no país, configurando um terreno de disputas que se mantém até o presente

3.3 Concepções e tensões na avaliação institucional brasileira

O percurso histórico da avaliação institucional no Brasil revela a coexistência e o confronto entre perspectivas formativas e regulatórias. Compreender como essas concepções se constituíram e se tensionaram ao longo do tempo é essencial para analisar o deslocamento da avaliação institucional, que inicialmente foi impulsionada pelas próprias IES, até a conformação da autoavaliação institucional no âmbito do SINAES. É nesse movimento que se evidenciam disputas por autonomia, mecanismos de controle, sentidos de qualidade e os limites entre avaliação pedagógica e avaliação estatal.

Considerando o conjunto de significados atribuídos aos processos avaliativos no âmbito do SINAES e da literatura especializada, buscamos compreender de forma crítica o uso da expressão autoavaliação institucional, termo adotado ao longo desta pesquisa. Tal escolha não pretende sugerir que se trate de um processo plenamente autônomo, mas, ao contrário, evidenciar a tensão constitutiva que o atravessa: de um lado, o sentido formativo e participativo historicamente associado ao conceito de autoavaliação; de outro, as orientações externas que, na prática, condicionam e moldam o desenvolvimento dessa atividade nas instituições públicas.

Ao explicitar essa tensão, buscamos ressaltar que o uso do termo ultrapassa uma definição meramente conceitual, expressando antes uma compreensão analítica sobre o modo como a autoavaliação é produzida. Trata-se de um processo simultaneamente interno, na medida em que mobiliza sujeitos, práticas e concepções próprias da instituição, mas externamente orientado, por responder a demandas, diretrizes e racionalidades impostas pelos mecanismos oficiais de avaliação e regulação. Essa compreensão constitui a base para analisar como diferentes autores abordam as concepções e práticas de avaliação institucional.

As tensões inicialmente delineadas permitem, assim, contextualizar o uso da expressão autoavaliação institucional, articulando dimensões internas e externas do processo avaliativo. Nesse sentido, recorreremos às definições propostas por Denise Leite (2006), que compreende a autoavaliação institucional como

Processo interno de avaliação que é realizado por sujeitos interessados na instituição envolvidos como avaliadores e avaliados, isto é, eles são não só sujeitos mas também parte do objeto de avaliação. Assim, um processo de auto-análise é realizado pela comunidade envolvida, destacando pontos fortes e pontos fracos de suas realizações com vistas à melhoria da qualidade do seu fazer institucional, com vistas à superação de fragilidades e dificuldades diagnosticadas. (Leite, 2006, p. 466)

Recorremos a mesma autora para definir, ainda, Avaliação Interna como

Processo interno de avaliação de uma instituição orientado externamente e operado por comissões próprias para este fim ou produzido e “promovido pela comunidade acadêmica segundo seus conceitos, seu ritmo, suas finalidades e suas regras”. Notas: “existe forte possibilidade de o processo ser participativo, dirigido ao social e destinado aos próprios sujeitos para efeitos de melhoria institucional, individual e coletiva. Isto estaria mais de acordo com os costumes acadêmicos, fundados nos princípios da autonomia e zelosos das práticas da colegialidade e das práticas democráticas institucionais”. (Leite, 2006, p. 466)

A partir dessas definições, compreendemos que os termos autoavaliação institucional e avaliação interna, embora próximos, não são sinônimos, tampouco são neutros: cada um expressa concepções específicas sobre o grau de autonomia do processo e as relações entre avaliação e regulação. Na perspectiva de Leite (2006), ambos remetem a processos avaliativos conduzidos no interior da instituição, porém diferem quanto à origem das orientações e ao nível de participação dos sujeitos.

Nessa direção, e considerando a perspectiva marxiana de que as teorias são abstrações construídas a partir do movimento real, entendemos que as concepções de avaliação só podem ser apreendidas quando vinculadas às práticas que as produzem. Como enfatiza Dias Sobrinho (1995, p. 42), “o processo é um dinamismo que constrói a sua teoria no mesmo gesto que faz emergir a prática”. Essa compreensão permite situar a avaliação institucional não apenas como um conjunto de técnicas, mas como uma prática social historicamente produzida, que expressa interesses, disputas e finalidades distintas.

A partir dessa chave analítica, Ribeiro (2015) propõe que os modelos de avaliação institucional se dividem em dois grandes grupos, conforme suas finalidades e fundamentos epistemológicos. A diferença central entre eles se expressa tanto na concepção filosófica quanto na postura metodológica dos avaliadores, refletindo-se na condução do processo e na forma de utilização dos resultados (Ribeiro, 2015, p. 149). Assim, consolidam-se dois grandes eixos: (1) os modelos educativos ou formativos e (2) os modelos regulatórios.

Os modelos de avaliação institucional formativos apresentam foco em análise qualitativas e têm a finalidade de desenvolver, orientar e melhorar o trabalho dos sujeitos e da instituição avaliada como todo, sendo realizada de forma democrática e participativa. Enquanto os modelos regulatórios têm ênfase em análises quantitativas e têm finalidade assegurar que as regras (exigências legais, normas, orientações, etc.) sejam cumpridas, sendo tecnocrática e centralizadoras. (Ribeiro, 2015).

Em meio a essas tensões surgem iniciativas voltadas à sistematização e a necessidade de articular os modelos formativos e regulatórios na avaliação institucional. Em 2003, foi instituída a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA) com objetivo de analisar e propor novas diretrizes para o processo de avaliação da Educação Superior. Em 2004, a CEA produziu um documento intitulado ‘SINAES: da concepção à regulamentação’ que apresenta a proposta do sistema de avaliação que articule as dimensões da avaliação educativa e formativa e regulação, concebido como um conjunto de concepções e práticas que orientam os procedimentos, operacionalização dos processos de avaliação do SINAES. (Ribeiro, 2015)

Além da distinção proposta por Ribeiro (2015), Ristoff (2024) contribui para aprofundar essas tensões ao apresentar um conjunto de dicotomias que historicamente atravessam o campo da avaliação institucional: formativa ou somativa; quantitativa ou qualitativa; interna ou externa; integrada ou pontual. Essas oposições não configuram apenas diferenças metodológicas, mas expressam projetos distintos de universidade e de intervenção estatal. Essas dicotomias também ajudam a compreender como essas disputas marcam a agenda da Comissão Especial de Avaliação (CEA), portanto na formulação do SINAES.

A dicotomia expressa entre a avaliação formativa ou avaliação somativa, como descreve Ristoff (2024), representa uma das tensões centrais na avaliação institucional. A avaliação formativa, concentra-se nos processos e utiliza predominantemente métodos qualitativos, oferecendo análises detalhadas dos pontos fortes e fracos do objeto avaliado, com o objetivo de informar gestores e atores diretamente envolvidos sobre aspectos que podem ser melhorados, “O usuário principal dos resultados da avaliação formativa é a comunidade interna e não a externa, não os formuladores de macropolíticas públicas ou a sociedade em geral”. (Ristoff, 2024, p.56). Por outro lado, a avaliação somativa busca fornecer informações para agentes externos, servindo de base para decisões regulatórias, como credenciamento, credenciamento ou autorização de cursos e instituições, e geralmente se expressa por meio de resultados quantitativos e sínteses que informam a sociedade sobre a situação da IES.

Ristoff (2024) observa que no contexto brasileiro, a institucionalização da avaliação periódica, especialmente após o PAIUB e a LDB (Lei nº 9.394/96), evidenciou a necessidade de articular avaliação formativa e somativa, integrando o aperfeiçoamento interno com exigências regulatórias, o que demonstra como esses pares de concepções coexistem e se complementam nos modelos avaliativos. O que representa que historicamente a autoavaliação institucional se desloca e se recontextualiza diante de outros elementos mais amplos de avaliação. O autor acrescenta, ainda, que

A diferença básica entre os dois tipos de avaliação está no objetivo. No primeiro caso, o que se busca é informação para o objeto avaliado, para que os envolvidos, em especial os seus gestores e toma dores de decisão, possam atuar no sentido de aperfeiçoar métodos, processos, rotinas e, por consequência os produtos gerados. No segundo caso, busca-se informação sobre o objeto avaliado, para que agentes externos possam tomar decisões tais como aprovar, reprovar, credenciar, recredenciar ou descredenciar, autorizar, não autorizar, reconhecer renovar reconhecimento, acreditar conceder selo de qualidade, regular etc. No primeiro caso, quem toma decisões é o público interno, no segundo, o público externo - público esse em geral - preocupado em ter uma síntese minimalista e grosseira que lhe permita dizer afinal "aprovado" ou "reprovado". (Ristoff, 2024, p. 57-58)

A dicotomia quantitativa ou qualitativa, presente desde as primeiras discussões da CEA, evidencia uma tensão central na avaliação institucional (Ristoff, 2024). A avaliação quantitativa, inspirada em modelos anglo-americanos, utiliza indicadores, mensurações e classificações numéricas, sendo especialmente útil em contextos de grande escala e para decisões externas de regulação e accountability. Por sua vez, a avaliação qualitativa, predominante em modelos francês e holandês, se concentra em descrições detalhadas e interpretações das experiências dos atores envolvidos, permitindo captar dimensões mais complexas dos processos educacionais.

Ristoff (2024) destaca que a CEA compreendeu a necessidade de integração entre essas abordagens. O SINAES adotou uso de informações quantitativas e procedimentos qualitativos de interpretação e valoração tanto na autoavaliação quanto na avaliação externa, garantindo que diferentes dimensões do ensino superior fossem consideradas. (SINAES, 2004; Ristoff, 2024).

A dicotomia avaliação interna ou avaliação externa surge como um ponto de conflito recorrente entre diferentes projetos de regulação e de autonomia universitária. Nesse contexto, a CEA expressa a “convicção de que a autoavaliação tinha uma função eminentemente formativa e que, portanto, por si só, era inadequada para a tarefa de regular o sistema e, por outro, chamando atenção para as farras determinações de limites e possibilidades impostas pela legislação brasileira no campo da educação superior” (Ristoff, 2024, p. 69).

Esse posicionamento evidencia que, embora a avaliação interna seja essencial para o aprimoramento das instituições, ela se articula a mecanismos externos de regulação, expressando a tensão permanente entre autonomia acadêmica e controle estatal.

É nesse contexto que se insere a formulação do SINAES, cuja concepção, segundo Ristoff (2024), foi orientada por alguns pontos essenciais definidos pela CEA, a saber:

- I- A titularidade da avaliação deveria pertencer a IES e não ao MEC;
- II- A autoavaliação deveria ser o ponto de partida da avaliação institucional, precedendo a avaliação externa
- III- A autoavaliação deveria ser orientada em torno das outras dimensões da avaliação institucional externa, “sem restrições quanto a possibilidade de propor novas dimensões, indicadores e mesmo instrumentos” (Ristoff, 2024, p. 76);
- IV- A autoavaliação deveria ser coordenada por Comissão Institucional, com autonomia;
- V- A autoavaliação deveria ser participativa, permanente e contínua;
- VI- A autoavaliação deveria gerar relatório descritivo detalhado;
- VII- A “Autoavaliação, embora independente, não ficaria completamente desvinculada das ações regulatórias, devendo sempre ter uma importante função na autorregulação das IES” (Ristoff, 2024, p. 76)

De acordo com a CEA, a avaliação institucional deveria equilibrar a função formativa da autoavaliação interna com o caráter regulatório da avaliação externa. Embora o Estado regule o sistema, isso não se confunde com identificar pontos fortes e fracos ou aperfeiçoar processos acadêmicos e administrativos. (Ristoff, 2024) A CEA destacou que a avaliação externa deve ir além de indicadores preestabelecidos, incluindo “análises criteriosas, estabelecer correlações, contextualizar e produzir inferências e juízos devidamente sustentados na realidade observada” (SINAES, 2004, p. 118).

A distinção entre avaliação integrada e a pontual surge como outra tensão fundamental na concepção e implementação dos processos avaliativos, refletindo a dificuldade de capturar a complexidade das instituições de forma completa. Nesse sentido, como bem observa Ristoff “a sensação era de que a avaliação, tal qual ela estava sendo executada pelo MEC, era fragmentada, tópica, produzindo imagens distorcidas da complexidade institucional e dos cursos, vistos e avaliados a partir de dados parciais, incompletos e sem confiabilidade” (Ristoff, 2024, p. 85). Assim, o SINAES, em sua concepção original, teria a intenção de superar a avaliação pontual e fragmentada, como no “Provão”, buscando um modelo mais articulado e consistente (SINAES, 2004; Ristoff, 2024).

Concepção também defendida por Dias Sobrinho (1995) ao defender que a avaliação institucional deve ser entendida como um processo de construção e de aperfeiçoamento permanente de qualidade, não como um atributo estático e definitivo, mas como processo de

aperfeiçoamento da qualidade institucional construída por meio de um conjunto de atividades e debates. Para o autor, deve somar-se a esse aspecto processual a ênfase qualitativa, visto que

A Avaliação Institucional não é instrumento de medida, para exposição individual ou coletiva das fragilidades e carências. Ela é essencialmente formativa e se integra a um conjunto de ações pedagógicas, articuladas e globais, tendo em vista a promoção da qualidade, segundo critérios e juízos de valor da comunidade científica interna e externa e sempre levando em conta as demandas da sociedade. (Dias Sobrinho, 1995, p. 49)

Em síntese, segundo Ristoff (2024), as quatro dicotomias da avaliação institucional no Brasil revelam tensões centrais na concepção original do SINAES. Nas dicotomias de avaliação formativa ou avaliação somativa; avaliação quantitativa ou avaliação qualitativa; e avaliação interna ou avaliação externa, os polos não se anulam; pelo contrário, a CEA buscou integrá-los, aproveitando seus aspectos complementares. Enquanto no caso da avaliação integrada e avaliação pontual, a concepção oficial do SINAES buscou formular um modelo ideal de avaliação contínua e articulada, excluindo a fragmentação pontual das outras experiências de avaliação das instituições de ensino superior.

De acordo com Oliveira (2024) a formulação do SINAES constituiu uma tentativa de atribuir caráter emancipatório e formativo a avaliação da educação superior. A proposta original do SINAES preconiza que a autoavaliação institucional (ou avaliação institucional interna) deveria apresentar centralidade na totalidade e integração com os outros eixos (avaliação dos cursos e avaliação dos estudantes).

3.4 Marcos regulatórios do SINAES: A autoavaliação em questão

Apontadas as articulações entre as diferentes concepções de avaliação institucional, torna-se possível contextualizar a criação do SINAES e a função da autoavaliação institucional. Como resultado dessas discussões, a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA) estruturou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

De acordo com o artigo 1º, § 1º da referida lei, o SINAES tem como objetivos a melhoria da qualidade da Educação Superior, a orientação da expansão de sua oferta, o aumento permanente da eficácia institucional e da efetividade acadêmica e social, e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e da responsabilidade social das instituições de ensino superior. Isso se dá por meio da valorização de sua missão pública, da promoção de valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, e da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Brasil, 2004).

Entre os elementos previstos na Lei 10.861/2004, destaca-se o inciso III do Art. 10, segundo o qual o protocolo deve incluir “a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes” (Brasil, 2004). Dessa forma, a norma garante que o processo de melhoria seja estruturado, monitorável e atribua responsabilidades claras à gestão institucional.

O documento, de 2004, intitulado SINAES: Avaliação da Educação Superior (1ª versão) constitui a primeira versão operacional dos instrumentos do SINAES, enquanto a versão, de 2009, chamada SINAES: Da concepção à regulamentação ampliou e revisou suas orientações, incorporando ajustes metodológicos e detalhando procedimentos e indicadores iniciais para a autoavaliação institucional.

A legislação que institui o SINAES definiu os princípios gerais da avaliação institucional, estabelecendo diretrizes e a estrutura do sistema, mas sem detalhar todos os procedimentos internos, como a autoavaliação. A operacionalização do sistema foi posteriormente regulamentada por instrumentos normativos publicados em 2004 e atualizados em 2009, os quais estabeleceram procedimentos e indicadores iniciais para a condução da autoavaliação institucional.

Em ambas versões, o SINAES estabelece que a avaliação não deve ser entendida apenas como uma questão técnica, pois representa um instrumento de poder que não pode ser considerado neutro. Assim, as “reformas” na avaliação institucional previstas pelo SINAES devem abranger simultaneamente dimensões técnicas, éticas e políticas. Recomenda ainda que

A avaliação precisa ter uma legitimidade técnica, assegurada pela teoria, pelos procedimentos metodológicos adequados, pela elaboração correta dos instrumentos [...]. Entretanto, por mais importantes que sejam o rigor e os procedimentos científicos em avaliação, estes não sustentam a noção para que a avaliação possa ser considerada uma ciência e tampouco assegura que seus resultados tragam certezas autoevidentes, embora se espere que produzam uma visão crível e coerente (Brasil, 2009, p. 100)

A compreensão de que a avaliação envolve dimensões que superam o âmbito estritamente técnico também é encontrada em Borges e Rothen (2020), para quem a avaliação institucional não pode ser entendida como uma atividade mecânica; ao contrário, ela é forjada nas relações de poder e nas tensões que atravessam o campo avaliativo, influenciada por aspectos políticos e técnicos que incidem sobre as políticas de avaliação no Brasil. Assim, reconhecer o caráter político da avaliação institucional nos conduz à necessidade de considerar também os marcos jurídico-legais que orientam sua adequação no âmbito do SINAES.

Podemos evidenciar que as primeiras reconfigurações do SINAES ocorreram entre 2007 e 2008, sendo firmadas na 5ª edição do documento “SINAES: da concepção à regulamentação”

(Brasil, 2009), revisado e ampliado. Nesse novo marco, afirma-se que “o ponto de partida dos processos que constituem o sistema avaliativo se situa em cada instituição de educação superior”, estabelecendo-se a autoavaliação como procedimento trienal obrigatório e como etapa inicial do ciclo regulatório.

A autoavaliação institucional é apresentada em uma posição estratégica, funcionando como um instrumento de autoconhecimento institucional e como uma dimensão da avaliação institucional, assim como a avaliação institucional externa. Ela deve permitir, que a própria instituição identifique suas potencialidades e fragilidades, fornecendo subsídios para a planejamento, melhoria contínua e adequação às exigências legais e aos indicadores de qualidade definidos pelo sistema. Embora essa formulação sugira um reforço da centralidade institucional no processo avaliativo, a análise histórica revela transformações mais profundas e ambíguas. O período inaugura um movimento de padronização normativa e de vinculação explícita da autoavaliação às exigências regulatórias do Estado.

Nesse contexto, a autoavaliação do SINAES se articula à lógica regulatória, fornecendo dados, indicadores e formatos que reforçam processos de controle e alinhamento institucional. O resultado é uma relação contraditória e complexa, na qual a retórica democrática não desaparece, mas é tensionada, limitada ou subordinada às exigências regulatórias. (Oliveira, 2023, 2024). Diante disso, torna-se pertinente distinguir dois momentos históricos:

- I. SINAES – concepção original (2004): orientado por flexibilidade procedimental, ênfase formativa e autonomia das IES.
- II. SINAES – reconfiguração (2009): marcado por fixação de ciclos, ampliação de portarias normativas e fortalecimento do uso da autoavaliação como dispositivo de regulação.

Observamos que, o documento de 2009 apresenta um detalhamento crescente dos procedimentos relacionados à autoavaliação institucional, resultando em um processo mais técnico e menos flexível, na medida em que novas normas passaram a regulamentar de modo mais preciso esse eixo do SINAES. Paralelamente, verifica-se a incorporação de outros elementos ao sistema por meio de portarias normativas.

A primeira versão do SINAES, de 2004, estabeleceu o arcabouço conceitual do sistema, definindo os componentes centrais da avaliação (planejamento institucional, ensino, pesquisa, extensão, gestão e responsabilidade social), apresentando as dimensões como categorias gerais para orientar a autoavaliação e a avaliação externa. A versão de 2009 refinou e operacionalizou

essas dimensões, incluindo indicadores, eixos e orientações detalhadas para o Relato Institucional e a avaliação externa, organizando a avaliação institucional em 10 dimensões distribuídas nos componentes centrais: planejamento e avaliação institucional, ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão e infraestrutura. Cada dimensão inclui indicadores específicos, orientando a autoavaliação, a avaliação externa e o Relato Institucional, como sintetizado a seguir.

Quadro 13- Dimensões da avaliação institucional SINAES (2009)

Dimensão	Foco principal
1. Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)	Objetivos da instituição, coerência com missão, estratégias de longo prazo e planejamento institucional.
2. Políticas de ensino, pesquisa, extensão e inovação	Planejamento e execução de políticas acadêmicas integradas, alinhadas à missão e ao PDI.
3. Organização e gestão institucional	Estrutura administrativa, processos de tomada de decisão, gestão participativa e eficiência organizacional.
4. Desenvolvimento institucional	Capacitação e valorização do corpo docente e técnico-administrativo, infraestrutura e recursos.
5. Políticas de pessoal	Seleção, desenvolvimento, avaliação e valorização de professores e técnicos administrativos.
6. Infraestrutura física, tecnológica e de informação	Condições de laboratórios, salas de aula, bibliotecas, recursos digitais e tecnológicos.
7. Planejamento e avaliação institucional	Sistemas de autoavaliação, indicadores de desempenho e mecanismos de controle e melhoria contínua.
8. Responsabilidade social e relação com a comunidade	Impacto da instituição na sociedade, ações de extensão, parcerias e compromisso social.
9. Atendimento aos discentes	Políticas de ingresso, acompanhamento, apoio pedagógico e serviços estudantis.
10. Resultados e desempenho institucional	Avaliação de indicadores acadêmicos e administrativos, qualidade do ensino, produção científica, e satisfação da comunidade.

Fonte: elaboração própria (2025), com base em SINAES (2009)

Os dez eixos sintetizam os principais parâmetros da avaliação institucional, articulando missão, planejamento e resultados em um ciclo contínuo de gestão. O ponto de partida é a coerência entre a missão institucional e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que orienta as políticas de ensino, pesquisa, extensão e inovação e estabelece as bases da organização e da gestão. Esses elementos se desdobram no desenvolvimento institucional, especialmente na formação e valorização de docentes e técnicos, bem como na infraestrutura.

A avaliação contempla as políticas de pessoal, voltadas à seleção, desenvolvimento e reconhecimento dos profissionais que sustentam a instituição. Ela é complementada pelos processos de planejamento e autoavaliação, que monitoram indicadores e orientam melhorias; pelo compromisso de responsabilidade social e interação com a comunidade; pelo atendimento aos discentes; e pelos resultados institucionais, que expressam desempenho acadêmico, produção científica, qualidade da formação e satisfação da comunidade.

Quadro 14- Regulação da Avaliação da Educação Superior no Brasil (2003-2024)

ANO	INSTRUMENTOS LEGAIS E NORMATIVOS
2003	Portaria MEC/SESu nº 11, de 28 de abril de 2003 (Brasil, 2003a); Portaria MEC/SESu nº 19 de 27 de maio de 2003 (BRASIL, 2003b) dão início à geração do SINAES com a realização de estudos pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA)
2004	Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004 (Brasil, 2004b) deu início à regulamentação dos procedimentos de avaliação do SINAES
2004	Portaria do MEC nº 2.051/2004 (Brasil, 2004b) orienta que as comissões colham e analisem informações dentro da IES, dialogando com os demais setores, seu relatório final é dirigido ao governo
2004	Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e dá outras providências.
2006	O Decreto nº 5.773/2006²⁰ (Brasil, 2006) De acordo com o disposto no art. 1º do Decreto nº 5.773/2006 (BRASIL 2006): § 1º A regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de Educação Superior e de cursos de graduação e sequenciais. § 2º A supervisão será realizada a fim de zelar pela conformidade da oferta de Educação Superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável. § 3º A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da Educação Superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade. Com base no art. 5º, § 2º, inciso VII e art. 6º, inciso III, do Decreto nº 5.773/2006 (Brasil, 2006) Registre-se que tanto a Seres quanto o CNE têm o poder de propor “protocolo de compromisso para que a IES supere determinadas falhas”.
2006	Portaria MEC nº 300/2006 institui instrumentos específicos de avaliação externa.
2006	Portaria MEC nº 1.027/2006 organiza o Banco de Avaliadores do SINAES (BASis)
2007	Portaria Normativa nº 40/2007 (Brasil, 2007) , que institui o sistema eletrônico e-MEC ; republicada em 2010, em seu art. 17-K diz que tais relatórios devem estar disponíveis aos agentes do governo, no caso as Comissões Externas de Avaliação.
2007	Portaria Normativa nº 1 de 10/01/2007 define o ciclo avaliativo trienal
2007	Portaria Normativa nº 2 de 10/01/2007 estabelece regras para avaliação da EAD .
2008	Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008 (DOU nº 150, de 6/8/2008, seção 1, p.19) regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores (CPC), para fins dos processos de renovação e reconhecimento.
2008	Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008 (DOU nº 173, de 8/9/2008, seção1, p. 13) institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC).
2008	Portaria nº 1.264/2008 aprova novo instrumento de Avaliação Institucional Externa com foco ampliado nas dimensões institucionais, articulação com o PDI e uso dos resultados da avaliação.
2009	Portaria Normativa nº 10/2009 define critérios para dispensa de avaliação in loco
2012	Projeto de Lei nº 4.372/2012 (Brasil, 2012) , que propõe a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes) e dá outras providências
2014	Portaria nº 92/20142 (Brasil, 2014) prevê que as IES devam produzir, a partir de sua publicação, um Relato Institucional no Eixo Planejamento e Avaliação, documento considerado uma inovação no instrumento de Avaliação Institucional Externa.
2014	Nota Técnica INEP/DAES/CONAES Nº 062 define a estrutura e o conteúdo do Relato Institucional
2014	Nota Técnica INEP/DAES/CONAES Nº 065 Roteiro para o Relatório de Autoavaliação Institucional
2024	Portaria nº 611/2024 dispõe sobre o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) das Licenciaturas

Fonte: elaboração própria, (2024), com base no SINAES (2004, 2009)

²⁰ Ficou conhecido como “Decreto Ponte”, e transferiu parte das competências do Conselho Nacional de Educação-CNE à SESu/MEC, houve disputa de interpretação entre a presidência desse Conselho e a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação/Conjur/ MEC.

O Quadro 14 apresenta a trajetória de institucionalização e consolidação do SINAES, destacando os principais instrumentos legais e normativos que, desde 2003, estruturam os processos de avaliação, regulação e supervisão da educação superior no Brasil. Observa-se um movimento progressivo que vai da fase inicial de formulação e regulamentação do sistema, com a criação do SINAES e a definição de seus procedimentos avaliativos, à ampliação e sofisticação dos instrumentos de avaliação institucional, externa e interna, bem como à integração desses resultados aos processos decisórios do Estado. Nesse percurso, ganham centralidade mecanismos como o ciclo avaliativo, os indicadores de desempenho (CPC e IGC), a profissionalização da avaliação e a exigência de documentos estratégicos, como o Relato Institucional, evidenciando o fortalecimento da lógica avaliativa como eixo da governança da educação superior.

Diante do conjunto de dispositivos legais e normativos que estruturam o SINAES e conformam a prática da autoavaliação institucional, torna-se necessário analisar esses instrumentos para evidenciar como cada um deles contribui para o desenho regulatório vigente. A seguir, apresentamos um quadro síntese dos principais marcos legais, cuja organização servirá de base para orientar as análises desenvolvidas nessa, assim como, na próxima seção, especialmente no que se refere aos deslocamentos conceituais e procedimentais que incidem sobre a autoavaliação.

Conforme previsto na Lei do SINAES, a autoavaliação institucional integra o conjunto de procedimentos avaliativos estabelecidos pelo sistema, compondo, de forma articulada, a avaliação interna e a avaliação externa das instituições (art. 3º, § 2º). Sua função não se reduz a uma etapa isolada, mas constitui um dos eixos centrais do modelo, responsável por fornecer subsídios para a compreensão da instituição em suas múltiplas dimensões e para a integração com os demais componentes do SINAES, como a avaliação dos cursos e a avaliação do desempenho dos estudantes. (Brasil, 2004, SINAES, 2004)

Nessa perspectiva, a autoavaliação assume um caráter eminentemente educativo, voltado à melhoria contínua e à autorregulação institucional. Ao buscar apreender a cultura, os processos e as práticas de cada instituição, ela se configura como um espaço de reflexão crítica, capaz de articular diagnóstico, participação e planejamento, reafirmando seu papel de dimensão estruturante do sistema e não apenas de um procedimento técnico ou burocrático. (Borges e Rothen, 2019).

A autoavaliação institucional deve buscar compreender a cultura e a vida de cada instituição em suas múltiplas manifestações. As comparações devem ser, sobretudo, internas, devendo ser evitados os rankings e classificações pelas notas, menções e distintos códigos

numéricos, alfabéticos e outros. Todos os dados essenciais e pertinentes e as apreciações e críticas devem ser consolidados em relatórios, os quais, uma vez discutidos e aprovados pela comunidade, tornam-se documentos oficiais e públicos. (Brasil, 2009, p. 113)

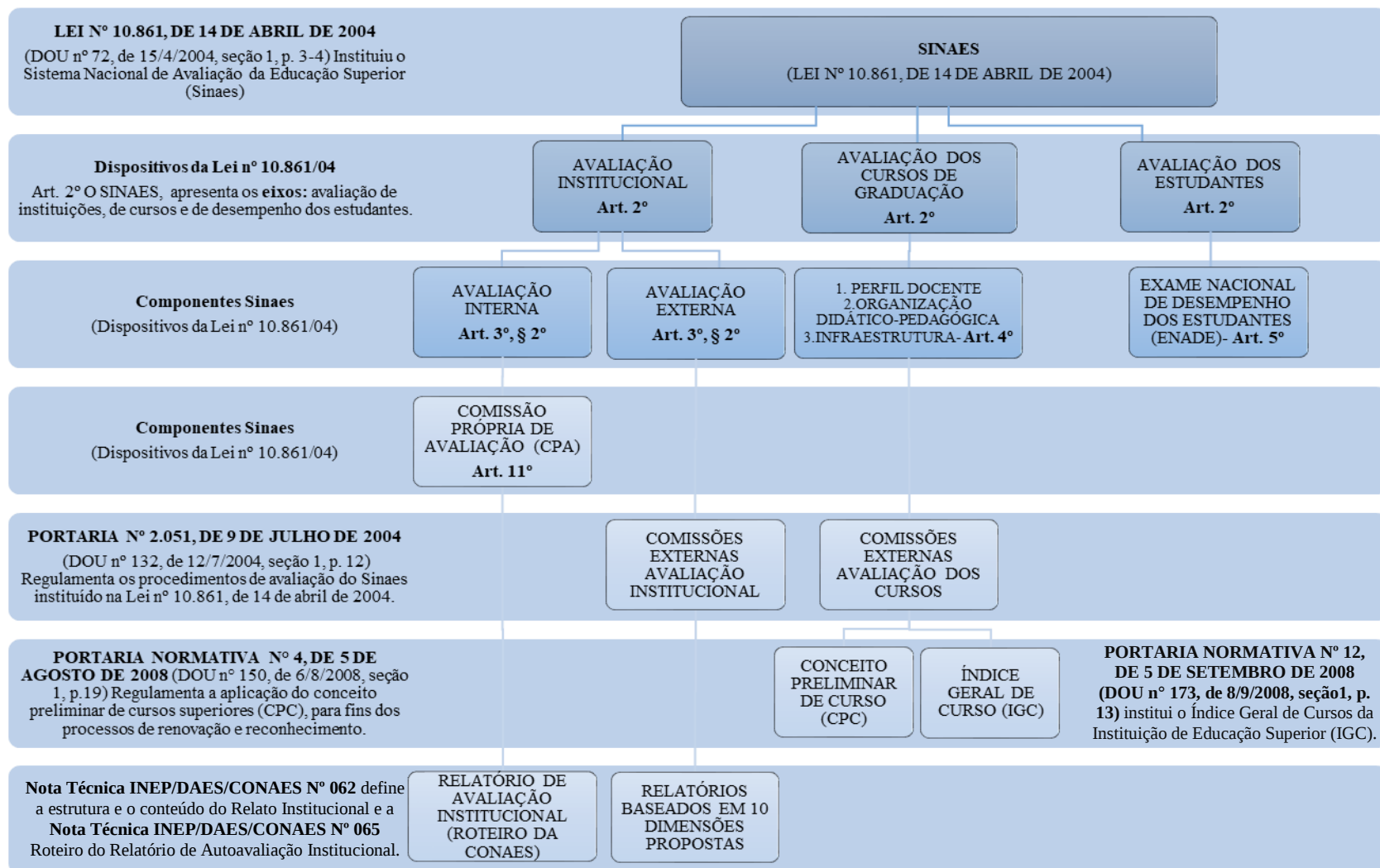
Oliveira (2024) avalia que

Por ser uma avaliação processual, depreende-se da autoavaliação institucional seu caráter eminentemente formativo, formulado sobre premissas que envolvem a investigação crítica, o envolvimento político, a participação democrática, o diálogo, o senso crítico, a autonomia para tomar decisões e a capacidade de transformação da realidade local, tendo em vista a melhora da qualidade dos processos educativos, de acordo com critérios estabelecidos pela própria comunidade, levando em consideração as características específicas da instituição, sua missão e importância social no contexto em que se encontra inserida. Desse modo, o processo de autoavaliação institucional constitui-se, ao menos em teoria, enquanto espaço de possibilidade para a prática da avaliação emancipatória por excelência. (Oliveira, 2024, p. 80)

A passagem destaca de maneira clara a concepção de autoavaliação institucional presente nos documentos oficiais do SINAES, evidenciando seu caráter formativo, democrático e participativo. Trata-se de um processo que, em sua formulação, busca promover a reflexão crítica e a autonomia institucional, justificando, assim, a centralidade que a autoavaliação ocupa na estruturação do sistema. Em teoria, ela constitui o espaço privilegiado para práticas avaliativas de natureza emancipatória, capazes de articular diagnóstico, participação e transformação institucional.

Convém lembrar, entretanto, que a autoavaliação institucional, embora concebida como dimensão estruturante do SINAES, integra um conjunto mais amplo de procedimentos e dispositivos que compõem o sistema. Assim, mesmo que o foco analítico deste estudo recaia sobre a autoavaliação, torna-se necessário apresentar um panorama geral da estrutura normativa do SINAES, de modo a situar essa dimensão no interior da lógica sistêmica que a sustenta. Para tanto, sintetizamos seus principais instrumentos legais em um organograma ilustrativo, apresentado a seguir.

Figura 5- Organograma SINAES



Fonte: elaboração própria (2024), com base no SINAES (2009)

O organograma evidencia como o SINAES se estrutura por meio de um arcabouço normativo detalhado, no qual diferentes instrumentos legais se articulam para conformar um sistema de avaliação integrado, porém hierarquizado. Ao dispor leis, portarias, notas técnicas e instrumentos operacionais em uma mesma visualização, torna-se possível perceber a lógica de encadeamento entre concepção, regulamentação e procedimentos, revelando que a autoavaliação institucional não atua de forma isolada, mas como parte de um mecanismo complexo de coordenação estatal.

Desse modo, por meio da ilustração gráfica podemos observar que a autonomia conferida às instituições é simultaneamente moldada por diretrizes centrais que orientam, padronizam e, em certa medida, condicionam os processos avaliativos, antecipando as tensões discutidas nas seções seguintes entre função formativa e função regulatória.

Nessa configuração, o papel das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) torna-se especialmente relevante. Criadas pelo art. 11 da Lei nº 10.861/2004 e responsáveis por coordenar o processo interno de avaliação, essas comissões deveriam funcionar como espaços institucionais de reflexão, sistematização e diálogo (Leite, 2010). Contudo, como observa Sousa (2018), cumprir formalmente os dispositivos legais não garante que a autoavaliação cumpra sua função institucional. Para o autor, o compromisso com a qualidade depende da capacidade das CPAs de problematizar a crescente incorporação de concepções de qualidade orientadas por métricas e resultados, características do modelo gerencial, em detrimento de análises mais amplas sobre processos e práticas institucionais.

A tensão entre as exigências legais e o potencial formativo da avaliação produz um dilema central: a autoavaliação só pode atuar como instrumento de gestão pedagógica se preservar seu caráter reflexivo e emancipatório. Entretanto, observa-se frequentemente o enfraquecimento da atuação das CPAs, cuja prática tende a se concentrar no atendimento das demandas regulatórias externas, reduzindo sua capacidade de fomentar debates internos qualificados. (Leite, 2010, Sousa, 2018). A esse quadro soma-se o problema da alta rotatividade de membros, identificado por Oliveira (2023), que compromete a continuidade das ações, altera prioridades e dificulta a consolidação de interpretações consistentes sobre os dados e resultados produzidos.

Diante desses desafios, autores como Goulart (2018), Gomes (2021) e Oliveira (2023) convergem ao afirmar que uma avaliação verdadeiramente formativa e emancipatória exige o fortalecimento da autoavaliação como espaço de participação democrática, diálogo e autonomia. Tais princípios, contudo, contrastam com a lógica verticalizada e burocrática

que tem orientado parte das práticas avaliativas, aproximando a autoavaliação de dinâmicas de controle e responsabilização típicas das reformas gerenciais.

Essa tensão entre dimensão formativa e regulatória não é meramente conjuntural, mas estruturante do próprio modelo vigente. Como aponta Ristoff (2024, p. 83), a relação entre avaliação interna e externa pressupõe complementaridade, na medida em que “embora sirvam a diferentes senhores, ambas podem se nutrir de vários instrumentos comuns e complementares”.

A ambiguidade identificada pelo autor acima evidencia que a autoavaliação institucional permanece situada em um campo de disputas, no qual sentidos e funções são continuamente reconfigurados. É nesse cenário que emergem indícios mais amplos de transformação, nos quais o reforço do viés regulatório e o enfraquecimento do caráter pedagógico da autoavaliação se articulam com a incorporação progressiva de premissas da Nova Gestão Pública no âmbito das políticas de educação superior, tema analisado na seção seguinte.

3.5 Resignificações na Autoavaliação Institucional: Sinais da Nova Gestão Pública

O avanço de uma racionalidade gerencial tem orientado as políticas públicas no Brasil desde os anos 1990, marcada por ênfase em métricas, resultados, eficiência e controle. No âmbito do SINAES, essa racionalidade contribuiu para deslocar a autoavaliação de seu projeto original, centrado na reflexão coletiva e na emancipação institucional, para um modelo orientado pela lógica do desempenho, no qual a avaliação tende a funcionar como instrumento de monitoramento, comparação e regulação das instituições de ensino superior, especialmente as universidades públicas.

Nessa direção, Gonçalves Filho (2016) observa que o atual modelo de regulação se estrutura a partir de parâmetros filosóficos ancorados na racionalidade instrumental e no domínio técnico, orientado à eficácia e à mensuração. Seus parâmetros políticos, por sua vez, derivam do chamado Estado Avaliador, que introduz nas universidades valores de competitividade, produtividade e individualismo, impulsionados pelo uso intensivo de indicadores, testes, provas e padrões quantitativos próprio da lógica do “prestador de contas”.

Com o enfraquecimento do Estado de Bem-Estar e a retração das políticas públicas sob ajustes fiscais, esse Estado Avaliador passa a ocupar um lugar central na reorganização da educação superior. Dias Sobrinho (1999, 2003b) enfatiza que, nesse contexto, “a

avaliação entendida como mecanismo de regulação e controle tem centralidade nas reformas da educação superior” (Dias Sobrinho, 2003b, p. 33). Em texto posterior, o autor reforça que as avaliações governamentais se concentram quase exclusivamente em processos externos, somativos, orientados por resultados e comparações, com efeitos diretos na indução da competitividade e na ordenação do sistema (Dias Sobrinho, 2004a).

Essa orientação produz o fortalecimento de mecanismos de accountability regulatória, que se tornam critérios centrais da avaliação especialmente a partir das últimas décadas do século XX. A diminuição progressiva dos recursos públicos, combinada à pressão por eficiência e produtividade, consolida uma lógica na qual medir resultados e demonstrar desempenho passa a ser requisito para legitimar a atuação das instituições, reforçando a centralização normativo-regulatória e o uso de métricas como forma de controle. (Dias Sobrinho, 2003b; 2004a; Oliveira, 2023)

Essas transformações do papel do Estado se materializam diretamente no funcionamento da autoavaliação, na medida em que seus instrumentos, finalidades e usos passam a refletir a lógica gerencial de eficiência, resultados e controle

Outro elemento importante nesse processo é a crescente incorporação da ideia de autorregulação. Embora concebida como prática formativa e autônoma, a autoavaliação institucional assume caráter contraditório ao tornar-se obrigatória para fins de credenciamento, credenciamento e autorização de funcionamento das IES (Goulart, 2018).

A transição da forte intervenção estatal presente nos Exames Nacionais de Cursos (ENC) para a ênfase na autoavaliação institucional no SINAES também revela esse reposicionamento. Embora a proposta original da Comissão Especial de Avaliação (CEA) previsse maior flexibilidade metodológica e buscasse fortalecer práticas participativas e emancipadoras, sua força normativa foi gradualmente reduzida entre 2007 e 2008, culminando no novo documento do SINAES (2009). Esse processo contribuiu para o esvaziamento do caráter formativo da autoavaliação e para sua reconfiguração como mecanismo de supervisão e controle.

Em síntese, os aspectos identificados na literatura apontam para um processo de crescente racionalização gerencial da avaliação institucional, caracterizado pelo foco em resultados, intensificação da pressão regulatória, burocratização dos procedimentos e centralidade das métricas.

Estudos como os de Gomes (2021) e Oliveira (2023) evidenciam como a autoavaliação passa a ser utilizada estrategicamente como instrumento de controle e

alinhamento às demandas regulatórias, afastando-se de sua função formativa original. De modo convergente, análises meta-avaliativas, como as de Goulart (2018), ressaltam fragilidades na participação e distorções decorrentes do uso predominantemente operacional e gerencial dos processos avaliativos. Além disso, Monteiro (2021) aponta que a atuação das CPAs é cada vez mais condicionada por exigências normativas e administrativas, reforçando a lógica de accountability que permeia o sistema. Esses elementos, tomados em conjunto, configuram um cenário em que a autoavaliação se distancia de sua concepção inicial e passa a operar sob parâmetros próprios da racionalidade gerencial.

Ainda que esses estudos não utilizem explicitamente a categoria “Nova Gestão Pública”, seus resultados evidenciam elementos estruturantes dessa lógica, permitindo interpretá-los como sinais de sua presença na condução da autoavaliação institucional.

Assim, o conjunto de evidências presentes na literatura demonstra que a autoavaliação institucional vem sendo progressivamente reconfigurada sob uma lógica orientada ao controle, à mensuração e aos resultados, marcada por pressões regulatórias, centralização normativa e crescente burocratização dos processos. Esse movimento, ao fragilizar a participação e esvaziar o potencial formativo e emancipatório inicialmente pretendido pelo SINAES, indica a emergência de novas formas de condução da avaliação e revela transformações estruturais em curso. É nesse cenário que se tornam visíveis as reconfigurações da autoavaliação institucional.

A transição entre a versão original do SINAES e a versão vigente é assinalada por duas normativas de 2008 que introduzem novos instrumentos de avaliação. A Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008 (DOU nº 150, de 6/8/2008, seção 1, p.19) regulamentou a aplicação do Conceito Preliminar de Cursos Superiores (CPC) para fins dos processos de renovação e reconhecimento de cursos. Já a Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008 (DOU nº 173, de 8/9/2008, seção 1, p. 13) instituiu o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC), criando um indicador institucional agregado.

Ambas as portarias introduzem novos parâmetros de desempenho que passam a orientar, ainda que indiretamente, a condução das autoavaliações internas. A presença desses indicadores reforça a formalização da autoavaliação e sua vinculação a requisitos externos, deslocando parcialmente sua função originária voltada à reflexão interna e à melhoria institucional. A seguir, apresenta-se uma síntese dos dois documentos na ilustração abaixo.

Figura 6- Aspectos originais e as reconfigurações do SINAES

Fonte: Elaboração própria (2025), com base no SINAES (2009)

Embora as portarias normativas de 2008 não integrem diretamente o conjunto documental da autoavaliação e, por esse motivo, não tenham sido incluídas no corpus analisado nessa seção, seus desdobramentos incidem de maneira significativa sobre o processo autoavaliativo das instituições.

Vale destacar, ainda, que na concepção original do SINAES (2004), os ciclos avaliativos poderiam estender-se por até três anos, sendo concebidos como processos contínuos e permanentes. Nesse modelo inicial, havia relativa flexibilidade, uma vez que a autoavaliação deveria ser articulada às necessidades específicas de cada instituição. Assim, os indicadores propostos pela CONAES tinham caráter orientador, sem impor prazos uniformes ou padronização obrigatória entre as IES, preservando sua autonomia para organizar o processo avaliativo.

Esse cenário é alterado com a Portaria Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2007, que estabelece o ciclo avaliativo trienal obrigatório. A partir dessa normativa, todas as instituições de educação superior passam a seguir um mesmo cronograma e a submeter-se ao ciclo avaliativo de forma padronizada. Embora a autoavaliação continue a ser apresentada como o ponto de partida do ciclo, sua realização torna-se condição formal para os atos regulatórios, perdendo parte da flexibilidade prevista na formulação original do SINAES.

Somam-se a isto outros aspectos que sofreram reconfigurações dos instrumentos e a criação de novos que foram inseridos na revisão do documento. O que notamos no documento “SINAES: da concepção à regulamentação”, de 2009, é a extensa coletânea de novas regulamentações em torno do SINAES com o acréscimo de leis, portarias e decretos.

É importante destacar que a autoavaliação institucional passa a relacionar-se obrigatoriamente com o Plano de Desenvolvimento Institucional das IES, com a avaliação externa e com o Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área, conhecido por Paideia (Gomes, 2021; Monteiro, 2021).

O Paideia, desde a formulação original do SINAES, foi concebido como um instrumento de apoio à autoavaliação institucional, por meio da aplicação de provas a uma amostra de estudantes, localizados no meio e no fim de seus cursos, em áreas do conhecimento determinadas pela CONAES. Contudo, o documento de 2009 reduz a abrangência do Paideia, apresentando-o como experimental e sem regulamentações consolidadas, tornando sua proposta menos detalhada e completa, um movimento que contraria a tendência de maior detalhamento teórico-metodológico que a autoavaliação passa a ganhar no mesmo período. (Gomes, 2021; Oliveira, 2023).

Entendemos que a redução da centralidade do Paideia no documento de 2009 não pode ser compreendida apenas como uma indefinição técnica ou como uma etapa transitória de consolidação do SINAES. Ao caracterizá-lo como experimental e ao esvaziar seu detalhamento teórico-metodológico, o documento desloca o eixo da avaliação da aprendizagem e do desenvolvimento educacional para instrumentos mais diretamente vinculados à regulação institucional. Esse movimento sugere uma inflexão no próprio desenho do sistema, no qual a autoavaliação tende a perder espaço como prática reflexiva articulada à formação discente, ao passo que se fortalecem mecanismos avaliativos com maior capacidade de padronização, comparabilidade e controle externo.

O documento aponta, ainda, que é necessário combinar regulação e avaliação educativa por meio da responsabilidade compartilhada com o Estado, instituições e a sociedade. Aspecto reforçado pelo trecho que diz que,

A criação de um sistema, combinando regulação e avaliação educativa, em suas dimensões interna e externa, deve ser de responsabilidade compartilhada do Estado e das instituições, mas interessa também e sobretudo à população, que tem os direitos de contar com um sistema educativo que cumpra com os principais anseios e necessidades mais gerais da sociedade, e de saber como as instituições estão realizando seus

mandatos sociais relativos ao avanço do conhecimento e à formação de cidadãos que também sejam bons profissionais. (Brasil, 2009, p. 30)

Dessa forma, é possível observar que as primeiras reconfigurações mais significativas do SINAES ocorreram entre 2007 e 2008, sendo posteriormente consolidadas no documento *SINAES: da concepção à regulamentação*, de 2009. (Dias Sobrinho, 2010; Catani & Sousa, 2011; Barreyro, 2014). Embora muitas dessas mudanças não incidam diretamente sobre o processo de autoavaliação, elas o afetam de maneira estrutural ao reordenar o sistema como um todo, reduzindo o grau de flexibilidade originalmente previsto e aproximando-o de uma lógica regulatória mais rígida. (Lima, 2013; Sousa, 2016). Assim, a autoavaliação passa a se distanciar progressivamente de sua concepção inaugural, centrada na reflexão interna e no aprimoramento institucional, e a integrar um modelo mais formalizado, padronizado e orientado ao atendimento de requisitos normativos.

As reconfigurações ocorridas no SINAES ao longo dos anos não apenas alteraram instrumentos e procedimentos, mas também produziram uma mudança mais profunda no modo como a autoavaliação institucional passou a ser compreendida e conduzida. Esse movimento evidencia a emergência de uma racionalidade gerencial, típica da Nova Gestão Pública, que progressivamente desloca o sentido original da avaliação formativa para fins de monitoramento, eficiência e controle.

A leitura do documento *SINAES: da concepção à regulamentação* (2009) permite identificar que as mudanças ocorridas entre 2007 e 2008 não se limitam à introdução de novos instrumentos ou à reorganização administrativa do sistema. Trata-se de um processo de reordenamento que redefine as relações entre avaliação, regulação e supervisão, conferindo maior centralidade ao Estado na condução e no uso dos resultados avaliativos. Nesse contexto, a autoavaliação institucional passa a operar sob condicionantes normativos mais rígidos, o que restringe sua autonomia e a aproxima de uma lógica de conformidade institucional.

Para compreendermos melhor esse processo, é fundamental observarmos como a literatura especializada tem analisado a incorporação de valores como eficiência, eficácia, produtividade e racionalização dos recursos nos processos avaliativos, indicando que a autoavaliação, mesmo quando não é diretamente modificada por normativas específicas, passa a operar sob novas expectativas e finalidades alinhadas ao modelo gerencial.

Segundo Santos (2021), a competência econômica no contexto educacional se caracteriza pela eficiência na captação e utilização de recursos econômicos, financeiros e

técnicos para alcançar os objetivos do sistema educacional. Mesmo em cenários de escassez de recursos, essa competência é essencial para os gestores, permitindo viabilizar as atividades educacionais e assegurar o funcionamento e a preservação das instituições, ainda que a educação superior não tenha finalidade lucrativa.

Outro aspecto relevante apontado por Santos (2021) é a transparência. A autora defende que a comunicação com a sociedade constitui “um meio democrático de participação e tem o objetivo de mediar conflitos entre a instituição e os cidadãos, por meio de princípios de ética, eficiência e transparência”. Contudo, em sua tese, demonstra que a principal exigência de transparência no âmbito da avaliação institucional concentra-se na dimensão 10 do SINAES, referente à responsabilidade financeira, com “sugestões de ações acerca da publicidade do orçamento público, critérios de distribuição, equipamentos e infraestrutura física” e à execução orçamentária e financeira das instituições federais (Santos, 2021, p. 252).

Concordamos que a transparência é um princípio fundamental para a democratização da gestão e para o fortalecimento da relação entre a instituição e a sociedade; entretanto, quando fortemente alinhada à lógica da prestação de contas e à centralidade do orçamento, tende a ser ressignificada como instrumento de controle, subordinando a avaliação institucional a critérios de eficiência, produtividade e racionalidade gerencial, em detrimento de uma perspectiva formativa, crítica e emancipatória.

Na mesma direção, Goulart (2018) aponta que a avaliação institucional, ao se centrar em instrumentos de regulação e controle, reforça uma lógica de eficiência e eficácia institucional. Nesse modelo meritocrático, a qualidade é medida por indicadores de produtividade, eficiência e eficácia, orientando-se pela fragmentação da realidade avaliada e pelo cumprimento de normas, favorecendo a perspectiva do Estado avaliador e controlador.

Gomes (2021) amplia a crítica, indicando que, sob a ideologia neoliberal, a educação superior passa a ser concebida como um bem privado, com maior ênfase na eficiência gerencial dos recursos públicos e na prestação de contas, enquanto a regulação do Estado se limita à fiscalização e controle. Nesse cenário, prevalece uma ciência direcionada pela economia e uma neoprofissionalização do sistema, baseada no imediatismo pragmático e no racionalismo efficientista.

Em diálogo com essa perspectiva, Oliveira (2023) observa nos relatos de Institutos Federais que a autoavaliação é simultaneamente atribuída a finalidades formativas e participativas e a propriedades próprias da racionalidade neoliberal, como a eficiência na

distribuição de recursos, a prestação de contas à sociedade e a utilização da avaliação como instrumento de gestão e planejamento. Assim, a perspectiva de eficiência se torna um eixo central, tensionando-se com os ideais democráticos e participativos da autoavaliação, evidenciando o conflito entre a função formativa e os imperativos da racionalidade gerencial.

Em consonância com essa análise, para Goulart (2018, p, 29) “a avaliação, é quantitativa, controladora e fiscalizadora, para efeito de comparações e classificações úteis ao mercado” com objetivo de regular as instituições “às normas e ao conjunto de determinantes burocráticos e políticos” onde as avaliações atuam como mecanismo de controle e a prestação de contas para mensuração dos resultados, realizando-se como atividade técnica. (Goulart, 2018)

Na compreensão de Oliveira (2023) a avaliação das universidades é usada pelo governo como forma de garantir que as instituições prestem contas à sociedade e para regular seu funcionamento. Esse papel é enfatizado por políticas neoliberais, que priorizam eficiência, resultados mensuráveis e responsabilização institucional. Ou seja, avaliar uma universidade não é só olhar para a qualidade do ensino; é também uma ferramenta de controle. O autor reforça o caráter ambíguo da autoavaliação em sua tese de doutoramento

Fica evidente o caráter democrático, participativo e formativo que é atribuído à autoavaliação, enquanto potencial ferramenta que ajude a IES a promover a transformação social pretendida em sua missão, mas também fica evidente que à mesma avaliação são atribuídas propriedades e finalidades características da **racionalidade neoliberal**, como valores atrelados à eficácia e à **eficiência** na distribuição de recursos, bem como, **à prestação de contas** à sociedade e como estrito instrumento para a gestão e planejamento. (Oliveira, 2023, p. 184, grifo nosso)

Segundo Fontes Filho (2023) a autoavaliação institucional é essencial para a melhoria contínua da qualidade do ensino, pesquisa e extensão, permitindo identificar pontos fortes, desafios e fornecer subsídios para o planejamento estratégico. A ausência dos seus resultados compromete a compreensão da evolução da instituição e pode afetar a transparência e prestação de contas à comunidade acadêmica e à sociedade. Por isso, a CPA deve conduzir o processo de forma proativa, ajustando cronogramas e metodologias para garantir a continuidade da avaliação “com responsabilidade, transparência e compromisso com a excelência educacional” (Fontes Filho, 2023, p. 84)

Por outro lado, Oliveira (2023) assume posição crítica sobre a autoavaliação institucional, expressando mais uma vez a ambiguidade da prestação de contas ao entender

que a CPA deve utilizar estratégias para a divulgação e discussão crítica dos resultados do processo de autoavaliação como forma de prestação de contas perante ao público interessado, mas não em um sentido de responsabilização, mas de que suas vozes sejam consideradas e compreendidas, assim, “incentivar a participação crítica e responsável, legitimando a avaliação” (Oliveira, 2023, p. 31)

À luz dessas considerações, algumas mudanças regulatórias aprofundaram essa lógica de prestação de contas e controle institucional externo, especialmente com a ampliação de normativas de 2014, que serão analisadas na próxima seção. A revisão dos instrumentos de avaliação reforçou a centralidade do PDI como eixo estruturante da governança acadêmica, exigindo maior precisão na definição de metas, indicadores e evidências documentais. Mais do que declarar diretrizes, as instituições passaram a ter de comprovar a aderência entre seus projetos e as práticas efetivamente implementadas, o que ampliou a articulação entre missão, planejamento e resultados mensuráveis. (Oliveira, 2024)

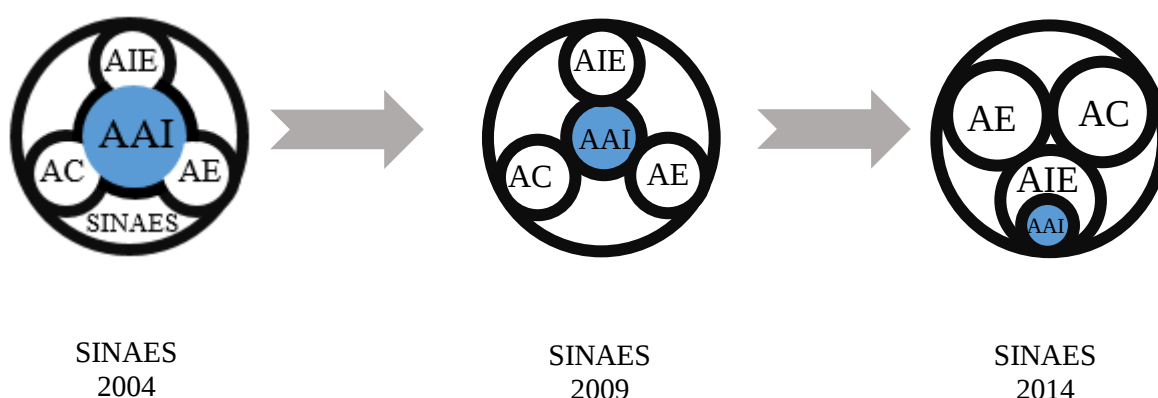
Outro aspecto que se recontextualiza é o papel dos processos de autoavaliação institucional. O novo marco regulatório atribui à Comissão Própria de Avaliação (CPA) responsabilidades formais na condução da autoavaliação e na produção de relatórios institucionais que passam a integrar os processos de avaliação externa, regulação e supervisão da educação superior, conforme estabelecido pela Lei nº 10.861/2004 e detalhado em normativas posteriores.

Nesse sentido, a exigência de documentos como o Relatório de Autoavaliação e o Relato Institucional, disponibilizados no sistema e-MEC e utilizados pelas comissões externas de avaliação, reposiciona a CPA como instância produtora de diagnósticos e evidências institucionais com efeitos diretos sobre a gestão e o desempenho institucional. Nesse contexto, a autoavaliação deixa de operar apenas como procedimento formal e passa a constituir elemento estruturante da governança institucional, articulando indicadores internos, metas e análises de resultados (Sousa, 2018).

Segundo os autores citados, esse rearranjo, intensificado pelos instrumentos de avaliação de 2014, aprofunda a assimetria entre as funções formativas e regulatórias, reposicionando a autoavaliação como procedimento complementar e não mais como elemento estruturante da qualidade. Assim, o que antes era concebido como um processo interno de reflexão institucional passa a operar subordinado à lógica dos indicadores externos, reforçando o deslocamento do SINAES de um modelo formativo para um modelo predominantemente regulatório.

Para sintetizar esse movimento histórico e evidenciar como a avaliação institucional foi sendo reconfigurada ao longo das reformas educacionais e administrativas, apresenta-se a imagem a seguir. Ela ilustra o deslocamento da autoavaliação institucional no interior do modelo avaliativo, destacando as mudanças na centralidade dos seus componentes entre 2004, 2009 e 2014. Vejamos a ilustração a seguir

Figura 7- Ilustração do movimento da avaliação institucional (2004-2014)



Legenda da imagem:

— Limites do Estado

— Avaliação Institucional (realizada internamente pelas IES)

AAI Autoavaliação Institucional

AIE Avaliação Institucional Externa

AE Avaliação dos Estudantes

AC Avaliação dos Cursos

Fonte: elaboração própria (2025), com base em Sousa (2018), Oliveira (2023, 2024)

A figura evidencia o processo de ressignificações interna do SINAES entre 2004 e 2014, demonstrando o deslocamento progressivo do papel da autoavaliação institucional (AAI) dentro do sistema, e completando o movimento representado na figura 3. Em 2004, a AAI aparece como núcleo organizador, articulando-se com as demais dimensões (avaliação externa (AE), avaliação de curso (AC) e avaliação de desempenho estudantil (AIE)). Em 2009, embora ainda preservado formalmente, esse equilíbrio começa a ser tensionado pela crescente centralidade dos indicadores de desempenho e das avaliações externas, que passam a orientar as decisões regulatórias do Estado, conforme indicamos anteriormente.

Uma vez que essas tendências se intensificam e produzem uma reconfiguração mais profunda: a autoavaliação institucional cede lugar ao protagonismo das avaliações de curso e das avaliações externas, que se tornam o eixo estruturante do sistema. O movimento

representado no diagrama mostra a autoavaliação sendo deslocada para uma posição periférica, enquanto AE e AC assumem funções centrais na lógica regulatória. Essa mudança reflete a consolidação de um modelo de avaliação orientado prioritariamente ao controle, à classificação e à responsabilização das IES, reduzindo o papel formativo e participativo originalmente atribuído à autoavaliação pelo SINAES.

A imagem expressa o movimento da avaliação institucional e como ela se transforma no curso histórico desde as primeiras iniciativas de autoavaliação institucional no interior das IES, depois com a implantação do SINAES em 2004, até as reconfigurações de 2014. Notamos, portanto, que a avaliação institucional vem sendo continuamente reconfigurada pela ação do Estado, acompanhando movimentos mais amplos de regulamentação e desregulamentação que marcam as reformas administrativas desde a década de 1990, no Brasil. Essa dinâmica expressa racionalidades típicas da Nova Gestão Pública, tal como analisadas por Puello-Socarrás (2019, 2021), nas quais o Estado alterna períodos de maior controle e supervisão com períodos de conciliação das tensões, redefinindo instrumentos e finalidades da avaliação ao longo do tempo.

Em diálogo com essa perspectiva, observamos que as alterações na autoavaliação institucional do SINAES consistem principalmente em acréscimos e mudanças normativas que modificaram o sentido e a interpretação das práticas avaliativas, sem, contudo, alterar sua estrutura ou organização. Tais transformações caracterizam-se, portanto, como ressignificações, pois impactam a compreensão e o significado das práticas institucionais, refletindo a mediação das orientações da Nova Gestão Pública e da Governança Pública sobre a autoavaliação.

Em conjunto essas mudanças, intensificadas em 2014, não inauguram uma nova lógica, mas intensificam tendências já presentes: maior integração entre planejamento e avaliação, fortalecimento do controle por evidências e centralidade crescente de indicadores de desempenho. O sistema, assim, avança na consolidação de uma racionalidade regulatória que vincula legitimidade institucional à capacidade de demonstrar coerência, eficácia e resultados, que ponderamos na seção destinada a análise documental.

4. A AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL SOB A TRÍADE DA GOVERNANÇA: Prestação de contas, transparência e responsabilidade

Esta seção analisou o alinhamento entre a autoavaliação institucional da UFPA e as políticas de Governança Pública examinando documentos oficiais produzidos no âmbito nacional e pela Universidade Federal do Pará, no período de 2015 a 2023. Metodologicamente, buscamos a lógica marxista para organizar nossa exposição, que parte do universal, passa pelo particular e alcança o singular. Esse movimento teórico-metodológico permite compreender a autoavaliação institucional da UFPA como expressão localizada de determinações mais amplas.

Assim, no plano do universal situam-se os princípios de Governança Pública formulados pelo Tribunal de Contas da União, que configuram orientações estruturantes para o setor público. No plano do particular, posicionam-se as normativas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que mediam e contextualizam essas diretrizes para o campo da avaliação institucional. No plano do singular, observa-se a prática específica da UFPA, materializada em seus Relatórios de Autoavaliação Institucional e em seu Plano de Desenvolvimento Institucional. Essa organização não constitui uma classificação rígida dos documentos, mas um recurso analítico para compreender suas relações de determinação.

A seção traz um conjunto abrangente de documentos organizados em três grupos principais: I) as normativas e referenciais do Tribunal de Contas da União (TCU), que orientam práticas de governança, prestação de contas e accountability no setor público; II) os marcos legais e regulatórios do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que estruturam a concepção, finalidades e procedimentos da avaliação institucional no país; e III) os documentos institucionais da Universidade Federal do Pará (UFPA), que expressam como a instituição internaliza, operacionaliza e materializa tais diretrizes em seus processos de autoavaliação. Em conjunto, esses grupos oferecem uma base sólida para compreender as relações entre avaliação, governança e gestão universitária.

De tal modo, organizamos a estrutura redacional da seção dividindo-o em cinco subseções, da seguinte maneira: 4.1 Estratégias Analíticas; 4.2 Diretrizes de Governança Pública nos documentos do TCU; 4.3 Autoavaliação Institucional no SINAES: Mediações normativas; 4.4 A Autoavaliação Institucional na UFPA: Relatórios da CPA (2015–2023) e PDI (20116-2025); 4.5 Convergências, tensões e lacunas entre TCU, SINAES e UFPA.

A partir dessa organização, buscamos compreender em que medida a autoavaliação institucional praticada pela UFPA se articula com as orientações de Governança Pública e quais sentidos essa articulação revela sobre a condução da gestão universitária. Assim, a seção examina: a) o contexto institucional da UFPA, destacando aspectos estruturais que influenciam suas práticas avaliativas; b) a constituição e o funcionamento de sua Comissão Própria de Avaliação (CPA), c) bem como os conteúdos presentes em seus Relatórios de Autoavaliação; d) o modo como princípios de Governança Pública aparecem nesses documentos; e) o alinhamento entre tais princípios e o Plano de Desenvolvimento Institucional (2016-2025) da universidade.

Para analisar os documentos selecionados, adotamos uma abordagem amparada na Análise de Conteúdo qualitativa. Estruturada, assim em três etapas principais: 1. Pré-análise, com organização do material, leitura flutuante e definição dos objetivos; 2. Exploração do material, com a codificação, categorização e classificação das unidades de registro; 3. Tratamentos dos resultados e interpretações, com análise, inferências. (Bardin, 2016)

Essa estratégia nos permitiu sintetizar informações de documentos extensos, evidenciar padrões e tensões. (Bardin, 2016; Franco, 2005). Assim, investigar como a racionalidade normativa se materializa nas práticas institucionais, sem a necessidade de descrever exaustivamente cada documento.

Esse movimento tem como finalidade evidenciar a ênfase discursiva predominante em cada grupo, permitindo identificar tendências, prioridades temáticas e possíveis assimetrias entre os documentos. A partir desse mapeamento preliminar, torna-se possível observar padrões, como maior presença de termos vinculados à transparência, planejamento ou prestação de contas, o que auxilia na compreensão das orientações que estruturam cada corpus documental. (Franco, 2005; Santos; Morosini, 2021).

Desse modo, organizamos nosso *corpus* documental dividindo-o em três grupos: I) TCU (Governança Pública); II SINAES (Avaliação da Educação Superior); e III) UFPA (Autoavaliação Institucional e Gestão).

Após a leitura flutuante e a categorização, selecionamos como unidades de registro algumas (palavras-chave) que orientaram nossa análise documental, são elas: Governança Pública, Governança Corporativa, Planejamento, Gestão, Prestação de Contas, Transparência, Eficiência, Responsabilidade, Avaliação e Autoavaliação. Essa sequência foi organizada de forma a acompanhar a lógica da análise: iniciando pelos conceitos

estruturantes de governança e gestão, seguindo pelos processos e instrumentos de controle e planejamento, e concluindo com os termos ligados à avaliação institucional.

Organizamos os termos e o *corpus* documental por meio de um quadro quantitativo contendo a incidência das palavras-chave selecionadas. Reiteramos, todavia, que essa abordagem nos oferece uma visão inicial importante sobre a ocorrência de determinados termos e categorias nos documentos analisados, contudo ela não constitui o núcleo interpretativo desta seção. Sua função é sobretudo instrumental: delimita o terreno empírico, evidencia ausências e recorrências e permite visualizar, de maneira objetiva, certos padrões discursivos, para enfim produzirmos inferências, movimento que se aproxima do usado em nossa Revisão Sistemática de Literatura. (Santos; Morosini, 2021)

Consideramos que, limitar a análise à frequência de palavras é insuficiente, uma vez que entendemos que a racionalidade que orienta políticas educacionais, nesse caso as de autoavaliação institucional, não apenas no conteúdo explícito, sobretudo opera muitas vezes de forma velada em um conteúdo latente. (Bardin, 2016)

Assim, a abordagem funciona como ponto de partida, não de chegada. Buscamos articular essas ocorrências e categorias analíticas tanto no concreto-do-pensamento (abstração) quanto no concreto-da-realidade (objeto), interrogando como determinadas racionalidades se materializam mesmo quando não aparecem como categorias explícitas, orientando a análise pelas categorias de totalidade, mediação e contradição (Masson, 2007).

Após a apresentação do panorama quantitativo, a seção prossegue com a análise qualitativa individualizada de cada grupo documental (TCU, SINAES e UFPA) explorando seus conteúdos, diretrizes e implicações para a autoavaliação institucional. Em seguida, são destacadas convergências, tensões e lacunas, de modo a compreender em que medida as diretrizes nacionais de avaliação e governança são apropriadas pela UFPA. Essa organização busca assegurar coerência analítica, evitando reducionismos e permitindo uma discussão aprofundada sobre o alinhamento entre avaliação institucional e governança pública.

Vale destacar que, o Referencial Básico de Governança Organizacional, publicado pelo TCU, será analisado em suas três edições (1ª edição de 2013, 2ª edição de 2014 e 3ª edição de 2020). Tratamos o referencial como um documento contínuo, destacando apenas as alterações e evoluções relevantes entre as edições, de forma a observar a evolução das orientações de governança e seu alinhamento com a UFPA. Vejamos o quadro, a seguir:

Quadro 15- Incidência das palavras-chave nos grupos de documentos analisados

GRUPOS DE DOCUMENTOS		PALAVRAS-CHAVE DE BUSCA									
		Governança Pública	Governança Corporativa	Planejamento	Gestão	Prestação de Contas	Transparência	Eficiência	Responsabilidade	Avaliação	Autoavaliação
Grupo 1 – TCU (Governança Pública)		FREQUÊNCIA DE OCORRÊNCIA									
Resolução TCU Nº 234, de 1º de setembro de 2010	2010	0	0	1	21	2	0	0	1	0	0
Instrução Normativa TCU Nº 63, de 1º de setembro de 2010	2010	0	0	0	47	1	0	2	6	0	0
Referencial Básico de Governança Organizacional- 1ª edição	2013	8	12	13	84	10	23	11	30	21	0
Referencial Básico de Governança Organizacional- 2ª edição	2014	46	13	13	109	11	35	13	40	37	0
Referencial Básico de Governança Organizacional- 3ª edição	2020	49	37	84	444	21	74	34	93	161	47
Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas	2014	0	0	2	49	18	0	0	21	6	0
Decisão Normativa-TCU Nº 154, de 19 de outubro de 2016.	2016	14	4	25	55	7	12	7	4	76	0
Grupo 2 – SINAES (Avaliação da Educação Superior)		FREQUÊNCIA DE OCORRÊNCIA									
Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. (Lei do SINAES)	2004	0	0	1	2	0	0	0	6	34	1
SINAES: Avaliação da Educação Superior (1ª versão)	2004	0	0	5	20	5	4	17	33	534	2
SINAES: Da concepção à regulamentação (Revisão)	2009	0	0	21	49	5	5	37	69	1152	45
Portaria nº 92/2014 (Brasil, 2014)	2014	0	0	4	6	0	0	0	1	18	0
Nota Técnica CGACGIES/DAES/INEP/MEC Nº 14/2014	2014	0	0	6	7	0	0	0	2	48	1
Nota Técnica INEP/DAES/CONAES Nº 062/2014	2014	0	0	3	10	0	0	0	1	31	5
Nota Técnica INEP/DAES/CONAES Nº 065/2014	2014	0	0	5	5	0	0	0	1	40	17
Grupo 3 – UFPA (Autoavaliação Institucional e Gestão)		FREQUÊNCIA DE OCORRÊNCIA									
Resolução Nº 615, de 28 de junho de 2006.	2006	0	0	0	0	0	0	0	0	24	1
Resolução Nº 738, de 29 setembro de 2015	2015	0	0	0	0	0	0	0	0	23	4
Relatórios de Avaliação Institucional	2016-2023	0	2	207	126	2	4	7	30	536	169
Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)	2016-2025	0	4	45	168	0	1	13	27	90	17

Fonte: elaboração própria (2025)

O quadro 15 demonstra que, entre as palavras sugeridas a mais recorrente no grupo de documentos do TCU é “Gestão” com 809 ocorrências totais, aparecendo com maior frequência no Referencial Básico de Governança Organizacional (2020 - 3ª edição), com 444 ocorrências. A segunda palavra mais recorrente nesse grupo de documentos é “Avaliação” com a frequência de 301 vezes. A terceira palavra mais recorrente é “Responsabilidade” com 195 repetições. As três palavras mais repetidas do grupo de documentos estão na terceira edição do Referencial Básico de Governança Organizacional (2020).

No grupo de documentos do SINAES, seguindo a lógica esperada, a palavra mais recorrente é “Avaliação” que apareceu 1857 vezes. A segunda maior ocorrência é da palavra “Responsabilidade” com 113 vezes. Enquanto a terceira palavra mais frequente é “Gestão” com 99 vezes, nesse grupo. Todas com maior frequência registrada no documento do SINAES: Da concepção à regulamentação (2009), que em partes, pode ser explicado pela revisão e ampliação do documento em relação ao original de 2004.

Quanto ao grupo de documentos referentes a UFPA a palavra mais encontrada foi “Avaliação” aparecendo 673 vezes, das quais 536 vezes são nos Relatórios de Autoavaliação Institucionais (RAI-UFPA 2015-2023), como maior frequência no RAI de 2015 (ano base). Enquanto a segunda palavra mais encontrada foi “Gestão” que aparece 375 vezes, 207 vezes nos RAI (2016-2023) e 168 no PDI-UFPA (2016-2025). A terceira palavra mais frequente nesse grupo de documentos é “Autoavaliação”, somente nos RAI aparecem 156 vezes.

Vale destacar que as palavras “Gestão”, “Avaliação” e “Responsabilidade” são as mais frequentes nos documentos do TCU e do SINAES. No grupo de documentos da UFPA, ao desconsiderarmos os Relatórios de Autoavaliação Institucional, que naturalmente utilizam o termo “Autoavaliação” com grande frequência, observamos que as palavras mais recorrentes também são as mesmas identificadas nos demais grupos, substituindo o termo “Autoavaliação” pelo termo “Responsabilidade”.

A partir da aproximação entre os elementos quantitativos e qualitativos, podemos identificar quais concepções se concretizam nos documentos e como orientam tanto as práticas de governança quanto os processos de autoavaliação institucional. Essa compreensão abre caminho para examinarmos, na seção seguinte, as diretrizes de Governança Pública presentes nos documentos do TCU.

Antes disso, apresentamos como evidenciamos os alinhamentos e aproximações entre os três níveis documentais, considerando operam em diferentes perspectivas, ao mesmo tempo que conceitualmente apresentam semelhanças que nos permitem refletir criticamente.

4.1 Estratégias Analíticas

Para compreendermos e explicitarmos em que medida é possível estabelecer diálogos entre a governança pública proposta pelo TCU e a autoavaliação institucional prevista pelo SINAES, desenvolvemos uma estratégia de aproximação em três movimentos articulados.

O primeiro consiste em examinar a concepção e a metodologia presentes nos Relatórios de Gestão e nos instrumentos de Autoavaliação de Governança Organizacional do TCU, identificando quais sentidos de avaliação, gestão e responsabilidade, categorias emergentes encontradas nos referidos documentos.

O segundo movimento volta-se a analisar a concepção de autoavaliação no SINAES, tanto no Relatório de Autoavaliação recomendado às instituições quanto em seu modelo de autoavaliação institucional. Trata-se de mapear como o SINAES define suas finalidades, procedimentos, sujeitos e critérios de avaliação, e como mobiliza, direta ou indiretamente, o tripé que sustenta os referidos documentos.

O terceiro movimento, busca evidenciar como a autoavaliação institucional realizada da Universidade Federal do Pará materializa as orientações do SINAES e quais alinhamentos são observados com as orientações de Governança do TCU. Nesse sentido, investigando a lógica que se expressa nos documentos institucionais.

Por fim, buscamos as aproximações e alinhamentos possíveis entre os grupos de documentos, sempre resguardando os limites estruturais e as contradições inerentes à diferença entre controle externo (TCU) e avaliação educacional interna (SINAES). Assim, a aproximação não implica equivalência, mas a identificação de pontos de contato que permitam compreender a autoavaliação institucional em uma chave de governança.

Para orientar essa leitura comparativa, três eixos analíticos foram escolhidos a partir da recorrência observada nos documentos: (a) avaliação; (b) gestão; e (c) responsabilidade. Esses eixos funcionam como operadores que permitem analisar como cada sistema mobiliza práticas avaliativas, dispositivos de gestão e mecanismos de responsabilização, compondo o quadro a partir do qual são discutidas as convergências, tensões e lacunas entre TCU, SINAES e UFPA.

4.2 Diretrizes de Governança Pública nos documentos do TCU

Nessa subseção analisamos as orientações do TCU relacionadas à governança pública, tomando como base a Instrução Normativa nº 63/2010, a Decisão Normativa nº 154/2016 e as três edições do Referencial Básico de Governança Organizacional. A ênfase recai sobre

princípios, diretrizes e expectativas de gestão formuladas pelo TCU, bem como sua evolução ao longo das edições do Referencial Básico.

O Tribunal de Contas da União preconiza que a Governança Pública busca proporcionar serviços de qualidade e garantir a melhor alocação de recursos públicos, por meio da prestação de contas e da transparência e responsabilidade na gestão dos recursos. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança do Tribunal de Contas da União a governança pública pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (1) Estado e sociedade; (2) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (3) órgãos e entidades; e (4) atividades intraorganizacionais. (Brasil, 2020, p. 9).

Os documentos selecionados preconizam que não há um conceito único para compreender Governança Pública, mas vários aspectos para estabelecer uma relação entre Estado e suas instituições e a sociedade civil (coletivos e individuais). Mas vale destacar, que é um documento “paralelo e complementar ao estudo internacional conduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com vistas à identificação de boas práticas de governança pública adotadas por órgãos centrais dos governos nacionais” (Brasil, 2020, p. 11)

Embora não haja uma definição clara, por meio de uma síntese entre as orientações de organismos internacionais e documentos oficiais que a Governança Pública deve combinar, como: i) “capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja naquelas relacionadas à regulação das políticas públicas”; e ii) “criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas”.

Iniciamos pela análise dos documentos emitidos pelo TCU, com o objetivo de identificar as orientações de Governança Pública que ali se consolidam, assim como quais discursos oficiais são preconizados sobre prestação de contas, transparência e responsabilidade, categorias muito frequentes em seus documentos, para compreendermos qual modelo de avaliação do desempenho da gestão das instituições públicas adotam, incluindo a gestão das universidades federais públicas.

O primeiro documento analisado é a Resolução TCU nº 234, de 1º de setembro de 2010, que estabelece diretrizes para a elaboração, pelas unidades internas do Tribunal, das normas previstas em Instrução Normativa do TCU, bem como para o tratamento das peças e conteúdos relacionados à prestação de contas das unidades jurisdicionadas²¹.

²¹ A Universidade Federal do Pará (UFPA), como autarquia federal integrante da administração pública federal

A referida resolução tem como escopo central padronizar, organizar e qualificar o processo de definição das normas complementares utilizadas no julgamento das contas, assegurando coerência, clareza e uniformidade entre as diversas áreas do TCU. Assim, estabelecem por meio do Art. 5º que os Relatórios de Gestão²² sejam enviados para o Tribunal exclusivamente por meio eletrônico de dados e de acordo com os prazos, formas e conteúdo definidos nas respectivas decisões normativas.

Essa exigência reforça o dever de prestação de contas dos gestores públicos, uma vez que padroniza o envio das informações necessárias ao julgamento das contas e assegura a transparência e a integridade do processo.

O § 9º da Resolução TCU nº 234/2010 prevê que as unidades técnicas podem propor ao relator a expedição de determinações, recomendações e alertas mesmo antes da conclusão completa das análises de responsabilidade em processos de contas, com o objetivo de assegurar decisões tempestivas. Conforme destaca o art. 3º (cap. I-V) são critérios usados pelo TCU (e por órgãos de controle em geral) para decidir o que fiscalizar, com qual intensidade e com que prioridade: 1. Risco²³ e impacto; 2. Momento adequado; 3. Prioridades do governo/TCU; 4. Sinais de alerta de outros controles; 5. Histórico de problemas.

A análise das orientações do Tribunal de Contas da União evidencia que a governança pública, tal como formulada em seus documentos normativos e referenciais, assume centralidade como instrumento de indução de práticas gerenciais nas instituições públicas. A padronização dos Relatórios de Gestão, o uso intensivo de sistemas eletrônicos e a definição prévia de critérios de risco, impacto e prioridade para a fiscalização revelam uma concepção de governança fortemente orientada pela lógica do desempenho, da mensuração e da responsabilização. Nesse modelo, a prestação de contas deixa de ser apenas um mecanismo de transparência democrática e passa a operar como tecnologia de controle contínuo, capaz de antecipar intervenções e de condicionar a atuação institucional às expectativas do órgão de controle.

Outro instrumento que destacamos é a Instrução Normativa -TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010 que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração

²² O art. 1º Cap. III da Instrução Normativa -TCU nº 63/2010 define Relatórios de Gestão como documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro.

²³ O art. 1º Cap. V da Instrução Normativa -TCU nº 63/2010 define risco como a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, sendo medido em termos de consequências e probabilidades.

pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992.

Trata-se de um instrumento regulatório do Tribunal de Contas da União voltado à administração pública federal, que visa padronizar a forma de organização, elaboração e apresentação das informações que compõem os processos de contas, garantindo clareza, transparência e uniformidade na prestação de contas pelos órgãos e entidades federais. Tem como objetivo estabelecer normas para a organização e apresentação dos relatórios de gestão que constituirão os processos de contas da administração pública federal

O Boletim do Tribunal de Contas da União- Edição Especial aponta que, segundo os relatórios de gestão os exercícios de 2008 e 2009 houve uma redução no número de contas julgadas pelo TCU sem comprometer a *accountability* da administração pública federal, uma vez que os relatórios de gestão vinham sendo fortalecidos e aprimorados (TCU, 2010). A proporção entre relatórios de gestão apresentados e processos de contas constituídos foi de 36% em 2008 e 38% em 2009, percentual significativamente inferior aos anos de 2005, 2006 e 2007, quando atingiu 100% (TCU, 2010).

Isso representa, de fato, que o TCU julgou menos contas através de mecanismos de prestação de contas, que permitiu que a *accountability* fosse mantida, mesmo com uma fiscalização direta menor, por meio de fortalecimento dos relatórios de gestão (como os recursos foram aplicados e se atingiram os resultados ou cumpriram metas), maior fiscalização baseado em risco. Para avaliar o desempenho da gestão, a Instrução Normativa TCU nº 63/2010 estabelece critérios específicos, como o expresso no Art. 1º, inciso IX

Exame do desempenho: análise da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais expressos em metas e resultados negociados com a administração superior ou definidos nas leis orçamentárias, e da capacidade dos controles internos de minimizar riscos e evitar falhas e irregularidades. (TCU, 2010, IN nº 63/2010, art. 1º, inciso IX).

O trecho expressa uma visão gerencialista de desempenho, ao reduzir a ação pública a indicadores de eficiência e metas negociadas, privilegiando a lógica do controle e da mensuração. Logo, desconsidera a complexidade institucional e reforça uma racionalidade empresarial aplicada a contextos cujo valor não se esgota em resultados quantificáveis, tal orientação expressa a lógica discutida por Castro et al (2024) na segunda seção.

No caso das universidades federais, essa racionalidade de governança tensiona a autonomia universitária ao submeter a gestão acadêmica e administrativa a parâmetros externos de eficiência, risco e impacto definidos pelo TCU. Embora o discurso da governança pública

ênfatize a melhoria dos serviços e o interesse da sociedade, observa-se que os instrumentos mobilizados tendem a reforçar uma lógica hierarquizada e centralizadora de controle estatal, na qual a complexidade das funções universitárias é traduzida em indicadores e relatórios padronizados. Assim, a governança pública, longe de se constituir apenas como arranjo cooperativo entre Estado, instituições e sociedade, passa a conformar um modelo de gestão pública alinhado à Nova Gestão Pública, no qual a avaliação do desempenho e a prestação de contas assumem papel estratégico na reconfiguração das práticas institucionais e dos limites da autonomia das universidades públicas.

Ademais, o mesmo instrumento estabelece os critérios, prazos, responsabilidades e peças que compõem os relatórios de gestão e os processos de contas da Administração Pública Federal. Isso ocorre por meio da padronização da prestação de contas e do desempenho da gestão com informações completas, mensuráveis e auditáveis, o que, segundo Guerrero (2003), envolve a definição de objetivos baseados em resultados, com metas, indicadores e medidas de desempenho vinculados à alocação de recursos, priorizando a eficiência, a avaliação contínua, redução de custos, características da Nova Gestão Pública.

A seguir, apresenta-se o Quadro 15, que sistematiza as principais definições, exigências e procedimentos relacionados ao Relatório de Gestão estabelecidos pela Instrução Normativa TCU nº 63/2010. A organização sintética dos critérios de apresentação, prazos, responsabilidades, consequências e peças obrigatórias permite evidenciar a lógica normativa que estrutura a prestação de contas no âmbito da administração pública federal, bem como os mecanismos de padronização, responsabilização e controle que orientam a atuação das unidades jurisdicionadas.

Quadro 16- Principais definições sobre Relatório de Gestão

Definições do Relatório de Gestão Instrução Normativa TCU nº 63/2010	
Critérios de Apresentação	Periodicidade: Anual
	Abrangência: Totalidade da gestão
	Forma: Meio informatizado, formato definido em decisão normativa
	Encaminhamento: Via unidade / pode ser via controle interno
	Publicidade:

	Disponível no portal do TCU em até 15 dias
	Situações especiais: Extinção, fusão, incorporação etc. (comunicar em 30 dias)
	Classificação: Individual; Consolidado; Agregado.
Prazos	Definição anual: Relatórios de gestão (prazos definidos em decisão normativa)
	Processos extraordinários Comunicação do evento modificador → 15 dias Envio das peças iniciais (I a III) → 60 dias Envio das peças do OCI (IV a VI) → 120 dias
	Prorrogação Somente autoridades superiores (Ministro, PGR, Presidentes de Poderes) OCI (Órgão de Controle Interno) pode pedir prorrogação específica
	Consequências Atraso do relatório de gestão (omissão no dever de prestar contas) Atraso das demais peças (grave infração à norma regulamentar)
	Quem são: Dirigente máximo Diretores / cargos imediatamente inferiores Membros de órgãos colegiados com atribuições de gestão
Rol de Responsáveis	Informações obrigatórias: Nome, CPF Cargo, função e natureza da responsabilidade Período de gestão Atos formais de nomeação/exoneração Endereço residencial e e-mail
	Regras especiais: Cadastro informatizado obrigatório Consolidados (responsáveis da unidade consolidada) Agregados (responsáveis das unidades agregadas e da agregadora) OCI pode incluir responsáveis não listados
Peças e conteúdo dos processos	Peças obrigatórias (Art. 13): I – Rol de responsáveis; II – Relatório de gestão; III – Pareceres e relatórios internos previstos em lei; IV – Relatório de auditoria de gestão (OCI); V – Certificado de auditoria (OCI); VI – Parecer conclusivo do dirigente do OCI; VII – Pronunciamento do ministro supervisor (indelegável)
	Exigências adicionais: Achados de auditoria devem ter: situação; critério; papéis de trabalho Irregularidade ou ressalva exige indicação motivada por responsável
	Conservação documental: Unidades não selecionadas (10 anos) Unidades selecionadas (5 anos após julgamento)

Fonte: elaboração própria (2025), com base na Instrução Normativa do TCU nº 63/2010

A sistematização apresentada no quadro evidencia que o Relatório de Gestão, conforme definido pelo TCU, configura-se como um instrumento central de governança e controle, marcado por elevada formalização, detalhamento procedimental e responsabilização individualizada dos gestores. A exigência de periodicidade anual, o uso obrigatório de meios informatizados, a definição rigorosa de prazos e a previsão de sanções em caso de descumprimento revelam uma concepção de prestação de contas orientada pela conformidade normativa e pela mensuração do desempenho, na qual a produção de informações passa a ser indissociável do julgamento da gestão pública.

Essa lógica normativa aproxima o Relatório de Gestão de outros dispositivos avaliativos presentes na administração pública, em especial dos processos de autoavaliação institucional do SINAES, na medida em que ambos se estruturam a partir da produção sistemática de relatórios, indicadores e evidências documentais. Contudo, enquanto o discurso da autoavaliação no SINAES enfatiza, ao menos em sua formulação original, a reflexão interna e o aprimoramento institucional, o modelo do Relatório de Gestão evidencia uma racionalidade predominantemente gerencial e sancionatória. A comparação permite problematizar os efeitos da incorporação dessa lógica de prestação de contas e responsabilização sobre os processos avaliativos na educação superior, indicando um deslocamento progressivo da avaliação como prática formativa para a avaliação como instrumento de governança e controle.

Assim, é importante reconhecer que tanto os relatórios de gestão do TCU quanto o Referencial Básico de Governança Organizacional (RBG) compartilham a preocupação com a transparência, a definição de responsabilidades e o monitoramento sistemático das ações organizacionais. Enquanto o TCU foca na prestação de contas e na eficiência dos processos administrativos, o RBG amplia essa perspectiva ao propor diretrizes de governança que orientam a gestão estratégica, a avaliação contínua e a responsabilização dos gestores. Assim, analisar as três edições do RBG permite compreender como essas concepções de avaliação e governança vêm se consolidando e se articulando ao longo do tempo, oferecendo subsídios para comparar práticas de controle e autoavaliação em diferentes contextos.

Com o objetivo de identificar continuidades, inflexões e deslocamentos na concepção de governança pública formulada pelo Tribunal de Contas da União, analisamos as três edições do *Referencial Básico de Governança Organizacional* (RBG), publicadas em 2013, 2014 e 2020. O Quadro 16 sistematiza a evolução desses documentos a partir de quatro dimensões analíticas, demonstrando sua origem institucional, objetivos, público-alvo e contexto, permitindo evidenciar o processo de ampliação, adensamento normativo e operacionalização

do referencial ao longo do tempo. A síntese apresentada possibilita compreender como o RBG deixa de assumir um caráter introdutório e orientador, voltado à difusão do conceito de governança, para se consolidar progressivamente como um instrumento de caráter compulsório e de pouca flexibilidade, voltado ao diagnóstico, à autoavaliação e ao controle das organizações públicas.

Quadro 17- Evolução do Referencial Básico de Governança (2013, 2014, 2020)

	RBG 2013	RBG 2014	RBG 2020
ORIGEM (TCU)	Secretaria-Geral de Controle Externo e Secretaria de Macroavaliação Governamental. Assinatura: Min. João Augusto Nardes.	Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Assinatura: Min. João Augusto Nardes.	Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração). Assinatura: Min. José Múcio Monteiro.
OBJETIVO	Introduzir o conceito de governança pública. Servir de guia para o próprio TCU e para controle externo. Reunir boas práticas básicas.	Tornar o referencial mais detalhado e operacional. Criar base para autoavaliação nacional de governança. Suportar diagnósticos e auditorias coordenadas.	Integrar lições de auditorias, pesquisas, OCDE e ONU. Incorporar o Decreto 9.203/2017 ²⁴ . Expandir o foco para todos os entes jurisdicionados ao TCU.
PÚBLICO-ALVO	Gestores públicos. Órgãos e entidades da Administração Pública. Próprio TCU.	Inclui órgãos de controle estaduais (IRB e Atricon) 8.190 instituições que participaram da autoavaliação ²⁵	Órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Todos os entes jurisdicionados ao TCU (inclui autarquias, fundações, estatais dependentes etc.). Gestores responsáveis por implementar governança.
CONTEXTO	Processo de redemocratização do Brasil. Início do ciclo de disseminação da governança pública no Brasil.	Crescente demanda por diagnósticos nacionais sobre governança. Auditorias do TCU em TI, pessoal, aquisições etc.	Consolidação normativa: Decreto 9.203/2017 (Política de Governança). Revisões da Estratégia Federal de Desenvolvimento.

Fonte: elaboração própria (2025), com base nos Referencial Básico de Governança (2013, 2014, 2020).

²⁴ Estabelece um modelo obrigatório de governança para todas as organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. (TCU, *Referencial Básico de Governança*, 2ª ed., 2014)

²⁵ Trata-se do levantamento de Governança do TCU (2014), no qual 8.190 organizações públicas responderam um questionário de autoavaliação sobre suas práticas de governança.

Notamos, portanto, com a leitura comparativa do quadro que o Referencial Básico de Governança Organizacional passa por um processo de progressivo adensamento normativo, no qual a governança deixa de ser apresentada apenas como conjunto de boas práticas orientadoras e assume a forma de um modelo prescritivo de gestão pública. A ampliação dos objetivos, do público-alvo e do escopo institucional ao longo das edições revela a consolidação de um referencial que, ao incorporar mecanismos de diagnóstico e autoavaliação, reforça a centralidade do controle e da responsabilização. Esse movimento sugere uma inflexão no sentido da governança pública, aproximando-a de uma racionalidade gerencial de caráter compulsório, que tende a reduzir margens de autonomia e a uniformizar práticas institucionais sob parâmetros definidos externamente pelo órgão de controle.

Assim, na primeira edição do referido documento, a Governança Pública é definida como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2013, p. 5). Observa-se que a própria definição formulada pelo TCU enfatiza os processos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão, ancorando a governança em mecanismos de controle e acompanhamento sistemático das ações institucionais.

Além disso, o documento aponta como desafios centrais da governança pública a manutenção do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária, o controle dos gastos públicos e o direcionamento de investimentos a setores considerados estratégicos, como a educação. Em termos gerais, o TCU associa a melhoria da gestão pública à adoção de práticas de governança, concebidas como instrumentos capazes de racionalizar a atuação estatal. Os referenciais indicam, ainda, que a governança tem sido utilizada como base para a avaliação da gestão do serviço público, orientando auditorias amplas em áreas como tecnologia da informação, entre outras (Brasil, 2014).

A compreensão de que a eficiência da gestão decorre prioritariamente da racionalização de recursos conecta-se diretamente ao argumento de Dasso Júnior (2014), ao expressar uma leitura tecnicista e fiscalista da administração pública. Tal perspectiva tende a reduzir a atuação estatal a critérios de economia e produtividade, alinhando-se à lógica da Nova Gestão Pública, ao mesmo tempo em que obscurece o caráter político da gestão pública e sua função primordial de garantir direitos sociais.

Prosseguindo na análise documental, observa-se que a edição de 2020 do RBG se organiza em dois apêndices: o Apêndice A, dedicado às funções de gestão a serem avaliadas, e

o Apêndice B, voltado aos critérios de análise da maturidade dessas funções. Nessa edição, os termos governança e gestão aparecem fortemente correlacionados; contudo, o documento ressalta que não são sinônimos, embora “admita que há uma região em que as duas funções se tocam e, eventualmente, se sobrepõem” (Brasil, 2020, p. 20).

O RBG (2020) também apresenta uma leitura histórica que associa a transição do modelo burocrático-weberiano para a administração pública gerencial à crise fiscal dos anos 1980 e à emergência do debate sobre governança pública. Essa transição é apresentada como resposta necessária aos desafios da modernização do Estado, enfatizando a eficiência e o desempenho como fins centrais do novo modelo gerencial, sem problematizar de forma mais aprofundada seus limites, tensões internas ou impactos sociais.

Por fim, o documento recorre a uma analogia para explicitar a distinção entre governança e gestão: a governança é comparada aos proprietários de um condomínio, responsáveis por definir diretrizes, regras e supervisionar a atuação do síndico, enquanto a gestão corresponde à execução dessas decisões, envolvendo planejamento, implementação e controle das ações. Em síntese, na formulação do RBG (2020), a governança define o rumo a ser seguido, e a gestão é responsável por operacionalizar esse percurso (Brasil, 2020).

Completando o sentido, o TCU

[...] sintetizou o conceito de que **a governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.** (Brasil, 2020, p. 36, grifo original)

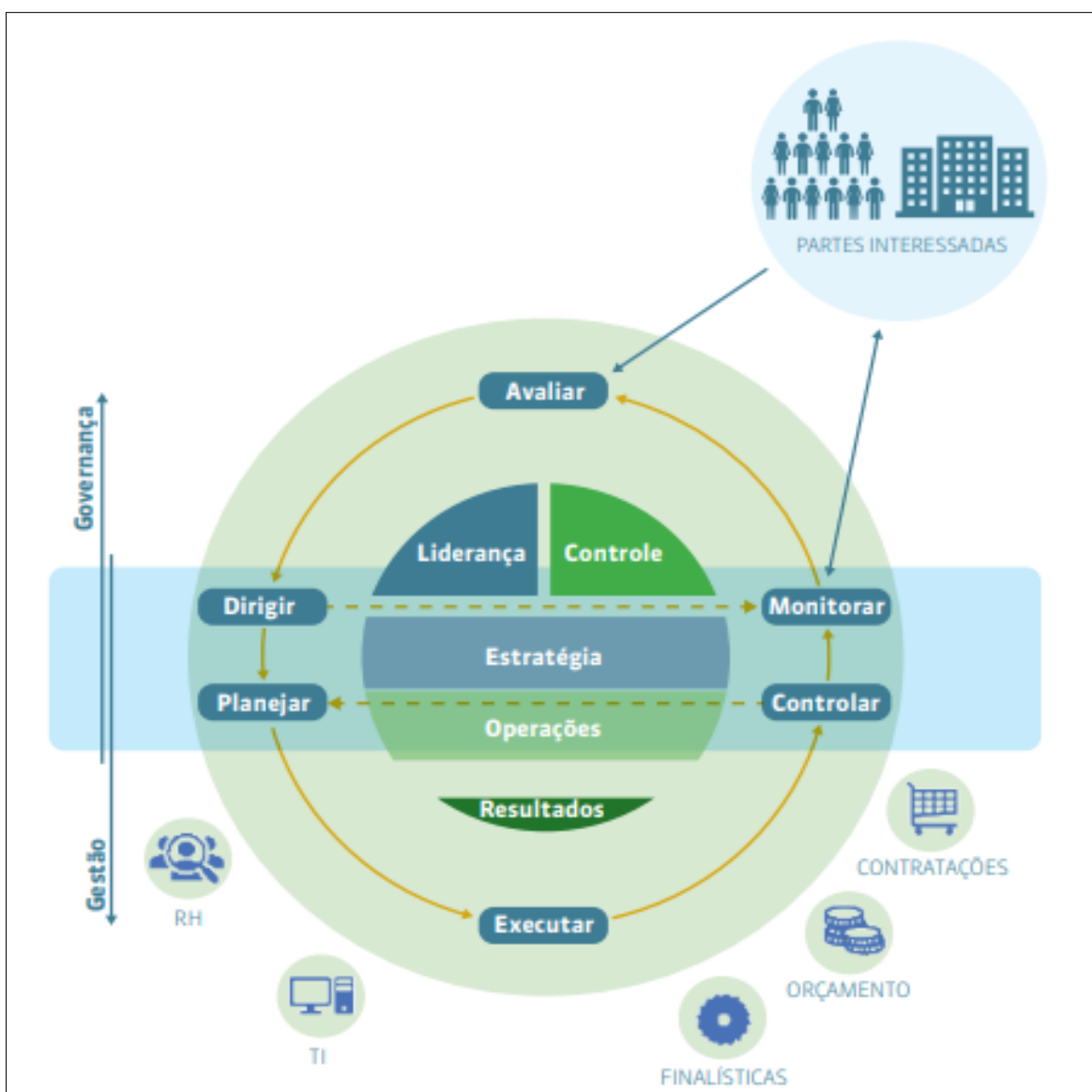
As dimensões avaliar, direcionar e monitorar aparecem de forma idêntica nas três edições, contudo é mais detalhada na versão de 2020. Onde essas três atividades podem ser resumidas, como: 1. Avaliar: significa compreender o problema, analisar evidências, revisar ações existentes, considerar alternativas com seus custos e impactos, e verificar os recursos disponíveis; 2. Direcionar envolve decidir quais alternativas adotar, definir objetivos, estabelecer formas de execução, estruturar recursos necessários e cuidar dos riscos, respondendo à pergunta de como alcançar os objetivos; e 3. Monitorar consiste em acompanhar se as ações estão produzindo os resultados esperados, verificando impactos e corrigindo desvios (Brasil, 2020).

Vale destacar aqui, que a concepção de avaliação do TCU é baseada em evidências, o que permite interpretações sobre a aplicação uniforme da avaliação em instituições públicas; em setores mais complexos, como a educação, a perspectiva quantitativa deve estar subordinada

às questões qualitativas para refletir adequadamente os resultados. Portanto, adota elementos discursivos da NGP, especialmente a orientação para resultados, mas não segue o movimento de desburocratização radical defendido por Dunleavy e Hood (1995) pelo contrário: mantém forte estrutura de controle e auditoria, reforçando práticas burocráticas sob uma roupagem gerencial.

A gestão, por sua vez, executa a governança por meio de três atividades: planejar os passos para atingir os objetivos, executar os planos e controlar os indicadores, a eficiência, a eficácia e os riscos associados. Conforme mostra o esquema proposto pelo RBG (2020), a seguir:

Figura 8- Modelo de governança e gestão do TCU



Fonte: Referencial Básico de Governança (2020, p. 20)

Como podemos ver, a figura 8 ilustra a separação entre governança e gestão, e também mostra o que o TCU considera como a interseção entre elas, reforçando a ideia de que governança define a direção e a gestão executa, onde a avaliação ganha centralidade no processo, uma vez que o monitoramento e avaliação que alimentam tanto a gestão quanto a governança.

Vale destacar, ainda, na imagem o aparecimento dos ícones de “TI” e “recursos” reforçando o aspecto instrumental e mensurativo do modelo e de produção de resultados quantificáveis e auditáveis. Essa configuração sugere, assim, uma orientação para transparência e prestação de contas. A esse respeito o TCU enfatiza que,

A participação demonstra a importância de envolver as partes interessadas para dar legitimidade e eficácia à política. A capacidade organizacional é o ponto de maior interseção com a perspectiva organizacional de governança, pois versa sobre a necessidade de que cada organização envolvida na formulação e implementação da política pública tenha processos e estruturas apropriados para executar a sua parte, e direcionar suas ações para alcançar os resultados esperados, acompanhando e informando a sociedade acerca do seu desempenho. [...]. O **monitoramento e avaliação** tratam do acompanhamento contínuo da implementação da política **por meio de indicadores** e da **avaliação dos resultados** da intervenção. [...]. Por último (accountability), a **obrigação de prestar contas** e dar **transparência sobre as operações e resultados** alcançados pela política pública, **garantindo a responsabilização dos atores envolvidos**. (Brasil, 2020, p. 117, grifo nosso)

O trecho citado expõe a concepção de responsabilidade da Governança Pública que deve ser estabelecida nas instituições públicas jurisdicionadas ao TCU. Embora o modelo indique que a governança deva considerar interesses de diferentes atores, como cidadãos, usuários de serviços e sociedade, por outro lado, notamos que a avaliação no modelo parece fortemente ligada a indicadores e resultados mensuráveis, já que se conecta diretamente com “controle” e “monitorar”, por meio dos resultados, inclusive sob pena de responsabilização, como indicado.

A lógica da Governança Pública orientada pelo TCU, embora mencione a consideração de diferentes atores, acaba subordinando a participação social a um esquema de controle baseado em indicadores e resultados. Isso se aproxima do movimento descrito por Castro et al. (2024), em que a repactuação do capitalismo redefine o papel do Estado e restringe a atuação da sociedade a mecanismos formalizados e mensuráveis.

Além disso, o termo accountability também aparece no RBG (2020), frequentemente, na seção verbetes no “Apêndice C”, é explicado como

prestação de contas e responsabilidade. Diz respeito à obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as

empresas e corporações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (Brasil, 2020 p. 212)

O TCU apresenta o conceito de Governança Pública, inspirado no modelo corporativo: “este conceito, derivado principalmente da governança corporativa, foi delineado e adotado pelo TCU em virtude do propósito de apoiar a melhoria do desempenho das organizações públicas jurisdicionadas” (Brasil, 2020, p. 16). O documento completa que,

No Brasil, a estruturação e a consolidação de um modelo de governança corporativa aplicado ao setor público foram fortemente influenciadas pela atuação do Tribunal de Contas da União. Esse movimento ganhou forma com a publicação do *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*, em suas versões 1.0 (BRASIL [sic], 2013) e 2.0 (BRASIL [sic], 2014), que serviram como antecedentes diretos do Referencial atualmente em vigor. (Brasil, 2020, p. 30)

De acordo com a terceira versão do RBG no Brasil, é possível observar a formação de um conjunto de marcos legais, destinados a aprimorar a governança pública. Esse itinerário se estende do Código de Ética do Servidor Público Civil (Decreto 1.171/1994) às Resoluções 308 e 309 do CNJ (2020), passando por leis e normativos sobre responsabilidade fiscal, transparência, conflitos de interesse, gestão de riscos, participação cidadã e governança institucional. Ao todo, são 15 dispositivos que consolidam um ambiente jurídico voltado à integridade, ao controle e ao desempenho do setor público²⁶.

O próprio documento é explícito ao afirmar que a governança pública organizacional parte do mesmo problema estrutural identificado na governança corporativa: o conflito agente-principal. A partir dessa aproximação conceitual, o Referencial reconhece que práticas originalmente formuladas no âmbito da governança corporativa, ainda que concebidas para o setor privado, são consideradas aplicáveis às organizações públicas.

Entendemos que, no contexto da universidade pública, essa concepção de governança e responsabilidade tende a produzir efeitos significativos sobre a organização do trabalho acadêmico e da gestão institucional. Ao subordinar a avaliação e o monitoramento a indicadores de desempenho e resultados mensuráveis, o modelo preconizado pelo TCU tende a simplificar a complexidade das funções universitárias, traduzindo atividades de ensino, pesquisa e extensão em métricas padronizadas e comparáveis. Esse processo desloca o foco da avaliação da reflexão crítica sobre o projeto institucional e o compromisso social da universidade para o cumprimento de metas e a demonstração de eficiência administrativa, reforçando uma lógica de

²⁶A lista completa desses normativos encontra-se sistematizada no documento analisado Referencial Básico de Governança (2020, p. 31-32)

responsabilização que pode tensionar a autonomia universitária e reorientar prioridades acadêmicas em função das exigências de controle externo.

Essa racionalidade encontra respaldo conceitual no próprio Referencial Básico de Governança, ao adotar a noção de relação *agente–principal* como fundamento da responsabilização na gestão pública. O documento esclarece que tal relação se configura quando os interesses de quem administra (agente) não coincidem plenamente com os interesses de quem detém a autoridade sobre o patrimônio (principal), sendo, no caso das instituições públicas, os gestores e o Estado. Trata-se de uma lógica transposta da relação Estado–mercado para a relação Estado–sociedade, processo descrito por Castro et al. (2024), no qual a participação social é reconhecida, porém reduzida e enquadrada por uma racionalidade gerencial.

Nessa perspectiva, o documento apresenta um conjunto abrangente de diretrizes consideradas essenciais para a boa governança no setor público, formuladas como direito do cidadão. De modo sintético, tais diretrizes enfatizam a clareza de papéis, a transparência e a integridade, o fortalecimento da liderança e da capacidade organizacional, a inovação, a gestão de riscos, o alinhamento ao interesse público, o monitoramento de desempenho, a participação das partes interessadas, a responsabilização, a modernização administrativa e a adoção de boas práticas regulatórias.

A lógica apresentada até aqui, centrada na responsabilização, no monitoramento contínuo e no uso intensivo de indicadores, pode ser compreendida como expressão concreta de um movimento mais amplo de reconfiguração do Estado, identificado por Dardot e Laval (2016) como *governo empresarial*. Trata-se de uma racionalidade que, ao operar por meio da desconfiança estrutural entre agentes e principais, reforça dispositivos de controle, avaliação permanente e prestação de contas como formas privilegiadas de condução da ação pública.

Nesse sentido, a ênfase em mensuração de resultados, desempenho e responsabilização, presente nas orientações do TCU, evidencia essa mudança de paradigma, na qual a Nova Gestão Pública “introduz modos de controle mais refinados, que fazem parte de uma racionalização burocrática mais sofisticada, e embaralha as missões do serviço público, alinhando-as formalmente a uma produção do setor privado” (Dardot; Laval, 2016).

O próprio TCU ressalta que o Referencial Básico de Governança não deve ser adotado de forma estritamente prescritiva, tampouco utilizado para a elaboração de *rankings* a partir de seus indicadores, afirmando que as práticas de governança podem ser implementadas de maneira flexível e adaptadas à realidade, aos objetivos, ao contexto e aos riscos de cada organização. Ainda assim, o documento atribui elevada centralidade a instrumentos de

mensuração e controle considerados confiáveis pelo próprio Tribunal, o que tende a reforçar sua adoção como padrão normativo.

Desse modo, apesar do discurso de flexibilidade e da valorização da entrega de resultados às partes interessadas, cidadãos e sociedade em geral, observa-se que a ação estatal permanece fortemente orientada por uma racionalidade gerencial, na qual métricas de desempenho, performance e *accountability* estruturam tanto os processos de gestão quanto os mecanismos de avaliação e responsabilização institucional.

Para operacionalizar esse objetivo de orientar os órgãos públicos e entes jurisdicionados ao TCU, o Referencial Básico de Governança explicita, no “Apêndice A”, as funções de gestão que devem ser objeto de avaliação interna. Ao fazê-lo, o documento trata a governança como instância responsável por dirigir a gestão, orientando-a a empregar recursos de modo eficaz e eficiente. Essa formulação evidencia que a governança não se limita a um plano normativo ou estratégico, mas se concretiza como um dispositivo de condução e alinhamento da ação organizacional, reforçando a centralidade da eficiência, do desempenho e do controle como critérios privilegiados de avaliação da gestão pública.

Antes de detalharmos as funções de gestão previstas no “Apêndice A”, é necessário compreender como o documento define autoavaliação. Concebido com um processo interno de análise conduzido pela própria instituição de análise, com o objetivo de verificar se ela cumpre as condições de qualidade exigidas para o seu próprio funcionamento. Portanto, é um estudo institucional autoiniciado, sistemático e baseado em evidências, em que a instituição analisa suas condições de oferta, gestão, políticas acadêmicas e infraestrutura à luz dos eixos avaliativos do próprio RBG, com o objetivo de sustentar seu processo regulatório e orientar melhorias internas. (Brasil, 2020)

O “Apêndice A” do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU intitulado “Funções de Gestão do modelo de Autoavaliação em Governança Organizacional” orienta acerca da autoavaliação das principais funções de gestão, destacando que áreas gestão de pessoas; gestão de tecnologia e da segurança da informação; gestão de contratações; e gestão orçamentária devem atuar com processos claros, alinhamento estratégico, transparência e conformidade.

A gestão de pessoas estabelece políticas claras para seleção, desenvolvimento e avaliação dos servidores, alinhando competências aos objetivos institucionais. O documento revela que, “Além disso, também é uma ferramenta de controle, pois permite a avaliação dos resultados e dos responsáveis pelas ações. Evita-se, portanto, projetos e políticas sem

vinculação com a real condição de execução e das necessidades da organização” (Brasil, 2020, p. 149)

Por sua vez, a gestão de tecnologia e segurança da informação assegura que sistemas e dados apoiem a estratégia, reduzindo riscos e garantindo confiabilidade. Considera, ainda, que “tem por objetivo definir, acordar, documentar, monitorar, reportar e analisar criticamente os serviços de TI prestados, de modo a garantir que a sua entrega seja alcançável, gerenciada e alinhada com os requisitos de clientes e as necessidades do negócio” (Brasil, 2020, p. 161).

Já a gestão de contratações organiza processos transparentes e íntegros para aquisições e contratos, evitando conflitos de interesse e assegurando conformidade. Além disso auxiliar “a definição dos perfis profissionais desejados para gestores e colaboradores que atuam no processo de contratações e dos quantitativos necessários para cada etapa do processo são os principais insumos para a adequada alocação desses profissionais” uma vez que “nesta prática, inserem-se, ainda, a avaliação de desempenho e os mecanismos para atrair e reter colaboradores na área de contratações. (Brasil, 2020, p. 178)

Enquanto a gestão orçamentária planeja e acompanha o uso dos recursos financeiros, garantindo coerência com a estratégia e transparência na execução, portanto, orienta que “devem-se estabelecer metas formais de economia financeira com respeito às despesas correntes e com respeito à redução do estoque de restos a pagar, garantindo a melhoria da eficiência das despesas administrativas” (Brasil, 2020, p. 186)

O “Apêndice B”, também no RBG (2020) aponta para os “potenciais benefícios das práticas de Governança”. Nele encontramos 12 indicadores de resultado ou efeito desejado das práticas de governança, são eles: Monitorar o alcance dos resultados organizacionais; Monitorar o desempenho das funções de gestão; Promover a transparência; Garantir a accountability; Avaliar a satisfação das partes interessadas; Assegurar a efetividade da auditoria interna; Estabelecer o modelo de governança; Promover a integridade; Promover a capacidade da liderança; Gerir riscos Estabelecer a estratégia; e Promover a gestão estratégica.

Esses indicadores funcionam como parâmetros de avaliação, permitindo medir se as práticas de governança estão produzindo os efeitos esperados. Além da lista, o apêndice fornece descrições resumidas e contextualizações para cada benefício, evidenciando sua relação com princípios de governança, como eficiência, transparência e accountability, assim como o papel do monitoramento de resultados como instrumento de avaliação.

Por sua vez, o “Apêndice C” traz 214 verbetes cujo objetivo é fornecer definições conceituais de termos-chave relacionados à governança pública. Esses verbetes funcionam como um guia conceitual, sintetizando as concepções do TCU sobre práticas, princípios e

instrumentos de gestão, incluindo conceitos centrais como accountability, transparência e eficiência. Ao longo de nossa análise, esses verbetes apareceram e servem como referência para compreender como o TCU entende e aplica esses conceitos, permitindo relacionar o quadro teórico de governança com a avaliação e o controle das políticas públicas e dos recursos públicos.

Dentre os verbetes do “Apêndice C”, destacamos dois termos que aparecem no apêndice: eficiência e políticas públicas governamentais. Definidos como:

Eficiência: Relação entre os produtos (bens ou serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade. Refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado. (Brasil, 2020, p. 219).

Políticas públicas governamentais: o conjunto de diretrizes e intervenções emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos (Brasil, 2020, p. 227).

Ambos conceitos nos trazem uma análise conceitual compatível ao que o documento na íntegra revela sobre eficiência e o conceito de políticas públicas governamentais. Reforçando que ambos os conceitos têm ênfase na minimização dos recursos, com foco em gestão, recursos, desempenho e controle.

Avançamos para a análise do *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*, conforme seu título sugere seu o foco é fornecer orientações e referência metodológica para avaliar governança. Trata-se de um documento de média extensão com 91 páginas, de 2014, ou seja, foi lançado no mesmo ano que o RBG (2ª edição) aprovado pela Portaria TCU 25/2014, de 29 de janeiro de 2014. Enquanto o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (RAG-PP) tem sua data oficial como 30 de março de 2015. (TCU, 2015).

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU funciona como um documento teórico-prático que fornece fundamentos sobre políticas públicas, governança e o ciclo de políticas públicas. Ele define princípios como eficiência, transparência, accountability e integridade, além de propor indicadores e critérios que permitem avaliar a efetividade das práticas de governança na implementação das políticas públicas pelo próprio TCU ou por órgãos de controle externo.

Um ponto sensível no documento versa acerca as orientações de participação social proposta pelo TCU precipitada no referido documento, indicando que

uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva. O grau de governança em uma rede de políticas públicas depende da existência de uma ampla participação legitimada nos processos decisórios, entre outros fatores. (Brasil, 2014, p. 51)

O documento ainda preconiza que a participação deve ocorrer em distintos momentos dentro do ciclo de políticas públicas (planejamento, implementação e avaliação), principalmente no início e fim. “Deve-se prever um espaço adequado para facilitar a interlocução entre as partes interessadas de modo a enriquecer os processos de discussão de diagnósticos e análise de alternativas” (Brasil, 2014, p. 52). A lista das 5 boas práticas, mencionadas, pode ser resumida por:

- I- Garantir a participação social e de partes interessadas nos processos decisórios.
- II- Disponibilizar informações técnicas e dados abertos para participação informada, de forma tempestiva.
- III- Criar espaço de diálogo entre todas as partes interessadas.
- IV- Estabelecer modelo de participação social envolvendo sociedade e usuários na definição de prioridades.
- V- Assegurar que decisões e ações atendam de forma balanceada e equitativa os interesses dos diversos grupos, sem privilegiar nenhum.

Embora apresentadas como diretrizes voltadas ao fortalecimento democrático da gestão pública, entendo que as chamadas “boas práticas” de governança revelam forte aderência à racionalidade gerencial característica do Tribunal de Contas da União e amplamente difundida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Sob nossa interpretação, a ênfase na participação, na transparência e no equilíbrio entre interesses sugere um modelo de administração orientado prioritariamente pela eficiência, mais do que pela ampliação substantiva da participação da sociedade.

Compreendemos que, nesse enquadramento, a participação tende a assumir um caráter instrumental, funcionando como mecanismo de legitimação e de aprimoramento da gestão. Essa formulação se alinha à racionalidade da Nova Gestão Pública ao reconfigurar o cidadão como “parte interessada” e ao deslocar o debate político para uma lógica técnica. Indicamos, portanto, que, sob o discurso da inclusão, observa-se a incorporação de práticas que podem contribuir para a despolitização dos processos decisórios, na medida em que priorizam consensos operacionais em detrimento do reconhecimento das assimetrias estruturais que atravessam as instituições públicas, como as universidades e o campo das políticas públicas.

Em síntese, a análise do conjunto documental do TCU evidencia a consolidação de um modelo de governança pública fortemente orientado por princípios como eficiência, prestação

de contas, transparência, participação social e accountability, articulados a práticas sistemáticas de avaliação externa e monitoramento do desempenho das políticas públicas. Embora o discurso institucional enfatize a ampliação da participação e a consideração equilibrada dos interesses dos diferentes atores, observa-se que tais princípios são operacionalizados sobretudo por meio de dispositivos gerenciais, indicadores e mecanismos formais de controle, que tendem a enquadrar a participação e a responsabilização dentro de uma racionalidade técnico-administrativa.

Essa racionalidade mostra-se funcional à contenção de gastos e à gestão da escassez orçamentária, particularmente no campo da educação pública, em um contexto de priorização crescente das despesas com a dívida pública, enquanto os gastos na área da educação se mantêm relativamente estáveis, conforme demonstrado na Seção 2. Tais condicionantes orçamentários não apenas moldam o ambiente de atuação das políticas públicas, como também incidem diretamente sobre a forma como as instituições educacionais organizam sua gestão, seus processos avaliativos e suas prioridades institucionais.

Nesse sentido, esse quadro conceitual, ao mesmo tempo em que fornece parâmetros normativos para a gestão pública, também produz limites e tensões, especialmente quando transposto para instituições complexas como as universidades públicas. É a partir desse referencial de governança, marcado por uma lógica gerencial e avaliativa, que se torna possível avançar para a análise dos documentos do SINAES e, posteriormente, compreender seus desdobramentos no âmbito da UFPA.

4.3 Avaliação Institucional no SINAES: Mediações normativas

Nessa seção examinamos as normativas do SINAES e suas implicações para a avaliação institucional. A análise busca compreender e dialogar acerca de que maneira o SINAES estrutura a prática da autoavaliação, quais dimensões enfatiza e como suas diretrizes dialogam, direta ou indiretamente, com princípios associados à governança.

Conforme discutido na seção 2 desta dissertação, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, com o objetivo de garantir a qualidade da educação superior no Brasil por meio de processos de avaliação periódica das instituições e cursos. O SINAES estrutura-se em três componentes principais: avaliação institucional (interna e externa), avaliação dos cursos de graduação e desempenho dos estudantes.

Conforme já discutido na Introdução e na seção 2, a autoavaliação institucional, no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), é definida pela Lei

nº 10.861/2004, especialmente em seu art. 3º, que estabelece a avaliação interna como uma das três modalidades do sistema, ao lado da avaliação externa.

Ainda no Art. 3º da referida lei, é expressa a responsabilidade social da instituição, “considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural” (Brasil, 2004, Art. 3º, III).

Embora a Lei nº 10.861/2004 não apresente expressamente o termo “prestação de contas”, conforme apontado na análise quantitativa de termos, é possível identificar, em dois de seus artigos, a presença da expressão “prestação de informações”, a qual se aproxima conceitualmente do termo e da lógica de accountability. Observemos os dispositivos legais:

Art. 11. Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de **prestação das informações** solicitadas pelo INEP [...]

Art. 12. Os responsáveis pela **prestação de informações** falsas ou pelo preenchimento de formulários e relatórios de avaliação que impliquem omissão ou distorção de dados a serem fornecidos ao SINAES responderão civil, penal e administrativamente por essas condutas. (Brasil, 2004, grifo nosso)

O Decreto nº 5.773/2006 exemplifica esse movimento ao detalhar procedimentos de supervisão, regulação e avaliação que vinculam a autoavaliação institucional a um conjunto de exigências legais, administrativas e operacionais. Ao sistematizar fluxos, prazos, indicadores, instrumentos e condicionantes para o funcionamento das IES, como credenciamento, credenciamento, autorização e reconhecimento de cursos. O decreto transforma a autoavaliação em etapa formalizada de accountability regulatória, reforçando a centralidade do cumprimento normativo. Com isso, desloca-se a autoavaliação de uma “regulação natural” orientada prioritariamente à reflexão interna e à melhoria contínua, para uma engrenagem funcional das lógicas de mercado e de seleção institucional, na qual medir, comprovar desempenho e atender padrões oficiais tornam-se requisitos para garantir legitimidade e permanência no sistema (Dias Sobrinho, 1995).

Ainda no âmbito das responsabilidades atribuídas às instituições, a legislação em questão determina que, quando uma instituição de educação superior apresenta resultados considerados insatisfatórios nas avaliações do Ministério da Educação, deve ser firmado um protocolo de compromisso entre a instituição e o MEC. Esse instrumento funciona como um

plano formal de recuperação institucional, contendo o diagnóstico das fragilidades identificadas, as ações corretivas que deverão ser adotadas e os prazos para sua implementação.

Enquanto no documento SINAES: da concepção à regulamentação (2009) o uso do termo responsabilidade frequentemente associado a responsabilidade social, como podemos ver, a seguir, no trecho a seguir

Este princípio é o fundamento da responsabilidade social das instituições educativas. As IES, mediante o poder de regulação e de direção política do Estado, têm a responsabilidade de um mandato público para proporcionar aos indivíduos o exercício de um direito social. Dado seu caráter social, uma instituição educativa deve prestar contas à sociedade, mediada pelo Estado, do cumprimento de suas responsabilidades, especialmente no que se refere à formação acadêmico-científica, profissional, ética e política dos cidadãos, à produção de conhecimentos e promoção do avanço da ciência e da cultura. Portanto, a avaliação da educação superior, no nível geral e com indicadores comuns, deve dar respostas públicas à questão de como o sistema e cada uma das instituições e suas partes estão exercendo o mandato que lhes foi socialmente outorgado. (Brasil, 2009, p. 94)

O trecho destaca que a responsabilidade social das instituições de educação superior decorre do mandato público que lhes é conferido pelo Estado, o que exige que respondam à sociedade sobre a formação que ofertam e sobre sua contribuição científica e cultural. O trecho afirma ser indispensável que as IES prestem contas à sociedade, por meio dos mecanismos estatais de regulação e avaliação, demonstrando como cumprem as com suas responsabilidades sociais.

Nesse sentido, a prestação de contas torna-se um elemento central, pois é por meio dela que as IES demonstram o cumprimento de suas responsabilidades e a aderência às exigências avaliativas do SINAES. Conforme a análise apresentada por Oliveira (2024) essa função avaliativa assume um caráter regulatório típico de políticas públicas de viés neoliberal, em que o Estado mantém seu papel de supervisionar, controlar e exigir accountability das instituições, reforçando a lógica de eficiência, conformidade com as normas de mercado.

Assim, os modos de informação pública sobre as condições de produção e os resultados das instituições de educação superior têm adquirido importância crescente, sendo continuamente ampliados e detalhados. Nesse contexto, “os mecanismos de controle, regulação e fiscalização e a prestação de contas têm tido presença muito mais forte que as avaliações formativas, participativas, voltadas aos processos, às diversidades identitárias e à complexidade das instituições” (Brasil, 2004, p. 24).

Em outras palavras, a avaliação da educação superior tornou-se cada vez mais importante devido aos altos custos do setor, o que exige das instituições informações claras e

prestação de contas sobre a qualidade dos serviços que oferecem. Conforme demonstra o trecho do documento, a seguir:

No sistema vigente no Brasil, a avaliação possui um importante papel nas políticas de Educação Superior. A constatação de que os custos do ensino superior, tanto em termos absolutos como relativos, se tornam cada vez mais elevados, traz ao Estado a indispensabilidade da informação e da **prestação de contas** da qualidade e da amplitude dos serviços que as IES prestam à sociedade em ensino, pesquisa e extensão. Em função disso, tem sido reforçada a concepção e a prática de avaliação segundo a qual a função de **regulação e controle predomina sobre a de formação e emancipação** institucional. [...]. Ambas as tendências, em curso na realidade brasileira, consideram a avaliação como uma atividade essencial para o aperfeiçoamento acadêmico, **a melhoria da gestão universitária** e a prestação de contas de seu desempenho para a sociedade. (Brasil, 2004, p. 39-30, grifo nosso)

No âmbito da avaliação da educação superior, a transparência exigida pelo SINAES, que implica acesso amplo da sociedade às informações sobre demandas e decisões do Estado (Brasil, 2004), conecta-se à lógica de accountability destacada por Dias Sobrinho (2004a). À medida que os recursos se tornam mais escassos, aumenta a pressão sobre as instituições para demonstrarem eficiência e produtividade, atendendo às restrições orçamentárias e às demandas do mercado. Nesse contexto, a prestação de contas não apenas revela os resultados institucionais, mas também legitima a ação das IES frente ao Estado, reforçando o papel da avaliação como instrumento de regulação e supervisão voltado à eficiência gerencial.

Encerrada a análise dos documentos publicados em 2009, passa a ser possível observarmos como o SINAES consolidou, naquele momento, uma concepção de avaliação marcada pela tensão entre regulação e formação, além do reforço à prestação de informações e à responsabilização institucional.

Ao avançarmos no conjunto documental, nota-se que há uma expressiva concentração de normativas e orientações técnicas produzidas em 2014. Embora esse ano não esteja formalmente incluído em nosso recorte temporal (2015–2023), tais documentos são incorporados à análise porque introduzem diretrizes e desdobramentos que passam a vigorar a partir de 2015, influenciando diretamente o desenvolvimento da autoavaliação institucional nos anos subsequentes.

Nesse sentido, optamos por uma organização dos documentos relacionados à avaliação institucional do SINAES, no ano de 2014, seguindo uma hierarquia de relevância normativa e funcional, considerando força legal, abrangência e aplicação prática. Portanto, iniciamos pela lei, depois por orientações técnicas e finalmente por procedimentos de preenchimento, garantindo legalidade, consistência e padronização no processo. Assim a ordem adequada

segue: Portaria nº 92/2014; Nota Técnica nº 14/2014; Nota Técnica INEP/DAES/CONAES Nº 065; e Nota Técnica INEP/DAES/CONAES Nº 062.

A Portaria nº 92/2014 aprovada pelo Ministério da Educação (MEC) estabelece os indicadores do instrumento de avaliação externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) para credenciamento, credenciamento e transformação de instituições de educação superior presenciais.

Embora a Portaria MEC nº 92/2014 não declare explicitamente sua aplicação à autoavaliação institucional, a articulação entre os indicadores da avaliação externa e a autoavaliação decorre da própria lógica do SINAES, conforme a Lei nº 10.861/2004 e as Diretrizes da CONAES. Como ambas as modalidades de avaliação (interna e externa) fazem parte de um sistema integrado, os indicadores definidos para a avaliação externa podem servir como referenciais para a autoavaliação institucional, razão pela qual os adotamos em nossas análises em nosso *corpus* documental.

Além disso, a Portaria MEC nº 92/2014 formula cinco eixos de avaliação que estruturam o instrumento de avaliação institucional externa, e subsidia os atos de credenciamento, credenciamento e transformação de organização acadêmica presencial. Cada eixo reúne indicadores que permitem analisar aspectos essenciais da instituição, como: planejamento, desenvolvimento institucional, políticas acadêmicas, gestão e infraestrutura. Apresentamos a seguir, de forma resumida, destacando os principais indicadores que orientam a avaliação externa.

Compreendemos que, embora a Portaria MEC nº 92/2014 organize a avaliação externa de forma sistemática, essa padronização pode reduzir a flexibilidade institucional, impondo indicadores uniformes que nem sempre refletem especificidades locais ou trajetórias próprias das IES. Assim, há um risco de que a avaliação enfatize conformidade formal em detrimento da análise qualitativa e contextualizada do desempenho institucional.

Acreditamos, ainda, que a sustentabilidade financeira destacada como indicador de eficiência, pode reduzir a avaliação à mera gestão orçamentária, sem considerar dimensões pedagógicas, sociais ou acadêmicas mais amplas. Assim, o princípio da eficiência corre o risco de sobrepor-se à missão educativa da instituição, transformando recursos em fim e não em meio para qualidade institucional.

Os demais indicadores e eixos de avaliação serão sintetizados a seguir, destacando apenas os pontos centrais que orientam a avaliação externa, afim de explicitar suas mediações com autoavaliação.

Quadro 18- Eixos e Indicadores para Credenciamento e Recredenciamento

Indicadores para Credenciamento e Recredenciamento	
Planejamento e Avaliação institucional	• Existência e implementação do PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional) • Políticas de autoavaliação institucional • Uso dos resultados da autoavaliação para planejamento e melhoria contínua
Desenvolvimento Institucional	• Clareza de missão, visão e objetivos • Organização administrativa e acadêmica adequada à missão • Estratégias para garantir qualidade no ensino, pesquisa e extensão
Políticas Acadêmicas	• Ensino: projetos pedagógicos, metodologias, avaliação da aprendizagem • Pesquisa: estímulo à produção científica, apoio a grupos de pesquisa • Extensão: ações com impacto social, integração com a comunidade • Responsabilidade social e promoção da inclusão
Políticas de Gestão	• Gestão administrativa eficiente (processos internos, documentação) • Gestão de pessoal (capacitação, plano de carreira) • Gestão financeira (orçamento, sustentabilidade financeira) • Estratégias de planejamento estratégico e monitoramento
Infraestrutura Física e Acadêmica	• Espaços físicos: salas, laboratórios, bibliotecas, auditórios • Equipamentos e recursos tecnológicos • Acessibilidade e segurança

Fonte: elaboração própria (2025), com base na Portaria MEC nº 92/2014

Vale destacar aqui, que a sustentabilidade financeira da instituição, prevista como indicador no eixo de Políticas de Gestão, reflete o princípio da eficiência do SINAES. Dessa forma, a sustentabilidade financeira não equilibra o orçamento da instituição, mas atua como um instrumento de eficiência e responsabilidade na utilização dos recursos, alinhada aos objetivos de avaliação do SINAES, de forma indistinta nas universidades.

Após analisar a Portaria MEC nº 92/2014, podemos avançar para a Nota Técnica CGACGIES/DAES/INEP/MEC Nº 14/2014, outro instrumento normativo que também se orienta pela avaliação externa de instituições de educação superior. Apesar de seu foco principal ser a supervisão e o credenciamento de cursos e instituições, assim como a Portaria, fornece subsídios valiosos para a autoavaliação institucional, permitindo que a IES alinhe suas práticas internas aos padrões de qualidade definidos pelo SINAES.

A Nota Técnica CGACGIES/DAES/INEP/MEC Nº 14/2014 foi elaborada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) via sua Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES), essa nota tem por objetivo uniformizar o entendimento sobre os indicadores aprovados pela Portaria 92/2014, orientando com precisão

como devem ser aplicados nas avaliações externas, destinadas as comissões avaliadoras, gestores institucionais e IES. Tem como objetivo uniformizar o entendimento sobre os indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa do SINAES, orientando como os cinco eixos devem ser compreendidos durante a avaliação externa, seja para credenciamento, credenciamento ou transformação organizacional.

Nesse contexto, o Relato Institucional, construído a partir da autoavaliação e de outros processos avaliativos, assume papel central, evidenciando as ações acadêmico-administrativas decorrentes da avaliação interna e externa, as quais visam à execução, atualização ou reformulação do PDI, reforçando a estreita relação entre autoavaliação, avaliação externa e planejamento institucional.

2.8 A ênfase nas atividades acadêmico-administrativas decorrentes da autoavaliação, associadas à avaliação externa, consta deste instrumento matricial, sobretudo no eixo 1, a fim de ressaltar a importância do trabalho das CPA e os outros processos avaliativos que devem compor o relato institucional. Nesta perspectiva, as ações originadas da avaliação interna e as de avaliação externa visam à execução do PDI e à sua atualização ou reformulação.

2.9 O Relato Institucional é considerado uma inovação no Instrumento de Avaliação Institucional Externa que passa a ser avaliado no eixo 1 (Planejamento e Avaliação). Nele deverá conter um relato avaliativo do PDI [...], bem como as ações acadêmico administrativas decorrentes dos resultados das avaliações [...] (Brasil, INEP. Nota Técnica nº 14/2014 CGACGIES/DAES/INEP/MEC, 2014, p. 3)

O Relato Institucional, ao sistematizar informações oriundas da autoavaliação e de outros processos avaliativos, evidencia a estreita relação entre avaliação interna, externa e planejamento institucional. No entanto, conforme destaca Goulart (2018), a autoregulação promovida pela autoavaliação apresenta um caráter contraditório, uma vez que é obrigatória para fins de credenciamento, credenciamento e autorização de funcionamento, permanecendo sob prerrogativa do Estado.

Assim, embora o Relato Institucional aparente reforçar a autonomia das IES e seu planejamento estratégico, ele também revela a lógica de supervisão e controle que permeia o SINAES, situando a autoavaliação como instrumento de regulação e conformidade normativa, mais do que um mecanismo puramente formativo ou emancipatório.

A partir da NT 14/2014, que orienta o Instrumento de Avaliação Externa e o papel do Relato Institucional, revelando como a avaliação das IES é moldada por critérios normativos. Essa base permite avançar para a análise da NT 62/2014, que detalha aspectos de sustentabilidade financeira e eficiência administrativa.

Nesse contexto, a Nota Técnica INEP/DAES/CONAES Nº 062/2014 foi elaborada pelo INEP em conjunto com a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), define a estrutura e o conteúdo do “Relato Institucional” que as IES devem entregar nas avaliações externas, é destinada as comissões internas de avaliação e instituições de ensino superior.

Além disso, ela esclarece a diferença entre o Relato Institucional e os Relatórios de autoavaliação institucional, assim “o RI tem por objetivo evidenciar como os processos de gestão institucional se desenvolvem a partir das avaliações externas e das avaliações internas” (Brasil, NEP, 2014, p. 3) com propósito de articular e dar visibilidade à relação entre avaliação (interna e externa) e gestão institucional.

O Relato Institucional, segundo a Nota Técnica INEP nº 062, deve apresentar a história da IES, resultados das avaliações externas, processos de autoavaliação, análise de resultados, plano de melhorias e informações sobre gestão institucional, com no máximo 10 páginas, articulando avaliação e planejamento (Brasil, INEP, 2014). Conforme sintetizamos a diante

Quadro 19- Estrutura e Conteúdo do Relato Institucional (NT INEP nº 062/2014)

Elemento / Seção	O que deve conter / objetivo
I. Breve histórico da IES	Informações institucionais como data de criação, trajetória, modalidades de oferta (graduação, pós), número de cursos, número de docentes e discentes, áreas de atuação (ensino, pesquisa, extensão), etc.
II. Conceitos obtidos nas avaliações externas	Resultado da IES nas avaliações externas institucionais e de cursos: indicadores como Conceito de Curso (CC), Conceito Preliminar de Curso (CPC), Conceito ENADE, Índice Geral de Cursos Avaliados (IGC), Conceito Institucional (CI), com histórico e evolução.
III. Projetos e processos de autoavaliação (avaliação interna)	Apresentação dos mecanismos de autoavaliação implementados (ex: relatório da Comissão Própria de Avaliação CPA) desde o último ato regulatório.
IV. Divulgação e análise dos resultados da autoavaliação	Um resumo dos resultados da autoavaliação institucional e uma análise sintética, ou reflexão crítica, dos dados obtidos: impactos, problemas detectados, pontos fortes, fragilidades.
V. Plano de melhorias a partir dos processos avaliativos	Ações planejadas ou implementadas com base nos resultados, tanto da avaliação externa quanto da interna, visando melhorias institucionais, ajustes de gestão, revisão de políticas, organização acadêmica, etc.
VI. Processos de gestão institucional relevantes	Apresentação de como a IES está estruturada em termos de governança, colegiados, participação da comunidade acadêmica, funcionamento administrativo, integração com seu PDI/PPI e missão institucional.
VII Demonstração de evolução institucional	Síntese acerca da relação entre processos de gestão, processos de avaliação (interna e externa) e evolução institucional.

Fonte: elaboração própria (2025), com base na Nota Técnica INEP nº 062/2014

Assim, entendemos que ela contribui significativamente para padronizar o Relato Institucional, promovendo a articulação entre avaliação interna, externa e gestão, além de destacar a autoavaliação como ferramenta estratégica de planejamento, mas também de controle e regulação. Uma vez que, sua ênfase na concisão pode limitar a profundidade das informações,

e a prescrição das etapas nem sempre contempla as particularidades de cada instituição. Isso reforça que, autoavaliação está condicionada a critérios estabelecido e rígidos, mesmo quando parece estar direcionando o processo de avaliação institucional, ela perde centralidade e autonomia.

Nota Técnica INEP/DAES/CONAES N° 065/2014 elaborada pelo INEP/CONAES, orienta como elaborar o Relatório de Autoavaliação Institucional (RAI), definindo modelo, periodicidade, versões (parcial e integral) e a vinculação desse relatório ao Relato Institucional e aos processos de avaliação externa, por meio de um roteiro de elaboração que “deverá conter cinco partes: introdução, metodologia, desenvolvimento, análise dos dados e das informações e ações previstas com base nessa análise” (Brasil, INEP, 2014, p. 2-3) e deve considerar os 5 eixos já apresentados acima.

O documento em questão, estabelece que o RAI deve ser produzido na versão parcial com informações e ações desenvolvidas pela CPA no ano de referência (ano anterior); e a versão final com informações e ações do ano de referência, articulando os dois relatórios parciais anteriores com uma análise global do PDI e de todos os eixos institucionais. Assim, “o Relatório de Autoavaliação será submetido anualmente, por meio do Sistema e-MEC, ao longo de um período de três anos. Nos 2 primeiros anos, o relatório deverá ser inserido em sua versão parcial. No terceiro ano, será inserido em sua versão integral” iniciando em 2015. (Brasil, INEP, 2014, p. 5)

Apesar de relativamente simples e direto, o Relatório de Autoavaliação Institucional tem sua estrutura condicionada ao Relato Institucional, pois serve como base para a avaliação externa, articulando informações internas sobre gestão e atividades acadêmicas de forma a subsidiar a análise do INEP/CONAES.

Compreendida e evidenciada a função e a estrutura do Relatório de Autoavaliação Institucional em relação ao Relato Institucional, passa-se a analisar, a seguir, os documentos da UFPA, contemplando os Relatórios da CPA desde 2015, a fim de evidenciar a evolução das práticas de autoavaliação institucional ao longo do tempo.

4.4 Autoavaliação Institucional na UFPA: Relatórios da CPA (2015–2023) e PDI (2016–2025)

Para compreender a trajetória da autoavaliação institucional da UFPA, esta análise se apoiará nos documentos oficiais disponíveis: Resolução n° 615/2006 que estabelece diretrizes gerais; Resolução n° 738/2015, que consolida os procedimentos mais recentes; os Relatórios de Avaliação Institucional produzidos pela CPA; e o Plano de Desenvolvimento Institucional

(PDI), que serve como referência estratégica para o planejamento e a gestão acadêmica, conforme já citado, foco nos RAI e no PDI (2016-2025).

A UFPA instituiu sua primeira Comissão Própria de Avaliação (CPA) em 2004, por meio da Portaria nº 2.098/2004, em atendimento à Lei nº 10.861/2004, que criou o SINAES. (UFPA, 2021, p. 6). Posteriormente, a estrutura e o funcionamento da CPA foram formalizados pela Resolução nº 615/2006, aprovada pelo Conselho Universitário, que regulamentou de maneira mais completa suas atribuições e processos. (UFPA, 2006)

Para contextualizar a atuação da CPA da UFPA, em nosso recorte (2015-2023), consideramos a Portaria UFPA nº 0617/2015 e a Portaria UFPA nº 1781/2022, que definiram a composição da comissão nos respectivos períodos. Vejamos a disposição dos membros apontados nas respectivas portarias, a seguir:

Quadro 20- Composição da CPA-UFPA (2015 vs. 2023)

Categoria	2015-2017	2022-2023
Docentes	• Scarleth Yone Ohara – Presidente (ILC) • Rosemery da Silva Nascimento – Vice-Presidente (IG) • Marcos Monteiro Diniz (ICEN) • Luiz Cezar Silva dos Santos (ILC) • Eliomar Azevedo do Carmo (Abaetetuba)	• Maria Lúcia Harada – Presidente (ICB/PROPLAN) • Amauri Gouveia Junior (NTPC) • Joelma Morbach (ICEN) • Ricardo Harada Ono (ICA)
Técnico-Administrativos	• Alexandra Ferreira (PROPLAN) • João Cauby de Almeida Junior (Gabinete) • Balbina de Nazaré dos Santos (PROPLAN) • Cleonildo Lobato Nahum (ICA)	• Alexandra Ferreira (Prefeitura UFPA) • Aluizio Marinho B. Filho – Vice-Presidente (PROPLAN) • Wanessa de Oliveira Coelho (PROGEP) • Roberta Helena Moraes Tillmann (PROAD)
Discentes	• Wesley Cleison Rodrigues Silva • Ailton Lopes de Sousa • Larissa Arguelles • Amália Tatyane Pinto da Silva • Adriano Sales da Silva (Pós-Graduação)	• Adrya Rebeca Gomes Leal (Administração) • Ana Beatriz Barata Coelho (Serviço Social) • Paloma Pinheiro Ferreira (Estatística)
Sociedade Civil	• Elisoneide Rodrigues • Silene Moura Guimarães • Cassim Jordy • Lindalva Canaan Jorge Moraes	• Elisoneide de Nazaré Freitas Rodrigues (SSP/PA) • Elberth Gonçalves Sales (SESMA/BELÉM/PA)

Fonte: elaboração própria (2025), com base nas Portarias UFPA nº 0617/2015 e nº 1781/2022.

Em ambos os momentos, a comissão contou com representantes de docentes, técnico-administrativos, discentes e da sociedade civil, refletindo a diversidade institucional necessária para a condução dos Relatórios de Avaliação Institucional. A comparação das duas composições evidencia a continuidade e algumas alterações na representatividade de cada

segmento ao longo dos anos, demonstrando a evolução da comissão em termos de cargos e áreas de atuação.

Entre os membros de 2015 e 2023, Alexandra Ferreira, do corpo técnico-administrativo, e Elisoneide Rodrigues, representando a sociedade civil, permaneceram, o que contraria a enquanto os demais componentes passaram por renovação, evidenciando tanto continuidade quanto atualização na composição da comissão ao longo dos anos.

Vale destacar que, a Resolução nº 738, de 29 setembro de 2015 que aprova o novo Regimento da Comissão Própria de Avaliação no âmbito da Universidade Federal do Pará (UFPA), revoga a Resolução nº 615/2006 que aprovou a criação da Comissão Própria de Avaliação (CPA) no âmbito da Universidade Federal do Pará.

Nesse sentido, destacamos que as alterações encontradas estão, especialmente, no Art. 5º, da referida resolução, e versa sobre a composição da CPA-UFPA, que mantém 15 membros, mas com alteração na distribuição, conforme os incisos:

- I - 04 (quatro) representantes do corpo docente;
- II - 04 (quatro) representantes do pessoal técnico-administrativo;
- III - 04 (quatro) representantes do corpo discente;
- IV - 03 (três) representantes da sociedade civil organizada. (UFPA, Resolução nº 738/2015, p. 4)

Ainda no Art 5º, estabeleceu-se, no novo regimento, que o presidente da CPA será um servidor efetivo docente ou técnico-administrativo e a inclusão de dois parágrafos

§ 2º É importante que haja paridade entre as categorias constituintes, de forma que a representação fique equilibrada, não havendo prevalência de nenhuma categoria.

§ 3º Os representantes a que se referem os incisos I, II e III **terão mandato de 02 (dois) anos, sendo permitida 01 (uma) recondução, por igual período.** (UFPA, Resolução nº 738/2015, p. 4, grifo nosso)

Chama-nos atenção na Resolução nº 738/2015 da Universidade Federal do Pará estabelece que os representantes da Comissão Própria de Avaliação devem cumprir mandato de dois anos, sendo permitida uma única recondução por igual período. Contudo, observa-se a permanência da servidora Alexandra Ferreira na CPA desde sua criação, em 2015, exercendo funções de presidência, conforme a Portaria nº 0020/2016, e de vice-presidência nos períodos de 2017–2018 e 2019–2020, conforme, respectivamente, as Portaria nº 04-8/2017 e a Portaria nº 75/2019, ambas da Universidade Federal do Pará.

Entendemos que, tal continuidade pode indicar uma extensão da permanência para além do limite temporal previsto na normativa institucional, suscitando questionamentos quanto à

observância do princípio de rotatividade na composição da comissão. O que pode representar concentração de funções decisórias, mas também a tendência à estabilização de determinadas concepções de avaliação.

Encerrada a apresentação do marco normativo na UFPA, passa-se à análise dos Relatórios de Autoavaliação Institucional, buscando apreender como as diretrizes formais se materializam nas práticas avaliativas e que contradições emergem desse processo. Interessa compreender, nesse movimento, em que medida os relatórios expressam dinâmicas institucionais alinhadas às orientações de governança ou revelam tensionamentos entre a normativa e a operacionalização da autoavaliação.

Em conformidade com o que estabelece a Nota Técnica INEP/DAES/CONAES nº 065/2014, os Relatórios de Autoavaliação Institucional da CPA da Universidade Federal do Pará, referentes ao período de 2016 a 2023, a Nota estabelece que “nos 2 primeiros anos, o relatório deverá ser inserido em sua versão parcial. No terceiro ano, será inserido em sua versão integral” (Brasil, INEP, 2014, p. 5), cujo ciclo teve início em 2015.

No que se refere aos Relatórios de Autoavaliação Institucional analisados nesta pesquisa, verifica-se que estes se distribuem da seguinte maneira:

Quadro 21- Relação de Relatórios de Autoavaliação Institucional UFPA (2016-2023)

Relatório de Autoavaliação Institucional CPA-UFPA	Extensão	Versão	Ano Base
1º Relatório de Autoavaliação Institucional 2016	101 págs.	Parcial ²⁷	2015
2º Relatório de Autoavaliação Institucional 2017	62 págs.	Parcial	2016
Relatório de Autoavaliação Institucional 2018	81 págs.	Final	2017
1º Relatório de Autoavaliação Institucional 2019	25 págs.	Parcial	2018
2º Relatório de Autoavaliação Institucional 2020	33 págs.	Parcial	2019
Relatório de Autoavaliação Institucional 2021	31 págs.	Final	2020
1º Relatório de Autoavaliação Institucional 2022	16 págs.	Parcial	2021
2º Relatório de Autoavaliação Institucional 2023	30 págs.	Parcial	2022

Fonte: elaboração própria (2025), com base nos Relatório de Autoavaliação Institucional CPA-UFPA (2016-2023)

Em síntese, os relatórios RAI de 2016, 2017 e 2018 indicam que a CPA realizava a consulta à comunidade acadêmica exclusivamente por meio dos questionários *Minha Opinião*, principal instrumento de coleta das percepções de docentes, discentes e técnicos administrativos

²⁷ Embora o RAI 2016 (ano-base 2015) compreende-se que ele corresponde ao **1º relatório parcial** do ciclo trienal, uma vez que o RAI subsequente é identificado como o **2º relatório parcial** do mesmo ciclo e, posteriormente, o *Relatório de Autoavaliação Institucional Final 2018* (ano-base 2017) figura como o documento que **encerra o ciclo avaliativo trienal**.

sobre a instituição, aplicado via SIG (SIGAA, SIGRH, SIPAC). Conforme aponta o trecho a seguir comum aos três relatórios

Este relatório de autoavaliação foi consolidado tendo como base os cinco eixos, subdivididos em dez dimensões, propostos pelo MEC, os quais são apresentados conforme resultados obtidos através dos Questionários “Minha Opinião” destinados aos docentes, discentes e técnicos administrativos, que tiveram chance de expor suas percepções em forma de elogias, críticas, recomendações e sugestões, também expostos neste relatório. (UFPA, RAI, 2016, 2017, 2018)

A partir do RAI 2018, passa a ser utilizado o Avalia, voltado à autoavaliação dos cursos de graduação e ao desempenho de docentes e discentes, enquanto o *Minha Opinião* volta a ser aplicado em 2019, mantendo seu caráter institucional. Assim, os relatórios evidenciam a evolução dos instrumentos de avaliação, diferenciando claramente a abordagem institucional (*Minha Opinião*) da avaliação de cursos (*Avalia*).

O mesmo relatório aponta que, até 2014, a autoavaliação dos cursos de graduação era realizada por meio do Sistema de Avaliação Online (SIAV), com participação voluntária de estudantes e docentes, abrangendo a avaliação de disciplinas, da ação docente e da própria formação. Com a mudança para o SIG, o SIAV foi suspenso devido a problemas no registro dos dados, e seus formulários foram adaptados ao novo sistema em parceria com a CPA, concluindo-se em 2017. (UFPA, RAI, 2018)

A partir de março de 2018, entrou em funcionamento o sistema “Avalia”, mantendo a mesma estrutura de conteúdo. Diferentemente do SIAV, a participação no Avalia passou a ser compulsória, sob justificativa da baixa representatividade de alguns cursos. A partir de então os discentes devem preencher o formulário para efetivar a matrícula, e os docentes, antes do lançamento de conceitos, portanto, de forma compulsória. (UFPA, RAI, 2018). Em síntese os instrumentos

Quadro 22- Instrumentos de Avaliação Institucional UFPA

Instrumento	Elaboração / Responsável	Aplicação / Sistema	Conteúdo / Foco
Minha Opinião	Elaborado pela CPA	Aplicação bianual via SIG ²⁸	Questionários específicos para discentes, docentes e técnicos administrativos, abordando dimensões do SINAES; coleta percepção institucional
Avalia	Conteúdo definido pela CPA; adequação técnica realizada pelo PROEG em parceria com a CPA	Aplicação (semestral) via SIGAA ²⁹ , iniciado em 2018	Avaliação de cursos de graduação: discentes avaliam disciplinas e atuação docente do semestre anterior; docentes avaliam disciplinas, turmas e própria atuação

Fonte: elaboração própria (2025), com base no RAI (2015, 2016, 2017, 2018, 2023)

²⁸ SIG refere-se aos sistemas integrados da UFPA, incluindo o SIGAA (acadêmico), SIGRH (recursos humanos) e SIPAC (patrimônio e administração).

²⁹ SIGAA (Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas) é o sistema utilizado pela UFPA para gestão de disciplinas, matrículas, registros acadêmicos e avaliações institucionais de cursos.

O modelo de participação da comunidade acadêmica nos instrumentos de autoavaliação, baseado em questionários direcionados a estudantes e docentes, busca coletar percepções de forma estruturada, mas apresenta limitações. No SIAV, a adesão voluntária resultava em baixa representatividade, comprometendo a confiabilidade dos dados. No “Avalia” a obrigatoriedade amplia a participação, porém não garante respostas reflexivas ou críticas, podendo levar a preenchimentos mecânicos, se desconectados de aspectos qualitativos.

Além dos instrumentos de avaliação, os relatórios institucionais evidenciam a incorporação da temática da governança no contexto acadêmico e administrativo. A análise da documentação revela que a atenção a processos, diretrizes digitais e gestão interna passou a ser explicitamente registrada, sinalizando uma preocupação institucional com a organização, transparência e eficiência dos processos de decisão.

Entre os Relatório de Autoavaliação Institucional, a versão parcial de 2018 traz pela primeira vez o termo Governança. O termo aparece no documento três vezes. A primeira no termo “Estratégia de Governança Digital”; a segunda vez como “Guia de Governança de TIC” e na terceira como “governança dos processos internos”.

Contudo, o termo aparece no 1º Relatório Parcial de Autoavaliação Institucional 2019 (ano base 2018) ligada ao termo “governança corporativa” para explicar que

A excelência de governança corporativa depende da auditoria interna quanto ao seu papel de desempenhar processos de controle interno, gerenciamento de riscos, efetividade operacional e conformidade como instrumento para a prevenção de perdas, identificação de oportunidades e redução de custos. Recentemente, a atuação da auditoria interna se expandiu, avaliando não só os processos de controle, mas também o processo de gestão de risco, plano de integridade e a governança da organização. (UFPA, RAI-CPA, 2019, p. 21)

No âmbito da governança corporativa o termo se relaciona “com a finalidade de zelar pela eficácia dos controles internos com foco na missão institucional e na qualidade dos gastos públicos, [...], a fim de contribuir para a melhoria contínua da gestão institucional” (UFPA, RAI-CPA, 2019, p. 20-21).

Percebemos que a adoção desses mecanismos de auditoria e controle na Universidade Federal do Pará (UFPA) pode ser analisada criticamente na medida em que se alinham às orientações de governança pública do Tribunal de Contas da União (TCU), reforçando uma lógica de eficiência e racionalização dos gastos que tende a deslocar o sentido da gestão universitária. Embora apresentados como instrumentos de melhoria contínua, tais dispositivos podem tensionar a autonomia universitária ao priorizar parâmetros de controle, desempenho e conformidade que nem sempre dialogam com as finalidades acadêmicas, científicas e sociais

próprias da universidade pública. A expansão da governança produz novas mediações entre autonomia universitária e regulação externa.

O mesmo Relatório apresenta na Dimensão 10: Sustentabilidade Financeira que

Outras formas de parcerias garantiram a captação de um recurso de R\$ 18.794.729,86. Somando-se os recursos via TED com as outras formas de captação de recursos, a UFPA totalizou em 2018 (resultado parcial até o mês novembro) o montante de R\$ 138.160.289,65 de recursos orçamentários captados de concedentes, convenientes e contratantes de diversas esferas do governo, bem como entidades privadas sem fins lucrativos e ainda **recursos obtidos via celebração de convênios, contratos e aplicações financeiras**. (UFPA, RAI-CPA, 2019, p. 22).

No âmbito dos recursos obtidos por meio da celebração de convênios, contratos e aplicações financeiras, é possível analisá-los à luz de Guerrero (2004), que destaca como novidade da Nova Gestão Pública, destacando a gestão gerencial e a transformação do mercado: ele deixa de ser apenas um modelo de referência e passa a constituir um fim em si mesmo. Dessa forma, a gestão de recursos dentro das instituições públicas se insere em um contexto de expansão das privatizações internas, fenômeno que Guerrero denominou de endoprivatização (Guerrero, 1999, 2003, 2004), evidenciando a incorporação de lógicas de mercado na administração de recursos públicos.

Esse movimento de racionalização econômica e abertura ao mercado observado na UFPA aproxima-se também do que Dardot e Laval (2016) denominam “boa governança”. Para os autores, tal noção desloca o critério de avaliação institucional da soberania para o respeito às normas jurídicas e às “boas práticas econômicas” (Dardot; Laval, 2016, p. 50). Articulando-se com fluxos financeiros e às dinâmicas de mercado. (Lapyda, 2023).

A ênfase na diversificação de parcerias e na mobilização de recursos reflete a conformidade com essas normas, inserindo a universidade na lógica de governança marcada pela eficiência e competitividade, sobretudo do avanço da financeirização no ensino superior demonstrada por Kato et al, 2023; Conti, et al, 2023 e Souza e Chaves (2023), mas que também adentra a universidade pública, a realização de aplicações financeiras reflete o processo de *assetização*, indicadas Adrião et al. (2024a).

Nesse sentido, o RAI 2019 destaca que, em 2018, foi instituído o Comitê de Governança, Riscos e Controle e, em 2019, elaborado o Manual de Gestão de Riscos Institucionais, iniciativas que reforçam o papel da governança na UFPA. De acordo com o relatório, tais medidas foram implementadas “a fim de promover maior eficiência da aplicação de recursos e o desenvolvimento institucional” (UFPA, RAI-CPA, 2019, p. 13), evidenciando que a noção

de governança é mobilizada em paralelo a concepção de eficiência. Nesse sentido, entendemos que governança emerge como princípio organizador da autoavaliação institucional.

Alinhado à essa compreensão, o RAI 2020 evidencia que a capacidade da instituição de racionalizar processos, controlar riscos, integrar unidades e melhorar o desempenho medido por indicadores é apresentada como estratégia para assegurar a melhor aplicação dos recursos e impulsionar o desenvolvimento institucional, conforme afirma o próprio relatório ao indicar que tais ações visam “promover maior eficiência da aplicação de recursos e o desenvolvimento institucional” (UFPA, RAI-CPA, 2020, p. 13). Além disso, notamos que embora o termo eficiência não seja frequente, as vezes que aparece se refere se relaciona a gestão de recursos, como aspecto de sustentabilidade financeira.

Assim, no âmbito da gestão orçamentária, o relatório de 2022 evidencia esforços de aprimoramento dos processos internos com “controle mais eficaz dos recursos orçamentários disponíveis para a sua materialização”. Justifica-se, ainda, a necessidade de “criação de ferramentas, instrumentos, normativos e melhoria no fluxo e entendimento dos processos de celebração e prestação de contas dos TEDs³⁰, [...], e melhor orientação aos servidores” (UFPA, RAI-CPA, 2022, p. 10).

Quanto ao uso do termo “responsabilidade”, observamos que ele aparece majoritariamente associado à responsabilidade social, o que reforça a compreensão da universidade como agente de compromisso público e social. Por outro lado, essa ênfase contrasta com a concepção de eficiência presente no Relatório de Autoavaliação Institucional de 2019, que destaca

O desempenho institucional, considerando os indicadores e as metas estabelecidos para os objetivos estratégicos, ficou abaixo de 80%, inferior ao desempenho nos anos anteriores. Os resultados obtidos em 2018 serão analisados pela administração superior na Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE) que ocorrerá no semestre em curso.

Compreendemos que esse contraste evidencia uma contradição: enquanto o conceito de responsabilidade social projeta a instituição como promotora do desenvolvimento social, uma lógica de avaliação por resultados se estabelece e enfatiza metas quantitativas e indicadores de eficiência, que nem sempre dialogam diretamente com aquela missão social, ou podem subvalorizar os aspectos sociais, onde a dimensão formativa da autoavaliação tende a ser subordinada a lógicas de desempenho e eficiência.

³⁰ O Decreto 10.426/2020 dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal por meio da celebração de TEDs.

Diante desse cenário, torna-se necessário analisarmos como essas tensões são incorporadas no principal instrumento de planejamento da universidade. Assim, passamos à análise do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016-2025 da UFPA, documento que orienta prioridades, metas e diretrizes estratégicas, permitindo compreender de que maneira a instituição busca equilibrar sua função social com as exigências crescentes de desempenho e responsabilização.

Considerando que tais práticas avaliativas se desenvolvem dentro do período de vigência do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016-2025, torna-se relevante analisar esse documento para compreender quais diretrizes, metas e concepções estratégicas fundamentam a gestão institucional e como elas acomodam o modelo de avaliação adotado.

A análise do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016-2025 da Universidade Federal do Pará requer, inicialmente, a compreensão do contexto específico em que a instituição estrutura suas prioridades, objetivos e orientações estratégicas. De acordo com o próprio PDI, o contexto amazônico condiciona profundamente a atuação da UFPA, impondo desafios particulares e responsabilidades ampliadas em relação à formação, à pesquisa e ao desenvolvimento regional. (UFPA, PDI, 2016-2025).

Assim, o PDI se apresenta como um documento orientador que expressa a forma pela qual a universidade busca responder às demandas históricas e estruturais da Amazônia. Nesse sentido, afirma que “para enfrentar esses novos desafios, a UFPA desenvolverá Política de Responsabilidade Social, caracterizada pelo estabelecimento de mecanismos para aprimorar a participação da sociedade civil e das organizações públicas e privadas [...]” (UFPA, PDI 2016-2025, p. 73).

O referido Plano de Desenvolvimento Institucional da universidade evidencia que a responsabilidade social da instituição está profundamente vinculada ao contexto amazônico, “região caracterizada pela diversidade e, paradoxalmente, pela exclusão”, marcada por “séculos de políticas que perpetuam hierarquias e práticas sociais que excluem segmentos inteiros do acesso à formação” (UFPA, PDI 2016-2025, p. 73).

O documento destaca, ainda, o compromisso com a preservação das expressões culturais amazônicas e pesquisas que promovam “a preservação e a exploração sustentável dos recursos naturais”, articulando ciência e saberes tradicionais. Assim, a responsabilidade social é apresentada como dimensão estruturante da atuação da UFPA na Amazônia, orientando formação, pesquisa e relação com a sociedade. (UFPA, PDI 2016-2025).

Ainda sobre o PDI UFPA (2016-2025) entendemos que ele evidencia a incorporação de uma lógica de financeirização da educação superior, na medida em que o financiamento passa

a ser condicionado ao desempenho, à captação de recursos e à ampliação de parcerias, e de uma lógica de governança pública alinhada à Nova Gestão Pública e às diretrizes do TCU, marcada pela centralidade dos indicadores, da responsabilização e do controle interno. Esses elementos reforçam a subordinação da autonomia universitária a critérios gerenciais e financeiros, reconfigurando o papel da universidade pública no interior do Estado neoliberal.

O PDI em questão apresenta como um de seus objetivos estratégicos ampliar a descentralização da gestão orçamentária e financeira das unidades acadêmicas. Para tal propõe “otimizar a distribuição interna dos recursos orçamentários e financeiros de modo condizente com o desempenho, a necessidade e a especificidade de cada unidade acadêmica, buscando a descentralização desse processo” (UFPA PDI, p. 37). Portanto, o financiamento deixa de ser entendido como condição estrutural e passa a funcionar como instrumento de indução gerencial.

Notamos que o PDI adota a linguagem da Nova Gestão Pública, baseada em metas, indicadores e controle quando entende que “as exigências [...] por resultados instigam cada vez mais os gestores das organizações públicas”, principalmente ao estabelecer que “o monitoramento dos indicadores tem o propósito de subsidiar a administração superior com informações [...] sobre a execução das estratégias. Com essa lógica da governança expressa de forma explícita na definição de responsabilidades e no sistema de controle com o Comitê de Governança, Risco e Controles Institucionais (CGRCI), em um sistema de responsabilização e pela internalização dos dispositivos de controle, conforme o modelo de governança pública.

Nesse sentido, o Fichário de Indicadores de Desempenho do PDI 2016-2025 constitui o instrumento de operacionalização do planejamento estratégico da UFPA, vinculando metas e objetivos institucionais às métricas que permitem avaliar o progresso ao longo do período. Ele reúne 44 indicadores de desempenho, distribuídos entre cinco perspectivas estratégicas ou áreas de gestão: 1. Resultados Institucionais; 2. Processos Internos; 3. Pessoas; 4. Infraestrutura e Tecnologia; e 5. Orçamento.

O documento apresenta clara articulação com os objetivos principais do PDI, de modo a medir quantitativamente aspectos que vão desde a qualidade do ensino, pesquisa e extensão, até a eficiência da gestão administrativa, modernização da infraestrutura e sustentabilidade financeira. Dessa forma, o Fichário funciona como mecanismo de governança institucional, viabilizando o monitoramento contínuo, a avaliação de desempenho por métricas.

No Fichário (2016-2025), a UFPA estabelece como indicador estratégico a ampliação da captação de recursos junto a setores governamentais e não governamentais, definindo como meta que, até 2025, o volume captado alcance o equivalente a 50% do montante recebido em “outros custeios e capital”. O indicador expressa uma tendência desejada, associada ao esforço

de diversificação das fontes de financiamento e ao aumento da captação por parecerias com setor público e privado. Isso evidencia que, a produção de indicadores redefine prioridades institucionais e orienta práticas administrativas, esses indicadores ganham protagonismo frente a dimensões qualitativas da vida acadêmica.

Embora o PDI (2016-2025) apresente um discurso consistente de responsabilidade social vinculada ao contexto amazônico, sua estruturação não traduz plenamente essa missão institucional. O documento organiza-se sobretudo por metas e indicadores gerenciais, nos quais a lógica de eficiência e desempenho predomina sobre a complexidade das demandas sociais e territoriais da Amazônia. Dessa forma, a responsabilidade social aparece mais como um enunciado discursivo do que como princípio estruturante do planejamento, evidenciando a tensão entre o compromisso declarado e o modelo de gestão adotado no PDI.

Ao avançarmos nas análises sobre os documentos da UFPA, consideramos a perspectiva de Ribeiro (2008) que analisou as políticas de avaliação institucional, como instrumentos centrais da reforma do Estado neoliberal, adotando como eixo estruturante da análise a relação entre avaliação, financiamento, autonomia e controle estatal, que considera eficiência como critério econômico-racional imposto à universidade pública vinculada à racionalidade empresarial, que é transposta para a educação superior por meio da avaliação externa e de indicadores quantitativos.

Nesse contexto, a avaliação institucional assume centralidade como mecanismo de prestação de contas, especialmente quando vinculada ao financiamento estatal, reduzindo-se à demonstração do uso eficiente dos recursos públicos. Essa dinâmica incorpora a noção de accountability, entendida como prestação de contas e responsabilização institucional, que desloca para as universidades a responsabilidade por problemas estruturais do próprio Estado, reforçando mecanismos de controle externo e induzindo mudanças institucionais alinhadas às exigências gerenciais. (Ribeiro, 2008)

No caso da UFPA, a eficiência é exigida como demonstração de produtividade, especialmente no uso dos recursos públicos, deslocando o debate da qualidade social para o desempenho mensurável. Nesse contexto, a UFPA é submetida a mecanismos de controle externo que limitam sua capacidade de definir autonomamente seus próprios processos avaliativos. Sendo assim, eficiência, responsabilidade e prestação de contas aparecem subordinadas à política de avaliação, funcionando como dispositivos de controle estatal, restrição da autonomia e indução de comportamentos institucionais alinhados à lógica neoliberal (Ribeiro, 2008).

Nesse sentido, a autora compreende que a autoavaliação institucional é potencialmente emancipatória, porém afetada e capturada quando subordinada à lógica da eficiência, da prestação de contas e do controle de resultados, passando a funcionar como produto da avaliação gerencial, e não como exercício autônomo da instituição.

Essa interpretação se assemelha a de Oliveira (2023) e Gonçalves Filho (2016) que indicam fragilidades na autoavaliação, em nível institucional e normativo, que frequentemente é reduzida a aspectos burocráticos, de baixa efetividade e de participação institucional. Esse contexto, constitui o terreno no qual a racionalidade regulatória se impõe e avança dentro as universidades públicas. A ausência de práticas formativas robustas, indicadas pelos autores, abre espaço para que a lógica de controle indireto avance pela via da produção sistemática de informações, da indução normativa e da perda da autonomia universitária. Assim, a promessa formativa do SINAES e da centralidade dos processos de autoavaliação institucional convivem com uma captura silenciosa pela racionalidade da governança pública regulatória.

Sob essa perspectiva, avançamos na análise ao explicitar que essa captura da autoavaliação institucional vem se intensificando no marco da Nova Gestão Pública (NGP) e dos dispositivos de governança, nos quais a autoavaliação deixa de operar prioritariamente como prática formativa e passa a ser integrada a arranjos de controle, gestão por resultados e responsabilização.

Esse movimento se articula, ainda, à inserção da universidade pública no fenômeno mais amplo da financeirização da educação superior, no qual a avaliação e a autoavaliação passam a funcionar como mediações para a racionalização dos gastos, a valorização do desempenho e a legitimação de lógicas econômicas e financeiras no interior da instituição pública.

Tal interpretação é reafirmada por Ribeiro (2013) que aponta como os princípios gerenciais são incorporados nos documentos institucionais, especialmente no PDI, que assume explicitamente o caráter de “proposta básica para o início da implantação de um processo gerencial inovador” (UFPA, 2002, p. 22). Onde a eficiência, portanto, deixa de ser um meio e passa a operar como critério normativo de reorganização institucional. (Ribeiro, 2013).

Na tese em questão, a autora aponta que na UFPA a prestação de contas está diretamente associada à atuação dos Conselhos Superiores, que consentem a adoção do modelo gerencial, legitimando decisões centralizadas e verticalizadas. Assim, a UFPA passa a ser responsabilizada por resultados que dependem de condições estruturais externas, reforçando o controle e enfraquecendo a autonomia institucional. Portanto, eficiência, responsabilidade e prestação de contas constituem pilares do modelo de gestão gerencial, que se consolida com o

consentimento institucional, restringe a participação coletiva e afasta a universidade de um projeto emancipatório.

À luz dessa análise, entendemos que a consolidação desses pilares gerenciais na UFPA também deve ser compreendida no interior de um movimento mais amplo de financeirização da educação superior, no qual a universidade pública passa a ser atravessada por lógicas econômicas e financeiras que reorientam suas formas de gestão e regulação. Esse processo se intensifica com a difusão da Nova Gestão Pública (NGP) e dos dispositivos de governança pública promovidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que reforçam a centralidade da gestão por resultados, do controle, do desempenho e da accountability.

Nesse quadro, a prestação de contas e a responsabilização institucional deixam de operar apenas como exigências administrativas e passam a funcionar como mediações estruturantes da inserção da universidade pública em domínios de racionalização financeira, aprofundando a restrição da autonomia e o distanciamento de um projeto universitário de caráter emancipatório e de interesse público.

4.5 Convergências, tensões e lacunas entre TCU, SINAES e UFPA

Nessa seção, articulamos os três grupos documentais, evidenciando aproximações, distanciamentos, limites e contradições. Examinamos como as orientações nacionais de governança e avaliação são apropriadas, reinterpretadas ou tensionadas na prática avaliativa da UFPA, identificando disputas estruturais e possíveis efeitos para a condução da gestão universitária. Compreendemos que essa articulação revela não apenas convergências formais, mas também assimetrias profundas entre o que é prescrito e o que efetivamente se realiza.

Entendemos que a autoavaliação institucional do SINAES vem se afirmando como um instrumento de governança pública de caráter regulatório, no qual suas finalidades formativas são gradualmente subordinadas às exigências de padronização, responsabilização e produção de informações para controle. Percebemos, contudo, que esse movimento não ocorre de maneira homogênea nem linear. Ao contrário, ele expõe contradições entre a retórica formativa do SINAES que enfatiza participação e melhoria contínua e as demandas regulatórias que condicionam sua implementação, frequentemente reorientando o processo avaliativo para finalidades externas à gestão democrática.

Diante desse cenário, avaliamos ser fundamental explicitar as diferenças entre a concepção de autoavaliação da governança organizacional proposta pelo TCU e a autoavaliação institucional do SINAES. Cada modelo carrega pressupostos distintos sobre gestão, desempenho e accountability, orientando a avaliação e as decisões institucionais de maneiras

também distintas. Reconhecer essas diferenças é essencial para compreender os sentidos que a avaliação assume no interior das instituições de ensino e os modos pelos quais ela influencia, limita ou potencializa a gestão universitária.

Essa comparação evidencia que os instrumentos de avaliação não são neutros: refletem prioridades e lógicas próprias, que podem favorecer determinados aspectos da gestão em detrimento de outros. A seguir, apresentamos uma síntese comparativa entre as concepções de autoavaliação do SINAES e a Autoavaliação em Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União.

Quadro 23- Concepções de Autoavaliação: SINAES e Governança Organizacional (TCU)

Concepção adotada de Autoavaliação		
	Autoavaliação do SINAES	Autoavaliação em Governança Organizacional TCU
Foco principal	Avaliação das instituições de ensino superior (IES) no Brasil	Avaliação das práticas de governança da organização.
Abrangência	Foco indireto na Gestão: Abrange toda a instituição acadêmica, ensino, pesquisa, extensão, infraestrutura, política de pessoal, resultados acadêmicos	Foco direto na Gestão: liderança, instâncias decisórias, controles internos, auditoria, riscos, transparência
Observações	Voltada para instituições de educação , orientada por legislação do MEC; resultado usado para acreditação e avaliação de qualidade.	Voltada para qualquer órgão público ou ente jurisdicionado , voltada à governança ; é preconizada um instrumento para diagnóstico interno e melhoria de práticas.
	Exige processos regulares de autoavaliação, registrando evidências e criando cultura de monitoramento na IES.	Padroniza práticas de governança, incluindo autoavaliação, auditorias e relatórios de controle.
	Resultados da autoavaliação servem para prestar contas ao MEC e à sociedade sobre qualidade e gestão acadêmica.	Resultados de autoavaliação servem para prestação de contas à sociedade e órgãos de controle, reforçando governança e transparência.

Fonte: elaboração própria (2025), baseado no e SINAES (2009) e Referencial Básico de Governança Organizacional (2020)

A transposição direta de fundamentos da governança corporativa para o setor público é problemática sob a perspectiva de autores como Puello-Socarrás (2008, 2021) e Castro et al. (2024), que questionam a adequação de modelos empresariais às dinâmicas estatais, sobretudo quando implicam a redução da ação pública a lógicas gerenciais, instrumentais ou de controle performativo.

Perspectiva essa que pode ser justificada ao analisarmos o mecanismo de atuação antecipada do TCU, previsto no § 9º da Resolução TCU nº 234/2010, torna-se especialmente complexo no contexto das universidades federais, que possuem estruturas administrativas extensas, processos decisórios descentralizados e grande volume de atos sujeitos a controle. A possibilidade de o TCU emitir determinações e alertas antes da conclusão da apuração de responsabilidades pode gerar impactos imediatos nas rotinas administrativas, criando um ambiente de cautela excessiva ou até de inércia decisória, à medida que gestores passam a temer interpretações preliminares que ainda não passaram pelo crivo pleno do contraditório.

Entendemos que, a prestação de contas é fortemente orientada para resultados, evidenciam menor risco, maior economicidade e uso eficiente de recursos, a gestão tende a priorizar ações rápidas, de menor complexidade e com retorno mensurável imediato, o que pode comprometer projetos estratégicos de longo prazo, que exigem tempo, experimentação, autonomia acadêmica e investimentos contínuos.

Além disso, tanto a autoavaliação institucional prevista pelo SINAES quanto a autoavaliação de governança adotada pelo TCU compartilham a concepção de avaliação como instrumento de aprendizado organizacional e melhoria interna. Elas também funcionam como ferramentas para planejamento estratégico, reflexão sobre práticas atuais, ajustes e monitoramento, utilizando relatórios padronizados e prazos definidos para envio eletrônico. Ambas as concepções buscam articular gestão e governança de forma estruturada e sistemática, seguindo metodologias rígidas e normativas amplas. Embora se trate de uma aproximação conceitual resguardada por limites impostos por distintos níveis normativos, essas concepções institucionalizam processos avaliativos, criando padrões, responsabilidades e mecanismos internos de responsabilização.

Ambos modelos de autoavaliação buscam a entrega de resultados às partes interessadas, principalmente cidadãos e sociedade. Embora essa orientação pareça consensual, a definição de “resultados” no contexto público é muitas vezes difusa e difícil de mensurar, podendo negligenciar dimensões internas essenciais e muitas vezes heterogêneas ao se tratar de universidades públicas ao priorizar resultados externos, práticas administrativas necessárias, porém menos visíveis, correm o risco de serem subvalorizadas, evidenciando uma tensão entre visibilidade de resultados e as diretrizes da governança, como transparência, accountability e monitoramento de riscos.

No contexto da universidade pública, essa ênfase em resultados mensuráveis pode ser ainda mais limitada ou inadequada, considerando a complexidade da área da educação, onde indicadores qualitativos de impacto social e aprendizagem são tão importantes quanto métricas

quantitativas. O alerta, portanto, não é para desestimular a autoavaliação, mas para evitar que controles ou processos de monitoramento se tornem desproporcionais ao benefício esperado, gerando burocracia excessiva ou gastos que não agregam valor.

Quanto as portarias de 2008 e a reformulação de 2009, entendemos que não apenas reorganizaram instrumentos, mas introduziram um novo arranjo normativo, mais prescritivo e alinhado à racionalidade gerencial que se consolidava no Estado brasileiro. O documento “SINAES: da concepção à regulamentação” (2009) sistematiza essas alterações, conferindo unidade conceitual ao sistema, ainda que na prática evidencie crescente normatização e padronização dos processos avaliativos. Esses instrumentos reforçam a tendência de subordinação da autoavaliação a lógicas externas de mensuração, deslocando seu caráter formativo para funções de alinhamento às métricas nacionais de qualidade, influenciando prioridades, estratégias e dinâmicas avaliativas dentro das IES.

Entendemos que embora o SINAES utilize predominantemente o conceito de responsabilidade social, aproxima-se do termo “accountability”, visto que os instrumentos de avaliação, protocolos de compromisso e mecanismos de divulgação de resultados operam como formas de responsabilização institucional, permitindo interpretações alinhadas às diretrizes de governança pública adotadas pelo TCU.

Quanto ao Relato Institucional (RI), embora se apresente como um instrumento que orienta a avaliação externa, não é neutro ou meramente técnico. Sua elaboração é estruturada segundo os cinco eixos do Instrumento de Avaliação Externa definidos pela Portaria de 2014, condicionando seu conteúdo a padrões normativos do Estado. Assim, o RI sintetiza resultados da autoavaliação interna e, simultaneamente, materializa prioridades políticas e regulatórias, orientando comportamentos institucionais e decisões estratégicas. Ele funciona, portanto, como mecanismo de articulação entre avaliação interna e externa, mas sobretudo como instrumento político-administrativo, reforçando a regulação estatal e moldando práticas acadêmicas e administrativas muito além da simples coleta de informações.

Outro ponto que revela convergências entre os documentos do TCU e do SINAES é a intenção de evitar rankings. No caso do SINAES o Paideia foi criado para superar a lógica de mensuração dos *rankings* acadêmicos, previa articular os resultados obtidos com o desenvolvimento institucional e a melhoria da formação integral que serviria tanto para auxiliar a instituição como a formulação de políticas públicas. (Dias Sobrinho, 2004b)

O que se revela, entretanto, é que o caráter quantitativo de índices e indicadores, ainda mais quando acrescida pela exigência da prestação de contas e responsabilidade, na busca por

resultados e eficiência, esconde uma racionalidade voltada para a produtividade, racionalização de recursos e responsabilização, inerentes ao da governança.

Nesse sentido, as aproximações entre as orientações de governança pública do TCU e o SINAES não demonstradas apenas em termos de existência concreta, mas quanto à forma e à extensão em que ocorrem. Embora os documentos do SINAES não utilizem explicitamente o termo “governança”, é possível identificar uma lógica de governança operando. Isso revela uma contradição: mesmo com a ausência do termo explícito seus elementos funcionam como mecanismos de governança.

Retomando ao âmbito de prestação de contas, os documentos do SINAES, relacionam ao dever de prestação de informações das IES ao INEP/MEC, por meio dos Relatórios de autoavaliação. Enquanto o TCU, igualmente, associa a obrigatoriedade de das instituições jurisdicionadas ao TCU enviarem seus Relatórios de Gestão. Ambos de forma eletrônica, padronizada, com indicadores claro, em ciclos padronizados, prazos estabelecidos e metodologias rígidas, sob pena de responsabilização legal, salvo guarda as semelhanças.

Quanto ao Relatórios do TCU e do SINAES, compreendemos que, Embora os Relatórios de Autoavaliação Institucional da CPA e os Relatórios de Gestão do TCU possuam finalidades distintas, o primeiro voltado à avaliação acadêmico-institucional e o segundo à fiscalização legal e financeira, é possível traçar uma aproximação conceitual em termos de periodicidade e monitoramento: ambos utilizam versões parciais que permitem o acompanhamento contínuo e incremental das ações, oferecendo subsídios para análises subsequentes mais abrangentes.

Embora o SINAES não tenha nascido como um mecanismo explícito de Governança Pública, sua operação institucional revela um alinhamento parcial, condicionado e marcado por contradições. Esse alinhamento não é homogêneo nem linear: ele se expressa como um campo de tensões entre o discurso democrático de autonomia e identidade institucional, enquanto a prática regulatória induzida por obrigações legais e protocolos padronizados ganha força, onde a lógica regulatória avança silenciosamente.

Essa aproximação torna-se mais tangível quando o conceito de Governança Pública assumida pelo Tribunal de Contas da União adapta princípios de padronização, transparência e responsabilização ao contexto estatal e insere a racionalidade da Governança Corporativa nas instituições públicas, como as universidades, incorporando a lógica inerente ao mercado.

Creemos que é válido ampliar a lógica de Dardot e Laval (2016) para as políticas de evidências que a avaliação institucional tem apontado. Nessa configuração, a avaliação se torna o primeiro orientador da busca pelo bom desempenho, estabelecida como uma relação de poder

aos que envolvidos na *expertise dos resultados* com base na *subjetivação contábil* dos avaliados, que por sua vez são educados a serem constantemente avaliados e a reconhecerem a validade dos instrumentos pela capacidade técnica de seus avaliadores. (Dardot; Laval, 2016)

Nesse contexto, a autoavaliação do SINAES se articula à lógica regulatória, fornecendo dados, indicadores e formatos que reforçam processos de controle e alinhamento institucional. O resultado é uma relação contraditória e complexa, na qual a retórica democrática não desaparece, mas é tensionada, limitada ou subordinada às exigências regulatórias.

Assumir essa contradição como categoria analítica, e não como inconsistência, permite compreender o SINAES como um dispositivo híbrido: formulado sob o signo da participação e da formação, mas operando em um ambiente que privilegia a racionalidade regulatória. É nesse entrelaçamento de intencionalidades, tensões e usos que se torna possível interpretar a autoavaliação como parte de um arranjo mais amplo de governança pública na educação superior.

A investigação demonstra que as orientações de Governança Pública pelo TCU estruturam instrumentos baseados em informação, padronização e responsabilização, lógica que avança e se expande desde 2008 com as primeiras reconfigurações do SINAES e sua proposta de Autoavaliação Institucional, promovendo a produção de informação padronizada para fins de controle indireto.

Nesse contexto, é possível observar uma aproximação conceitual entre a autoavaliação institucional prevista pelo SINAES e a autoavaliação de governança adotada pelo TCU. Embora os escopos, indicadores e resultados sejam distintos, ambas compartilham racionalidade organizacional, função metodológica e objetivos institucionais, funcionando como instrumentos de diagnóstico interno, prestação de contas e accountability.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da investigação dos alinhamentos entre a autoavaliação institucional do SINAES na UFPA, a lógica da Nova Gestão Pública e as orientações da Governança Pública no período de 2015 a 2023, torna-se evidente que os processos de avaliação institucional refletem não apenas diretrizes administrativas, mas também transformações mais amplas na gestão e na organização do Estado. As análises realizadas indicam que essas aproximações implicam em desafios e oportunidades para compreender a governança universitária, exigindo uma reflexão crítica sobre seus desdobramentos, limites e possibilidades.

Dessa forma, evidencia-se que a autoavaliação do SINAES se insere em uma lógica mais ampla de gestão pública, historicamente transformada diante do caráter contraditório e dinâmico do capital. Nesse contexto, o Estado resguarda suas contradições: de um lado, concebe novas formas de intervenção por meio da regulação, avaliação e indução de condutas competitivas; ao mesmo tempo, reduz sua responsabilidade em prover recursos financeiros para as áreas sociais. Assim, estabelece-se, dentro da lógica do novo padrão de acumulação, um novo padrão para o gasto público (Dardot; Laval, 2016; Salvador, 2019; Adrião et al., 2024a).

Em razão disso, observa-se que as transformações históricas do Estado se articulam à dinâmica do capital, o qual, na busca contínua por elevar seus níveis de lucro, tem expandido sua atuação para setores anteriormente não incorporados à lógica mercantil. (Lapyda, 2023). Dessa forma, a financeirização como o fenômeno característico do capitalismo contemporâneo, que amplia e expande a lógica financeira e se articula a dimensões políticas, econômicas e sociais, permeando de maneira crescente a educação superior privada. (Conti; Villen, 2023). Ao mesmo tempo com profundos e complexos desdobramentos para educação superior pública.

É nesse sentido que, em sua forma mais perversa, o capital fictício, resultado da valorização do capital portador de juros constitui *locus* privilegiado de manutenção do capital na fase contemporânea, representando uma dimensão significativa na reprodução ampliada do capital (Lupatini, 2012; Salvador, 2019). Portanto, tem centralidade nas políticas de austeridade do Estado e no achatamento dos investimentos públicos na área da educação nos últimos anos.

Concordamos com as apreciações a respeito da dívida pública do Brasil feitas por Salvador (2019) que ponderam que a utilização do fundo público, em grande parte constituído na mais valia produzida socialmente (Brettas, 2020), vem controlando as crises do capital em detrimento das políticas sociais e mantendo sua atuação por meio de políticas sociais compensatórias e de serviços públicos voltados para a racionalidade de mercado.

No âmbito da educação superior brasileira, evidencia-se, as Reformas de Estado iniciadas a partir da década de 1990, no Brasil, tem como escopo a eficiência nos moldes do setor privado, portanto, sob a racionalidade gerencial e com a reconfiguração da administração pública e com a contenção dos gastos e com a (Dasso Junior, 2014; Castro et al., 2024).

Entendemos, assim como Dias Sobrinho (2004a) que o Estado que se consolida com a substituição da concepção de Estado do bem-estar social busca promover mudanças no setor público, nas formas de organização da administração e nas instituições por meio da avaliação. Nesse contexto, o fortalecimento do Estado avaliador assume uma posição central e estratégica, em que a avaliação por resultados se apresenta mais como uma forma de prestação de contas direta ao Estado do que como um instrumento que garanta o interesse público de cunho social.

Essa centralidade do Estado avaliador transforma a avaliação em um instrumento de controle e legitimação administrativa, em vez de um mecanismo de promoção do bem-estar social. Ao priorizar metas e resultados mensuráveis, muitas vezes se negligenciam dimensões qualitativas e os interesses da sociedade, gerando políticas públicas que atendem mais aos critérios do Estado do que às necessidades coletivas.

Nesse contexto, a Reforma do Estado no Brasil, representou a inserção da lógica gerencial na Administração Pública por meio da Nova Gestão Pública, promovendo a busca por maior eficiência do setor enquanto adota uma perspectiva de descentralização desresponsabilização do Estado, transformando os serviços públicos em espaços de competição por recursos e privilegiando a dimensão econômica em detrimento da dimensão humana da vida em sociedade (Dasso Junior, 2014).

Isso representa uma forma sutil e encoberta de privatizar os direitos sociais e ressignificar o sentido de educação pública de gestão pública, mas que resguarda a perspectiva e interesse de mercado. Esse modelo gerencial imprime práticas do setor privado no governo, estabelece mercados como eixo da administração pública e estimula a competição entre instituições, em que o Estado adota princípios de gestão pública orientada para resultados por meio de mecanismos de avaliação que permitem mensurar eficiência. (Guerrero, 2000).

Observa-se que a orientação para medir resultados e demonstrar desempenho fortalece mecanismos de accountability regulatória, consolidando critérios normativos como eixo central da avaliação institucional. Como destacam Dias Sobrinho (2003b; 2004a) e Oliveira (2023), a combinação da redução progressiva de recursos públicos com a pressão por eficiência e produtividade reforça a centralização regulatória e transforma métricas em instrumentos de controle, limitando o potencial emancipatório e formativo da avaliação nas instituições.

É nessa perspectiva macro que situamos a autoavaliação institucional, relacionando-a a dimensões políticas e econômicas amplas, que se articulam de maneira complexa, profunda e contraditória. Seus parâmetros políticos derivam do chamado Estado Avaliador, que introduz nas universidades valores de competitividade, produtividade e individualismo, intensificados pelo uso de indicadores, testes, provas e padrões quantitativos, indicados amplamente na literatura utilizada acerca da avaliação da educação superior.

Dentro desse contexto, a autoavaliação institucional revela-se não apenas como um instrumento de autoconhecimento, mas também como um mecanismo estratégico articulado às exigências regulatórias do Estado. Embora formalmente devesse permitir que a instituição identifique suas potencialidades e fragilidades, a análise histórica evidencia que sua função é ambígua: ela combina a centralidade institucional com processos de padronização normativa, vinculando a avaliação às demandas legais e aos indicadores de qualidade, e refletindo as tensões entre autonomia acadêmica e controle externo.

Evidencia-se, assim, que autoavaliação institucional, ao tentar conciliar as exigências legais com seu potencial formativo, enfrenta um dilema central: para ser efetiva como instrumento de gestão pedagógica, precisa preservar seu caráter reflexivo e emancipatório. No entanto, como apontam Leite (2010) e Sousa (2018), a prática das CPAs tem se enfraquecido e está situada em um campo de disputas, no qual sentidos e funções são historicamente reconfigurados.

O vasto Rol de autores como Dias Sobrinho (2003, 2004a); Ribeiro (2015), Leite (2010), Goulart (2018), Oliveira (2023, 2024), Ristoff (2024) entre outros apontam que autoavaliação institucional apresenta uma ambiguidade fundamental: embora deva funcionar como instrumento de comunicação e diálogo com a sociedade, seu papel não deve se restringir à responsabilização e prestação de contas e controle estatal.

Isso evidencia uma tensão central na administração pública: embora a participação social seja formalmente reconhecida, ela permanece reduzida e subordinada a critérios gerenciais que priorizam eficiência, controle e metas, em detrimento do interesse público e do caráter formativo das instituições. Assim, o modelo reforça a centralidade do controle externo e limita a capacidade das instituições de atuar de maneira reflexiva e emancipatória.

É nesse sentido que os documentos demonstram que a autoavaliação institucional, embora não seja na sua origem instrumento de controle e regulação, vem sendo reconfigurada e se articulando com a tríade da Governança Pública: transparência, responsabilidade e prestação de contas.

A tríade de Governança Pública, conforme formulada pelos documentos do Tribunal de Contas da União, evidencia uma perspectiva gerencialista de desempenho, na qual a ação pública é reduzida a indicadores de eficiência e metas negociadas, priorizando o controle e a mensuração. Esse modelo desconsidera dimensões essenciais das universidades públicas, como a autonomia, peculiaridades e heterogeneidade das universidades públicas brasileiras. Mas considera fortemente dimensões como responsabilização, eficiência orçamentária e produtividade, ao articular Relatórios de Gestão padronizados, periódicos, tempestivos e eletronicamente divulgados, seguindo critérios, prazos e responsabilidades inspirados na lógica do mercado, distintos da concepção de responsabilidade social da universidade pública.

Apesar de o TCU afirmar que o Referencial de Governança deve ser adaptado ao contexto de cada instituição e não gerar “rankings” assim como o SINAES também preconiza em seu documento de concepção e regulamentação, na prática ambos consolidam uma lógica gerencial de controle e mensuração, limitando a autonomia das organizações e transformando a governança em instrumento de conformidade normativa, em vez de reflexão crítica ou ação formativa. Em nossa visão, a expansão da governança reforça uma racionalidade organizacional voltada à eficiência administrativa.

Evidencia-se que, mesmo com a ausência do termo Governança, os documentos do SINAES incorporam uma lógica de governança próxima às orientações do TCU. A autoavaliação e os mecanismos de avaliação institucional funcionam como instrumentos de governança e controle, ainda que formalmente destinados a orientar melhorias e reflexões internas. Assim, a presença implícita de práticas gerenciais evidencia como a lógica da eficiência, da mensuração e do cumprimento de normas externas pode se sobrepor ao caráter formativo, emancipatório e socialmente responsável da avaliação, reforçando o dilema entre accountability e autonomia acadêmica. Entendemos que, a racionalidade da governança introduz novas formas de controle e monitoramento institucional.

Nos Relatórios de Autoavaliação Institucional da UFPA, observa-se a introdução gradual do termo “governança”, inicialmente em 2018, associado a diferentes contextos, como “Governança Digital”, “Guia de Governança de TIC” e “governança dos processos internos”. Já no Relatório Parcial de 2019, o termo aparece vinculado à “governança corporativa”, enfatizando a auditoria interna como instrumento de controle, gestão de riscos, eficiência operacional e conformidade, com vistas à prevenção de perdas e à redução de custos (UFPA, RAI-CPA, 2019, p. 21).

Essa vinculação da governança corporativa aos processos internos e à eficiência econômica evidencia a centralidade da lógica gerencial, que prioriza o controle e a otimização

de recursos sobre a reflexão crítica e o caráter formativo da avaliação institucional. A governança, embora formalmente ligada à missão institucional e à qualidade dos gastos públicos, assume um papel normativo e instrumental, orientado mais pela eficácia do controle do que pelo fortalecimento da participação e autonomia acadêmica (UFPA, RAI-CPA, 2019). Entendemos que, isso evidencia que a avaliação passa a operar como expressão de uma racionalidade que privilegia mensuração e comparabilidade.

Além disso, a análise dos recursos obtidos por meio de convênios, contratos e aplicações financeiras revela como a gestão de recursos públicos se insere em uma lógica de mercado. Conforme Guerrero (1999, 2003, 2004), a Nova Gestão Pública transforma o mercado de modelo de referência em fim em si mesmo, promovendo a “endoprivatização” da administração pública. Esse fenômeno evidencia a incorporação de critérios mercadológicos na captação e gestão de recursos institucionais, refletindo a influência das práticas gerenciais sobre as universidades e reforçando o dilema entre eficiência econômica e função social da instituição.

Os Relatórios de Autoavaliação Institucional (RAI) da UFPA evidenciam que, a partir de 2018, a governança passou a ser fortalecida com a criação do Comitê de Governança, Riscos e Controle e a elaboração do Manual de Gestão de Riscos Institucionais (UFPA, RAI-CPA, 2019, p. 13). Tais medidas são justificadas como estratégias para “promover maior eficiência da aplicação de recursos e o desenvolvimento institucional”, revelando que a noção de governança está intimamente ligada à lógica da eficiência, posição que se mantém nos relatórios subsequentes, incluindo o RAI 2020 e 2021. Isso evidencia que, a avaliação incorpora uma racionalidade orientada à previsibilidade e ao gerenciamento de riscos.

No âmbito da gestão orçamentária, os relatórios destacam iniciativas de aprimoramento dos processos internos, com maior controle dos recursos disponíveis, criação de instrumentos normativos e melhor orientação aos servidores (UFPA, RAI-CPA, 2022, p. 10). Essa ênfase na racionalização de processos e na eficiência da gestão de recursos revela uma orientação gerencial centralizada em indicadores e metas quantitativas, evidenciando o predomínio da lógica do desempenho sobre outras dimensões institucionais.

Por outro lado, o termo “responsabilidade” aparece majoritariamente associado à responsabilidade social, projetando a universidade como agente de compromisso público e social. Contudo, essa dimensão social frequentemente entra em tensão com a lógica de avaliação por resultados, que privilegia metas quantitativas e indicadores de eficiência (UFPA, RAI-CPA, 2019). Portanto, a racionalidade da eficiência redefine o sentido da avaliação no interior da universidade.

O contraste entre responsabilidade social e eficiência evidencia a ambiguidade da autoavaliação institucional: embora preconize o desenvolvimento social como missão, a centralidade das métricas de desempenho e da mensuração orientada à eficiência pode subvalorizar os aspectos formativos e sociais da instituição, reforçando uma perspectiva gerencial que predomina sobre o caráter reflexivo e emancipatório da avaliação.

Nesse sentido, a análise do PDI 2016-2025 da UFPA evidencia que o planejamento estratégico da instituição é profundamente condicionado pelo contexto amazônico, com desafios particulares relacionados à formação, pesquisa e desenvolvimento regional (UFPA, PDI, 2016-2025). O documento destaca a responsabilidade social como dimensão estruturante da atuação da universidade, vinculando-a à preservação cultural, à sustentabilidade ambiental e à promoção de políticas que ampliem a participação da sociedade civil e de organizações públicas e privadas (UFPA, PDI 2016-2025).

No entanto, embora o PDI apresente um discurso consistente de compromisso social, sua operacionalização ocorre principalmente por meio do Fichário de Indicadores de Desempenho, que articula metas institucionais a métricas quantitativas de eficiência e desempenho em áreas como ensino, pesquisa, extensão, gestão administrativa e sustentabilidade financeira (UFPA, PDI 2016-2025). A priorização desses indicadores revela a predominância de uma lógica gerencial, transformando a governança institucional em um mecanismo de monitoramento e controle, em detrimento do caráter reflexivo e emancipatório da responsabilidade social. Desse modo, a autoavaliação torna-se mediada por uma racionalidade de accountability e responsabilização.

Essa tensão evidencia a contradição central do PDI: enquanto a missão declarada enfatiza a promoção do desenvolvimento social e territorial da Amazônia, a estrutura de planejamento e avaliação se ancora em metas gerenciais e indicadores de desempenho. Assim, a responsabilidade social, embora formalmente presente, aparece mais como um enunciado discursivo do que como princípio estruturante da atuação institucional, evidenciando o dilema entre compromisso social e lógica de eficiência que orienta a gestão universitária.

Nos Relatórios de Autoavaliação Institucional, observamos a centralidade da governança corporativa e da auditoria interna, associadas à racionalização de processos, controle de recursos e mensuração de desempenho por indicadores e metas. Embora tais mecanismos se apresentem como instrumentos de gestão e melhoria contínua, em muitos casos privilegiam a lógica gerencial em detrimento do caráter reflexivo e emancipatório da avaliação, reduzindo o potencial formativo da autoavaliação e limitando o debate interno qualificado.

No PDI 2016-2025, a responsabilidade social é formalmente destacada, vinculada ao contexto amazônico e à promoção do desenvolvimento regional, cultural e ambiental. Contudo, a operacionalização dessa missão se ancora fortemente em indicadores e metas quantitativas, evidenciando uma lógica de eficiência que, embora necessária à gestão de recursos, tende a transformar compromissos sociais em enunciados discursivos. A priorização de métricas e resultados reforça a centralidade do controle e da mensuração, refletindo a predominância de práticas gerenciais e mercadológicas sobre a complexidade das demandas sociais e territoriais da universidade.

Essa ambiguidade evidencia a busca em conciliar accountability, controle externo e eficiência com participação crítica, autonomia acadêmica e função social da universidade. Embora os instrumentos de governança e planejamento estratégico sejam importantes para monitorar e organizar a instituição, seu caráter formativo e emancipatório permanece fragilizado. Assim, reforça-se a necessidade de ressignificar a autoavaliação e o planejamento institucional como instrumentos de diálogo, reflexão e transformação social, capazes de integrar responsabilidade social e desempenho, sem subordinar os objetivos acadêmicos e comunitários à lógica exclusiva da eficiência.

À luz do percurso analítico desenvolvido ao longo desta dissertação, torna-se possível compreender a autoavaliação institucional não apenas como um procedimento técnico-administrativo ou pedagógico/formativo, mas como um dispositivo de política pública inscrito em racionalidades mais amplas de reforma do Estado e de reorganização da ação pública. Ao ser articulada às matrizes da Nova Gestão Pública e aos dispositivos normativos da Governança Pública, a autoavaliação institucional revela-se como mecanismo de regulação institucional que media a relação entre Estado, universidades e sociedade, operando segundo critérios de eficiência, desempenho e responsabilização. Assim, a dimensão formativa da autoavaliação institucional tende a ser subordinada a lógicas de desempenho e eficiência e não opera em terreno neutro, mas em meio a disputas sobre o sentido da universidade pública.

Sem esgotar o debate, este trabalho buscou deslocar o olhar predominante no campo, evidenciando a necessidade de analisar a autoavaliação institucional em sua dimensão político-estatal e histórica. Tal deslocamento não encerra a discussão, mas inaugura uma agenda de investigação que permite aprofundar, em pesquisas futuras, as implicações da autoavaliação institucional no contexto do Estado neoliberal e da financeirização das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; PUELLO-SOCARRÁS; José Francisco. Reflexiones sobre la Administración pública y el Neoliberalismo en Nuestramérica, Siglo XXI. **Revista Eletrônica da Administração**. Porto Alegre – Vol. 25 – Nº 2 – Maio / Agosto 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/read/article/view/94991/53590>. Acesso em: 04 março 2025.
- ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; COSTA, Marilda de Oliveira; KATO, Fabíola Bouth Grello; MOCARZEL, Marcelo Siqueira Maia Vinagre. A educação sob interesse das finanças: análise sobre novas hierarquias e desigualdades na organização da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 40, n. 1, 2024a. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/144483>. Acesso em: 1 fev 2026
- ADRIÃO, Theresa; QUIBAO, José; MORI, Andrey da Silva. Financeirização e assetização da e na educação básica: análise da literatura em publicações internacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 40, n. 1, 2024b. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/140252>. Acesso em: 20 jan 2026
- AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. In: AFONSO, Almerindo Janela; LIMA, Licínio C. (org.). **Olhares e interfaces: Estado, políticas educacionais e gestão escolar**. Porto: Porto Editora, 2010. p. 13–33.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. Estudo de caso: usos e abusos. **Cadernos de pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 637-651, 2006. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/391>. Acesso em 21 jun. 2025.
- ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo**. In Gentili Pablo. Pos-Neoliberalismo-As políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Liberlivros, 2005.
- ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. O que é um estudo de caso qualitativo em educação?. **Revista da FAEEBA- Educação e Contemporaneidade**, v. 22, n.40, p. 95-103, 2013.
- ANTUNES, Ricardo. A constituição do proletariado e sua práxis revolucionária. In: NETTO, José Paulo (org.). **Guia de introdução ao marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 75-102
- ARRIZABALO, Xabier Montoro. **Cátedra Inaugural_2025 Grupo de Estudios Marxistas en Administración Pública**. YouTube, ESAP Oficial, 27 mar. 2025 (2h30min). Disponível em: <https://www.youtube.com/live/a8P3xw7dq0>. Acesso em: 04 ago. 2025
- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Compilado: Gráficos de Pizza do Orçamento Geral da União (Executado) – 2011-2019**. [S.l.: s.n.], 2019. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/graficos-de-pizza-do-orcamento-geral-da-uniao-executado-2011-2018/>. Acesso em: 19 set. 2025.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Gráfico do Orçamento Federal de 2024 e o Dividômetro**. [S.l.: s.n.], 2024. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/confira-o-novo-grafico-do-orcamento-federal-de-2024-e-o-dividometro/>. Acesso em: 20 set. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do Paru, Cnres, Geres e Paiub. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: Evilásio Salvador; Behring, Elaine Rossetti; Lima, Rita de Lourdes (org.). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez Editora, 2019. p. 43–66.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BORGES, Regilson Maciel; ROTHEN, Jose Carlos. Avaliação Educacional Brasileira na Década de 1980: o campo entre duas abordagens. **Revista Meta: Avaliação**, v. 11, n. 31, p. 36-66, 2019. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/1678>. Acesso em: 17 maio 2025.

BORGES, Regilson Maciel; ROTHEN, José Carlos. Configuração do campo da avaliação educacional na década de 1980 no Brasil. **Revista Diálogo Educacional**, v. 20, n. 64, 2020. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/dialogoeducacional/article/view/25416/0>. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação** – 5. ed., revisada e ampliada – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2009. 328 p

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Notas estatísticas do censo da educação superior 2021**: Brasília: Inep, 2021. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_superior_2020.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.

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, p. 3.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996, p. 27833

BRASIL. Ministério da Educação / INEP. Portaria nº 92/2014. **Norma complementar relacionada aos procedimentos de avaliação de instituições de ensino superior**. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação / INEP. SINAES: Avaliação da Educação Superior (1ª versão). **Documento oficial que define os critérios e procedimentos iniciais de avaliação da educação superior no âmbito do SINAES**. 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa TCU nº 154, de 19 de outubro de 2016**. Regulamenta procedimentos de fiscalização e avaliação de governança institucional. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010**. Dispõe sobre normas de governança e controle interno para órgãos públicos. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional** – 1ª edição. Orientações para adoção de boas práticas de governança em órgãos públicos. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional** – 2ª edição. Atualização das diretrizes para governança institucional no setor público. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional** – 3ª edição. Revisão consolidada das diretrizes de governança pública. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. 91 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 234, de 1º de setembro de 2010**. Estabelece diretrizes de governança no setor público. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CAMPOS, Maria Malta. Para que serve a pesquisa em educação? **Cadernos de pesquisa**, v. 39, p. 269-283, jan. /abr. 2009.

CASTRO, A. M. D. A.; KATO, F. B. G.; PONTES, L. B.; COSTA, C. C. da. O modelo de governança corporativa e as fundações privadas na educação superior pública federal: novas regulações entre o público e o privado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 40, n. 1, p. 306-328, 2024. DOI: 10.21573/vol40n12024.140155. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/140155>. Acesso em: 18 jul. 2025.

CHAVES, V. L. J.; SANTOS, M. R. S.; KATO, F. B. G. Financiamento público para o ensino superior privado-mercantil e a financeirização. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, n. 08, jan. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/70063>. Acesso em 01 fev. 2026.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. O ensino superior privado – mercantil em tempos de economia financeira. In: CASSIO, Fernando (Org.) **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. Boitempo, 2019. p. 69-72.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de expansão da educação superior no Brasil – o ProUni e o FIES como financiadores do setor privado. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 49-72, out./dez. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/jZMkgMgTyb7rmjtqTVczXBj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 fev 2026

CHAVES, Vera Lucia Jacob; SOUSA, Leila Maria Costa. Financiamento e endividamento estudantil no ensino superior na era da financeirização do capital: o FIES e a expansão de empresas educacionais financeiras. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 40, n. 1, 2024. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/140031>. Acesso em: 01 de fev. 2026

CONTI, Bruno de; VILLEN, Patrícia. Financeirização e educação: lógicas irremediavelmente irreconciliáveis. **Revista Coccar, Edição Especial, n. 20, Dossiê: A educação nas mãos do mercado financeiro: estudos sobre atuação de fundos de investimentos na oferta educativa**, 2023, pp.1-17. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/issue/view/201>. Acesso: 10 de jan. 2024

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016. 402 p.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. Nova Gestão Pública (NGP): A teoria de administração pública do estado ultraliberal. 2014. **Publica Direito**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em: 8 julho de 2025.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da educação superior regulação e emancipação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 8, n. 2, 2003a.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, 2010. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/341>. Acesso em: 12 abr. 2024

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação**. Campinas: [online]. 2008a, vol.13, n.1, pp.193-207. ISSN 1414-4077. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000100011>. Acesso em: 17 abr. 2025.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação e Sociedade**, Campinas, 25(88), 703-725, 2004a.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional: a experiência da Unicamp-condições, princípios e processos. **Pro-posições**, v. 6, n. 1, p. 41-54, 1995.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação quantitativa, avaliação qualitativa: interações e ênfases. In: SGUISSARDI, Valdemar (org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do Estado e da educação superior**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. p. 71- 89 .

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003b.

DIAS SOBRINHO, José. Exames gerais, provão e avaliação educativa. **Avaliação** (Campinas), v. 4, n. 3, p. 27-50, 1999.

DIAS SOBRINHO, José. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior** (Campinas), v. 13, p. 817-825, 2008b.

DIAS SOBRINHO, José. Sobre a proposta do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 9, n. 1, 2004b.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: a nova arquitetura do poder-dominação**. 2. ed. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2018. 320 p. ISBN 978-85-69536-11-6.

DOWBOR, Ladislau. **O capitalismo se desloca: novas arquiteturas sociais**. São Paulo: Edições Sesc, 2020. 196 p. ISBN 978-65-86111-07-1.

DUNLEAVY, Patrick e HOOD, Christopher. De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. In: **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, Madri, nº 03, Maio / Agosto, 1995, p.105-114. Disponível em: https://ddd.uab.cat/pub/artpub/1995/212724/gesanapolpub_a1995n3p105.pdf. Acesso em: 15 julho de 2025

FARDIN PANDOLFI, Aline et al. O movimento do capital e suas formas contemporâneas. In: MELLO, Gustavo Moura de Cavalcanti; NAKATANI, Paulo (org.). **Introdução à crítica da financeirização: Marx e o moderno sistema de crédito**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2005. 79 p. Série Pesquisa, v. 6.

FRANCO, S.R.K. O SINAES em seu processo de implementação: desafios e perspectivas. **Revista Entreidéias**, Salvador, v. 1, n. 2, p. 9-25, jul./dez. 2012.

FREITAS, Luis Carlos. **A reforma empresarial da Educação: nova direita velhas ideias**. São Paulo: Expressão Popular. 2018. 1ª edição.

GIL, A. C. **A natureza das ciências sociais**. In: Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, D. F. **SINAES no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG): Políticas, práticas institucionais e a visão de gestores e membros da Comissão Própria de Avaliação (CPA)**. 2021. 346 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de

Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em:
<https://repositorio.bc.ufg.br/tedeserver/api/core/bitstreams/699b3058-ef43-4a37-a809-de5daa3064a6/content>. Acesso em: 1 fev. 2026

GONÇALVES FILHO, F. **A avaliação institucional na universidade federal do Tocantins (2004 - 2010)**. 2016. 177 f. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade Federal do Pará; Instituto de Ciências da Educação. Belém (PA): [S.n.], 2016. Disponível em:
<https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/506>. Acesso em: 21 jun. 2025

GOULART, Joana Correa. **Avaliação Institucional Interna da Universidade Estadual de Goiás: Um Estudo Meta-Avaliativo**. 2018 174 F. Doutorado em Educação Escolar Instituição de Ensino: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Campus Araraquara, Araraquara Biblioteca Depositária: Unesp. (SP). Disponível em:
https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNSP_cbf9e50b46e5867364cb75d566146607/Description. Acesso em: 29 jun. 2025

GUERRERO, Omar. “El ‘management’ de la interdependencia global. Un modelo de gerencia pública estándar en la era de la globalización”. **Revista Digital Universitaria**, Vol. 1, No. 0, mar. 2000. Disponível em: <https://www.revista.unam.mx/vol.0/art1/modelo.html>. Acesso em: 14 julho 2025.

GUERRERO, Omar. Clásicos de la teoría de la Administración Pública. **In: Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, ano 02, nº 03, Junho, 1997, p.09-18. Disponível em:
https://www.academia.edu/109591186/Cl%C3%A1sicos_de_la_teor%C3%ADa_de_la_administraci%C3%B3n_p%C3%BAblica. Acesso em: 12 julho de 2025.

GUERRERO, Omar. **Del Estado gerencial al Estado cívico**. México: Universidad Autónoma del Estado de México; Miguel Ángel Porrúa, 1999. 234 p.

GUERRERO, Omar. El mito del nuevo “Management” público. In: **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, ano 09, nº 25, Janeiro / Março, 2004, p.09- 52. Disponível em:
https://www.academia.edu/30786361/El_mito_del_nuevo_Management_p%C3%BAblico. Acesso em: 4 de agosto de 2025.

GUERRERO, Omar. Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? In: **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, ano 08, nº 23, Julho / Setembro, 2003, p.379-395. Disponível em:
https://www.academia.edu/100586691/Nueva_gerencia_p%C3%BAblica_gobierno_sin_pol%C3%ADtica_New_Public_Management_Government_Without_Policy. Acesso em: 10 julho de 2025.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo. Boitempo, 2016. p. 15 – 72.

HARVEY, David. **A Loucura da Razão Econômica: Marx e o capital do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2018, 224p.

HARVEY, David. A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. In: HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**. 15. ed. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2006. p. 159-172.

HARVEY, David. **O Enigma do capital e as crises do capitalismo**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HOOD, Christopher. Public management for all seasons? In: **Public Administration**, Londres, v.69, nº 01, 1991, p. 03-19. Disponível em: https://www.academia.edu/29978716/A_PUBLIC_MANAGEMENT_FOR_ALL_SEASONS Acesso em: 11 julho de 2025.

INEP. Nota Técnica CGACGIES/DAES/INEP/MEC Nº 14/2014. Diretrizes para a Avaliação Institucional Externa das IES no âmbito do SINAES. 2014.

INEP. Nota Técnica INEP/DAES/CONAES Nº 062/2014. Orientações normativas relativas à implementação da avaliação institucional externa no âmbito do SINAES. 2014.

INEP. Nota Técnica INEP/DAES/CONAES Nº 065/2014. Complementação normativa para procedimentos de avaliação institucional no SINAES. 2014.

KATO, F B G; CORDEIRO, T; COSTA; C C da. A governança corporativa como modelo de gestão das empresas educacionais financeirizadas: o caso do Grupo Ser Educacional S.A. **Revista Coccarr, Edição Especial, n. 20, Dossiê: A educação nas mãos do mercado financeiro: estudos sobre atuação de fundos de investimentos na oferta educativa**, 2023, pp.1-19. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/7539/3185>. Acesso: 11 de jan. 2024

LAPYDA, Ilan. **Introdução a financeirização**: David Harvey, François Chesnais e o capitalismo contemporâneo. São Paulo: CEFA Editorial. 2023. 1ª edição.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. São Paulo: Boitempo, 2019

LEITE, Denise. Ameaças pós-rankings sobrevivência das CPAs e da auto-avaliação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, 2010. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/286>. Acesso em: 29 abr. 2024

LEITE, Denise. Avaliação da Educação Superior. In: MOROSINI, M.C. (Org.). **Enciclopédia de Pedagogia Universitária**: glossário. Vol. 2 Brasília: INEP/RIES, 2006.

LEITE, Denise. **Reformas Universitárias**. Avaliação Institucional Participativa. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.

LUPATINI, M. P. Crise do capital e dívida pública. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E. R.; BOSCHETT, I.; GRANEMANN, S. (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 51-86.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. Supervisão e notas de Marcelo Backes. 2. ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2010. (Tradução de: Zur Kritik der hegelschen rechtsphilosophie).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MASSON, Gisele. Materialismo Histórico e Dialético: uma discussão sobre as categorias centrais. **Revista Práxis Educativa**. Ponta Grossa-PR. Vol 2, N.2, p. 105-114, jul-dez. 2007.

MATTEI, Clara. Milliarden für das Militär sind auch Austerität. Entrevista, **Surplusmagazin**, 2025. Disponível em: <https://www.surplusmagazin.de/clara-mattei-austeritat/>. Acesso em 05 mai. 2025

MATTEI, Lauro. **Gênese a agenda do “novo desenvolvimentismo brasileiro”**. IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. Rio de Janeiro, 2013.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo editorial, 2011.

MÉSZÁROS, István. Teoria política econômica - para além do capital. In: MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 161-183.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio da pesquisa social**. In: MINAYO, M. C. de Souza (Org.) Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 28 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009. Cap. 1. P. 8-25

NAKATANI, Paulo. As formas concretas e derivadas do capital portador de juros. In: MELLO, Gustavo Moura de Cavalcanti; NAKATANI, Paulo (org.). **Introdução à crítica da financeirização: Marx e o moderno sistema de crédito**. São Paulo: Expressão Popular, 2021. p. 105-124.

NAKATANI, Paulo; MARQUES, Rosa Maria. **O capitalismo em crise**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

NETTO, José Paulo (org.). **Curso Livre Marx-Engels: A Criação Destruidora**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 113–130. ISBN 978-85-559-469-8

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011. 64 p. ISBN 978-85-7743-182-3.

NETTO, José Paulo. O Manifesto Comunista: limites e grandeza teórico-política. In:

OLIVEIRA, Ivan dos Santos. **Autoavaliação Institucional no âmbito do Sinaes: da concepção à prática**. Teresina: IFPI, 2024. Acesso em 18 out. 2024

OLIVEIRA, Ivan dos Santos. **Panorama da autoavaliação institucional nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: uma meta-avaliação de perspectiva emancipatória**. 2023. Doutorado em Educação – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2023. Repositório UFSCar. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/items/6f53cc0a-749a-406a-954d-bff610cd35eb>. Acesso em: 9 de out. 2024

PERONI, Vera Maria Vidal. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In: PERONI, Vera Maria Vidal (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013.

PERONI, Vera Maria Vidal. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação. In: PERONI, Vera Maria Vidal; LIMA, Paula Valim de; KADER, Carolina Rosa (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. São Leopoldo: Oikos, 2018

PERONI, Vera Maria Vidal. Relação Público-Privada: o papel da educação na construção de um projeto societário democrático. In. **Diálogos sobre a relação entre o público e o privado no Brasil e América Latina** / organização Vera Maria Vidal Peroni, Alexandre José Rossi, Paula Valim de Lima. – 1. ed. – São Paulo: Livraria da Física, 2021.

PUELLO SOCARRÁS, José Francisco. **Nueva gramática del neo-liberalismo: itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2008. 166 p. - (Colección estudios políticos y sociales, 04). Disponível em: https://marxismocritico.com/wp-content/uploads/2011/10/nueva_gramatica_del_neo-liberalismo.pdf. Acesso em 10 maio 2025.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. “Nuevo neoliberalismo y Administración pública. Reinención gubernamental, Posburocracia y Nueva Gestión Pública”. In: Yolanda Rodríguez y José Francisco Puello-Socarrás. **Vademécum de la Administración Pública. Debates y perspectivas**. Vol. 1. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). 2019, pp. 99-129.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. Novo neoliberalismo: arquitetura estatal no capitalismo do século XXI. **Revista Eletrônica da Administração**. Porto Alegre – Vol. 27 – Nº 1. Janeiro/Abril 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.309.111147>. Acesso em 03 maio 2025.

RIACES. **Rede Ibero-Americana para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior**. Disponível em: <https://riaces.org/>. Acesso em: 01 out. 2025.

RIBEIRO, Jorge Luiz Lordêlo de Sales. SINAES: O que aprendemos acerca do modelo adotado para avaliação do ensino superior no Brasil. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/2170>. Acesso em: 15 out. 2024

RIBEIRO, M. E. da S. **A gestão universitária: um estudo na UFPA, de 2001 a 2011**. 2013. 291 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Pará, 2013. Disponível em: https://www.repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/3862/1/Tese_GestaoUniversitariaEstudo.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024

RIBEIRO, Maria Edilene da Silva. **Políticas de avaliação institucional da educação superior: o caso da Universidade Federal do Pará**. 2008. 208 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2008. Disponível em:

<https://repositorio.ufpa.br/server/api/core/bitstreams/e3773d27-e7bd-4ae2-b0a7-11f5b67c625e/content>. Acesso em: 20 set. 2025

RISTOFF, Dilvo. **A Educação Superior na Sociedade do Conhecimento: notas sobre a política educacional brasileira**. Brasília: INEP, 2014.

RISTOFF, Dilvo. Algumas definições de avaliação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 8, n. 1, p. 19-30, mar. 2003. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/1220>. Acesso em: 01 fev de 2026

RISTOFF, Dilvo. **Revisitando o SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**. Florianópolis: Editora Insular, 2024

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Contexto Do Federalismo Brasileiro do Século XXI**. Texto base da conferência proferida, em 08/04/2014, no II Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais na Universidade Estadual de Londrina (UEL).

SALVADOR, Evilásio. Fundo público, crise e financeirização da previdência social. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes (org.). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019. p. 99-121.

SANTOS, Gisele Caroline Nascimento dos. **Contribuições e limites da avaliação institucional interna para a gestão escolar: instrumentos e relatórios em discussão**. 2021. Doutorado em Educação Escolar – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2021. Faculdade de Ciências e Letras – Unesp, Campus de Araraquara. Disponível em: <https://repositorio.ifro.edu.br/items/ea60b50d-8655-44fd-ae2b-d6d56603e858>. Acesso em: 20 set 2025

SANTOS, Margareth Guerra dos. **Teias do pensar democrático presentes nos discursos dos atores das redes de agências de acreditação e avaliação da qualidade da educação superior na América Latina: as vozes do lado de lá**. 2016. 243 f. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/151697/001012800.pdf?sequence=1>. Acesso em 12 set. 2025

SANTOS, Pricila Kohls; MOROSINI, Marília Costa. O revisitar da metodologia do estado do conhecimento para além de uma revisão bibliográfica. **Revista Panorâmica**, v. 33, p. 1-23, 2021. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/revistapanoramica/index.php/revistapanoramica/article/view/1318>. Acesso em: 25 de set. 2024

SGUISSARDI, Valdemar. Educação superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? **Educação & sociedade**, v. 36, p. 867-889, 2015.

SGUISSARDI, Valdemar. Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior. In: SGUISSARDI, Valdemar (org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do Estado e da educação superior**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. p. 41-70 .

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. Reforma do Estado e da educação superior. In: SGUISSARDI, Valdemar (org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do Estado e da educação superior**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. p. 7–40 .

SOTO, Olga Pérez; MELLO, Gustavo Moura de Cavalcanti. O capital portador de juros em Marx. In: MELLO, Gustavo Moura de Cavalcanti; NAKATANI, Paulo (org.). **Introdução à crítica da financeirização: Marx e o moderno sistema de crédito**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2021

SOUSA, J. V. Autoavaliação institucional na política do SINAES: Concepção, desafios e possibilidades de avanços. **Examen: Política, Gestão e Avaliação da Educação**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 77–99, 2018. Disponível em: <https://examen.emnuvens.com.br/rev/article/view/87>. Acesso em: 17 abr. 2024

SOUSA, J. V. Qualidade na educação: lugar e sentido na relação público-privada. **Caderno Cedex**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 242-256, 2009.

SOUZA, S; CHAVES, V L J. Financeirização do Ensino Superior Privado-Mercantil e a atuação de Grupos Educacionais estrangeiros no Brasil. **Revista Coccar**, Edição Especial, n. 20, Dossiê: A educação nas mãos do mercado financeiro: estudos sobre atuação de fundos de investimentos na oferta educativa, 2023, pp.1-19. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/7546/3187>

TEIXEIRA, Adriano Lopes Almeida; GOMES, Helder. O capital em movimento: dos ciclos às formas autonomizadas do capital. In: MELLO, Gustavo Moura de Cavalcanti; NAKATANI, Paulo (org.). **Introdução à crítica da financeirização: Marx e o moderno sistema de crédito**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

NAKATANI, Paulo; BRAGA, Henrique Pereira. O sistema de crédito moderno. In: MELLO, Gustavo Moura de Cavalcanti; NAKATANI, Paulo (org.). **Introdução à crítica da financeirização: Marx e o moderno sistema de crédito**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Relatório de Avaliação Institucional (CPA) 2016**. Belém: UFPA, 2016. Disponível em: <https://cpa.ufpa.br/index.php/documentos-cpa/93-documentos/documentos-cpa/285-relatorios-cpa>. Acesso em: 25 ago. 2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Relatório de Avaliação Institucional (CPA) 2017**. Belém: UFPA, 2017. Disponível em: <https://cpa.ufpa.br/index.php/documentos-cpa/93-documentos/documentos-cpa/285-relatorios-cpa>. Acesso em: 25 ago. 2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Relatório de Avaliação Institucional (CPA) 2018**. Belém: UFPA, 2018. Disponível em: <https://cpa.ufpa.br/index.php/documentos-cpa/93-documentos/documentos-cpa/285-relatorios-cpa>. Acesso em: 25 ago. 2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Relatório de Avaliação Institucional (CPA) 2019**. Belém: UFPA, 2019. Disponível em: <https://cpa.ufpa.br/index.php/documentos-cpa/93-documentos/documentos-cpa/285-relatorios-cpa>. Acesso em: 25 ago. 2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Relatório de Avaliação Institucional (CPA) 2020**. Belém: UFPA, 2020. Disponível em: <https://cpa.ufpa.br/index.php/documentos-cpa/93-documentos/documentos-cpa/285-relatorios-cpa>. Acesso em: 25 ago. 2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Relatório de Avaliação Institucional (CPA) 2021**. Belém: UFPA, 2021. Disponível em: <https://cpa.ufpa.br/index.php/documentos-cpa/93-documentos/documentos-cpa/285-relatorios-cpa>. Acesso em: 25 ago. 2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Relatório de Avaliação Institucional (CPA) 2022**. Belém: UFPA, 2022. Disponível em: <https://cpa.ufpa.br/index.php/documentos-cpa/93-documentos/documentos-cpa/285-relatorios-cpa>. Acesso em: 25 ago. 2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Relatório de Avaliação Institucional (CPA) 2023**. Belém: UFPA, 2023. Disponível em: <https://cpa.ufpa.br/index.php/documentos-cpa/93-documentos/documentos-cpa/285-relatorios-cpa>. Acesso em: 25 ago. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Resolução Nº 615, de 28 de junho de 2006**. Normatiza a autoavaliação institucional interna na UFPA. 2006. Disponível em: <https://cpa.ufpa.br/index.php/documentos-cpa>. Acesso em: 25 ago. 2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Resolução Nº 738, de 29 de setembro de 2015**. 2015. Disponível em: <https://cpa.ufpa.br/index.php/documentos-cpa>. Acesso em: 25 ago. 2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016–2025**. Belém: UFPA, 2016. Disponível em: <https://pdi.ufpa.br/pdis-anteriores/pdi-2016-2025>. Acesso em: 29 jun. 2025.