

Andreliza Cristina de Souza

# META-AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

 editora  
UFMS

Andreliza Cristina de Souza

# META-AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

 editora  
UFMS



**UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE MATO GROSSO DO SUL**

**Reitor**

Marcelo Augusto Santos Turine

**Vice-Reitora**

Camila Celeste Brandão Ferreira Ítavo

**Obra aprovada pelo conselho editorial da UFMS**

RESOLUÇÃO Nº 194-COED/AGECOM/UFMS.

DE 31 DE JULHO DE 2023

**Conselho Editorial**

Rose Mara Pinheiro (presidente)

Adriane Angélica Farias Santos Lopes de Queiroz

Andrés Batista Cheung

Alessandra Regina Borgo

Delasnieve Miranda Daspert de Souza

Elizabete Aparecida Marques

Fabio Oliveira Roque

Paulo Eduardo Teodoro

Maria Lígia Rodrigues Macedo

William Teixeira

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Diretoria de Bibliotecas – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil)**

---

Souza, Andreliza Cristina de.

Meta-avaliação de políticas educacionais [recurso eletrônico] / Andreliza Cristina de Souza. – Campo Grande, MS : Ed. UFMS, 2023.

192 p. : il.

Dados de acesso: <https://repositorio.ufms.br>

Inclui bibliografias.

ISBN 978-85-7613-628-6

1. Educação e Estado. 2. Avaliação educacional. 3. Política pública - Educação. 4. Programas de ação afirmativa na educação. 5. Sistema de cotas. I. Título.

CDD (23) 379.2

---

Bibliotecária responsável: Tânia Regina de Brito – CRB 1/2.395

Andreliza Cristina de Souza

# **META-AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

Campo Grande - MS  
2023



© da autora:

Andreliza Cristina de Souza

1ª edição: 2023

**Projeto Gráfico, Editoração Eletrônica**

TIS Publicidade e Propaganda

**Revisão**

A revisão linguística e ortográfica  
é de responsabilidade dos autores

A grafia desta obra foi atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 1º de janeiro de 2009.

**Direitos exclusivos para esta edição**



**Secretaria da Editora UFMS - SEDIT/AGECOM/UFMS**

Av. Costa e Silva, s/nº - Bairro Universitário  
Campo Grande - MS, 79070-900  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Fone: (67) 3345-7203  
e-mail: sedit.agecom@ufms.br

**Editora associada à**



**ISBN:** ISBN: 978-85-7613-628-6

Versão digital: agosto de 2023

Edital Agecom N° 10 /2022 - Seleção de propostas para Apoio a Publicação de livros científicos em formato digital pela Editora UFMS - PUBLICA UFMS - 2022.



Este livro está sob a licença Creative Commons, que segue o princípio do acesso público à informação. O livro pode ser compartilhado desde que atribuídos os devidos créditos de autoria. Não é permitida nenhuma forma de alteração ou a sua utilização para fins comerciais. [br.creativecommons.org](http://br.creativecommons.org)

## **Dedicatória**

Dedico esta obra à minha família,  
que acompanhou ativamente  
toda esta produção.

## PREFÁCIO

A avaliação das políticas educacionais é um campo que começa a receber atenção no Brasil nos anos 1990, principalmente com a avaliação de cursos da educação superior, depois a atenção se expandiu para a avaliação da educação básica. A avaliação nestas políticas tem a função prioritária de regulação e de caráter meritocrático. Neste contexto avaliar significa estimular a concorrência entre instituições. Triste fim de Policarpo Quaresma. Triste fim da avaliação que se destina a fuzilar instituições e professores.

A leitura do material da Andreliza, no meu caso, a orientação da tese que deu origem a esta publicação, é tomar contato com o ressuscitar de Policarpo Quaresma, um ressuscitar do papel da avaliação da educação.

Para analisar uma política pública, as políticas de cotas das universidades paranaenses, a autora se pergunta: como eles avaliam as políticas que implementaram? Nesta busca, ela entra no campo da meta-avaliação. Na avaliação da avaliação. Campo este que é tortuoso. Apesar de na literatura internacional termos autores relevantes na discussão da temática e em muitos documentos das políticas de avaliação da educação ser expressa a necessidade de realizar processos de meta-avaliação, no Brasil em geral a temática é desconhecida.

O árido campo da avaliação tem como uma das suas dificuldades na definição do que deve ser analisado, como deve ser analisado e quais critérios devem ser adotados. Andreliza, sem medo ser feliz, parte para uma consistente revisão da literatura e organiza de maneira original o campo da meta-avaliação buscando a instrumentalizar aqueles que querem compreender como ocorre um processo de avaliação e de como os atores se posicionam diante dela. Com o instrumental em mãos ela parte para analisar a avaliação de uma política pública.

A meta-avaliação em alguns momentos é quase uma terapia, a avaliação realizada deita no divã para buscar se conhecer a si mesma. Quem tem medo de Virginia Woolf? Quem tem medo da avaliação? Os processos de avaliação não são neutros, incorporam valores e representam o embate institucional da elaboração e implantação de uma política pública. Os usos dos resultados da avaliação podem ser diversos, da correção na implantação de uma política ou até como ferramenta para defendê-la ou para justificar o seu abandono. No embate político, muitas vezes os defensores e os contrários de alguma política tem o medo de que a avaliação possa servir como instrumento para os seus opositores.

É muito feliz a escolha das políticas de cota para a análise. As políticas de cotas, como uma política social que atua na distribuição de benefícios públicos e de reparação da dívida histórica da sociedade brasileira, é um exemplo de como os embates políticos afetam os processos de avaliação.

A contribuição da meta-avaliação dirige tanto no sentido de compreender como uma determinada avaliação de uma política pública está contribuindo ou não para o seu processo de sua implementação e de reelaboração, como também permite identificar quais são os conflitos não resolvidos no momento da sua elaboração que ainda permanecem na sua implementação.

Uma boa leitura.

José Carlos Rothen,  
final do verão de 2022



*Tu julgarás a ti mesmo,  
respondeu-lhe o rei. É o mais difícil. É bem  
mais difícil julgar a si mesmo que julgar  
os outros. Se consegues julgar-te bem, eis  
um verdadeiro sábio. (Antoine de Saint-  
Exupéry – O Pequeno Príncipe).*

# APRESENTAÇÃO

A importância em aprofundar os estudos em avaliação atualmente encontra justificativas não só em questões educacionais, mas em ações sociais, políticas e econômicas. Isso porque as discussões sobre avaliação tratam não apenas da aprendizagem de estudantes, mas buscam compreender o funcionamento e qualificar os resultados de instituições, sistemas e políticas públicas.

A isso soma-se o fato de que a avaliação de políticas públicas educacionais vem ganhando destaque dentre as discussões sobre o tema, pois refletem ações dos governos, e por isso é necessário compreender as questões que interferem nos processos de tomada de decisões no âmbito do Estado e que determinam, de forma direta ou indireta, a produção de tais políticas. Esta centralidade da avaliação na contemporaneidade vem sendo objeto de trabalhos teóricos, assim como de pesquisas acadêmicas no âmbito da graduação e da pós-graduação. Há uma diversidade nas abordagens teóricas e metodológicas e se observa um grande esforço no estabelecimento de relações entre as contribuições dos diferentes campos da ciência. Ainda que mantenha seus aspectos iniciais, incorporou novas metodologias e conhecimentos que lhe atribuem um enfoque mais qualitativo.

É sabido que uma avaliação bem realizada pode trazer como frutos a recondução de caminhos e o aperfeiçoamento daquilo que foi avaliado. Contudo, o contrário também é verdadeiro, ou seja, quando uma avaliação é mal conduzida há a real possibilidade de que os caminhos percorridos tragam mais desvantagens que vantagens, atrasando o sucesso ou até mesmo inviabilizando-o. Daí a necessidade em se buscar a qualificação da avaliação. Para isso pode-se contar com a meta-avaliação.

Este livro trata da meta-avaliação enquanto ferramenta que possibilita a reflexão sobre a avaliação. A meta-avaliação, até pouco tempo

desconhecida, vem ganhando espaço no cenário brasileiro, especialmente em pesquisas de Mestrado e Doutorado. É nesse cenário que este livro se materializa, atendendo à crescente demanda sobre o tema e frente à relativa escassez de fontes bibliográficas. De maneira especial, o livro tem como foco a meta-avaliação de políticas educacionais, uma vez que as políticas públicas interferem na vida de todas as pessoas e, por isso, devem ter o melhor desempenho, dentro de seus limites e possibilidades.

Partindo de uma perspectiva emancipatória a meta-avaliação deve considerar a historicidade, a totalidade dos fatos e os processos de mudança, superando a visão de avaliação enquanto mera seleção, *accountability* e regulação. Isso leva à construção de condições mais emancipatórias nas tomadas de decisões em políticas educacionais.

Há que se considerar ainda que a avaliação é um ato político, uma vez que estão envolvidos múltiplos fatores que possibilitam diferentes visões sobre o tema. Dessa forma, para se realizar estudos em avaliação, e também a meta-avaliação, é necessário conhecer os fundamentos que embasam a área, assim como ter clareza dos caminhos que serão traçados em função dos fins buscados.

A meta-avaliação de uma política educacional envolve diversos campos e sua realização influencia e/ou acarreta resultados que, por sua vez, irão influenciar estes mesmos campos. Por isso, para empreender uma meta-avaliação que envolve políticas educacionais, antes é necessário conhecer o contexto, uma vez que o momento e o movimento histórico interferem diretamente na *vida* da política.

Diante de tais considerações, e com o objetivo de ampliar a visibilidade da meta-avaliação e oferecer maiores discussões e referências, é que esta obra se apresenta para leitoras e leitores, especialmente aquelas pessoas que buscam fontes teóricas para suas pesquisas acadêmicas, dividindo-se em duas partes.

Na **Parte I – Introdução à avaliação e meta-avaliação** são apresentados os pressupostos do tema em questão. As discussões travadas remetem aos fundamentos da avaliação educacional e são contempladas as definições, conceitos, usos e funções deste campo de estudo. Também traz uma discussão sobre qual o papel da avaliação de políticas públicas nos contextos político, econômico, social e educacional. Após a compreensão sobre estes fundamentos, são apresentadas as definições e discussões acerca da meta-avaliação.

A **Parte II – Avaliando uma política educacional** apresenta uma meta-avaliação das políticas de cotas políticas de cotas para estudantes negras e negros e/ou estudantes de escola pública em cinco universidades estaduais paranaenses. Para contextualizar a análise, primeiramente é apresentado um debate sobre ações afirmativas: influências, conceitos, histórico e definições, bem como a trajetória das políticas de ação afirmativa para acesso à educação superior no Brasil.

Nas Considerações Finais destaca-se que uma meta-avaliação de política educacional não tem como pretensão decidir pelo sucesso ou fracasso das avaliações realizadas ou da política em si. Ao contrário, ela auxilia a investigar as potencialidades e fragilidades, contribuindo para que as fragilidades observadas possam servir como mote impulsor para a qualificação das avaliações.

Espera-se que este livro possa auxiliar estudantes de pós-graduação, pesquisadoras e pesquisadores e todas as pessoas responsáveis por processos avaliativos a compreender a meta-avaliação como uma ferramenta importante e necessária para que avaliações mais justas e emancipatórias ganhem espaço no cenário nacional.

# SUMÁRIO

<b>PARTE 1 – COMPREENDENDO A AVALIAÇÃO E A META-AVALIAÇÃO</b> .....	14
1.1 Introdução à Avaliação: Fundamentos, Usos e Funções ....	15
1.2 Avaliação de Políticas Públicas .....	32
1.3 Fundamentos e Referenciais da Meta-Avaliação .....	53
<b>PARTE 2 – META-AVALIANDO UMA POLÍTICA EDUCACIONAL</b> .....	64
2.1 Conhecer para Avaliar .....	65
2.2 Meta-avaliação das Políticas de Cotas.....	103
2.3 Dimensões Contextuais das Avaliações.....	122
2.4 Precisão.....	128
2.5 Importância dos Dados .....	135
2.6 Confiabilidade.....	140
2.7 Credibilidade.....	145
2.8 Relevância.....	149

2.9 Disseminação.....157

2.10 Custo x Eficiência.....161

**CONCLUSÃO**.....167

**REFERÊNCIAS** .....175

**PARTE 1**  
**COMPREENDENDO A AVALIAÇÃO**  
**E A META-AVALIAÇÃO**

## **1.1 Introdução à Avaliação: fundamentos, usos e funções**

A educação é um campo humano e social permeado por inúmeras tensões que vêm sendo progressivamente ampliadas graças às transformações cada vez mais rápidas da sociedade do conhecimento. Por estas e outras razões, é possível notar que a avaliação está tomando participação central nos processos sociais, em especial na educação. Daí a importância compreender os pressupostos, usos e funções da avaliação enquanto instrumento emancipatório e de transformação.

A avaliação pode cumprir um duplo papel: o de regulação e o de emancipação. Ela cumpre fins de regulação quando é conduzida de forma que as necessidades do mercado sejam atendidas buscando eficácia e eficiência. Ou pode favorecer a emancipação, quando atende suas funções essenciais, que são a recondução dos caminhos e adoção de novas ações em função da melhoria. Atualmente a avaliação está apontada em parte para atender às demandas impostas pelas relações econômicas, em parte como instrumento que oferece novas lentes para se enxergar o mundo.

Ao longo dos anos, as concepções sobre avaliação evoluíram, ficaram mais complexas e sofisticadas. As pesquisas e estudos contemporâneos em avaliação possibilitaram a construção de novos saberes e a consolidação de um campo fundamental para o desenvolvimento da educação. Isso porque, enquanto prática social, não é possível dissociar a avaliação dos contextos históricos e sociais na qual está inserida, pois à medida que mudam as sociedades, as práticas avaliativas também se alteram.

Almerindo Janela Afonso (2014) explica que a avaliação educacional inclui diversas modalidades, dentre elas a avaliação dos alunos, a avaliação dos profissionais, a avaliação institucional das escolas, a avaliação dos sistemas ou subsistemas educativos, a avaliação de projetos, programas e de políticas. Nesta seara encontra-se também a avaliação da avaliação.



Na busca pela definição do termo o que mais chama atenção é que não existe uma formulação exata e consensual sobre o *que é avaliação*. O que muitas obras trazem são aproximações: *o que se pode entender, de maneira geral*. Isso leva a concordar com Egon G. Guba e Yvonna S. Lincoln (2011, p. 27, grifo no original) quando explicam que “não existe *nenhuma* forma ‘correta’ de definir avaliação”, pois se houvesse uma definição única, a discussão sobre como deve ser conduzida ou sobre seus propósitos perderia o sentido.

Por isso, conceituar avaliação, suas tendências e perspectivas, não é uma empreitada das mais simples. É preciso compreender além de seu significado, é preciso conhecer a sua essência. Tomando por referência a descrição do dicionário sobre o que é avaliação, tem-se que avaliar é o mesmo que calcular ou determinar o valor, o mérito ou o merecimento de alguma coisa; reconhecer a importância, a intensidade, a força de algo (MICHAELIS, 1998). Mas essa definição é insuficiente perante a complexidade dos processos avaliativos atuais.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 35) apresentam uma definição sobre avaliação: “identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios”. Discutem ainda que a definição do termo perpassa os valores individuais de quem avalia, assim como os resultados das reflexões sobre o que estas pessoas acreditam ser o propósito da avaliação.

Para Guba e Lincoln (2011) existem diversos significados e sentidos atribuídos à avaliação, pressupostos filosóficos e epistemológicos que variam de acordo com o momento histórico e com os valores de quem avalia. Esse fato, para os autores, fez com que a avaliação, com o passar do tempo, se tornasse mais fundamentada e esclarecida.

Ernesto Cohen e Rolando Franco (2012) defendem que a avaliação serve para contribuir no processo de tomada de decisões, assim

como para oferecer subsídios para melhorar a programação futura do objeto avaliado. Nesse sentido, a avaliação, para ser realizada, demanda um procedimento frente ao qual se compara o objeto a ser avaliado com critérios ou padrões determinados.

Toma-se então o entendimento de que avaliar é conhecer um objeto, uma realidade ou um sujeito com objetivo de melhorar a condução das ações a ele direcionadas. Para isso é necessário investigar, diagnosticar, observar suas características principais, e reconhecer os sentidos e significados oriundos do processo avaliativo (SOUZA, 2012).

Algumas pessoas, estudiosas do tema, defendem que é possível fazer uma boa avaliação minimizando o papel da teoria, enquanto outras afirmam exatamente o contrário, argumentando que a avaliação não pode ser realizada dispensando as teorias provenientes de diferentes áreas do conhecimento. Domingos Fernandes (2010) faz parte do segundo grupo, explicando que todo processo avaliativo parte de uma teoria, uma vez que as teorias que apoiam a avaliação ajudam na compreensão de realidades sociais complexas.

Existem diferentes visões sobre a necessidade de construir um campo teórico para melhorar a realização de avaliações de programas, de currículos ou de políticas. Por isso muitas teóricas e teóricos têm procurado articular e integrar perspectivas avaliativas. Isso mostra que a teoria está inclinada a desempenhar um papel relevante nas práticas avaliativas (FERNANDES, 2010).

Outra característica apontada pelo estudioso é que o conhecimento produzido nas ciências sociais precisa ser considerado em práticas avaliativas porque, muitas vezes, a avaliação ocorre nesse campo, e esse conhecimento pode ampliar e dar nova dimensão para a realização de avaliações. O autor sinaliza ainda que teoria e prática são conceitos que não podem ser considerados distintos, visto que ambos são fundamen-

tais para a prática avaliativa. Para ele, as experiências vividas permitem compreender melhor a realidade, assim como as teorias são fundamentais para compreender o objeto (FERNANDES, 2010).

A teoria sobre avaliação diz que ela por si só produz efeitos, mas estes efeitos não são unívocos. Uma avaliação nunca é neutra, tampouco inocente, mesmo que realizada mediante instrumentos objetivos: “não podemos dizer que tanto faz esta ou aquela avaliação, ou que é indiferente fazê-la ou não” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 92). Uma avaliação também não produz certezas inquestionáveis, não é isenta de valores e contradições, o que a situa em um campo de disputas, e, por ser eminentemente política, pertence ao interesse social e possui grande relevância para as sociedades.

Para Dias Sobrinho (2003a), o conceito de avaliação utilizado por um sujeito revela qual posicionamento político e ideológico assume e qual a sua visão de mundo. Para o autor, “a avaliação faz parte dos contextos humanos, que estão sempre inevitavelmente mergulhados em ideologias e valores e, portanto, em jogos de interesses contraditórios e disputas de poder” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 92-93). Considerando-se, então, que a avaliação é um ato que pode produzir uma transformação, ela deve buscar a melhoria de processos e servir como instrumento que norteia a tomada de decisões.

Isso porque a reflexão faz parte da avaliação, pois esse processo envolve planejamento e estabelecimento de objetivos. Por isso, a avaliação é uma questão política, podendo constituir um exercício de poder ou um processo de mudança qualitativa (GADOTTI, 2005). Dias Sobrinho (2003a) afirma que, devido ao seu caráter político, muitos são os tipos de avaliação adequados aos diferentes objetivos e muitas podem ser as contradições, devido às escolhas técnicas e científicas.

Isso mostra que a avaliação não é uma área simples, tampouco uma disciplina ou, dizendo ainda mais despretensiosamente, não é um

problema de limites facilmente definíveis. É uma construção histórica, social, inserida nos núcleos do poder, portanto dinâmica e atravessada de contradições. Não se trata de um já-dado, e sim de um conjunto de práticas, formas e conceitos variados, que encontram justificativas e fundamentos nos diversos momentos da sociedade.

Esse conjunto variado e eivado de tensões não aparece isolado, mas se articula com outros fenômenos presentes em distintos setores de atividades da vida social. Por isso não é possível compreender a avaliação de forma abstrata, ela uma produção social e histórica conectada a outras produções sociais e históricas com as quais mantém relações interativas (DIAS SOBRINHO, 2003a). Somada a isso, as transformações que a sociedade vem atravessando, as políticas de redistribuição e reconhecimento, a luta pela universalização de direitos como a educação e a instabilidade política, reafirmam a permanente mutação do campo da avaliação (ESTEBAN; AFONSO, 2010).

Na visão de Fernandes (2010), a avaliação enquanto prática social pode contribuir para compreender e ajudar a resolver parte dos problemas encontrados na contemporaneidade, com práticas avaliativas mais refletidas e fundamentadas “capazes de gerar afirmações avaliativas mais elaboradas, mais credíveis e mais úteis” (FERNANDES, 2010, p. 16).

Gadotti (2005) explica que a avaliação contempla a reflexão humana por se um constituir um processo intencional, auxiliado pelos diferentes campos das ciências e que pode ser aplicado a diferentes práticas. Assim, os efeitos políticos da avaliação ultrapassam as dimensões individuais e estão alicerçados a metas sociais e econômicas, demandando do Estado, do mercado e outros setores da sociedade.

Thomas S. Popkewitz (1992) afirma que a avaliação é uma estratégia do Estado, agindo como parte da produção das ideias de um determinado campo social. Para ele, estudar as estratégias avaliativas exige a compreensão dos complexos processos de produção e relações

de poder. Essa discussão aponta para a atual tomada da avaliação enquanto processo que busca a adaptação dos sistemas para atender as necessidades do mercado.

Nesse contexto social, a avaliação é afetada pelas mudanças ocasionadas pelo Estado, sendo transformada para realizar não somente suas finalidades iniciais, mas para suprir também novas necessidades construídas socialmente no contexto da globalização, como o ranqueamento da educação, dentre outros aspectos (DIAS SOBRINHO, 2014). Essas transições percebidas na produção e uso dos conhecimentos oriundos da avaliação afetam a estrutura da educação, instituindo uma nova racionalidade avaliativa.

Esta discussão sobre o campo da avaliação permite observar a importância desta área teórico-acadêmica e a articulação entre a avaliação e os fins buscados, uma vez que se compreende ser necessário romper com a lógica mercadológica que vem permeando a avaliação, em busca de uma perspectiva que produza resultados mais amplos no caminho da emancipação.

Esta discussão justifica porque de haver uma compreensão mais aprofundada acerca dos fundamentos que embasam avaliação educacional. No entanto, este campo de estudo ainda está permeado por outras reflexões que permitem compreendê-lo: são seus usos e funções. Para compreender os pilares que fundamentam a produção do conhecimento sobre avaliação, discute-se as vertentes que atualmente sustentam dois dos modelos avaliativos mais recorrentes e concorrentes: objetivista e subjetivista.

No contexto da sociedade neoliberal, marcada pelas contradições de classe, que naturalizam a lógica do mercado e atende aos princípios de produtividade, lucratividade e consumismo (IANNI, 2002; BORON, 2000), a avaliação serve a fins de eficiência e competitividade em

favor da liberdade de escolha, para a produção de dados que orientem objetivamente a escolha dos clientes. Nesse modelo epistemológico objetivista, a avaliação se destaca por seu caráter técnico, cujo objetivo principal é a prestação de informações claras, confiáveis e úteis para orientar o mercado e os governos (DIAS SOBRINHO, 2014).

O marco teórico que embasa o objetivismo utiliza a experimentação, quantificação e uma suposta neutralidade científica dada a necessidade do estabelecimento de comparações e ranques. Além disso, é possível pressupor que o todo pode ser concebido por associação das partes, com a utilização de procedimentos científicos quantitativos. Além disso, os procedimentos são externos ao avaliador e podem ser explicados de maneira clara, podendo ser reproduzidos por outros com os mesmos resultados (DIAS SOBRINHO, 2004; FRANCO, 1990; WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

No modelo objetivista os testes e escalas garantem a eficiência e qualidade à avaliação, daí o surgimento de inúmeros instrumentos para obtenção de resultados mais objetivos. A proliferação destes testes fez com que a função de avaliador exigisse cada vez mais aperfeiçoamento, para que, no caso de não haver instrumento apropriado, o avaliador tivesse condições de criá-lo (DIAS SOBRINHO, 2004; 2003a; GUBA; LINCOLN, 2011).

Percebe-se que, no contexto que foi auge para o modelo objetivista, a cientificidade foi uma tônica, de forma que quanto mais a avaliação seguisse a rigorosidade científica, mais confiável seria. Isso fez com que, ao longo do século XX, fossem desenvolvidos inúmeros instrumentos de medida utilizados em processos avaliativos.

Dentre eles, destaca-se a contribuição da área da Psicologia, basicamente com a psicometria (testes para fins de classificação); mais tarde a Sociologia contribuiu para a avaliação-mensuração da produ-

ção científica com a Cientometria, metodologia que se universalizou e hoje é amplamente utilizada em levantamentos de pesquisas e no reconhecimento de pesquisadores. Com relação à valorização dos testes citados anteriormente, constituiu-se uma área de estudos, a Docimologia (DIAS SOBRINHO, 2004).

Nas últimas quatro décadas, intensificaram-se as avaliações para *accountability* (prestação de contas), especialmente nas questões que envolvem financiamento, e nessa esteira se incorporou a Econometria “um conjunto de idéias fundadas no valor econômico e de instrumentos capazes de medir a viabilidade econômica de um projeto, bem como os impactos econômicos de um programa executado” (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 713). Verifica-se, então, que este modelo tem profundas raízes metódicas, de forma que os resultados podem ser quantificados, sejam confiáveis e apresentem certezas científicas.

As avaliações na perspectiva objetivista vinculam-se ao individualismo e são utilizadas especialmente pelo mercado, que as utiliza para orientações de qualidade e produtividade. Atualmente, também vêm sendo utilizadas para formação e capacitação profissional.

Na educação, estas avaliações, quase que exclusivamente burocráticas, se materializam na regulação dos sistemas, na elaboração de rankings, nos sistemas de controle de produção acadêmica de docentes e no direcionamento de currículos para formação profissional que atenda às necessidades impostas pelo mercado.

A postura objetivista defende ainda a confiabilidade dos resultados em função do método científico. Nessa perspectiva, a avaliação é entendida como uma ciência isenta de valores, com pouca ou nenhuma participação das partes interessadas (FERNANDES, 2010).

Para Guba e Lincoln (2011, p. 42), “a verdadeira intenção em exigir objetividade é evitar a questão da influência de valores”. Nessa

visão, a isenção de valores reforça o caráter gerencialista da avaliação. É importante refletir, no entanto, sobre esta suposta isenção de valores na produção de conhecimento, pois como discutido, a avaliação produz conhecimentos.

A avaliação sempre produz alguma transformação, uma vez que ela produz efeitos tanto no âmbito individual como no coletivo, para a sociedade e para o Estado. De maneira geral, ela sempre *aprova* ou *reprova* aquilo que está sendo avaliado, podendo legitimar, justificar, premiar ou demitir, coagir e reduzir investimentos. Daí a contradição em afirmar a isenção de valores na realização da avaliação, pois ela modifica as estruturas que influenciam o objeto ou o sujeito avaliado de forma direta (DIAS SOBRINHO, 2004).

Embora seja importante reconhecer que nenhum ato é neutro, tampouco a ciência, o rigor científico traz benefício ao planejamento da avaliação. Outras potencialidades são a verificabilidade, a integridade e a capacidade de construir representações consistentes. Mas, para que isso seja possível, é necessário reconhecer a dimensão social do conhecimento. Isso leva a compreender que é necessário, mesmo em uma avaliação objetiva, considerar os aspectos subjetivos.

A partir dos anos 1970 surge uma epistemologia mais aberta e transdisciplinar para se pensar a avaliação, preconizando a utilização de metodologias mais elaboradas. Assim, o objetivismo passou a dividir espaço com o subjetivismo, uma vez que a objetividade em avaliação é sempre relativa e frente à complexidade dos problemas sociais, já não se podia contar apenas com estratégias simples para verificação.

Esse marco epistemológico da avaliação não abandona os métodos quantitativos, mas busca interpretá-los para produzir conhecimentos mais subjetivos acerca dos resultados obtidos na avaliação. O propósito deste tipo de avaliação é compreender a situação para ofere-



cer informações que possam servir a uma intervenção de maneira mais adequada (SAUL, 2010).

No subjetivismo quem avalia têm consciência de que sofrerá influências pessoais, sociais e do próprio objeto que vão interferir no resultado final. Ou seja, todo empreendimento avaliativo está sujeito a limitações, por isso a intencionalidade deve ser considerada no processo de interpretação dos fatos (SAUL, 2010).

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) explicam que a validade de uma avaliação subjetivista está diretamente ligada à qualidade da formação da pessoa que avalia, isso porque os procedimentos utilizados estão internalizados nela. Com relação às metodologias utilizadas, estas são de natureza qualitativa. A combinação com métodos objetivistas possibilita o envolvimento nas ações, no entanto, são produzidas para além das medidas, pois valorizam a construção dos processos e a comunicação (DIAS SOBRINHO, 2004).

Na abordagem subjetivista a realidade é compreendida em sua complexidade, uma vez que esta é dinâmica e polissêmica e a verdade é sempre relativa, pois depende das experiências humanas. A ciência e a técnica são dependentes das ideologias e valores e estão inseridos nas condições e contradições sociais (DIAS SOBRINHO, 2004).

Esse reconhecimento da avaliação enquanto fenômeno plurifacetado e com responsabilidade social implica aceitar sua dimensão ética. Isso porque os resultados da avaliação são carregados de valores, interesses e conflitos e essas ambiguidades estão relacionadas com os fins sociais. Ou seja, a avaliação realiza-se num meio social e intersubjetivo. Utiliza-se de instrumentos técnicos, mas não se satisfaz com a simples verificação: ela trabalha com a pluralidade, parte da diversidade e abre novas possibilidades para a emancipação (DIAS SOBRINHO, 2004; 2003a).

Uma avaliação realizada de forma que considere todos os intervenientes propostos acima caminha na superação da unilateralidade objetivista/subjetivista. Constitui sua essência em uma investigação realizada de forma crítica e permite compreender e interpretar as diversas situações que se apresentam. Isso mostra que o processo influencia intencionalmente a realização de estudos, reflexões, releituras, promovendo ações e incentivando decisões num movimento de problematização e ressignificação na direção de transformações qualitativas de relevância teórica e social.

Compreende-se o ato avaliativo como uma ação permeada por influências internas (de quem avalia e do objeto avaliado) e externas (as determinações sociais). A avaliação se delinea então como uma prática social que reconhece sua historicidade e concretude. Enquanto prática social, ela parte de um pressuposto em que as ideias e normas dialogam e são reconhecidas em sua dinâmica e complexidade.

A realização de uma avaliação verdadeiramente transformadora não rompe com o objetivismo ou com o subjetivismo, mas antes parte da integração e superação dicotômica. A complexidade das situações reais ganha identidade no fenômeno avaliativo e os modelos e práticas são operacionalizados nas relações e interações sociais. Esse marco epistemológico entende que a avaliação é um processo inacabado, em movimento e infinito, pois, dessa forma, nunca se termina de avaliar.

Nessa compreensão, a avaliação está em constante movimento em busca de um diálogo, mobilizando uma concepção crítico-dialética na construção do conhecimento, que se constitui na práxis, no diálogo entre quem avalia e quem ou o que está em situação de avaliação, nas similaridades e nas diferenças surgidas durante o processo. Isso leva ao desenvolvimento e à emancipação das pessoas envolvidas, para buscar novas alternativas para a resolução de problemas. A descrição, a análise e a crítica constroem o conhecimento, possibilitando a participação.

A abordagem dialética, fundamentada na teoria-crítica, se destaca pelo forte vínculo entre o indivíduo e a sociedade, uma vez que as relações que se estabelecem entre indivíduo, educação e sociedade contribuem para a compreensão da realidade em sua totalidade. Isso mostra que os indivíduos são sujeitos e objetos das situações sociais e do conhecimento. A avaliação, portanto, necessita considerar a historicidade e a totalidade, considerando os processos de mudança (RIOS, 2004).

Tendo compreendido a diferenças entre os marcos epistemológicos, entende-se porque numa situação em que se realize uma avaliação é necessário ter clareza de qual o posicionamento teórico se adota. Conforme a discussão anterior, não se pode dizer que tanto faz utilizar este ou aquele instrumento ou metodologia para análise dos dados ou até mesmo divulgar ou não os dados. Todas as decisões refletem um projeto de sociedade. É possível identificar isso de forma especial nos usos e funções que a avaliação tem adquirido ao longo dos últimos anos.

Nas últimas décadas, principalmente com o declínio do *welfare state*, a avaliação conquistou um importante espaço também nas agendas políticas, organismos e agências governamentais. Assim, a avaliação se delinea como um ato permeado pelas contradições históricas e sociais, repleto de significado e que constitui um importante passo para o reconhecimento e transformação das relações injustas em relações mais justas.

Conforme a discussão sobre a concepção crítico-dialética da avaliação, para compreender as formas e funções que a avaliação assumiu ao longo das reformas educativas contemporâneas, é necessário contextualizá-las nas mudanças sociais mais amplas (econômicas e políticas), procurando estabelecer relação entre esses acontecimentos e a reformulação das políticas educativas e avaliativas.

Dentre as funções mais referidas na literatura a avaliação diz respeito ao exercício da autoridade, a melhoria dos processos de aprendiza-

gem, seleção, *accountability*, promoção dos sujeitos, desenvolvimento de uma consciência sobre os processos educacionais e sociais. Considerando este viés de prestação de contas a avaliação encontrou um lugar privilegiado na educação, não só na sala de aula, mas também na administração pública, por isso, contexto organizacional, hoje a avaliação é um instrumento de apoio na gestão (AFONSO, 2009; DIAS SOBRINHO, 2008).

Esta função também aponta as funções simbólicas da avaliação, o controle social e a legitimação política, que ganham maior importância em determinados períodos históricos ou são particularmente importantes em determinadas conjunturas socioeconômicas específicas. Assim, a avaliação se caracteriza como uma atividade política, especialmente quando se estuda e pratica a pesquisa em avaliação em políticas educacionais e políticas públicas (AFONSO, 2009).

Importante citar que, embora seja um valioso instrumento, a avaliação não tem condições de resolver todos os problemas da sociedade, pois, em muitos casos, não consegue produzir melhorias significativas. Além disso, até mesmo quem avalia pode se limitar pela prejudicial tendência em ver a avaliação apenas como estudos separados entre si, e não como um sistema contínuo, como uma autorrenovação (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

O papel da avaliação é de esclarecer situações e está voltada para a melhoria. Mas é somente uma prática dentre tantas que devem ser utilizadas para melhorar os objetos avaliados. A avaliação é um instrumento com potencial para sugerir correções, melhorar a condução dos processos e potencializar os resultados, mas, no entanto, não pode se furtar às limitações que o processo traz, principalmente com relação aos seus usos.

Não basta realizar uma boa avaliação, é preciso usar seus resultados, e saber usar adequadamente: realizar uma leitura pormenorizada de seus resultados, com vistas à melhoria, à emancipação. Percebe-se,

assim, a necessidade de se compreender o papel político da avaliação para melhoria das relações sociais e educacionais com vistas à participação da população nos processos decisórios.

Boaventura Sousa Santos (1991) afirma que o projeto sociocultural da modernidade, e nesse contexto a avaliação, está cimentado em dois pilares basilares: a regulação e a emancipação. Compreende-se que o sentido da emancipação humana está pautado em questões de valorização do homem, na autonomia e representa a possibilidade de independência para que os sujeitos possam enfrentar e superar a situação de exploração na qual se encontram. Nesse sentido, a emancipação não possui um único sentido, mas é perpassada por uma grande pluralidade de perspectivas teóricas.

A emancipação representa um processo que leva à conquista da autonomia pelas sociedades, de forma que estas se tornem livres de coerções, pautando-se no governo de si mesmas (HABERMAS, 1990). Dessa forma, a emancipação se caracteriza como o processo de conquista e manutenção da autonomia.

O equilíbrio pretendido entre regulação e emancipação é obtido pelo desenvolvimento harmonioso de cada um dos pilares (Estado, mercado e comunidade) e das relações dinâmicas entre esses. Para Santos (1991), dentre os três princípios que estabelecem a vinculação entre regulação e emancipação, a comunidade é o que melhor se coloca para estabelecer uma relação positiva com o pilar da emancipação, pois contém *virtualidades epistemológicas* que a fazem um eixo que redimensiona regulação e emancipação, uma vez que alguns de seus elementos vêm sendo foco de resistência à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da técnica.

Esta teoria é de extrema importância para fundamentar e defender uma nova perspectiva da avaliação, que se mostra diferente daque-

la que caracterizou as práticas avaliativas dos últimos anos. Partindo de seus pressupostos, é possível re-localizar a avaliação formativa na articulação entre Estado e sociedade (AFONSO, 2009).

A questão da emancipação é um pressuposto cada vez mais intenso nas reflexões sobre avaliação e pode ser contemplado na sociologia da avaliação, que explica o fenômeno avaliativo e se refere aos mecanismos para o favorecimento da emancipação. Na perspectiva que considera os aspectos micro, meso e macro sociais que influenciam no processo educativo, o estudo da avaliação educacional remete para os diversos enquadramentos e regulamentações que, ao longo do tempo, vêm condicionando a escolha por diferentes modelos de avaliação.

A avaliação vista sob esta perspectiva analisa os vários aspectos sociais que interferem nos processos educacionais, permitindo, assim, a emancipação por meio dos processos avaliativos. Percebe-se a relevância da avaliação emancipatória enquanto área de estudo e consciência sociológica.

Saul explica que a avaliação emancipatória se caracteriza como um amplo processo de descrição, análise e crítica de uma realidade no intuito de transformar os processos avaliativos. Para a autora, avaliação e emancipação estão situadas “numa vertente político-pedagógica cujo interesse primordial é emancipador, ou seja, libertador, visando provocar a crítica, de modo a libertar o sujeito de condicionamentos deterministas” (SAUL, 2010, p. 65). A marcante característica desta perspectiva consiste em fazer com que as pessoas envolvidas escrevam sua própria história, gerem suas alternativas de ação.

Uma teoria como essa, pautada na valorização do conhecimento-emancipação, na intersubjetividade, na reinvenção da comunidade, na participação e na solidariedade, está imbricada a uma análise sociológica e visa compreender os aspectos globais que intervêm na

avaliação, nos processos educativos e, conseqüentemente, age em busca da emancipação. Assim, a avaliação não se confunde com a mera prestação de contas e não funciona tão somente como mecanismo de controle e mensuração (AFONSO, 1999).

A intencionalidade é distinta da pura e simples regulação, já que, numa lógica diferente, ultrapassa largamente a simples medida e verificação (DIAS SOBRINHO, 2003b). A avaliação emancipatória tem os objetivos de iluminar o caminho da transformação. Isso indica que o processo está comprometido com o que pretende transformar, com o futuro, partindo do conhecimento crítico da realidade concreta (SAUL, 2010).

Assim, quem acredita no valor emancipador da abordagem através da consciência crítica imprime uma direção às ações de acordo com os valores eleitos e com os quais se compromete. Esse modo de olhar e realizar permite compreender que a avaliação possibilita conscientizar as pessoas que são avaliadas, transformando-as em sujeitos.

A educação hoje está sob a égide do Estado-avaliador, e a avaliação educacional vem sendo realizada no sentido de *accountability*. Na teoria do Estado-avaliador, há maior liberdade e autonomia por parte das instituições, mas essa autonomia gera um controle sobre os resultados e produtos. Assim, a instituição é livre para atingir determinados fins, mas esses resultados devem estar dentro dos moldes propostos.

O Estado-avaliador se caracteriza como um Estado forte no controle relacionado à economia. É conferida maior liberdade pelo Estado na gestão dos meios e processos buscando maior eficácia e produtividade, a fim de diminuir os financiamentos públicos. Isso leva ao crescimento da mentalidade privatista da educação, que exclui a maior parte da população, e progressiva diminuição do Estado.

O Estado exerce rígido controle sobre os produtos com intuito de orientar o mercado. A regulação e avaliação são coisas distintas, mas que

se complementam na lógica do mercado. O Estado exerce sua função de regulação e responsabilização, instaurando procedimentos de controle, fiscalizando para garantir a existência de condições e qualidade dos processos educativos (DIAS SOBRINHO, 2003b).

No entanto, em contextos em que prevalece a lógica do mercado, a avaliação não pode ter como foco principal exclusivo o controle. Tampouco se restringir à fiscalização de normas legais e ao ajuste às demandas do mercado. Isso porque “as consequências regulatórias, a definição dos padrões de qualidade que se tornam referência para os processos de avaliação influenciam diretamente o modelo de educação que se adota” (ROTHEN; BARREYRO, 2009, p. 733).

Isso indica a necessidade da elaboração de instrumentos avaliativos mais autônomos. Uma avaliação só pode ser emancipatória se houver autonomia para se pensar um processo avaliativo mais coerente com a realidade. Se for efetivamente autônoma, possibilitará aos indivíduos a emancipação. Tal reflexão mostra que a avaliação se assume como possuidora de sentido ético, com interesse público e que “se desenvolve no interior das dinâmicas contraditórias da vida social” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 27).

A discussão aqui travada nos leva a compreender a emergência em se conhecer a avaliação como objeto de estudo e enquanto campo de produção de conhecimento em suas mais variadas nuances, para que esse conhecimento possa fundamentar o potencial emancipatório da avaliação enquanto instrumento necessário, mas não limitado à regulação.

Então, para que processos avaliativos mais conscientes sejam realizados é necessário que haja um forte engajamento com a perspectiva teórica crítica; que sejam considerados elementos de ordem micro, meso, macro e megassociais para a realização de avaliações menos ingênuas, mais emancipatórias; e que estas avaliações possam servir como elemento constitutivo das transformações sociais mais amplas.



Ressalta-se ainda que, embora a avaliação não seja o instrumento para que todas as relações injustas sejam transformadas em relações mais justas, tem o poder de propiciar a tomada de consciência por parte dos sujeitos envolvidos. Afinal, o significado da avaliação depende dos usos desta, ou seja, mesmo a avaliação enquanto regulação pode ser usada para emancipação, consequência do sentido atribuído a ela por aqueles que a realizam e entendem seu potencial transformador ou limitador.

## **1.2 Avaliação de Políticas Públicas**

A avaliação é um campo que perpassa diversas áreas, está ligada à educação, mas também à empresas, instituições e governos. Pode ser realizada para promover a aprendizagem, acompanhar o desempenho de pessoas nos ambientes empresariais, avaliar instituições, sistemas, programas e políticas públicas. No caso deste livro, especificamente, a avaliação está voltada para as políticas educacionais.

As políticas educacionais vêm sendo bastante estudadas nos últimos anos, nos âmbitos nacional e internacional. Retomando o significado do termo, *política* remete à Grécia Antiga, período em que significava a arte de administrar o bem comum. Com o passar do tempo, o termo adquiriu novas significações, com destaque para três fases distintas: a primeira fase se refere à política como ação uma do Estado em relação à sociedade, que representa o entendimento atual de políticas públicas; a segunda se reporta à busca pelo poder, como exemplo ele cita a ação das pessoas visando se elegerem para o exercício de algum cargo político; e o terceiro significado está relacionado aos valores e princípios que orientam a ação de pessoas e empresas na relação com outras pessoas (ROTHEN, 2012).

Perfazendo a trajetória da área de políticas, na tradição europeia os estudos e pesquisas sobre políticas públicas se concentravam na análise sobre o Estado, ou seja, no desdobramento dos trabalhos que estavam baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e suas instituições, especialmente o governo, como produtor de políticas públicas por excelência. Já nos Estados Unidos, a área acadêmica surge sem estabelecer relações teóricas com o Estado, tendo sua ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006).

Para melhor compreender essa área de conhecimento e entender o que são políticas, Klaus Frey (2000) estabelece uma diferenciação em três dimensões do termo: *polity*, *politics* e *policy*. O autor destaca que essa é uma diferenciação apenas teórica dos aspectos relacionados à política e fornece categorias, que podem ser proveitosas na estruturação de projetos de pesquisa, e que na realidade essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam de maneira recíproca.

*Polity* se refere ao poder político que organiza a sociedade, à forma de organização política, ex: leis e normas que organizam o país (unidade federativa; entes federados, Política educacional). *Politics* representa a disputa política, entidades políticas (partidos, sindicatos, tribunais). *Policy*: que são as políticas públicas, é o campo de ação do Estado.

Harold Laswell foi o pioneiro em escrever sobre o tema nos anos de 1930, introduzindo a expressão *policy analysis*. Essa expressão permitiu conciliar o conhecimento científico/acadêmico com a produção prática dos governos. Isso levou a uma forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, governo e outros grupos de interesse (SOUZA, 2006).

A contribuição de Herbert Simon consistiu no conceito de *policy makers*, defendendo a maximização da racionalização dos decisores (que pode ser limitada por fatores como informação incompleta, tempo inadequado para a tomada de decisão e interesse dos próprios decisores).

Com essa racionalização, pode ser criado um conjunto de estruturas para ajustar e modelar o comportamento dos atores na direção dos resultados desejados (SOUZA, 2006).

Em outra perspectiva, Charles Lindblom critica o racionalismo de Laswell e Simon e propõe a inclusão de outras variáveis tanto nos processos de formulação quanto na análise de políticas públicas. Dentre essas, o autor cita as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, pois, para ele, as políticas não têm princípio ou fim criteriosamente demarcado (SOUZA, 2006).

Já para David Easton, as políticas são influenciadas pelos partidos, mídias, grupos de interesse e estes podem determinar seus resultados e efeitos. Easton reconhece a relação existente entre formulação, resultados e ambiente, definindo a política pública como um sistema complexo (SOUZA, 2006).

As políticas públicas podem ser entendidas como o Estado em ação. Nesta concepção, compete ao Estado a adoção e manutenção de políticas públicas, que parte de um processo de tomada de decisões envolvendo órgãos públicos, organismos e agentes da sociedade, que trazem relação com a política implementada. Isso implica que as políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas de governo ação (HÖFLING, 2001; VIEIRA, 2007; SERAFIM; DIAS, 2012; SOUZA, 2006).

As políticas sociais podem ser definidas como aquelas ações que determinam o padrão de proteção social implementado por um Estado, estando voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais, com vistas à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HÖFLING, 2001).

Podem ser compreendidas ainda como processos sociais construídos historicamente, que se configuram como um contraditório e complexo sistema de condições históricas que resultam num movimento

de ida e volta entre as forças sociais em disputa (VIEIRA, 2007). Isso demonstra a necessidade de entender as políticas públicas em sentido mais amplo, compreendendo a política como um processo que envolve negociação, contestação e luta entre os grupos de interesse, mesmo que não envolvidos na elaboração oficial da legislação (OZGA, 2000). Nesta concepção, a tendência em tomar o poder público como único formulador de políticas se enfraquece, uma vez que as políticas públicas devem ser compreendidas em sua complexidade e mutação.

Já no Brasil o estudo relacionado às políticas enfatiza a participação dos entes federados (estados e municípios) na provisão de políticas públicas. Esse processo teve maior propensão com a promulgação da Constituição de 1988, que definiu os entes federados como autônomos, expressando diretrizes descentralizadoras no tocante às questões fiscais e tributárias e à adoção de políticas públicas (RIBEIRO, 2013).

As políticas públicas estão submetidas ao ordenamento jurídico estatal e responsabilidade dos governos executar as políticas públicas que busquem promoção e proteção dos direitos humanos, pois qualquer política que não possua essa finalidade é uma política inconstitucional. Isso implica que a atuação do Estado é essencial na elaboração e planejamento de políticas públicas, uma vez que a própria terminologia pressupõe participação do Estado (AITH, 2006).

Embora o Estado seja um elemento fundamental, ele não é único na formulação de políticas públicas, pois a participação da sociedade civil está crescendo cada vez mais no processo de elaboração de políticas até a sua implementação. Atualmente é possível identificar políticas implementadas exclusivamente pelos governos e/ou em parceria com a sociedade civil organizada (AITH, 2006). Isso mostra que as políticas públicas devem ser entendidas como uma relação, uma mediação que acontece entre o Estado e a sociedade civil, portadores de uma dupla característica: de coerção e consenso, de concessão e conquista (LEITE, 2011).

As políticas públicas educacionais remetem a questões que se inscrevem no âmbito da sociedade política, do Estado. Daí a importância de se compreender a relação estabelecida entre Estado e políticas públicas, pois a concepção de Estado determina as políticas que este irá implantar em determinado período histórico (HÖFLING, 2001).

É nessa perspectiva que as políticas sociais assumem diferentes perspectivas, em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. A definição de políticas em uma determinada sociedade reflete os interesses, conflitos e negociações feitas nas esferas do poder e que envolvem o Estado e a sociedade.

As políticas públicas refletem um complexo processo, podendo o atendimento de alguma reivindicação social por meio delas ser apenas uma concessão pontual. Ou seja, a concessão de benefícios por meio de políticas públicas pode ser apenas uma questão de minimização dos conflitos e não solução de problemas estruturais (ROTHEN, 2012).

Isso evidencia que os estudos sobre políticas educacionais não podem ignorar as mudanças no papel do Estado-providência para o Estado-regulador e as relações entre capital, instituições, setor público e sociedade, pois, como discutido anteriormente, a forma como se pensa uma política pública está diretamente relacionada à percepção que se tem de Estado.

Dessa discussão reconhece-se que as políticas públicas são campos de disputas entre a sociedade civil organizada, que busca melhores condições para acesso a serviços essenciais como saúde e educação, e a elite econômica, que busca lucros cada vez maiores.

Assim, para analisar políticas públicas é necessário pensar na capacidade das políticas em atingir a população mais interessada, visto o tamanho e a desigualdade do país. Para fazer políticas públicas educa-

cionais num país como o Brasil, é necessário considerar os desafios colocados como a demografia, a produção, fatores econômicos e arranjos políticos. Enfim, é preciso compreender a contradição ao se falar em políticas públicas.

Ao longo dos anos houve uma profunda transformação em como é entendida e posta em prática a regulação das políticas educativas no Brasil e isso aponta a importância em analisar tais alterações em um contexto mais amplo, que se relaciona com a concepção, reforma e reestruturação do Estado brasileiro e da sua administração (BARROSO, 2005).

O Estado-providência, ou Estado de bem-estar social, é o resultado de um compromisso entre o Estado, o capital e o trabalho. Neste *pacto*, os capitalistas renunciam a parte de sua autonomia e de seus lucros (no curto prazo) e os trabalhadores a parte de suas reivindicações, sendo estas renúncias geridas pelo Estado, que transforma o excedente (recursos financeiros advindos da tributação do capital provado e dos rendimentos salariais) em capital social. O Estado-providência se sustenta na ideia de compatibilidade entre “crescimento econômico e políticas sociais, entre acumulação e legitimação, ou mais amplamente entre capitalismo e democracia” (SANTOS, 1987, p. 16).

Com relação ao Estado regulador, cabe fazer uma breve retomada histórica acerca do papel do Estado como produtor de bens e serviços. Após a Segunda Guerra Mundial, na Europa, iniciou-se uma fase de implantação de políticas econômicas com rígido controle por parte do Estado, relacionada à eficiência nos gastos públicos e crescimento econômico. Já nos Estados Unidos, a intervenção do Estado na economia surge no final do séc. XIX, com a regulação de mercados e, a partir da década de 1930, as agências reguladoras passam a ter destaque (SANTOS, 1987).

No Brasil, o Estado interventor surgiu na década de 1930, com a substituição de importações, fortalecimento do mercado interno e cria-

ção de empresas estatais como atividade econômica regida pelo Estado. No entanto, não houve uma garantia de acesso aos serviços públicos universais, como o Estado de bem-estar social europeu. Aqui, tampouco houve intervenção estatal com intuito de diminuir as desigualdades sociais existentes. Na década de 1990 as alterações na economia brasileira fizeram com que o Estado passasse a cumprir o papel de regulador das atividades (DASSO JÚNIOR, 2012; BARREYRO; ROTHEN, 2007; ROTHEN; BARREYRO, 2011).

João Barroso (2005, p. 727) assevera que muitas referências afetas ao *novo* papel regulador do Estado “servem para demarcar as propostas de ‘modernização’ da administração pública das práticas tradicionais de controlo burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal”. Numerosos estudos publicados nas últimas décadas discutem a crise do Estado-providência e sua mudança para um Estado neoliberal.

Gladys Beatriz Barreyro e José Carlos Rothen (2007, p. 134) afirmam que essa mudança se caracteriza, basicamente pela diminuição da intervenção estatal e da prestação de serviços, tanto na economia quanto das áreas sociais, uma vez que estas atividades são transferidas para o setor privado.

Esse cenário configura dois movimentos, onde num primeiro momento ocorre a desregulação das atividades econômicas e a retirada do Estado das suas atividades clássicas e o segundo momento é marcado pela volta do Estado na função de regular a economia no sentido de fiscalização da iniciativa privada, agora sob regulação do Estado (BARREYRO; ROTHEN, 2007). Nessa perspectiva, o Estado regulador passa a ter centralidade na avaliação de políticas públicas.

Depreende-se então que o Estado exerce papel importante na formulação e implantação de políticas públicas. Contudo, a característica

mais marcante do modelo de Estado atual tem sua ênfase na regulação das políticas e utiliza os resultados de avaliações para regulação, determinando o sucesso das políticas públicas ou seu fracasso. Atualmente, o Estado brasileiro adota o papel de regulador e avaliador, responsável por definir as grandes orientações e alvos a serem atingidos pelas políticas públicas, ao passo que organiza um sistema para monitorar e avaliar os resultados obtidos com as políticas.

Importante observar que o cenário em que se encontra o Brasil na conjuntura mundial é perpassado pelo intenso processo de globalização da economia e da cultura (SEVERINO, 2008). Essa tendência mundial impõe a minimização do Estado e a priorização da lógica do mercado em todos os aspectos da vida social. A educação superior, por sua vez, atravessa um momento social-histórico repleto de desafios, já que a lógica do mercado atua exclusivamente na preparação de mão de obra, sem necessidade de que haja reflexão sobre o processo de produção. Essa atuação transforma a produção de conhecimento em um bem valioso, mas acessível somente à classe dominante (MARQUES; BITTAR, 2006).

O Estado mínimo neoliberal se apoia nos ideais de igualdade e liberdade e tende a reafirmar seu fundamento ideológico. Essa concepção está alicerçada na lógica do mercado, onde há uma ordem natural regendo o mercado que não requer a intervenção estatal. Essa atuação mínima do Estado nas políticas públicas ressalta os fundamentos do individualismo e iniciativa privada como base da atividade econômica, o que justifica o mercado como regulador da riqueza e da renda (HÖFLING, 2001). Nessa perspectiva, tanto liberdade quanto igualdade se mostram meramente formais, uma vez que só são proprietários aqueles que já possuíam bens, sendo as classes populares excluídas desse processo, ficando à margem da política e da economia.

Defensores dessa vertente mínima do neoliberalismo afirmam que as políticas públicas são as maiores responsáveis pela crise que assola



o Estado hoje, pois promovem o inchamento da máquina governamental, levando ao aumento dos impostos e encargos sociais. Assim, surgem estratégias para reforma do Estado, como a privatização e a publicização, ou terceiro setor.

A terceirização é o processo de transferência de atividades auxiliares ou de apoio para o setor privado. Já a publicização consiste em transferir para o setor público não-estatal os serviços sociais e científicos que o Estado presta. O conceito de terceiro setor tem origem norte-americana e prega o associativismo e o voluntariado, que fazem parte da política do Estado e está baseada nos ideais liberais. O termo é construído partindo de um recorte das esferas sociais, onde o Estado é o 'primeiro setor', o mercado é o 'segundo setor' e a sociedade civil é o 'terceiro setor' (MONTAÑO, 2008).

O terceiro setor é o público não estatal que veio com o intuito de responder às demandas sociais, é mantido com recursos públicos, mas não está submetido diretamente ao Estado. Esse fenômeno tem como ponto de partida o movimento e as tendências das transformações do capital, e que faz parte das transformações gerais, como produto de tais transformações. Isso leva à diminuição do Estado em relação à sociedade civil (MONTAÑO, 2008).

Essa discussão mostra que as políticas como um todo e as educacionais em específico surgem de acordo com o paradigma de Estado e com o cenário social vigente, com intuito de atender as demandas existentes, sejam elas impostas pelo capital no sentido de estancar tensões ou de promoção da igualdade. Isso mostra que o debate sobre políticas públicas, no sentido de conhecer a área é fundamental quando se tem como foco central a avaliação de políticas, pois como apontado no início deste livro, à pessoa que avalia cabe conhecer o objeto em profundidade para que avaliações mais conscientes e justas sejam realizadas.

A expansão das pesquisas em avaliação de políticas se consolidou nos Estados Unidos principalmente a partir da década de 1960, quando foram implantados programas de combate à pobreza. Os investimentos realizados no setor educacional estadunidense nesse período não surtiram os efeitos esperados em termos de igualização de oportunidades e isso gerou uma desconfiança com relação aos efeitos sociais da educação, criando a necessidade de justificar os investimentos públicos frente os resultados alcançados pelas escolas (AFONSO, 2009).

Com a emergência das políticas neoliberais na década de 1980, surgiram novos mecanismos de responsabilização em políticas públicas. Com isso, a avaliação de sistemas educativos e políticas públicas aparece associada à responsabilização pelos resultados. Esse período denota ainda o aumento do interesse pela avaliação, traduzido pelo Estado-avaliador.

Um exemplo dos usos da avaliação e que a tornou muito difundida foi a publicação do relatório sobre o sistema educacional americano *A national risk: the imperative for educational reform* (UNITED STATES, 1983). Este documento representou uma crítica contundente à baixa qualidade da educação norte-americana. Esse fato, que rendeu muito debate entre as pessoas que concordavam e discordavam do relatório, levou os Estados Unidos a dedicarem mais atenção para a avaliação do sistema de educação e de suas políticas educativas. Esta iniciativa teve origem com o lançamento pela União Soviética (e não pelos EUA) do primeiro satélite, o Sputnik (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Embora os processos que antecederam a avaliação de políticas públicas tenham sido consideráveis, não foram suficientes para criar um movimento favorável à avaliação. Outros fatores contribuíram para alavancar a avaliação, como a agenda social dos governos de John F. Kennedy e Lyndon Johnson, a adoção de ações afirmativas e a necessidade da avaliação de sua eficácia (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Já no Brasil, a avaliação da educação se tornou central a partir da década de 1990 com o desenvolvimento de políticas públicas educacionais, principalmente com a visão gerencial da educação. Nesse período a avaliação, que até então era desenvolvida pelos professores com objetivo de verificar a aprendizagem dos alunos, alcançou uma nova dimensão: os sistemas educacionais (ROTHEN; BARREYRO, 2011).

Com a elevação da dívida externa na década de 1980 e a interrupção do crescimento econômico, as desigualdades sociais aumentaram. Com a transição para o neoliberalismo, abertura ao capital estrangeiro e redução da máquina estatal, o desemprego e o subemprego alcançaram índices alarmantes. Somado a tudo isso, a redução dos salários e a crise econômica provocaram o “crescimento da demanda por ações e serviços sociais, especialmente os de natureza compensatória” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 971). Nessa perspectiva, colocou-se a necessidade de obter maior eficiência nos investimentos governamentais colocados em programas sociais. Daí a emergência na avaliação de programas e políticas, visando a eficiência e melhor utilização dos recursos.

A avaliação de políticas, programas e projetos sociais e educacionais foi incorporada à agenda brasileira e os principais fatores que a fortaleceram foram: a consolidação da democracia, o reajuste econômico, a redução dos recursos destinados às áreas sociais e imposição de maiores exigências pelos órgãos financiadores (especialmente os internacionais).

Uma onda de racionalização dos recursos atingiu a política e a economia, resultando na necessidade da inclusão de critérios de eficácia, efetividade e eficiência na utilização dos recursos financeiros. Somados a esses critérios, estava a preocupação com o *accountability*, que passou a envolver a gestão pública brasileira (RUS PEREZ, 2010). Ao mesmo tempo em que este modelo de Estado-avaliador avançou, as mudanças nas políticas avaliativas foram igualmente marcadas pela introdução de mecanismos da lógica do mercado (AFONSO, 1999).

A avaliação sistemática dos programas representa um instrumento fundamental na busca por melhores resultados, para potencializar a utilização e controle dos recursos aplicados. Além disso, a avaliação é capaz de fornecer às pessoas responsáveis pela formulação e implementação das políticas ou dos programas dados importantes sobre desenhos mais consistentes das políticas, assim como informações para uma gestão pública mais eficaz.

Segundo Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) a avaliação de programas apresenta diferenças quanto às suas perspectivas e esses conceitos e distinções se aplicam aos estudos da avaliação de maneira geral: referem-se ao papel formativo e *somativo* da *avaliação*. Importante destacar que os usos dessas perspectivas são diferentes, mas primordiais para melhorar ou fortalecer um programa, tendo em vista as decisões necessárias durante os estágios de desenvolvimento desse programa.

O caráter *formativo* da avaliação se destaca por oferecer informações úteis para melhoria do programa e o público-alvo é quem implementa. Essa perspectiva possibilita a tomada de decisões sobre o andamento do programa, inclusas a modificação, revisão e outras situações do gênero. Já o papel *somativo* da avaliação serve tanto para que as pessoas responsáveis pelas decisões e beneficiárias possam julgar o valor ou o mérito do programa. Nessa perspectiva o público é o grupo de sujeitos que são atendidos, bem como as autoridades e equipe responsável pelo programa. Ela oferece informações para as decisões relativas à continuidade do programa, seu encerramento ou sua ampliação (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Embora os termos sugiram, é um erro limitar a avaliação somente a um papel ou outro, pois as duas estão fortemente entrelaçadas. Assim, as duas perspectivas são fundamentais para o sucesso de um programa, pois somente o aspecto somativo da avaliação, sem o formativo, é incompleto e ineficiente, assim como abrir mão da avaliação formativa em

detrimento da somativa é não favorece a mudança (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Outro aspecto fundamental para quem realiza estudos e pesquisas em avaliação de políticas públicas é estabelecer a diferença entre *avaliação de políticas* e a *análise de políticas*.

É na avaliação da política que são analisados os pressupostos e fundamentos que norteiam o curso de uma ação política, independentemente de seus resultados. A avaliação política parte do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa em avaliação (ARRETCHE, 2007).

Já a análise de políticas é como um exame da engenharia institucional e dos traços que constituem um programa. Isso leva a uma reconstituição das características do programa para dar sentido e entendimento à ação política. Assim, a análise de políticas públicas pode contribuir para o desenho institucional, porém somente a avaliação é capaz de atribuir uma relação de causalidade entre um determinado programa e seus resultados (ARRETCHE, 2007).

Não se pode esquecer que toda avaliação deve partir do pressuposto de que políticas públicas consistem em um processo contínuo de decisões. Além disso, pretende nortear as decisões com base em instrumentos e métodos, nos indivíduos beneficiários frente a identificação das necessidades do público, e no sistema administrativo-operacional que implantou e formulou o programa.

Outro aspecto importante da avaliação é que ela não é o mesmo que acompanhamento, pois este é o monitoramento de uma dada política, uma atividade eminentemente gerencial, realizada durante o período de execução e operação. Evidentemente, a forma como se dá o acompanhamento interfere na avaliação que se fará ao final da política (COHEN; FRANCO, 2012; LOBO, 2007).

Mesmo em avaliações de políticas públicas, estas nunca são iguais, pois alguns tipos podem incluir o acompanhamento de todo um processo, desde sua implantação até tempos depois de seu encerramento. Existem tipologias diferenciadas que as distinguem nas diferentes áreas em que são utilizadas (sociologia, educação, etc). Quando se trata de avaliação de programas, duas as classificações se destacam: a *ex-ante* e a *ex-post*.

A avaliação do tipo *ex-ante* acontece antes do projeto ser colocado em ação e tem por objetivo oferecer critérios racionais para decisões qualitativas, especialmente se o projeto deve ou não ser implementado. A realização desse tipo de avaliação sempre foi estimulada para programas que recebem financiamento, por se tratar de uma questão de custo-benefício e custo-efetividade. As fórmulas e metodologias da avaliação *ex-ante* não condizem com as questões ligadas às áreas sociais (COHEN; FRANCO, 2012; LOBO, 2007).

Já a avaliação *ex-post* acontece depois de o projeto ser colocado em ação e possui duas dimensões temporais: *avaliação de processos* e *avaliação de impacto*.

A *avaliação de processos* é realizada no decorrer da implementação da política e interfere na organização e nas operações que estão sendo realizadas. Essa avaliação busca desvelar as dificuldades que ocorreram na programação, administração e controle da política. Isso possibilita que as políticas ou programas sejam corrigidos oportunamente, diminuindo os custos derivados da ineficiência. Essa é uma avaliação periódica e não um balanço final da política em questão e que sua principal função é medir a eficiência (COHEN; FRANCO, 2012).

A segunda dimensão temporal, a *avaliação de impacto*, tem por objetivo determinar em que medida o projeto alcança os objetivos propostos e identifica quais são seus efeitos secundários, previstos e não previstos. A avaliação de impacto se diferencia da avaliação de processos

porque se dirige para além da política avaliada. Esse tipo de avaliação identifica se o projeto funcionou ou não e descobre as causas do sucesso ou fracasso. Esse tipo é utilizado para decidir sobre a continuação da política ou programa, para tomada de decisão e formular outros projetos futuros (COHEN; FRANCO, 2012).

Ainda com relação à classificação da avaliação, esta também pode ser tipificada em função de quem a realiza, podendo abranger avaliações de tipos: *interna, externa, mista ou colaborativa e participativa*.

A *avaliação interna* é realizada pela organização gestora do projeto. O principal ponto positivo desse tipo de avaliação é que ela é realizada pelas pessoas envolvidas na implantação e implementação, eliminando as fragilidades apontadas na avaliação externa. Contudo, esse tipo de avaliação também possui aspectos que requerem atenção, como menor garantia de objetividade de quem avalia, uma vez que podem possuir ideias pré-concebidas e não querer mostrar o fracasso do projeto, assim como podem ser menos capacitados teoricamente no campo da avaliação para apreciar o projeto de forma independente e imparcial (COHEN; FRANCO, 2012).

Dentre as vantagens e desvantagens das avaliações internas, por um lado as pessoas que fizeram parte da elaboração e realização do projeto tem mais conhecimento, contudo podem estar tão envolvidas que não consigam a objetividade necessária. Dessa forma, a avaliação interna não suprime a colisão de interesses entre os diferentes atores, pois muitas vezes o fracasso decorre da incompatibilidade e conflitos entre responsáveis. Por outro lado, muitas vezes no processo de avaliação interna são convidados atores que possuem mais intimidade com metodologias avaliativas, mas que não estiveram presentes durante a realização de determinado programa, cuja atuação se aproxima então a de uma avaliação externa (COHEN; FRANCO, 2012; WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

A *avaliação externa* é realizada por pessoas que não participaram da organização da política ou programa avaliado e que, supostamente, têm mais experiência e poderão estabelecer comparativos com outros resultados similares. Esse tipo de avaliação dá mais importância ao método avaliativo que ao conhecimento da área específica da política.

Algumas fragilidades da *avaliação externa* podem ser elencadas, como a dúvida se existe um arsenal metodológico único para uma avaliação que seja aplicável a qualquer objeto; se é garantido que quem avalia terá objetividade e isenção de interesses; quais interesses têm as pessoas que contrataram a equipe ou pessoa responsável pela avaliação externa; além do fato de que quem é avaliada por uma pessoa estranha tende a se colocar na defensiva, proporcionando informações parciais e contribuindo pouco (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004; COHEN; FRANCO, 2012).

A *avaliação mista ou colaborativa* é aquela que procura combinar a avaliação externa e interna, aproximando as pessoas que farão parte da equipe de avaliação. Esse movimento promove maior contato com o programa, quando se de pessoas externas, e induz a maior objetividade, quanto à equipe interna. Tudo isso para superar as dificuldades e somar as vantagens dos dois tipos de avaliação (COHEN; FRANCO, 2012).

Nos três tipos de avaliação a população-alvo do projeto não é levada em consideração, portanto essa lacuna vem sendo preenchida com a *avaliação participativa*, cujo objetivo é diminuir a distância existente entre a equipe responsável pela avaliação e as pessoas beneficiárias da política. Assim, o processo de um projeto social cuja estratégia seja participativa aposta na adesão da comunidade no planejamento, programação, execução, operação e avaliação do mesmo. Outro diferencial é que a *participativa* pode ser realizada pela equipe que implanta e implementa o programa, ou feita por pessoas de fora (COHEN; FRANCO, 2012).



Sob uma outra classificação a avaliação de políticas públicas se subdivide em quatro tipos: *ex-ante* (de acompanhamento e monitoramento), *avaliação formativa*, *de processo ou eficácia* e *ex-post* (FARIA, 2007).

No primeiro tipo, *ex-ante*, se realiza o levantamento inicial para orientar a formulação do programa ou política em questão, incluindo a definição de objetivos, universo atingido e caracterização dos usuários.

O segundo tipo, *monitoramento*, busca adequar planejamento e execução, avaliando a eficiência. Esse tipo de avaliação permite intervir e corrigir os rumos e desvios detectados. Corrigir os rumos significa alterar os cenários jurídico-administrativo, financeiro, organizacional, assim como requalificar os recursos humanos na execução dos trabalhos.

Na *avaliação formativa* a essência é o acompanhamento, observar e conhecer o desempenho da política e inclui o diagnóstico de eventuais falhas, bem como adequação de objetivos e metas.

Já o quarto tipo, denominado *avaliação somativa* ou *ex-post*, envolve a efetividade, sendo que seu objetivo principal é oferecer condições para se conhecer qual a melhor forma para se alcançar as metas a médio e longo prazos.

Conforme essa tipologia os termos *eficácia* e *efetividade* não são sinônimos: “*eficácia* é uma dimensão do processo de desenvolvimento e implementação do programa, enquanto *efetividade* é uma dimensão do resultado *ex-post*, destinada a averiguar o alcance das metas” (FARIA, 2007, p. 45).

Sobre os termos *eficácia*, *eficiência* e *efetividade*, Arretche (2007) faz uma distinção de cada um.

A avaliação de *eficácia* aponta se as metas alcançadas estão relacionadas às metas propostas ou se os instrumentos previstos são os mesmos empregados. A maior dificuldade encontrada nessa avaliação se refere à confiabilidade das informações obtidas. Esse tipo de avaliação é o mais usual em políticas públicas por ser a mais factível e menos custosa.

Na avaliação de *eficiência* é feita a relação entre o esforço empregado, como os recursos, e os resultados alcançados. Avaliações de eficiência são as mais urgentes e necessárias no contexto atual, primeiro em virtude da escassez de recursos públicos e a necessidade de racionalizar os gastos, em segundo lugar porque o universo populacional atingido pelas políticas é muito grande.

Por fim, a *efetividade* relaciona a implementação e os impactos de determinada política, seu sucesso ou fracasso. Surge a necessidade de distinguir os produtos e os resultados de uma política. A avaliação da efetividade é pouco explorada no Brasil por ser metodologicamente mais complexa quanto à possibilidade de isolar a interferência de variáveis do contexto social.

A Figura 1 faz uma síntese de toda a discussão realizada sobre os tipos de avaliação de política pública:

**Figura 1** – Síntese sobre os tipos de avaliação



Fonte: A autora.

Os aspectos apresentados embasam o planejamento da avaliação e proporcionam maior respaldo técnico-científico ao processo avaliativo, atribuindo maior credibilidade.

Entretanto, um ponto fulcral no planejamento da avaliação de uma política pública é o ambiente político no qual o programa e a avaliação se desenvolvem. As forças políticas presentes no campo educacional são contraditórias e representam interesses diversos. Portanto, podem buscar identificar eficácia ou eficiência em função de aspectos que vão desde a redução de gastos ou ampliação de investimentos, até mesmo maior ou menor democratização do Estado.

Nesse cenário, onde a avaliação de políticas públicas encontra respaldo além da necessidade de acompanhamento e melhorias, mas também nas forças políticas que atendem os aspectos econômicos, vem à tona um novo foco, a *qualidade*, aferida por indicadores cada vez mais presentes nos discursos sobre o tema.

A qualidade pode ser definida como um conjunto de propriedades, condições e atributos relativos a um objeto, capazes de diferenciar esse objeto de outros semelhantes, de forma a classificá-lo como melhor, pior ou igual, ou ainda aceitar, aprovar ou recusar, com base em um padrão de referência (DAVOK, 2007).

Por ser um conceito polissêmico e multirreferenciado, o que se compreende por qualidade pode se alterar no tempo e no espaço, especialmente ao se considerar as correntes transformações da sociedade contemporânea face às novas demandas produtivas e exigências sociais. Daí a centralidade na discussão em contribuir com a indicação de elementos analíticos comuns para aferir a qualidade: os *indicadores*.

Pensar em qualidade envolve considerar o uso de medidas comparativas. Tais medidas permitem diferenciar o que é uma *boa* qualidade de

uma má qualidade, visto que é mais fácil perceber a falta dos atributos que atendem à boa qualidade. Os indicadores apontam para a harmonia entre os aspectos qualitativos e quantitativos, pois ambos podem atribuir mais ou menos qualidade a um objeto. Ou seja, a criação de indicadores facilita o processo avaliativo, pois apontam o caminho que deve ser seguido.

Os indicadores são como sinais, pois alertam sobre os comportamentos de um sistema, oferecendo destaque sobre uma informação precisa e aceitável sobre o estado de um programa ou política pública. No âmbito dos indicadores educacionais, eles servem para compreender as ações, reações e diferentes comportamentos dos sistemas, de forma a evidenciar os mecanismos responsáveis pelo funcionamento da educação, propiciando condições para medir os resultados e estimular a realização de pesquisas científicas na área (BOTTANI, 1998).

Os indicadores auxiliam na avaliação e na melhoria da política, pois possibilitam compreender os pontos fortes e fracos que a política apresenta, permitindo atuar na melhoria da qualidade de acordo com suas prioridades e critérios. É preciso conhecer o objetivo que se pretende atingir com a política para então se construir indicadores.

No entanto, embora eles facilitem a elaboração de classificações sobre os programas avaliados (se um é melhor que outro), deve-se tomar cuidado com o ranqueamento, pois ele expressa sua pertinência e a capacidade na direção gerencialista (BOTTANI, 1998)

Existem três tipos de indicadores: os *indicadores simples*, que são expressos na forma de números absolutos, ou estatística gerencial; os *indicadores de desempenho*, que são relativos e implicam em um objetivo, uma avaliação ou comparação; e os *indicadores gerais*, baseados em pesquisas de opinião ou estatísticas gerais. Indicadores simples e gerais podem ser convertidos em indicadores de desempenho, quando utilizados em avaliações (SCHWARTZMAN; 1994).

Os indicadores podem ser classificados ainda como *eficiência* e *eficácia*. Os indicadores de eficiência estão relacionados à ótima combinação de recursos x produtos, ou seja, produzir com o menor custo possível. Se articulam insumos e produtos. Já a construção de indicadores de eficácia depende dos objetivos do objeto avaliado e estão sujeitos às metas iniciais para serem acompanhados (SCHWARTZMAN; 1994).

É fundamental compreender os indicadores não somente na perspectiva quantitativa ou na qualitativa. Olhando apenas pela perspectiva quantitativa se corre o risco de cair na absolutização e autonomização dos resultados. Por outro lado, partir unicamente da perspectiva qualitativa pode levar a desconsiderar que as informações são analisadas e interpretadas por pessoas com representações conceituais e ideológicas, que podem enviesar os resultados. Por isso é importante propor a construção de um conjunto de indicadores combinados (DRUCK, 2011).

Quanto à elaboração de indicadores de qualidade no campo da avaliação educacional, estes apresentam certa complexidade, porque trazem compatibilidade com as ciências sociais e atua na construção de modelos de avaliação de políticas, programas, projetos e ações educativas. Além disso, a avaliação educacional apresenta concepções e abordagem teórico-metodológicas vinculadas aos interesses sócio-político-econômicos de grupos em confronto, que, por sua vez, possuem sua própria representação de qualidade. Considerando estes fatores, é fundamental ter clareza quanto ao enfoque metodológico, epistemológico e sociológico sobre o que se está avaliando para a definição de indicadores de qualidade (FERREIRA; TENÓRIO, 2010).

De forma mais técnica, um indicador serve para medir uma dimensão que será avaliada e a definição dos indicadores envolve a seleção de critérios claros e relevantes para se conduzir a avaliação. Esses critérios têm o intuito de acompanhar a realização do objeto avaliado, seus benefícios, efeitos adversos e os custos envolvidos.

O debate acerca de indicadores é fundamental no que tange à avaliação, pois não se pode realizar um processo avaliativo alheio à totalidade do momento histórico, político e social que permeia a política pública implementada. Ou seja, há a necessidade de uma avaliação política da política, pois conforme já discutido, em avaliações sempre são priorizados alguns aspectos em detrimentos de outros.

Frente aos diversos tipos de avaliação e as funções que a avaliação assume no campo das políticas públicas, percebe-se a influência do Estado enquanto regulador e a necessidade de avaliações menos ingênuas, mais conscientes e mais emancipatórias, em busca de elementos que possibilitem a construção de uma sociedade mais justa. É nesse cenário que a avaliação encontra seu *locus*, na centralidade das políticas públicas e na emergência enquanto elemento transformador.

### **1.3 Fundamentos e Referenciais da Meta-Avaliação**

O termo meta-avaliação tem sido utilizado com maior frequência nos últimos anos devido à necessidade de se qualificar os procedimentos avaliativos nas mais diversas áreas. No Brasil, a realização de meta-avaliações vem aumentando paulatinamente, o que também eleva a produção de conhecimento sobre o tema. No entanto, mesmo com a elevação do número de meta-avaliações no âmbito nacional, as maiores referências continuam sendo as internacionais, como Michael Scriven (1969; 1981; 2009; 2015), Daniel L. Stufflebeam (1981; 2000; 2001; 2011) e as contribuições do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (1981).

É muito difícil datar quando a avaliação teve seu surgimento. Isso porque todos avaliam diariamente os mais diversos assuntos, todos estão, o tempo todo, avaliando o que é melhor, o que tem mais qualidade ou aquilo que traz mais vantagens dentre um grupo de coisas. Por isso,

é possível afirmar que a meta-avaliação existe há tanto tempo quanto existe a avaliação, pois ao mesmo tempo em que uma avaliação é realizada, é também posta em cheque, talvez nem sempre formalmente, mas certamente sofre julgamento quanto a sua qualidade (SCRIVEN, 2009).

O termo *meta-avaliação*, introduzido em 1969 para se referir à avaliação de planos para avaliações educacionais, foi definido por Michael Scriven (1981; 2009) como a *avaliação de uma avaliação*. O autor defendia em seus argumentos que avaliações imprecisas ou relatórios tendenciosos poderiam induzir ao erro, levando a confiar em resultados inferiores às expectativas. Daí a necessidade de avaliar as avaliações, visando à confiabilidade efetiva.

Em seu artigo *Meta-Evaluation Revisited*<sup>1</sup>, Scriven (2009) procura explicar o que é, como pode ser justificada e utilizada a meta-avaliação. Para ele, este conceito explicita uma versão revisada da avaliação, sendo muito útil para revisar os dados antes da publicação de resultados.

Ao longo deste livro a formação de corpo avaliativo é apontada como uma necessidade, e com a meta-avaliação segue-se a mesma premissa. Para empreender avaliações de cunho profissional é necessário que haja uma aprendizagem específica a fim de dominar até mesmo o vocabulário, assim como as habilidades de aplicação. Algumas destas habilidades necessárias à avaliação são formalmente ensinadas em faculdades (para avaliação de programa, análise de políticas e testes educacionais) (SCRIVEN, 2015).

No entanto, a meta-avaliação, de importância única para o campo, bem como de considerável dificuldade, tende a ser o tipo menos estudado, mesmo no âmbito universitário. Atualmente vemos um lento movimento de programas de pós-graduação inserindo a temática em disciplinas de avaliação ou mesmo em disciplinas específicas. Este tipo

---

<sup>1</sup> Tradução livre: Meta-avaliação revisitada

de avaliação é crucialmente importante porque representa o corpo de conhecimentos em que são incorporados os padrões para a realização de avaliações, a fim de beneficiar todas as pessoas envolvidas e interessadas (SCRIVEN, 2015).

Meta-avaliação pode ser definida como um processo de delineamento para obter e aplicar informações descritivas que emitem um juízo sobre a utilidade, a viabilidade, adequação e precisão de uma avaliação e sua natureza sistemática. Isso exige competência na conduta, integridade, honestidade e responsabilidade social, qualidades que orientam a avaliação e divulgam publicamente seus pontos fortes e fracos (STUFFLEBEAM, 2001).

Stufflebeam (2011) estabelece os objetivos de uma meta-avaliação:

- Avaliar o mérito da avaliação;
- Fornecer informações antecipadamente para apoiar as decisões que devem ser tomadas na realização de trabalhos de avaliação,
- Fornecer informações retroativas para ajudar no trabalho de avaliação (a meta-avaliação deve ser tanto formativa e somativa);
- Avaliar metas, projetos, prática e resultados, avaliando assim os objetivos da avaliação, a adequação de modelos e da realização dos projetos, bem como a qualidade e importância dos resultados;
- Fornecer informações descritivas e recomendações adequadas sobre a forma como as avaliações podem ser melhoradas e como as descobertas podem ser usadas;



- Servir para todas as pessoas que estão envolvidas e são afetadas pelo programa avaliado;
- Ser realizada por pessoas internas e externas ao programa para subsidiar a tomada de decisões e para a prestação de contas;
- Ser tecnicamente adequada, útil e com boa relação custo/eficácia.

Dentre as razões para se realizar uma meta-avaliação estão: verificar se houve um código de comportamento por parte de quem avaliou e como ele foi praticado; conceber a meta-avaliação como uma prática reflexiva sobre os procedimentos avaliativos, possibilitando a produção de novos conhecimentos.

As potencialidades da meta-avaliação apontam para a qualificação dos processos avaliativos, formação de corpo técnico mais qualificado, desenvolvimento de métodos e estratégias adequados a diferentes situações, produção de conhecimento acerca da avaliação enquanto campo epistemológico, dentre outras. Frente a tais benefícios, esta tese realiza uma meta-avaliação com o intuito de produzir conhecimento sobre avaliação de política de cotas.

Scriven (2009) explica que algumas pessoas encaram a realização de uma meta-avaliação como a confirmação de que houve fragilidade na avaliação primária, por isso é necessário fazer uma avaliação do processo já encerrado. Contudo, o autor defende que a meta-avaliação serve para obter comentários de um especialista sobre o trabalho antes que ele seja publicado. Portanto, a meta-avaliação não é uma confissão de fraqueza, mas o reconhecimento de que um olhar mais especializado e independente muitas vezes gera *insights* que ajudam a melhorar o processo como um todo.

Embora o prefixo *meta* reflita a conotação temporal *depois de*, a meta-avaliação pode acontecer depois ou durante a realização da avaliação, as já vistas perspectivas somativa e formativa.

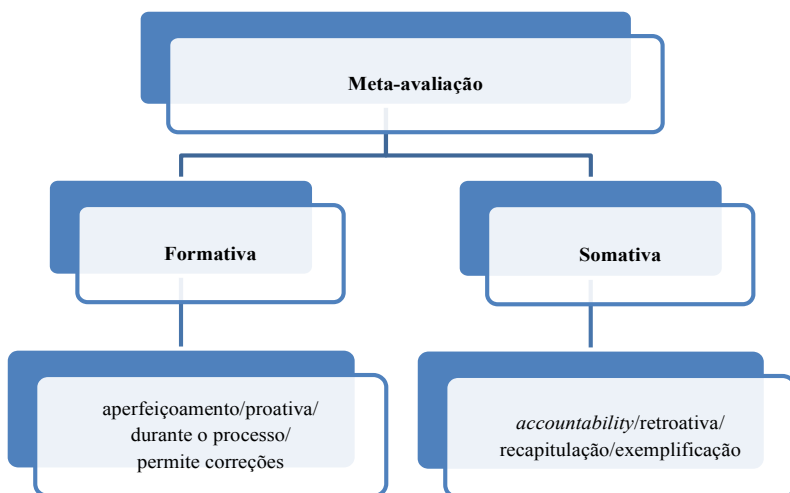
Para realizar uma meta-avaliação no aspecto somativo são utilizados todos os produtos da avaliação: relatórios, banco de dados, documentos, registros, depoimentos, enfim, tudo o que possa retratar a avaliação desenvolvida. Já em seu caráter formativo, a meta-avaliação busca verificar se o procedimento que está sendo adotado no momento é o mais apropriado, assim como se as informações resultantes atendem às necessidades das partes interessadas. A meta-avaliação formativa ocorre para fornecer informações a quem avalia enquanto a avaliação ainda está sendo realizada, isso permite que as correções necessárias sejam realizadas já no início da avaliação (STUFFLEBEAM, 2001).

Ou seja, a meta-avaliação realizada para o aperfeiçoamento é de cunho formativo e busca melhorar a qualidade das avaliações através da coleta de informações durante o processo de avaliação inicial; quando a meta-avaliação é para recapitulação ela é eminentemente somativa e atende ao *accountability*.

Além disso, ela pode estar voltada para exemplificação, quando funciona como guia na elaboração de processos de avaliação. Seus resultados permitem a ampla compreensão dos processos analisados e servem como base para pesquisas empíricas e teóricas (STUFFLEBEAM; SHINKFIELD; 1987).

A Figura 2 apresenta as dimensões da meta-avaliação e funções aqui apresentadas:

**Figura 2** – Síntese das dimensões e funções da meta-avaliação.



Fonte: A autora.

Para realização da meta-avaliação existem diferentes formas para se planejar e executar este projeto. A seguir serão apresentados diferentes critérios para a meta-avaliação.

Stufflebeam (2011) apresenta uma lista de critérios que podem ser seguidos divididos em três grupos:

- Critérios de quadro técnico – validade interna, validade externa, confiabilidade, objetividade;
- Critérios de serviço público – relevância, importância, escopo, credibilidade, oportunidade, difusão;
- Critério de custo/eficácia.

## **Critérios de quadro técnico**

A *validade interna* está relacionada aos resultados que a avaliação produziu, se são precisos e se atenderam às questões colocadas no planejamento inicial.

A *validade externa* se refere à generalização dos resultados obtidos pelo programa. Significa, basicamente, que é possível generalizar um conjunto de condições do programa para uma população, o que torna importante definir o que se quer fazer a partir dos resultados do estudo e compreender se os resultados obtidos justificam tais generalizações.

A *confiabilidade* questiona quão consistentes são os resultados e se é possível reproduzi-los com precisão. No caso de não serem reproduzidos, deve-se revisar a metodologia utilizada, assim como os instrumentos de coleta de dados e de análise.

A *objetividade* se refere à comunicação e publicação dos resultados. Para atender aos padrões de utilidade, os relatórios de avaliação devem ser informativos para demais especialistas da área, não podem apenas atender às experiências, percepções ou interesses de quem avaliou.

## **Critérios de serviço público**

A *relevância* explicita quais são as finalidades da avaliação e quem são seus *stakeholders* (partes interessadas), a partir da resposta para algumas questões, como: qual é o público-alvo? Quais as informações que ele precisa? Até que ponto o processo de avaliação respondeu às necessidades dos *stakeholders*?

O critério da *importância* envolve determinar quais dados específicos devem ser coletados no processo de avaliação, pois uma ampla gama de dados é potencialmente relevante e cabe à quem avalia selecionar

quais dados serão úteis. Para fazer isso, é preciso julgar a importância de cada dado potencialmente relevante e saber as prioridades para escolher os mais significativos.

O critério *escopo* ou *abrangência* define até onde as informações atendem às questões que são importantes, ou seja, determina que os dados devem fornecer as informações necessárias para que uma avaliação possa acontecer.

A *credibilidade* diz respeito à confiança que a parte interessada na avaliação deposita em quem avalia, pois muitas vezes ela não tem muitas condições de avaliar a adequação técnica do estudo realizado. A credibilidade está relacionada também à independência e objetividade de quem está avaliando e dos resultados finais. Quanto à quem realiza a meta-avaliação, precisa assegurar a confiabilidade, independente se interna ou externa.

A *oportunidade* talvez seja um dos critérios mais importantes, pois, se a informação é disponibilizada tarde demais, a avaliação não atinge os seus fins. Importante considerar ainda que a informação, hoje, é um bem altamente valioso, e, mesmo que o principal objetivo da avaliação não seja produzir conhecimento, de certa forma ela produz, e por isso essa informação/conhecimento deve ser disponibilizado no momento certo.

A *difusão* é concernente à disseminação, divulgação dos resultados da avaliação. Este critério é satisfeito quando todas as pessoas que têm uma função para os resultados da avaliação de fato os recebem e podem usá-los.

### **Critério de custo/eficácia**

Este critério se refere à necessidade de manter os custos da avaliação o mais baixo possível, sem prejuízo da qualidade. Por isso, é preciso ter cuidado para escolher as formas mais eficazes para realização do

projeto. Cabe à meta-avaliação demonstrar se os resultados da avaliação valeram mais do que custaram.

Os critérios acima listados ressaltam a dificuldade de atribuição de quem vai realizar a meta-avaliação, pois seu trabalho é julgado por motivos semelhantes aos que são usados para julgar a adequação técnica dos relatórios de pesquisa. Importante lembrar que o relatório da meta-avaliação também é julgado por sua relevância, importância, credibilidade, pontualidade e abrangência (STUFFLEBEAM; 2011).

Outra lista de critérios que tornam uma meta-avaliação mais confiável é a *lista de verificação*. Como não há um consenso sobre os critérios mais adequados, um projeto desenvolvido nos EUA produziu um conjunto de diretrizes adaptado para avaliações educacionais ainda na década de 1970.

Os estudos sobre estas diretrizes foram revistos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*<sup>2</sup> e publicado no trabalho intitulado *Standards for evaluations of educational programs, projects and materials* (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

As diretrizes propostas pelo Joint Committee compõem um total de trinta tópicos com: definições e fundamentos, lista com as diretrizes, erros mais comuns e ilustração com discussão sobre casos práticos. Na obra, são apresentados os principais atributos que devem nortear uma meta-avaliação: 1) utilidade, 2) viabilidade; 3) propriedade e 4) precisão. As trinta diretrizes são agrupadas conforme sua contribuição nestes atributos. Dentre estes critérios, o Joint Committee admite que a utilidade é o mais importante de todos, pois, sem utilidade, uma avaliação de pro-

---

<sup>2</sup> “Comitê patrocinado por quinze associações profissionais americanas, entre elas a Associação Americana dos Administradores de Escolas, a Associação Americana de Pesquisas Educacionais, a Associação Americana de Avaliação, e a Associação Americana de Psicologia” (RISTOFF, 2000, p. 40)

grama não se justifica, por melhor que seja sua viabilidade, propriedade e precisão (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Tais diretrizes podem ser utilizadas para planejar ou revisar uma avaliação, conduzir formação de especialistas em avaliação ou realizar auditoria. Contudo, os critérios estabelecidos não representam uma receita, mas um guia para orientar as ações. A escolha de critérios em uma meta-avaliação deve-se guiar em busca de conclusões úteis, válidas, relevantes, profissionais, éticas e legais, tanto quanto econômicas e rápidas (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004; DAVIDSON, 2005).

Conforme apontado, a avaliação, quando bem praticada, leva a melhorias aos sistemas, programas e práticas, melhorias estas que não aconteceriam sem esse procedimento. Considera a meta-avaliação como a avaliação de todas as práticas e funções da avaliação. Por isso, uma meta-avaliação necessita ser realizada contemplando diferentes dimensões do objeto, tornando possível o estudo dos significados, das interações e das interferências da vida real com relação ao objeto estudado, abrangendo as condições sociais, institucionais e ambientais.

Nesse caminho, a meta-avaliação abrange um permanente movimento entre as partes e o todo, pois a interpretação de uma avaliação requer a apreensão do contexto no qual está situada. Não pode ser entendida exclusivamente como uma narrativa cronológica da avaliação primária. Ao contrário, esta abordagem está ligada às explicações para compreender os sentidos e significados.

Uma importante característica que sustenta a compreensão de meta-avaliação é a inextrincável relação entre o conhecimento produzido e as diversas dimensões que permeiam o objeto pesquisado. Dentre estas dimensões, é apontada a relação entre objeto, contexto, atores e a sociedade em geral. Dessa relação, emergem extensões do cotidiano, relacionados à avaliação e a quem avalia. Isso aponta para a multiplicidade

dos fatores que interferem na realização da ação e mostra a inexorável ligação entre as abordagens qualitativa e quantitativa na realização da meta-avaliação.

A relação entre as abordagens qualitativa e quantitativa da meta-avaliação aproximam as intersecções entre o particular e o geral, o coletivo e o individual, o científico e o profissional, a micro e a macroanálise ressignificam a investigação na perspectiva crítica, emergindo novas formas de observar o objeto.

As duas abordagens apontam como a avaliação, apoiada nos dados e nos pressupostos teórico-metodológicos, busca explicar as causas dos fatos sociais, de forma dialética, articulada e contínua. Os aspectos contemplados estão voltados à compreensão e interpretação da avaliação primária. A realização da meta-avaliação parte, então, da complexidade e da relação dialética entre os sujeitos e a realidade, a fim de que o resultado seja fiel ao espaço onde se dão os acontecimentos.

A meta-avaliação é um mecanismo de compreensão acerca da importância e necessidade da avaliação de políticas públicas enquanto instrumento que possibilita a transformação. Ela favorece a tomada de consciência os caminhos da política, uma transformação positiva aos olhos da igualdade de oportunidades, uma transformação que permite a participação dos sujeitos para que as políticas sejam acompanhadas com vistas à maior democratização das relações sociais. Ousa afirmar que a meta-avaliação poderá ser a consciência da avaliação, assim como a avaliação é a consciência da sociedade (SCRIVEN, 2009).



PARTE 2  
**META-AVALIANDO UMA POLÍTICA  
EDUCACIONAL**

## 2.1 Conhecer para Avaliar

A meta-avaliação realizada e apresentada neste livro contempla os pressupostos apresentados na Parte I desta obra. Uma meta-avaliação que considerou os diferentes aspectos que envolvem uma política pública: das políticas de cotas em cinco Instituições de Educação Superior do estado do Paraná/Br.

Os procedimentos congregaram instrumentos qualitativos e quantitativos para coleta e análise dos dados. Tanto as informações quantitativas como qualitativas foram analisadas sistemática e apropriadamente para que as respostas inicialmente propostas sejam efetivamente respondidas. A combinação de métodos trouxe vantagens para a pesquisa, pois os dados puderam se confirmar mutuamente, sustentando as mesmas conclusões. Além disso, diferentes abordagens focalizam aspectos distintos do objeto, mas que se complementam e conduzem a um quadro mais completo da situação analisada (FLICK, 2009).

Nesse sentido, buscou-se estudar os significados, as interações e as interferências da vida real com relação ao objeto, abrangendo todas as condições envolvidas: os contextos históricos, políticos, econômicos, culturais, sociais e espaciais, valorizando toda a complexidade dos processos avaliativos realizados, incluindo a relação quali/quantitativa dos dados (YIN, 2016).

Considerando a complexidade da meta-avaliação, os dados referentes às avaliações foram coletados no contexto individual das universidades onde as políticas de cotas foram implementadas. Isso possibilitou compreender o objeto em sua totalidade, analisando os dados em toda sua riqueza, incluindo todas as fontes e privilegiando o significado e as experiências dos sujeitos.

Por se tratar de um estudo de meta-avaliação em diferentes instituições foi considerado um estudo de casos múltiplos. Somativa, pois

realizada após a realização das avaliações primárias e de exemplificação, buscou mostrar como foram realizados os processos avaliativos.

Ao todo, no estado do Paraná existem sete universidades públicas mantidas pelo governo do estado, entretanto duas destas estiveram em processo de discussão sobre a adoção de cotas no ano de realização a meta-avaliação e, portanto, não fizeram parte do estudo.

Em consonância com a visão aqui defendida, de conhecer o objeto avaliado para empreender estudos mais fidedignos, justos e emancipatórios, julga-se importante compreender o que é a política de cotas e seu desenvolvimento em âmbito internacional e nacional.

As ações afirmativas surgiram com o intuito de aumentar a representação de minorias frente a instituições e posições de poder na sociedade. Embora tenham caráter provisório, criam incentivos a determinados grupos desfavorecidos e historicamente discriminados. As políticas de ação afirmativa podem ser consideradas políticas ou programas compensatórios, redistributivos ou focalizados, pois buscam a seletividade para compensar ou corrigir uma situação de discriminação para promoção e garantia da igualdade de direitos entre indivíduos.

Estas políticas surgiram com o objetivo de diminuir as desigualdades existentes e sua implantação em diversos países foi resultado da luta de movimentos sociais, que militavam pela inclusão de determinados segmentos da sociedade, que tiveram seus direitos historicamente negados. As políticas afirmativas podem ser reconhecidas como instrumento político, pois embora seus objetivos estejam ligados à inclusão de grupos discriminados, seus reflexos são mais amplos e promovem mudanças estruturais na sociedade (SALVADOR, 2008).

Influências internacionais e a pressões de movimentos em favor dos grupos em situação de discriminação levaram ao aumento da adoção

de políticas públicas de ação afirmativa no Brasil na década de 2000. A política de cotas é uma consequência da adoção de políticas afirmativas. Isso mostra a relevância em estudos sobre o tema: para tomada de consciência e para que injustiças sejam corrigidas, mesmo que dentro dos limites de tais ações.

A III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada entre os dias 31 de agosto a 08 de setembro de 2001, em Durban, na África do Sul, foi um importante marco para as ações afirmativas no Brasil e no mundo. Esta Conferência foi convocada em 1997 pela Assembleia Geral das Nações Unidas por se considerar urgente e necessária a adoção de medidas eficazes na eliminação de todas as formas de racismo e discriminação racial.

Outras duas Conferências similares ocorreram em décadas anteriores, em 1978 e 1983 em Genebra, porém não tiveram impacto mundial. Já a Conferência de Durban, resultado da mobilização de diversos segmentos de várias regiões do globo, impulsionou profundas transformações nas sociedades com relação às ações afirmativas, especialmente no Brasil (ONU, 2001).

O ano de 2001 foi designado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como *Ano Internacional de Mobilização contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata* e teve como objetivo atrair a atenção do mundo para as finalidades da Conferência Mundial, assim como dar lugar a um novo momento para que os Estados assumissem o compromisso político de eliminar todas as formas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

A Conferência de Durban teve como diferencial o fato de que, além de ser reconhecida a discriminação, foram pleiteadas retratações e reparações com relação ao passado discriminatório e excludente. Pode-se afirmar que a Conferência deixou um importante legado para a

população mundial no que concerne à busca pela eliminação de discriminações e intolerâncias (ONU, 2001).

Lindgren J. A. Alves (2002), diplomata, à época Embaixador do Brasil em Sófia, Bulgária, e membro do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial em Genebra relata sua visão sobre a Conferência, primeiramente relatando que esta aconteceu em meio a muita turbulência entre os Estados que participaram.

Ele explica que os objetivos<sup>3</sup> propostos não foram unanimidade entre os participantes e que alguns países, não raro, durante o evento se demonstraram contra algumas das conclusões presentes no documento resultante. Essa postura dos Estados não causa espanto, visto que reparações à discriminação representam assumir culpa perante os indivíduos e traz consigo a relativa obrigação de adoção de ações que geram custos para os Estados e para o capital.

Alves (2002) assinala que as posturas que tendiam a dificultar a condução da Conferência vinham de diversos países. As dificuldades foram tantas sobre os temas tratados na Conferência que o termo *compensatórias* foi aprovado, desde que nos documentos constasse entre colchetes, [*compensatórias*], o que indicava a falta de consenso em torno da palavra.

Os temas que fizeram parte das discussões travadas durante a Conferência de Durban foram: fontes, causas, formas e manifestações contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; medidas de prevenção, educação e proteção voltadas

---

<sup>3</sup> Os objetivos da Conferência de Durban foram: a) fazer um diagnóstico mundial das formas de racismo, discriminação e intolerância (racial, de gênero, étnica, religiosa, contra migrantes); b) identificar suas vítimas; c) elaborar medidas de prevenção e combate ao racismo; d) obter dos governos o compromisso de providenciar recursos para combater o problema, implementando estratégias de promoção da igualdade e erradicação do racismo (ALVES, 2002).

para a erradicação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata nos níveis nacional, regional e internacional; provisão de remédios efetivos, recursos, correção, assim como medidas compensatórias e de outra ordem nos níveis nacional, regional e internacional; estratégias para alcançar a igualdade plena e efetiva, inclusive por meio da cooperação internacional e do fortalecimento das Nações Unidas e outros mecanismos internacionais para o combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata, assim como o acompanhamento de sua implementação.

Até mesmo os dois primeiros temas tratados geraram controvérsias já nas discussões do Comitê Preparatório para a Conferência. Um exemplo foi o da Índia, que não aceitava que nessas discussões fossem incluídos os *párias* ou *dalits* entre as vítimas de discriminação, alegando que as castas não decorrem de raça. Enquanto isso do lado de fora das salas de reunião os *dálits*, além de simpatizantes de vários de outras nacionalidades, faziam manifestações e vigílias para que a situação dos *intocáveis* não fosse deixada de lado (ALVES, 2002).

Outra questão que gerou muita polêmica no tocante à *intolerância correlata* foi a discriminação por orientação sexual. Importante salientar que, embora este seja um debate universal, ainda representa um tabu em diversos meios e sociedades, pois não é reconhecida sequer como discriminação, já que é legalmente criminalizada em muitos países, por motivos de preconceito ou motivação religiosa (ALVES, 2002).

Embora Alves (2002) tenha exposto as dificuldades tanto na preparação como na realização da Conferência, ele mesmo aponta que houve conquistas. Tais embates são de se esperar em se tratando de um evento com tema tão polêmico. Para ele, parece legítimo dizer que um encontro de tais proporções pode ter sido tudo, menos irrelevante. A mobilização que causou é por si só uma forma de conscientização. Os documentos resultantes da Conferência de Durban apontam que as con-

siderações e acordos conquistados foram importantes, particularmente para o combate ao racismo estrutural.

Quanto às *estratégias para alcançar a igualdade plena e efetiva*, a Declaração destaca

a necessidade de se desenhar, promover e implementar em níveis nacional, regional e internacional, estratégias, programas, políticas e legislação adequados, os quais possam incluir medidas positivas e especiais para um maior desenvolvimento social igualitário e para a realização de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de todas as vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata (ONU, 2001, p. 21)

A Declaração de Durban solicita que os Estados desenvolvam ações em favor das mulheres e jovens de origem africana, assegurem o acesso à educação aos afrodescendentes e a inclusão da história e contribuição africana nos currículos educacionais. Também reconhece que a questão econômica é um fator que determina as relações sociais, conferindo muitas vezes impedimentos à efetiva participação política de mulheres e homens de diferentes modos e em diferentes dimensões da sociedade.

No tocante às *políticas orientadas à adoção de medidas e planos de ação, incluindo ações afirmativas para assegurar a não-discriminação relativas*, a Declaração incentiva os Estados a “desenvolverem e elaborarem planos de ação nacionais para promoverem a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação para todos” (ONU, 2001, p. 45)

No parágrafo 123 da Declaração, consta a necessidade de que sejam estabelecidos programas de assistência financeira para que estudantes frequentem instituições de educação superior, independentemente de raça, cor, descendência ou origem étnica e nacional. A Declaração

aponta ainda *estratégias para alcançar a plena e efetiva igualdade*, convidando os Estados a desenvolverem programas que promovam a igualdade de oportunidades às vítimas de racismo, assegurar igualdade de proteção e a promoção das identidades das comunidades vítimas de discriminação e adotar e implementar políticas de desenvolvimento social.

Remetendo aos compromissos assumidos pelos países que assinaram a Declaração de Durban, dá-se especial destaque ao *Programa de Ação*, onde os Estados reconhecem, dentre outras, a necessidade de desenvolver programas específicos que sejam destinados às vítimas de discriminação, adicionando recursos às políticas sociais, bem como em outras iniciativas de ações afirmativas.

Com relação às *Políticas e práticas (Coleta e desagregação de dados, pesquisas e estudos)* apontadas no Programa de Ação, é atribuído aos Estados que realizem pesquisas (coleta, análise, disseminação e publicação de dados estatísticos) sobre medidas necessárias à erradicação da discriminação, com objetivo de avaliação periódica da situação dos indivíduos em situação de discriminação. Para tanto, as pesquisas devem estar baseadas em pesquisas qualitativas e quantitativas (ONU, 2001).

Salienta-se a importância da Conferência de Durban na adoção de políticas de ação afirmativa no Brasil, pois após a Conferência o país passou a contar com maior espaço para debate, especialmente, sobre política de cotas por diversas instâncias da sociedade.

Embora o debate de Durban tenha contribuído para a adoção de políticas afirmativas no Brasil, o sistema de reserva de vagas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro aconteceu independente de aparatos legais em nível federal.

No contexto pós-Durban no Brasil foram adotadas diferentes estratégias governamentais e da sociedade civil para redução das desi-



gualdades. Contudo, cabe ressaltar o caráter tardio da adoção de ações afirmativas no Brasil com relação a outros países.

No ano de 2006, os governos brasileiro e chileno, em conjunto com a sociedade civil, organizaram a *Conferência Regional das Américas sobre Avanços e Desafios do Plano de Ações Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Esse momento, que aconteceu em Brasília-DF e contou com a presença de representantes de 21 países e Organizações não governamentais (ONG), foi uma oportunidade para avaliação do Plano de Ação de Durban (BRASIL, 2006).

Durante a Conferência Regional das Américas enfatizou-se o crescente consenso por parte dos governos no tocante a vinculação existente entre democracia participativa e inclusiva na luta contra o racismo e a discriminação, devido à inclusão de tais temáticas nas estruturas governamentais dos países da região.

O Relatório da Conferência Regional destacou que a criação de organismos governamentais e não governamentais são fundamentais na luta contra o racismo, assim como para o fortalecimento da governabilidade democrática e para a prevenção de conflitos.

A relatora apontou a necessidade de haver um maior aprofundamento da discussão com relação aos mecanismos de monitoramento das ações em âmbito nacional, assim como na atenção e construção de indicadores para a avaliação dos impactos das políticas públicas voltadas para o combate ao racismo e à discriminação.

A Conferência Regional das Américas destacou a necessidade de adoção de políticas de ação afirmativa e a criação de grupos de representação diversa e proporcional nas estruturas de poder. Ressaltou ainda o relevante papel da sociedade civil no monitoramento do desempenho das instituições, pois contribuem para tornar as ações afirmativas mais eficazes e transparentes (BRASIL, 2006).

No ano de 2009 foi realizada a *Conferência de Revisão de Durban* e o documento resultante deste evento estabeleceu novas metas contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. No Brasil, os reflexos de Durban foram expressos de variadas formas. Mesmo não remetendo diretamente a Durban, é possível observar que ações afirmativas em diversas frentes foram adotadas.

Dentre as ações afirmativas adotadas no Brasil se destacam as cotas na educação superior; o reconhecimento dos valores afrodescendentes; a aprovação da Lei da Lei nº12.288 de 20 de julho de 2010 (BRASIL, 2010), a qual instituiu o Estatuto da Igualdade Racial; a Lei nº10.639/2003 (BRASIL, 2003b) que incluiu no currículo oficial da Rede de Ensino fundamental e médio a obrigatoriedade da temática História e cultura afro-brasileira; e a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPPIR) (CALDAS; SANTOS; SANTOS, 2011).

Em meio a diferentes ações adotadas, a política afirmativa mais discutida no meio acadêmico é a política de cotas enquanto reserva de vagas para acesso à educação superior. As políticas educacionais voltadas para o acesso à educação superior estão alocadas em um contexto contraditório, de lutas e disputas. Tais políticas não surgiram sem embates, ao contrário, encontram destaque e um *locus* de discussão em todo o mundo.

As políticas afirmativas são também políticas públicas e, enquanto tais, possuem características específicas e uma intrínseca relação com o Estado e com o governo. Sendo a educação uma política universal, as políticas afirmativas se configuram como políticas focais, pois buscam garantir direitos específicos a determinados grupos sociais.

Ao tratar sobre os princípios norteadores das políticas públicas e a influência da concepção de Estado assumida na adoção de políticas, diferentes concepções de *universalidade* e *focalização* norteiam os estudos sobre o tema.

Uma política universal, de maneira ampla, tem como princípio o atendimento das necessidades sociais básicas, é a garantia de atendimento às necessidades vinculadas às pré-condições da existência humana, configuradas pela saúde, educação e legitimidade de direitos e deveres. Já as políticas focais se propõem a promover a equidade e a justiça social reduzindo as desigualdades estruturais. Enquanto as políticas universalistas atingem toda a população, as políticas focalizadas atendem determinados segmentos da sociedade, direcionando recursos para programas voltados a grupos sociais de maior vulnerabilidade.

A partir da década de 1980 diversos foram os setores da sociedade que adotaram ações afirmativas em áreas como saúde, emprego e educação. No Brasil, essa tendência foi mais lenta e tímida, sendo a reserva de vagas para pessoas negras e/ou estudantes de escolas públicas o modelo de ação afirmativa que mais se fortaleceu nos últimos dez anos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o contexto histórico-político-econômico-social em que o Brasil se encontrava na década de 1990, as discussões brasileiras acerca do reconhecimento da discriminação racial e social e sobre a adoção de políticas e programas de ação afirmativa se intensificaram. No entanto, em países como Estados Unidos, Índia e África do Sul esse debate já ocupava algum espaço entre governo e sociedade há pelo menos 30 anos.

Ações afirmativas são entendidas como medidas adotadas espontaneamente ou determinadas compulsoriamente pelo Estado e que trazem em seu bojo o propósito de eliminar as desigualdades acumuladas ao longo da história. Essas medidas compreendem o planejamento e operação para promover a representação de pessoas que pertencem a grupos excluídos. São beneficiários dessas ações os membros de grupos vítimas de preconceito e os procedimentos envolvem o tratamento desse grupo de uma forma diferente, a fim de melhorar suas chances de obter um determinado bem ou para assegurar a obtenção de uma proporção de

uma determinada mercadoria (FAUNDEZ, 1994, BERGMANN, 1996; CASHMORE, 2000).

Ações afirmativas podem ser entendidas também como medidas redistributivas que objetivam a alocar bens para grupos discriminados, vítimas pela exclusão passada ou presente, socioeconômica e/ou cultural. Dentre estas ações, podem ser encontrados diferentes procedimentos que atendam reivindicações coletivas para erradicação da desigualdade, como distribuição de terras, de moradias, medidas de proteção a estilos de vida ameaçados e políticas de identidade (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013).

O debate sobre ações afirmativas está articulado a uma redefinição do papel do Estado frente à população. Nota-se, que as discussões sobre a necessidade, justiça e legitimidade da adoção de políticas de discriminação positiva adquirem uma dimensão mais ampla e extremamente contemporânea (CONTINS; SANT'ANA, 1996).

Estas políticas focais e compensatórias foram criadas com o intuito de eliminar as desigualdades decorrentes de etnia, gênero, classe social e outras situações de marginalização e discriminação decorrentes da estratificação social e, mesmo pontuais, proporcionam maiores condições de igualdade de oportunidades para o público atendido. No entanto, as ações afirmativas apresentam resultados mais eficazes quando estão acompanhadas de outras medidas de cunho social.

Diante do conceito de ação afirmativa, importante ressaltar que, no contexto do acesso à educação superior, as cotas representam uma das modalidades de ação afirmativa. É necessário esclarecer o conceito para evitar a utilização da expressão num sentido e os interlocutores tenham na cabeça um sentido diverso. Sendo assim, reitera-se que *ação afirmativa* não significa *cotas*, pois as políticas públicas afirmativas admitem inúmeros programas, sendo que a maioria deles não tem nada a ver com cotas (DA SILVA, 2000).

Dentre as ações afirmativas, outras opções também são bastante comuns, como o sistema de bônus – que acrescenta um percentual na nota final do vestibular para aqueles indivíduos que se encaixam nos critérios estabelecidos pelas instituições – incentivos fiscais para o setor privado, bolsas de estudo, cursos pré-vestibulares para estudantes carentes, reforço escolar, entre outras ações (ARBACHE, 2006).

Perfazendo o histórico das ações afirmativas, estas tiveram sua origem na Índia na década de 1940. Uma medida assegurada na Constituição Federal que vigorava na época visava garantir a participação dos *dalits*<sup>4</sup> no Parlamento e no funcionalismo público, bem como buscava garantir a reserva de vagas na educação superior para esta camada da população. Assim como ocorreu na Índia, experiências semelhantes surgiram em outros países como Alemanha, Nova Zelândia, Malásia, Austrália, Nigéria, África do Sul, entre outros (PEREIRA; ZIENTARSKI, 2011).

Outro país com longa trajetória no campo das políticas de ações afirmativas é os Estados Unidos da América (EUA). O termo *affirmative action* se consolidou nos EUA quando, em 1961, o então presidente John F. Kennedy, pela Ordem Executiva nº 10905, criou a Comissão para Igualdade de Oportunidade no Emprego. Essa comissão buscava garantir a igualdade de oportunidades trabalhistas para todos, sem discriminação de cor, religião, ou outros. Esse foi um importante episódio na luta por igualdade, sendo a primeira vez que o termo ação afirmativa foi utilizado (TOMEI, 2005; CONTINS; SANT'ANA, 1996).

Nesse país, o surgimento das ações afirmativas originou de uma questão racial e teve como objetivo promover a igualdade entre os negros e os brancos. Nos EUA, a adoção de ações afirmativas está inten-

---

<sup>4</sup> Os *dalits* também são chamados de 'intocáveis' e não pertencem às castas, são aqueles (e seus descendentes) que violaram os códigos das castas a que inicialmente pertenciam.

samente associada à luta pela dessegregação e na luta e reivindicação da ampliação dos direitos civis aos negros (PEREIRA; ZIENTARSKI, 2011; CONTINS; SANT'ANA, 1996).

A década de 1960 foi marcada pela explosão racial nos EUA, com cidades queimadas, saques e distúrbios de toda ordem. Além disso, a decisão Brown (decisão da Corte Suprema dos Estados Unidos que declarou inconstitucional a separação entre estudantes negros e brancos nas escolas públicas) não era seguida nos estados do Sul (DA SILVA, 2000). Diante da situação caótica que se instalou no país, o presidente John F. Kennedy alertou o Congresso e a população sobre o perigo da discriminação racial e assinalou que nenhum setor poderia ficar indiferente aos acontecimentos. Dentre as medidas postas em prática nesse período, a obrigatoriedade de cotas para negros no mercado de trabalho e nas universidades ganhou destaque, com a posterior ampliação para outras minorias, o que resultou em muitas discussões na década de 1970 (NEVES, 2008).

Esse período histórico ainda marcou o início das avaliações em larga escala e a consolidação da avaliação de políticas públicas nos EUA, na tentativa de potencializar os resultados gerados pelas ações afirmativas frente aos investimentos governamentais. A avaliação das ações afirmativas, em muitos casos, apontava a insuficiência dos benefícios gerados pelos programas adotados. Isso fortaleceu a ideia da avaliação enquanto instrumento de acompanhamento de programas (CONTINS; SANT'ANA, 1996).

No Brasil, o debate aberto concernente às ações afirmativas demorou a tomar corpo nos meios político e acadêmico, e ainda é algo nebuloso para a grande maioria dos brasileiros, no tocante a concepções e formas. Embora o tema começasse a emergir no Movimento Negro desde o início do século XX, uma nova concepção de racismo era denunciada no período pós-guerra. A ênfase das discussões nas oportunidades

nos diversos âmbitos da vida fazia com que se destacassem as consequências sucedidas das limitações impostas pela discriminação (GUIMARAES, 2015).

As organizações negras, como o Movimento Negro e outros movimentos de lutas semelhantes são conhecidos no Brasil desde a década de 1920. Assim como outros movimentos sociais, as formas como estes compreendem as relações raciais têm se modificado no confronto e interação com instâncias políticas nacionais e internacionais (ROSEMBERG, 2013).

Nas décadas de 1930 e 1940, enquanto no Brasil se desenvolvia um ideal de mestiçagem como identitária para o povo brasileiro, o mundo assistia os eventos nazistas e as ideias da supremacia da raça ariana. Inicialmente, as ideias de Adolf Hitler poderiam parecer infundáveis num país de mestiços, mas Getúlio Vargas acolheu esses princípios com projetos de branqueamento da população brasileira. A política imigratória estabelecida estava voltada apenas para o continente europeu, atraindo apenas a população branca e restringindo os grupos asiáticos e negros. Por outro lado, no Estado Novo foi criada a lei dos dois terços<sup>5</sup>, que favorecia a mão de obra nativa nacional em detrimento aos imigrantes (MOEHLECKE, 2004).

Fernando Henrique Cardoso, em discurso, lembra que nos idos dos anos 1950 afirmar que existia preconceito no Brasil era como uma afirmação contra o próprio país.

Nunca me esqueci do que aconteceu [...] numa reunião, nos anos 50, [...], quando eu era assistente de Sociologia e trabalhava com o professor Florestan Fernandes e com o professor Roger Bastide [...]. Talvez, com uma certa ingenuidade, me referi ao fato de que havia preconceito. Dizer isso naquela época

---

<sup>5</sup> Decreto nº 19.482 (BRASIL, 1930) e Decreto-Lei nº 1.843 (BRASIL, 1939).

era como se fosse uma afirmação contra o Brasil. O presidente da mesa, uma pessoa de grande respeitabilidade, irritou-se. Ao final da reunião, disse-me: "Olha, eu só não pedi para você se retirar da reunião, porque..." Em seguida, elogiou-me para compensar a manifestação de profundo desagrado pelo fato de eu ter dito que havia preconceito de cor no Brasil (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 1998, p. 05).

Em 1951, ocorreu um fato importante para essa discussão: uma artista negra norte-americana foi barrada e humilhada em um hotel de São Paulo. Frente à grande repercussão do fato, o Congresso promulgou a *Lei Afonso Arinos*<sup>6</sup> (BRASIL, 1951), condenando práticas de racismo e discriminação em hotéis, restaurantes e estabelecimentos comerciais (DA SILVA, 2000).

Em uma tentativa de iniciar a discussão a respeito de políticas que buscavam a igualdade racial no Brasil, em 1968 foi registrada a primeira vez em que as ações afirmativas se mostraram presentes nos debates nacionais: houve um aceno por parte do Ministério do Trabalho na criação de uma lei que obrigasse a contratação de negros em empresas privadas. Contudo, esta lei não foi sequer elaborada (SANTOS, 1999).

No contexto internacional, durante esse período o mundo vivia o contexto da Guerra Fria, o que tornava os ânimos mais acalorados e levava os conservadores liberais a conter a população frente a temas polêmicos (GUIMARAES, 2015).

Essas influências internacionais, atreladas ao conservadorismo militarista, condicionaram a ignorância do debate sobre ações afirmativas pelos governantes no Brasil. Isso não quer dizer que o debate fosse ignorado por todos, mas sim que quaisquer expectativas indicativas não

---

<sup>6</sup> Afonso Arinos de Melo Franco nasceu em Belo Horizonte em 1905, foi deputado e teve aprovado no Congresso o projeto de lei de sua autoria, que se transformou na Lei Afonso Arinos.



se concretizavam. Todas as propostas de ações afirmativas eram rapidamente abortadas e renovadas as leis que clamavam a democracia racial, que deveria ser e permanecer a única forma autêntica de política racial (GUIMARAES, 2015).

Um fato importante na trajetória das ações afirmativas foi quando, em 1968, o jornal americano *Los Angeles Times* repercutiu uma reportagem publicada em um jornal brasileiro sobre o racismo e discriminação no país. O editorial americano, com o título “*Discriminação racial emerge no Brasil*” e subtítulo “*O problema é reconhecido abertamente ao menos em jornal; ação governamental em curso*” mostra que a discriminação era tema de preocupação não apenas de ativistas brasileiros, mas do público e autoridades norte-americanas (GUIMARAES, 2015).

Importante salientar que esta preocupação não estava ligada à conscientização da população com relação ao racismo, mas sim aos rumos que os movimentos negros poderiam tomar no Brasil, porque nos EUA o ativismo negro parecia sair do controle do governo. Além disso, existiam alguns grupos nas Américas que eram favoráveis às ideias de Fidel Castro, que tinha presença nas lutas de libertação da África e que poderia apoiar o Movimento Negro. Por isso, liberais e conservadores americanos viam o Brasil como um “grande problema negro em potencial” (GUIMARAES, 2015, p. 17).

É possível que essa preocupação americana com o clima interno brasileiro a respeito do descontentamento negro fosse uma tentativa de estimular o governo militar a adotar medidas para controlar a população. Contudo, de maneira mais eminente, o debate foi calado internamente e a questão das ações afirmativas não ganhou espaço no contexto nacional (GUIMARAES, 2015).

Isso tudo influenciou o que predominou durante muitos anos no Brasil: o *mito da democracia racial*, termo usado por Gilberto Freyre, ou,

o que Arabela Campos Oliven (2009) chama de *racismo cordial*. Embora no Brasil não tenha existido uma discriminação racial como nos EUA, a constatação da perda de direitos legalmente implica dizer que existem conflitos raciais e mesmo de discriminação de fato. Uma vez que o Estado se exime legalmente, não sancionando leis que condenam a discriminação, fica bem mais difícil a cobrança de responsabilidade (OLIVEN, 2009; CONTINS; SANT'ANA, 1996).

A Frente Negra Brasileira, constituída nos anos de 1930, e os Movimentos Negros brasileiros organizados na década de 1970 traziam em suas bandeiras a reivindicação pela educação, como uma estratégia para mobilidade social do negro o acesso do negro ao sistema educacional. Dentre as solicitações apontavam a necessidade de práticas educacionais que valorizassem a imagem do negro e a história da África como alimento para a identidade cultural e caminho no combate ao racismo (ROSEMBERG, 2013).

Os movimentos da década de 1970 possuíam uma forte oposição ao regime militar e conotações de esquerda, exercendo ações de apoio a candidaturas democráticas para os governos estaduais e colaborando com os planos desses governos, integrando, mais tarde, instâncias governamentais, como órgãos representativos e Conselhos (ROSEMBERG, 2013).

Na década de 1980 o debate recebeu atenção por parte do poder público, com a redemocratização do Brasil e com projetos de lei que propunham ações compensatórias. A partir dessa década o tema aparece com maior ênfase no cenário brasileiro com as reivindicações do Movimento Negro Unificado (MNU), que, ressurgidos como expressão pública, a partir de 1978 reivindicavam a adoção de ações afirmativas (MOEHLECKE, 2004; NEVES, 2008). Já o debate sobre cotas só se projetou na sociedade brasileira na forma de discussões que tinham como foco as experiências internacionais e a viabilidade da adoção de modelos semelhantes no Brasil e, até meados de 1990, o debate ficou efetivamente restrito ao movimento negro (MOEHLECKE, 2004).

Iniciativas não governamentais também contribuíram para discussões acerca das ações afirmativas no Brasil com projetos de lei de inspiração antidiscriminatória, com destaque para a *Coleção de Combate ao Racismo*, datada de 1983/84. Os textos que compunham essa coleção continham projetos que previam a punição da discriminação racial e a propunham a alteração de currículos educacionais. Dentre os projetos citados pelos autores, destaca-se a de reserva de vagas no mercado de trabalho para negros e a oferta de bolsas de estudos universitários para negros (CONTINS; SANT'ANA, 1996).

Foi após os anos de 1980 e início dos anos 1990 que as discussões sobre ações afirmativas se fortaleceram e ultrapassaram os movimentos, adentrando nos espaços acadêmicos e políticos do Brasil. Isso aconteceu por ocasião de dois eventos significativos: a movimentação social pela nova Constituição, promulgada em 1988, e a comemoração do Centenário da Abolição, também em 1988 (ROSEMBERG, 2013).

Dentre as ações deste período, cita-se a lei sancionada em 1990 que estipulava reserva de até 20% dos cargos públicos a serem ocupados por concurso para pessoas com deficiência (BRASIL, 1990). No ano seguinte, foi a vez das empresas privadas, sendo que a partir dessa data deveriam contratar pessoas com deficiência, por força de lei (BRASIL, 1991).

Destaque importante dessa época foi um projeto de lei que tramitou na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em 1993, que dispunha sobre a instituição de cotas de dez por cento para negros e índios em instituições de educação superior (CONTINS; SANT'ANA, 1996). Dentre outras ações está a reserva de 20% das candidaturas nas eleições para mulheres, aumentando em 30% no ano de 1997 (MARTINS, 2007). Anos mais tarde, em 2001, foram implantadas cotas para negros nas empresas terceirizadas que prestassem serviço ao Supremo Tribunal Federal (ARBACHE, 2006).

Enquanto no Brasil a questão das ações afirmativas começou a ganhar força entre os setores políticos, acadêmicos e midiáticos, em países como os EUA e em vários países europeus, os anos de 1990 marcavam um período de avaliação e consolidação de políticas afirmativas. Dentre as ações avaliadas nestes países, se destacam as cotas desenvolvidas em diferentes áreas (no mercado de trabalho, sistema educacional, meios de comunicação, espaços políticos) (GODINHO, 1996).

Outro fator que consolidou as discussões sobre ações afirmativas no Brasil foi o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instituído no governo FHC com a finalidade de desenvolver políticas para a valorização da população negra, com o Decreto de 20 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995a). Este momento, impulsionado pela sociedade civil organizada, sinalizou uma mudança no tratamento das questões raciais pelo poder público.

Importante destacar que, enquanto nos EUA as ações afirmativas surgiram no bojo do *welfare state*, no Brasil o debate seguiu articulado pelo Estado, surgindo em um momento em que o neoliberalismo ganhava força. Isso mostrou uma contrariedade entre as práticas neoliberais do governo FHC, que contava com privatização, cortes de verbas de programas sociais, desmonte de instituições de assistência sociais frente ao debate de políticas compensatórias (MARTINS, 1996).

Com relação ao GTI, este foi assim chamado porque era composto, além de oito membros da sociedade civil ligados ao movimento negro, por um representante de cada Ministério<sup>7</sup>. Competia ao GTI: propor ações integradas de combate à discriminação racial; elaborar, propor e promover políticas governamentais anti-discriminatórias; estimular e

---

<sup>7</sup> Ministério da Justiça, Cultura, Educação e Desporto, Extraordinário dos Esportes, Planejamento e Orçamento, Relações Exteriores, Saúde, Trabalho, um representante da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, um representante da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

apoiar a elaboração de estudos sobre a situação da população negra; contribuir para a mobilização de novos recursos para programas e ações na criação de mecanismos na defesa contra o racismo, dentre outros (BRASIL, 1995a).

As discussões realizadas no âmbito do Grupo resultaram em planos de ação votados a valorização da população negra divididos em 16 áreas, denominadas *Grupos Temáticos*, a saber: 1) Informação - Quesito Cor; 2) Trabalho e Emprego; 3) Comunicação; 4) Educação; 5) Relações Internacionais; 6) Terra (Remanescentes de Quilombo); 7) Políticas de Ação Afirmativa; 8) Mulher Negra; 9) Racismo e Violência; 10) Saúde; 11) Religião; 12) Cultura Negra 13) Esportes; 14) Legislação; 15) Estudos e Pesquisas e 16) Assuntos Estratégicos.

Além disso, em 1996 o Ministério da Justiça promoveu o *Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo: O papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos*. Na ocasião do Seminário, FHC voltou a afirmar que o Brasil é uma nação multirracial e que a diversidade cultural e étnica é fundamental para o mundo contemporâneo. O então presidente ressaltou em seu discurso que a diversidade existente no Brasil compõe a complexa formação cultural brasileira, que deve ser usada de forma criativa para a criação de soluções onde há discriminação e preconceito (RODRIGUES, 2011).

Somente no início dos anos 2000 que o Brasil mostrou uma postura mais significativa diante das desigualdades raciais. Após a Conferência, o governo federal começou a mostrar certa preocupação com o tema, ao adotar medidas na formação de ministérios, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o da Justiça e o das Relações Exteriores (FERES JÚNIOR *et al.*, 2013).

No tocante à educação, seguindo uma sintonia com as metas e indicações contidas no plano de governo do então eleito presidente Luiz

Inácio Lula da Silva, foi concedido tratamento diferenciado para os grupos em situação de discriminação no Brasil. Para atender as necessidades de acesso e permanência de estudantes afetos a grupos vítimas de discriminação, foi criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), cujo objetivo era contribuir com mudanças nas políticas públicas, de forma a compatibilizar “o conteúdo universal da educação com o conteúdo particularista, diferencialista, portanto de ações afirmativas para grupos, regiões e recortes específicos” (RODRIGUES; ABRAMOWICZ, 2011, p. 252).

No entanto, romper com uma tradição social e educacional excludente é um processo longo e eivado de tensões. Isso pode ser percebido frente à trajetória da constituição da educação superior no Brasil, uma vez que do ponto de vista da formação histórica, o próprio Estado brasileiro foi se constituindo com uma base conservadora.

A principal característica do Estado Brasileiro foi um aparelho estatal forte, em contrapartida de uma sociedade civil frágil e com pouca voz. Com um modelo fortemente capitalista, os mecanismos de representatividade da sociedade civil brasileira ao longo dos anos tiveram sua trajetória marcada pela organização no interior do próprio aparelho de estado. Isso fortalece a ideia de que a discussão sobre acesso à educação superior remete à história da constituição do Estado brasileiro.

Ao estabelecer um panorama sobre os contornos da constituição da educação superior no Brasil, retoma-se o período colonial. Os autores que tratam sobre a história das universidades no Brasil destacam como importante característica da educação superior no Brasil seu caráter tardio (CUNHA, 1986). Ao contrário de outras colônias, como as hispânicas e os EUA, aqui não foram criadas universidades durante o período colonial.

Em contraste com algumas colônias espanholas, a educação superior teve seu primeiro contorno no Brasil somente em 1808, mantendo

como características principais a formação profissional e controle exclusivo do Estado. Durante esse período, a educação superior se desenvolveu lentamente, acompanhando as rasas transformações que ocorriam no Brasil nos âmbitos social e econômico (SAMPAIO, 1991).

A independência, em 1822, caracterizada mais por uma mudança de poder que por um processo emancipatório, não acarretou grandes transformações no Brasil como um todo, tampouco uma ampliação ou diversificação do sistema de educação superior, pois entre os governantes não vigorava a ideia de que universidades pudessem trazer vantagens. Isso levou à permanência de faculdades isoladas e formação profissional como possibilidade das escolas superiores (SAMPAIO, 1991; MARTINS, 2002).

Por volta de 1890, já com a República, existiam no Brasil apenas 24 estabelecimentos de educação superior. Esse período marcou a entrada da iniciativa privada nesse nível de ensino, pois a nova Constituição da República descentralizava a educação superior para governos estaduais, principalmente por iniciativa das elites e da Igreja Católica (SAMPAIO, 1991; MARTINS, 2002).

No entanto, a criação de universidades se intensificou somente na década de 1920, quando as discussões ultrapassaram o âmbito político e alcançaram o conceito de universidade e suas funções como promoção da ciência e da pesquisa. Neste período já havia duas iniciativas, mas, mesmo assim, ambos os casos reuniam escolas já existentes, não havendo uma nova organização em torno do conceito de universidade que vinha surgindo (SAMPAIO, 1991; MARTINS, 2002).

Em 1930, o Governo provisório de Getúlio Vargas fundou o Ministério de Educação e Saúde e promoveu uma ampla reforma educacional, a *Reforma Francisco Campos*. Esta reforma regulamentava o funcionamento das universidades: composição do corpo docente (catedráticos e

auxiliares de ensino, submetidos a concursos de provas e títulos), diretório de estudantes e pagamento da anuidade (visto que o ensino público não era gratuito). Esta reforma ainda não atendia aos anseios das discussões travadas na década anterior sobre o ideal de universidade, mas serviria para posteriores debates sobre o modelo de universidade a ser adotado no Brasil (SAMPAIO, 1991; MARTINS, 2002; ROTHEN, 2008).

A Reforma Francisco Campos aproximou a educação superior do modelo alemão de universidade, com objetivo de dar organicidade e universalidade à tímida educação superior brasileiro.

A *Era Vargas* também se caracterizou pelas disputas entre a Igreja Católica e lideranças laicas sobre o controle da educação e pelo apoio da Igreja ao regime político em contrapartida aos incentivos na criação de universidades confessionais (MARTINS, 2002).

No período que se seguiu, não houve crescimento significativo na implantação de novas universidades. Somente a partir da década de 1940 as universidades já existentes ganharam corpo e a rede de universidades federais foi instituída concomitante consolidação das universidades privadas confessionais (SAMPAIO, 1991).

Também nessa década o movimento estudantil se fortaleceu em conjunto com a luta de jovens docentes na defesa pelo ensino público. As principais críticas tecidas ao modelo universitário por esses grupos foram a instituição da cátedra e o caráter elitista da universidade. Com relação à cátedra vitalícia, a crítica girava em torno dos poderes do catedrático de nomeação ou demissão de auxiliares, o que simbolizava um empecilho a uma nova organização e denotavam a rigidez do sistema. Já o elitismo era refletido no atendimento a uma parcela mínima da sociedade, via de regra pertencentes aos estratos privilegiados, com maior poder aquisitivo. Esse debate permeou as discussões em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, considerada por muitas pessoas uma vi-



tória para a iniciativa privada em detrimento do ensino público (SAMPALAI, 1991; MARTINS, 2002).

Em 1968 o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 5.540, de 28/11/68 que tratava da Reforma Universitária. Esta Reforma visou principalmente à modernização e expansão das instituições públicas, com ênfase para as universidades federais. A referida Lei fixou normas de organização e funcionamento da educação superior no país, com destaque para a indissociabilidade entre ensino e pesquisa e para o acesso à educação superior por classificação em concurso vestibular (BRASIL, 1968).

Embora o vestibular tivesse sido instituído em 1911 pela Reforma Rivadávia Correia, nessa época se caracterizava como um exame de saída do ensino secundário chamado *preparatório*. Somente em 1925 foi transformado em exame de ingresso, com o propósito de verificar a capacidade do candidato de acompanhar um curso superior.

A questão do acesso foi uma das mudanças mais significativas da Reforma Universitária de 1968 e muito discutida mesmo antes da promulgação da lei pelos membros do extinto Conselho Federal de Educação (CFE). Segundo Rothen (2005a), o CFE se dividia em dois subgrupos que defendiam posicionamentos diferentes sobre como a Reforma deveria abordar o acesso à educação superior.

Para o primeiro grupo, a educação superior deveria atender aos mais bem dotados cultural e intelectualmente, “[...] o sistema universitário seria seletivo. A divergência consistia na questão de se saber em que nível seria feita a seleção e o papel do Estado no processo seletivo” (ROTHEN, 2005b, p. 8). Por outro lado, o segundo grupo acreditava que a educação superior deveria oferecer mais oportunidade para todos. Apesar de Anísio Teixeira (que fazia parte do segundo grupo) concordar com cursos de curta duração e com a seletividade para acesso à educação superior, ele discordava que esse nível de ensino fosse destinado apenas a alguns (ROTHEN, 2005b).

Na prática, a Reforma de 1968 não obteve os resultados esperados. O novo modelo estava sendo implantado sob um regime político de extremo autoritarismo e com universidades sob intensa vigilância policial, o que favoreceu que as antigas escolas profissionais resistissem à dissolução em institutos e departamentos. Além disso, havia a forte contradição entre os ideais de democratização e participação estudantil com o modelo implantado, copiado das *research universities* norte americanas (SAMPAIO, 1991).

Na década de 1970 a educação brasileira sofreu profundas mudanças. O tecnicismo ganhou força entre as políticas públicas, como mecanismo para formação de mão obra para o período econômico no qual o Brasil se encontrava. A Lei 5.692 de 1971 estabeleceu o ensino profissionalizante obrigatório para o então 2º grau, estando esse em equivalência com o ensino propedêutico para a continuação dos estudos (BRASIL, 1971).

Neste período houve uma redução na demanda por educação superior. Uma das causas foi a falta de qualidade do ensino de 2º grau e a forte evasão nessa etapa de ensino (MARTINS, 2009). Outros fatores apontam para a desaceleração no crescimento da educação superior nesta década: a crise econômica, o grave quadro inflacionário e o aumento nas taxas de desemprego. Ao mesmo tempo, surgiram muitas críticas sobre a qualidade da educação superior privada. Frente a esse quadro de descontentamento, o governo adotou medidas para suspender temporariamente a criação de novos cursos nos estabelecimentos já existentes (MARTINS, 2009).

A década de 1980 foi de grande efervescência no campo educacional. Entre uma longa crise econômica, transição política e a constituinte, ganha destaque o aumento da educação superior noturna e o crescimento do setor privado na educação superior. Ressalta-se também a mobilização e organização do campo e o fortalecimento de entidades

educacionais, além das discussões com relação às metodologias de acesso à educação superior (SAVIANI, 2008; GATTI, 1992).

Um dos maiores destaques dessa década no tocante à educação superior foi o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), desenvolvido no final do governo militar, em 1983, pelo Conselho Federal de Educação (CFE), cujo objetivo principal era avaliar a Reforma Universitária de 1968. Nesse processo, seriam conhecidas as condições de produção e disseminação do conhecimento, sendo necessário então diagnosticar as condições que envolviam as universidades e instituições isoladas de educação superior, públicas e privadas (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

Dentre os assuntos abordados no contexto do PARU, estavam: a qualidade do ensino; a relação da pesquisa com o ensino; a extensão, a prestação de serviços e a assistência comunitária; as atividades administrativas e sua influência no ensino e na pesquisa. Contudo, por disputas internas, o PARU foi desativado antes mesmo de apresentar seus resultados (CUNHA, 1997; BARREYRO; ROTHEN, 2008).

Em 1985 com o Decreto 91.177, foi instituída a Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNRES), com o objetivo de reformular a educação superior frente a redemocratização do país. O trabalho da comissão gerou um documento que apontava que, para o avanço da educação superior no Brasil, era necessária uma nova política e não uma nova lei (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

Em 1986 o Ministério da Educação criou o Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior (GERES), com objetivo de elaborar uma nova proposta para a Reforma Universitária (BORGES, 2017). Diante das críticas tecidas ao relatório final produzido pelo GERES e frente ao contexto político e econômico do final da década de 1980, os anteprojetos de lei referentes à educação superior foram retirados do Congresso.

Entretanto, esse período instaurou uma onda de avaliação por iniciativa de algumas IES (CUNHA, 1997).

É inegável que a década de 1980 teve grande importância para o encaminhamento da educação superior no Brasil. Segundo Severino (2008), a Constituição de 1988, embora dedique poucos artigos para a educação, assegurou à educação superior “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”, com destaque para a “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988). Isso possibilitou o fortalecimento das discussões na década seguinte.

A década de 1990 foi muito significativa no que se refere às transformações da educação superior. Foi marcada por um leve aumento nas taxas de matrículas na educação superior e realização de exames vestibulares com relação à década anterior, sem, contudo, representar um grande avanço.

Após a renúncia de Collor e durante o governo de Itamar Franco várias discussões sobre a educação superior vieram à tona. Dentre tais discussões, merece destaque o apoio a outros mecanismos de acesso a cursos de graduação que não fossem o vestibular. Embora não tenha existido um aparato legal para que exames anuais durante o 2º grau compusessem a seleção para acesso à educação superior, esse modelo teve muitos apoiadores e sustentou novas propostas apresentadas ao Ministério da Educação (CUNHA, 1997).

Com relação à avaliação esta foi uma das áreas que mais influenciou os caminhos da educação superior no Brasil nos anos 1990. Em 1993 no âmbito da Secretaria de Educação Superior (SESu), foi criada a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, que elaborou uma proposta nacional de avaliação, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).

Para Rothen e Barreyro (2008, p. 147), o PAIUB trazia em sua concepção a avaliação enquanto melhoria da qualidade das IES e incorporava elementos como avaliação externa e indicadores quantitativos, sem a intenção de vincular avaliação-financiamento-regulação. A ideia inicial do programa era a avaliação institucional, iniciando pela graduação, frente à repercussão social do ensino de graduação, mas essa opção gerou resultados não desejados, uma vez que no Governo FHC a avaliação acabou sendo referente aos cursos e não da instituição como um todo (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

Em meio às discussões sobre a avaliação e o esvaziamento do PAIUB foi institucionalizado o Exame Nacional de Cursos (Provão), pela Lei 9.131 de 1995 (BRASIL, 1995b), como mecanismo de regulação da educação superior, exame este que vigorou até 2003. No Provão, estudantes dos cursos de graduação respondiam a uma prova com questões teóricas sobre o curso. Dentre as críticas tecidas a este modelo de avaliação, a principal era a coerção que ele exercia, uma vez que as IES eram levadas a ter um currículo único em todo o Brasil, de forma a atender às demandas do exame, cujos resultados eram utilizados para elaboração de ranque entre as IES (ROTHEN, 2003; BARREYRO; ROTHEN, 2006).

Para Dias Sobrinho (2010a), este modelo de avaliação, centrada nos resultados do desempenho de estudantes, define a avaliação como um quadro legal-burocrático com finalidade normativa e punitiva, além de promover a hierarquização dos cursos e induz à lógica de práticas pedagógicas voltadas ao bom desempenho das/dos estudantes no exame.

Em 1996, após uma discussão de oito anos, a Lei de Diretrizes e Bases 9394/96 foi aprovada. A promulgação veio não só para regulamentar o que faltava na Constituição, mas para consolidar as opções políticas e ideologias do Estado brasileiro no que se refere à educação (SEVERINO, 2008). Segundo Barreyro e Rothen (2008, p. 129), a LDB

marcou “a expansão da educação superior pela via privada, tendo como nortes a diversificação e criação de novos formatos institucionais”.

Na nova lei a educação formal foi dividida em níveis: educação básica e superior. A educação básica foi ainda subdividida em educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e foram estabelecidas modalidades específicas que se integram aos diversos níveis de ensino: a educação profissional e educação especial. Nesse período a política educacional foi marcada pela expansão do ensino fundamental, com intuito de sanar os principais problemas educacionais do país.

Essa lei balizou a descentralização do sistema educacional entre os entes federados e trouxe uma marca importante: a flexibilização. Outra característica foi a coordenação e avaliação do rendimento escolar, controle da avaliação da educação superior e normatização da graduação e pós-graduação pelo Estado, além do fim do vestibular como forma única de ingresso na educação superior, abrindo possibilidade para outros formatos de exames classificatórios (CURY, 1997).

Ao analisar a LDBEN Carlos Roberto Jamil Cury (1997) aponta que, em função desta lei, criou-se um verdadeiro sistema de avaliação, tal foi a importância conceitual, estratégica e operacional que a avaliação passou a ter, sob controle da União.

Após a promulgação da Lei 9394/96, o Ministério da Educação instituiu o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), um exame facultativo para egressas e egressos do terceiro ano do ensino médio, cuja nota poderia ser utilizada para ingresso na educação superior, a critério das IES.

Em seu artigo 87, a LDBEN instituiu a Década da Educação, que seria iniciada um ano a partir de sua publicação, sendo que até o fim desses 10 anos somente seriam admitidas professoras e professores com habilitação em nível superior para atuação na educação básica, o que não se concretizou após esse período.

Em 1998 foi apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172, de 09/01/2001. Percebe-se, nos objetivos 6 a 9 e 14, a valorização da avaliação enquanto elemento de elevação dos padrões de qualidade, autonomia e para credenciamento e reconhecimento de cursos. Já o objetivo 19 instiga a adoção de políticas afirmativas para acesso à educação superior como forma de promoção da igualdade nos processos de seleção.

[...]

6. Institucionalizar um amplo e diversificado **sistema de avaliação** interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.

7. Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de **avaliação institucional** e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão e no caso das universidades, também de pesquisa.

8. Estender, com base no **sistema de avaliação**, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas.

9. Estabelecer sistema de credenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódicos dos cursos superiores, apoiado no **sistema nacional de avaliação**.

[...]

14. A partir de padrões mínimos fixados pelo Poder Público, exigir melhoria progressiva da infra-estrutura de laboratórios, equipamentos e bibliotecas,

como condição para o recredenciamento das instituições de educação superior e renovação do reconhecimento de cursos.

[...]

**19. Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino. [...](BRASIL, 2001, p. grifo nosso).**

Pode-se afirmar que durante a década de 1990 as IES públicas passaram por grandes dificuldades, pois receberam menos recursos financeiros e não foram abertos concursos públicos, o que afetou as condições do ensino público. Após o Governo FHC (1995-2002), tiveram início novas medidas para fortalecimento da educação superior no Brasil.

Com a ascensão de Luís Inácio Lula à presidência uma das primeiras ações no tocante à educação superior foi a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial, pelo Decreto de 20 de outubro de 2003, responsável por “analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES” (BRASIL, 2003a). Alvo de muitas críticas, o Grupo de Trabalho apontou em seu relatório as etapas necessárias para formulação e implantação de uma Reforma Universitária Brasileira.

A avaliação também foi um tema bastante presente nas propostas do governo Lula, sendo que “pretendia-se que a avaliação da educação superior fosse além da visão neoliberal, a qual estimula a concorrência entre as instituições e a regulação pelo mercado consumidor” (BARRERO; ROTHEN, 2006, p. 959). Em 2004 foi sancionada a Lei 10.861,



que estabeleceu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Esta lei definiu que os resultados da avaliação institucional são o resultado dos processos de regulação e supervisão da educação superior (BRASIL, 2004).

A proposta do SINAES trouxe como referência os princípios fundadores do PAIUB, no entanto houve embates entre os membros do governo sobre o papel que a avaliação deveria assumir: “de um lado, defensores da avaliação como controle e manutenção do Provão; de outro, uma proposta vinculada aos princípios do PAIUB” (ROTHEN; BARREYRO, 2010, p. 170).

Dentre os fatos ocorridos na década de 2000-2010, aponta-se ainda o Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Dentre seus objetivos, o Programa buscava ampliar o acesso e permanência na educação superior no nível de graduação, aumentando o número de estudantes por docente em sala de aula e a diversificação de modalidades com a flexibilização dos currículos e uso de Educação a Distância (EaD).

Segundo o Relatório referente ao primeiro ano do REUNI as propostas enviadas pelas IES ao MEC enfatizaram especialmente a interiorização e formação de docentes, que, juntamente com a ampliação de vagas, representavam uma forte mudança no formato da educação superior no Brasil (BRASIL, 2009). Dentre as ações do programa, cabe destacar a abertura de concursos para docentes e corpo técnico para atender ao aumento do número de estudantes e ampliação e readequação da estrutura física das universidades.

Outro fator de grande relevância para a educação nesse período foi a modificação do ENEM. Inicialmente o exame, de caráter optativo, poderia ser utilizado pelas IES para complementar seus processos

de seleção. Com sua reformulação o ENEM passou a ser utilizado como forma de seleção unificada nos processos seletivos das universidades públicas federais com o Sistema de Seleção Unificada (SISU). A adesão de outras IES ocorreu de forma diversificada: algumas adotaram como forma única de avaliação para ingresso na educação superior, já outras como parte da nota, que deveria ser somada com o vestibular (VIGGIANO; MATTOS, 2013).

O SISU favoreceu uma ampla diversificação nas IES brasileiras, uma vez que quem se inscreve nas IES que fazem parte do sistema passa por um sistema informatizado e não precisa percorrer grandes distâncias para prestar o exame ou fazer a inscrição. Outros usos foram atribuídos ao ENEM, sendo que um destes foi a concessão de bolsas de estudo na educação superior em IES privadas (PROUNI).

Diante do exposto, percebe-se que a trajetória da educação superior no Brasil é marcada por pequenos avanços e muitas contradições. Com menos de um século de existência, o modelo de universidade brasileira ainda é jovem e vem sendo gestada aos poucos, ora com participação das instituições, ora por deliberação política. Nesse processo, a discussão e adoção de políticas de ação afirmativa no Brasil foi complexa, lenta e cautelosa. Os debates foram iniciados no governo FHC, mas foi durante o governo seguinte que a discussão avançou.

No Brasil foram adotados diversos modelos de ações afirmativas para acesso à educação superior, sendo o mais conhecido e discutido entre os meios acadêmicos e político, assim como pela mídia, as *cotas*, cujo objetivo é beneficiar aqueles sujeitos que em outras condições não teriam condições de acesso à educação superior. É possível observar que, através das cotas pessoas negros passam a ter oportunidades educacionais mais igualitárias.

Diversos autores (QUEIROZ, 2004; BRANDÃO, 2005; FERES JUNIOR, ZONINSEIN, 2006; JENSEN, 2010; DUARTE; BERTÚLIO,

2009; SOUZA; BRANDALISE, 2015; 2016; 2017) comprovam em seus estudos que tais políticas, mesmo que ainda sejam incipientes, têm favorecido a elevação dos índices de ingresso de classes historicamente excluídas nas universidades. Contudo, este é um campo que precisa de estudos que reiterem seu caráter inclusivo, afinal, ainda hoje, mesmo com políticas afirmativas, apenas uma minoria da sociedade tem acesso à educação superior.

As iniciativas ligadas à reserva de vagas tiveram seus primeiros resultados positivos a partir dos anos 2000. As primeiras instituições a implantar política de cotas raciais no Brasil foram a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), por força da Lei Estadual nº 3708 de novembro de 2001. No entanto, já existia outra forma de reserva de vagas no estado do Rio de Janeiro, sancionada pela Lei nº 3524 de dezembro de 2000, que estipulava 50% das vagas das universidades estaduais para estudantes de escola pública.

A Universidade do Estado da Bahia (UNEB), no ano de 2002, foi pioneira em adotar a reserva de vagas para pessoas negras em seus cursos de graduação e pós-graduação. A Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS) instituiu em 2002 a reserva de vagas para indígenas em 10% e, em 2003, instituiu a reserva de 20% de suas vagas para pessoas negras. No ano de 2003, a Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e a Universidade de Brasília (UnB) adotaram sistemas de reserva de vagas e a partir de 2004 diversas outras IES aderiram ao sistema, como a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), esta última em 2008.

O Paraná foi um dos primeiros estados brasileiros a ter instituições de educação superior implantando política de cotas. A Universidade Federal do Paraná (UFPR) foi a primeira IES do estado a adotar o sistema

de reserva de vagas, com a Resolução CEPE nº 37/2004. As discussões sobre reserva de vagas iniciaram na UFPR no ano de 2001, envolvendo toda a comunidade acadêmica.

A Resolução nº 37/2004 reservou em todos os cursos de graduação, cursos técnicos e ensino médio oferecidos 20% das vagas para estudantes negros e 20% das vagas para estudantes que tivessem realizado ensino fundamental e médio em escola pública. A resolução ainda tratava da permanência, com implantação de um programa de apoio acadêmico para estudantes da UFPR, independente da opção pelo sistema de cotas ou não (SILVA, 2009).

Na década de 2000 houve uma ampla reflexão que resultou na adoção de diferentes modelos de política de cotas nas universidades brasileiras, mas não sem resistência. Inúmeras foram as ações judiciais contra as IES de estudantes que citam prejuízo nos exames vestibulares. Essa resistência se pautava em diferentes afirmações, sendo a principal deles a defesa da inconstitucionalidade da política de cotas.

No ano de 2012 o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade da adoção do sistema de cotas nas universidades públicas. Pelo julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (APDF), o Ministro Ricardo Lewandowski (relator) declara que a reserva de vagas na educação superior tendo como critério a raça/etnia é constitucional, tendo como base o julgado da Universidade de Brasília (UnB).

Lewandowski (2012) aponta a abrangência do tema discutindo temas como a igualdade formal versus igualdade material entre as pessoas, sendo que o Estado pode lançar mão de ações afirmativas de maneira pontual que permitam a superação das desigualdades; e a justiça distributiva para superação das desigualdades reais mediante intervenção estatal para realocar bens e oportunidades em benefício da coletividade.

O Ministro destaca os artigos 206 e 208 do Texto Magno, quando este aponta, respectivamente, a *igualdade de condições para acesso e permanência na escola e acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística segundo a capacidade de cada um como forma de temperar o Texto e atender às diferentes demandas sociais*. No entanto, para Lewandowski (2012, p. 13), “o mérito dos concorrentes que se encontram em situação de desvantagem com relação a outros, em virtude de suas condições sociais, não pode ser aferido segundo uma ótica puramente linear, tendo em conta a necessidade de observar-se o citado princípio”. Nessa perspectiva, o relator aponta a necessidade de se calibrar os critérios de seleção, com a intenção de atingir os objetivos maiores da Constituição.

Lewandowski (2012, p. 28) destaca que a utilização exclusiva de critérios sociais e de baixa renda são insuficientes para promover a integração de grupos historicamente excluídos, sendo necessário “incorporar-se nelas considerações de ordem étnica e racial”. Para ele:

A histórica discriminação dos negros e pardos, [...], revela igualmente um componente multiplicador, mas às avessas, pois a sua convivência multiseular com a exclusão social gera a perpetuação de uma consciência de inferioridade e de conformidade com a falta de perspectiva, lançando milhares deles, sobretudo as gerações mais jovens, no trajeto sem volta da marginalidade social. Esse efeito, que resulta de uma avaliação eminentemente subjetiva da pretensa inferioridade dos integrantes desses grupos repercute tanto sobre aqueles que são marginalizados como naqueles que, consciente ou inconscientemente, contribuem para a sua exclusão (LEWANDOWSKI, 2012, p. 29).

O relator destaca o papel integrador da universidade como local privilegiado de criação de líderes e dirigentes sociais. Nesse sentido, o Parecer destaca que a reserva de vagas não é alheia à Constituição, uma vez que o artigo 37 traz percentual de reserva de vagas para deficientes

em cargos e empregos públicos, portanto, “a Constituição brasileira – é importante notar - permite que se faça uma abordagem das políticas afirmativas” (LEWANDOWSKI, 2012, p. 41). Admite-se então:

A constitucionalidade: (i) das políticas de ação afirmativa, (ii) da utilização destas na seleção para o ingresso no ensino superior, especialmente nas escolas públicas, (iii) do uso do critério étnico-racial por essas políticas e (iv) da modalidade de reserva de vagas ou do estabelecimento de cotas[...] (LEWANDOWSKI, 2012, p. 44).

Nesse mesmo ano a Lei 12.711 foi sancionada pela então Presidente Dilma Rouseff. Esta lei estabelece reserva de no mínimo 50% das vagas das IES federais para estudantes que tenham cursado o ensino médio em escola pública, sendo que, destas, 50% das vagas são reservadas a estudantes de famílias com renda igual ou inferior a um salário-mínimo e meio per capita.

O artigo 3º destaca ainda que as vagas serão preenchidas, por curso e turno, por pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas e por pessoas com deficiência, proporcionalmente ao total de vagas, no mínimo igual à proporção respectiva de pessoas pretas, pardas, indígenas e pessoas com deficiência na população onde está instalada a IES, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nos casos em que não há o preenchimento das vagas conforme o critério de cor, estas são automaticamente redistribuídas entre estudantes de instituições públicas de ensino. Importante ressaltar que a Lei 12.711/2012 tem sua revisão em dez anos a contar da data de sua publicação (BRASIL, 2012b).

Em complementação o Decreto 7.824/2012 definiu as condições gerais para a reserva de vagas e estabeleceu a sistemática de acompanhamento das reservas de vagas (BRASIL, 2012a); e a Portaria Normativa

18/2012 estabeleceu os conceitos básicos para a aplicação da lei, prevenindo as modalidades para reserva de vagas, condições para que estudantes pudessem concorrer e a sistemática de preenchimento das vagas (BRASIL, 2012c).

Feres Júnior, Daflon e Campos (2012) salientam que, antes da sanção dessa lei, 64% das universidades federais já tinham algum tipo de ação afirmativa, e que, se consideradas as instituições públicas estaduais e federais, esse percentual chegava a 71% das universidades públicas brasileiras. Além disso, mais de 50% das universidades possuíam programas para negros e indígenas.

Embora a Lei 12.711/2012 tenha proporcionado uma uniformização das políticas de cotas nas IES federais, nas universidades estaduais não existe um alinhamento no modelo de adoção das ações afirmativas. Mesmo o estado do Paraná tendo algumas das IES com mais longa discussão sobre política de cotas, cada instituição elaborou seu projeto de maneira independente, premissa da autonomia universitária.

Tais propostas foram implantadas em meio a muitos embates internos e externos e a influência que exerceram sobre outras instituições marca uma mudança na trajetória da educação superior, tanto das próprias instituições quanto na vida de estudantes que tiveram direito à tais políticas.

Diante do exposto, nota-se que as políticas de ação afirmativa assumem um caráter positivo, pois, atendendo a critérios de classe social e raça, vêm mudando a “cara” da educação superior pública brasileira. Feres Júnior, Daflon e Campos (2012, p. 412) explicam que os avanços são significativos para tão pouco tempo e destacam que “certamente nem todo esse movimento deve ser creditado às políticas de ação afirmativa, mas elas certamente tiveram seu papel”.

Nesse horizonte, esta meta-avaliação contribui para o fortalecimento das políticas de cotas, pois permite analisar os aspectos positivos das avaliações realizadas e sua influência para o público beneficiário. Esta contextualização sobre as ações afirmativas e a educação superior no Brasil antes da descrição da realização da meta-avaliação se dá em atendimento aos fundamentos teóricos apresentados na Parte I, pois conforme já dito: conhecer o objeto é o mínimo que se exige.

Assim, tratamos dos resultados da meta-avaliação, produzindo conhecimento sobre avaliação e desvelando como foram os processos avaliativos das políticas de cotas no estado do Paraná.

## **2.2 Meta-avaliação das Políticas de Cotas**

Para realização desta meta-avaliação foi estabelecido um diálogo entre as teorias que permeiam as políticas públicas, em especial as políticas afirmativas, e sua relação com a elitizada educação superior brasileira. Das reflexões estabelecidas, é possível afirmar que o contexto social, nacional e internacional interferiu nas discussões sobre políticas públicas e que, no caso das ações afirmativas, o contexto macro teve relação com as medidas adotadas para democratização do acesso à educação superior.

As discussões sobre políticas de ação afirmativa no Brasil iniciaram no final da década de 1990 no governo FHC, um período em que o neoliberalismo firmou raízes e um novo projeto de Estado foi configurado. No governo de Lula, as ações afirmativas continuaram em pauta e foram fortalecidas, especialmente após a realização da Conferência de Durban, em 2001.

O contato inicial com as instituições foi feito no primeiro semestre de 2016 e todas as IES encaminharam ofício com aceite para a realização da pesquisa. No segundo semestre do mesmo ano houve a visita para



análise dos documentos institucionais relacionados à política de cotas de cada instituição.

Em todas as IES houve o acolhimento inicial por parte das pró-reitorias e designação de uma pessoa para acompanhar a coleta dos dados. Apenas em uma instituição observou-se o desencontro de informações com relação à autorização e natureza da pesquisa, o que ocasionou um bloqueio momentâneo no acesso aos documentos. Em virtude disso, os documentos desta IES foram cedidos após o trâmite interno de dois meses do protocolo de solicitação. Nas demais instituições os documentos foram cedidos de forma impressa ou digital na primeira visita. As discussões foram realizadas com base nos seguintes documentos: processos, resoluções, atas, minutas, relatórios, pareceres, etc.

Além dos documentos foram analisados os depoimentos obtidos por meio de entrevistas pessoas que estiveram envolvidas com a implantação, implementação e/ou com as avaliações das políticas de cotas. O contato com estas pessoas foi feito via telefone e agendada data e horário conforme as possibilidades de cada uma. De todos os contatos realizados apenas uma pessoa declinou da entrevista minutos antes e essa decisão foi respeitada. As demais entrevistas foram realizadas no primeiro semestre do ano de 2017, gravadas digitalmente e transcritas.

Foi mantido sigilo quanto ao nome das universidades participantes. Por isso foram escolhidos nomes do livro *O Pequeno Príncipe*. As designações das IES foram organizadas da seguinte forma: sigla IES seguida pelo **nome do personagem** definido por sorteio.

- IES **Serpente**
- IES **Geógrafo**
- IES **Rei**

- **IES Astrônomo**

- **IES Vaidoso**

Foi realizado um total de 20 entrevistas nas cinco IES. A escolha das pessoas entrevistadas foi com base na participação na atuação e avaliação da política de cotas. A cada pessoa foi garantido o direito de sigilo da identidade, por isso foi elaborado o Quadro 1 com os códigos para identificação:

**Quadro 1** – Identificação das pessoas entrevistadas conforme a Instituição

IES Serpente	IES Geógrafo	IES Rei	IES Astrônomo	IES Vaidoso
IES Serpente Entrevistado A	IES Geógrafo Entrevistada A	IES Rei Entrevistado A	IES Astrônomo Entrevistado A	IES Vaidoso Entrevistado A
IES Serpente Entrevistada B	IES Geógrafo Entrevistado B	IES Rei Entrevistada B	IES Astrônomo Entrevistado B	IES Vaidoso Entrevistado B
IES Serpente Entrevistada C	IES Geógrafo Entrevistado C	IES Rei Entrevistado C	IES Astrônomo Entrevistado C	IES Vaidoso Entrevistada C
IES Serpente Entrevistado D	IES Geógrafo Entrevistado D	IES Rei Entrevistado D	IES Astrônomo Entrevistado D	
	IES Geógrafo Entrevistada E			

Fonte: A autora

Para realizar uma meta-avaliação da forma mais completa possível foram contemplados os documentos em interação com as entrevistas. Os dados foram combinados e reorganizados de acordo com as questões norteadoras utilizadas para análise e estas questões foram refletidas mediante uma análise interpretativa com base no referencial teórico adotado.

Nesta meta-avaliação foram analisados os processos que levaram à adoção da política de cotas pelas IES, a previsão de avaliação, a concepção de avaliação utilizada por cada instituição e são identificados e analisados documentos e relatórios resultantes dos processos avaliativos.

Para elaboração dos critérios foram consideradas as produções de Scriven (2009), Stufflebeam (1981; 2001; 2011) e do Joint Committee (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Os critérios que compuseram esta meta-avaliação foram:

- **Precisão:** está centrada nas *intenções/objetivos da avaliação* e está relacionado aos resultados que a avaliação primária chegou. A pergunta desse critério é: os resultados atendem ao que foi previsto para a avaliação?
- **Importância dos dados:** aqui a questão norteadora é a *seleção dos dados*. Este critério parte do pressuposto de que uma avaliação pode requerer uma ampla gama de dados, no entanto, apenas uma parte desses dados pode ser reunida. Isso mostra a importância da formação em avaliação, uma vez que a pessoa que avalia deverá escolher os dados mais úteis para os propósitos da avaliação, ou seja, os dados mais significativos.
- **Confiabilidade:** a questão norteadora que permeia este critério é *instrumentos de coleta e análise dos dados* e mostra se os dados foram apropriadamente analisados e produziram conhecimento para o público interessado.
- **Credibilidade:** está relacionada à *formação e relação das avaliadoras e dos avaliadores com a política*. Para atender a este critério é necessária a realização de uma avaliação imparcial, processos claros, pessoas capacitadas e idôneas.
- **Relevância:** diz respeito ao *planejamento da avaliação* e deve responder à questão: em que medida o planejamento da avaliação respondeu aos objetivos propostos e aos pedidos de informação feitos pelo público?
- **Disseminação:** está relacionada à *comunicação dos resultados da avaliação às partes interessadas*. Este critério é cumprido quando todas as pessoas que precisam dos resultados da avaliação de fato os recebem e utilizam.

- **Custo/eficácia:** este critério trata sobre a relação *custos x qualidade da avaliação* e permite identificar quanto a avaliação custou e se a qualidade foi afetada pela escassez de recursos ou se houve um gasto excessivo.

Houve a opção por estes critérios por considerar que representam passos fundamentais na seleção dos dados, tanto documentais quanto no roteiro das entrevistas.

Nenhuma meta-avaliação de políticas públicas pretende discutir sobre o sucesso ou fracasso das avaliações das políticas de cotas, ao contrário, se apresenta como uma ferramenta de reflexão sobre a avaliação.

Utilizando os critérios como guia, tanto na realização das entrevistas quanto na organização dos dados documentais, foram elencadas as questões norteadoras presentes no Quadro 2:

**Quadro 2** – Sistematização das questões norteadoras da meta-avaliação

META- AVALIAÇÃO
Intenções/objetivos da avaliação
Processo de discussão
Dificuldades
Potencialidades
Quem avalia (atores/relação com a política/formação)
Instrumentos de coleta e análise
Planejamento da avaliação
Disseminação dos resultados
Relação custos x qualidade

Fonte: A autora

As questões norteadoras foram então realocadas nos critérios, conforme Quadro 3

### Quadro 3 – Inserção das questões norteadoras da meta-avaliação por critérios

META-AVALIAÇÃO	
Precisão	Intenções/objetivos da avaliação
Importância dos dados	Relevância dos dados
Confiabilidade	Instrumentos de coleta e análise
Credibilidade	Quem foram os avaliadores
Relevância	Planejamento/Dificuldades/Potencialidades
Disseminação	Disseminação dos resultados
Custo/eficácia	Relação custos x qualidade

Fonte: A autora

O estado do Paraná possui sete IES estaduais e, destas, seis possuem política de cotas no período de realização desta meta-avaliação. Dentre estas, cinco implantaram cotas entre os anos de 2003 e 2008 e uma aprovou o sistema de reserva de vagas em 2017. A sétima instituição não tinha nenhum tipo de reserva de vagas.

As IES pertencem à Rede Estadual de Ensino Superior do Paraná e são mantidas pelo governo do estado. O estado do Paraná está localizado na Região Sul do Brasil, fazendo limites com os estados de Mato Grosso do Sul (noroeste), São Paulo (norte) e Santa Catarina (Sul); e com dois países da América do Sul: Argentina (sudoeste) e Paraguai (oeste). Atualmente o estado é o quinto no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nacional e possui rendimento nominal mensal domiciliar per capita de R\$ 1.398 (IBGE, 2017).

Com o maior número de universidades estaduais da Região Sul, as universidades paranaenses possuem diversos campi, favorecendo a interiorização da educação superior no estado. Segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico Social (IPARDES), os dados de 2016 mostram que no Paraná 20,3% das pessoas empregadas com mais de 14 anos possuem educação superior (PARANÁ, 2016).

Segundo o Censo 2010, 28,5% dos membros da população paranaense se autodeclararam negros (IBGE, 2017), mas no ano de 2015 o nú-

mero de pessoas matriculadas autodeclaradas negras nas universidades estaduais paranaenses foi de 9.590, de um total de 72.162 matrículas, ou seja, 13,8% (INEP, 2016).

Antes de iniciar a meta-avaliação propriamente dita é necessário retomar qual a concepção de avaliação aqui adotada.

A avaliação possui potencial político e ético com sentidos amplos e complexos (DIAS SOBRINHO, 2004), por isso os processos avaliativos têm condições de iluminar os caminhos e apontar possíveis correções e melhorias, numa perspectiva emancipatória.

A emancipação é um pressuposto cada vez mais presente nos estudos avaliativos por ser uma perspectiva que muito se ajusta aos propósitos da avaliação, já que este é um processo de mudança social e organizacional. A avaliação se associa ao sentido de emancipação mediante a compreensão dos intervenientes/significados atribuídos/produzidos no processo avaliativo, porque considera os aspectos micro, meso e macro sociais que influenciam no processo educativo. “Ela sempre se produz num espaço social de valores e disputas de poder, que constituem o centro das discussões públicas que a seu respeito se instauram” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 32).

A avaliação emancipatória se caracteriza como um amplo processo de descrição, análise e crítica de uma realidade no intuito de transformá-la, “ela está situada numa vertente político-pedagógica cujo interesse primordial é emancipador, ou seja, libertador, visando provocar a crítica, de modo a libertar o sujeito de condicionamentos deterministas” (SAUL, 2010, p. 65).

Afonso (1999) assinala que uma teoria como esta, pautada na valorização do conhecimento-emancipação, na intersubjetividade, na reinvenção da comunidade, na participação e na solidariedade, está im-

bricada a uma análise sociológica e visa compreender os aspectos globais que intervêm na avaliação, nos processos educativos e que, consequentemente, age em busca da emancipação.

A avaliação educacional não se confunde com a mera prestação de contas, não funciona tão somente como mecanismo de controle e mensuração. Por isso a avaliação de política de cotas vai além do controle ou prestação de contas, mas pode ser utilizada como instrumento que possibilita que os caminhos sejam corrigidos para que esta política pública seja o mais democrática possível.

Ao longo deste estudo observou-se que a adoção de políticas educacionais voltadas para o acesso à educação superior nas IES analisadas foi permeada por lutas e disputas. Então, tão importante quanto pesquisar e produzir conhecimento sobre as políticas de cotas é ampliar o universo teórico sobre a avaliação que é realizada dessas políticas, promovendo a discussão sobre os processos avaliativos, democratizando o conhecimento sobre avaliação de políticas públicas e difundindo modelos bem sucedidos de avaliação.

Importante ressaltar que o objetivo da política de cotas é diminuir as desigualdades existentes no acesso à educação superior, planejar e operar ações para promover a representação de pessoas que pertencem a grupos subordinados ou excluídos ao longo da história (BERGMANN, 1996). Nesse sentido, uma política de cotas se legitima se estiver alcançando a finalidade esperada, ou seja, reduzindo as desigualdades e proporcionando ao grupo beneficiado melhores condições de vida (MALISKA, 2009).

Ao falar em política de cotas é necessário que esta seja contextualizada, pois saber quais estratégias são mais ou menos eficazes depende de análises que devem levar em conta os valores culturais e as relações sociais presentes em cada sociedade, nos diferentes grupos, considerados

num determinado momento histórico, uma vez que as relações e valores também sofrem transformações (STROZENBERG, 1996).

Assim, uma forma melhor de refletir a questão talvez seja identificar quais ações podem se mostrar mais eficazes em diferentes contextos e em qual medida estas ações promovem melhores condições de acesso à cidadania, aos recursos econômicos políticos sociais e culturais. Só então estas estratégias podem ser consideradas legítimas estratégias de ação afirmativa (STROZENBERG, 1996).

Houve um processo de adequação, pois, conforme o Quadro 4, verificou-se que duas IES não realizaram processos avaliativos.

**Quadro 4** – Avaliação da política de cotas nas IES pesquisadas

COMPARATIVO ENTRE OS MODELOS DE POLÍTICA DE COTAS NAS IES			
IES	Início	Modelo	Avaliação
Serpente	2004	Estudantes de escola pública; Estudantes negras e negros de escola pública; Estudantes negras e negros com outros percursos formativos;	SIM
Geógrafo	2010	Estudantes de escola pública	SIM
Rei	2006	Estudantes de escola pública; Estudantes autodeclaradas negras e negros de escola pública;	SIM
Astrônomo	2008	Estudantes de escola pública;	NÃO
Vaidoso	2008	Estudantes de escola pública.	NÃO

Fonte: A autora

Analisando a *vida* da política de cotas nas instituições verificou-se que cada IES criou seu modelo próprio. As políticas afirmativas não dizem explicitamente o que e como fazer. O conceito de política afirmativa indica caminhos que podem ser seguidos, assim, cada instituição delineou suas ações afirmativas e esta ação está relacionada ao contexto histórico, concepções, recursos, etc.

Em estudo realizado por Daflon, Feres e Campos (2013) no ano de 2013, 70 universidades públicas brasileiras adotavam ações afirmati-



vas: 85% possuíam sistema de cotas, bonificação ou acréscimo de vagas para egressos de escola pública; 58% das universidades tinham ações voltadas para pretos e pardos; e 51% das instituições contavam com ações afirmativas para indígenas. Além destas, o estudo cita ações voltadas para pessoas com deficiência e outros grupos específicos.

As IES meta-avaliadas também refletem essa diversidade de modelos, pois cada uma desenhou sua política conforme as condições e realidade em que estavam inseridas. Na fala das pessoas entrevistadas, o modelo de política afirmativa adotado foi o *modelo possível*. Nas IES Serpente e Rei foram adotadas cotas sociais e raciais, na IES Geógrafo cota social e nas IES Astrônomo e Vaidoso cotas para escola pública.

Em sua primeira Resolução a IES Serpente destinou o máximo de 40% das vagas para pessoas que tivessem cursado o ensino fundamental II e médio em escola pública e, destas, até 20% para pessoas negras. Em Resolução publicada em 2017, os percentuais foram revistos, sendo que 45% do total de vagas foram destinados para cotas nos concursos vestibulares e Sistema de Seleção Unificada (SISU), destas: 20% para escola pública, 20% para pessoas negras de escola pública e 5% para pessoas negras com outros percursos de formação.

Na IES Rei inicialmente foi destinada cota de 10% das vagas para estudantes que tivessem cursado o ensino médio em escola pública e, no mínimo, 5% das vagas para estudantes negras e negros que tivessem cursado o ensino médio em escola pública. A Resolução estabelecia ainda que esses limites mínimos seriam aumentados em 5% a cada ano de duração da política para estudantes de escola pública e 1% para estudantes negras e negros. Em nova Resolução de 2013, os percentuais de cotas dos vestibulares ficaram estabelecidos em 50% para estudantes que tivessem cursado de forma integral o ensino fundamental e médio em escola pública, e, destas, 10% para estudantes negras e negros.

A IES Geógrafo estabeleceu cotas sociais de 20% em seus exames vestibulares para estudantes que tivessem cursado integralmente o ensino fundamental e médio em escola pública.

Na IES Astrônomo, na primeira Resolução referente às cotas, foram destinadas 20% das vagas anuais de cada curso, turno e local de funcionamento para estudantes que tivessem cursado o ensino médio em escola pública. No ano de 2014 a IES modificou seus processos de seleção: 50% pelo sistema do governo federal, o SISU, e 50% por processos seletivos próprios, sendo que o sistema de cotas (escola pública) foi mantido apenas para o SISU, em 20%. Cabe ressaltar um ponto em comum entre a IES Geógrafo e Astrônomo: todas as pessoas aprovadas eram dispostas em lista única, conforme desempenho até o limite de 80% das vagas, sendo que os 20% restantes das vagas são preenchidas em ordem de classificação, o que permite que a pessoa classificada possa ingressar na educação superior na ampla concorrência, se obtiver nota suficiente.

A IES Vaidoso definiu o percentual de 40% das vagas em cada curso para estudantes que tivessem cursado o ensino fundamental II e médio em escola pública. Em 2013 a IES também aderiu ao SISU em 50% de suas vagas e manteve 50% para processos seletivos próprios. Nesta instituição, 25% das vagas são reservadas ao sistema de cotas para estudantes de escola pública e 25% vagas para ampla concorrência, tanto no SISU quanto nos processos seletivos próprios. Outra alteração foi a exigência somente do ensino médio em escola pública para estudantes que concorriam por cotas.

As IES Geógrafo e Astrônomo possuíam os menores índices de percentuais de reserva de vagas dentre as universidades analisadas. Entendendo-se que as cotas favorecem a democratização da educação superior (SOUZA; BRANDALISE, 2015), a redução no número de vagas reservadas diminui a possibilidade de democratizar o acesso, ou seja, embora haja uma reserva de vagas, essas podem ser insuficientes para propiciar grandes alterações na estrutura social.

Observou-se ainda que houve dificuldades na produção do texto que implantou a política de cotas nas IES. Os textos das políticas de cotas nas IES investigadas são representados pelas Resoluções Universitárias e Portarias que, assim como outras legislações, apresentam contraditoriedade e presença de termos que resultaram das disputas e acordos presentes no momento de sua formulação e que apresentaram consequências que podem ser observadas na prática vivenciada diariamente.

Na IES Serpente, esta dificuldade com relação ao texto escrito foi marcante. Uma entrevistada relatou que, no dia da votação do texto da política de cotas no Conselho Universitário, docentes e Movimento Negro estavam na luta, motivando as pessoas presentes e acabaram não percebendo a forma como o texto foi escrito e aprovado.

E se colocou uma palavrinha, que é a palavra *até*. Ou seja, *até* 40% e *até* metade das vagas para negros. Essa palavra, *até*, significa proporcionalidade<sup>8</sup> ao número de inscritos. Isso não foi debatido, não foi discutido antes e durante a reunião (IES Serpente Entrevistada B).

A entrevistada explicou que as pessoas presentes que apoiavam a política só perceberam essa questão na ocasião do primeiro vestibular com cotas, pois havia apenas duas aprovações no curso de Medicina, quando eram esperadas 16.

Ficamos surpresos quando notamos que ingressaram somente dois. Foi a partir daí que nos disseram “Não, é proporcional ao número de inscritos, então vai depender do número de inscritos” (IES Serpente Entrevistada B).

Na IES Geógrafo a produção do texto demandou tempo, considerando as particularidades que o modelo adotado possui. A Resolução que

---

<sup>8</sup> Nos documentos pode-se observar que essa característica da proporcionalidade esteve presente tanto na IES Serpente quanto na IES Rei em suas primeiras resoluções. Com as alterações posteriores essa condição foi retirada, permanecendo um índice fixo de cotas.

implantou o sistema de cotas foi aprovada em 2007, no entanto a Resolução que estabelecia os critérios para regulamentação e implantação das cotas foi aprovada somente no ano seguinte e a Resolução e Portaria com os procedimentos operacionais foram aprovadas em 2009. A mora na escrita da legislação institucional que implantou a política de cotas está relacionada ao modelo de cotas sociais da instituição.

Nesta IES a cota social era destinada a quem tinha estudado o ensino fundamental e médio completos em escola pública e famílias com renda *per capita* de até 1,5 salário mínimo nacional. Isso demandou a elaboração de critérios, formulários e procedimentos para organizar o processo e evitar fraudes.

Dentre as dificuldades encontradas surgiu nos depoimentos uma questão bastante relevante quando se trata sobre política de cotas: as condições de permanência. Na IES Geógrafo, na fase de produção do texto, o relator da minuta da resolução apontou a falta de proposição de ações de acompanhamento. Na minuta constava a expressão “estudantes em desvantagem socioeconômica” e, nesse raciocínio, quem ingressasse por cotas não teria condições financeiras próprias para permanecer na educação superior. Para o relator a falta de apoio certamente resultaria em evasão.

Os processos da IES Vaidoso mostram um embate dessa mesma natureza. Nas primeiras minutas constava um artigo que atribuía à universidade a responsabilidade de destinar recursos financeiros e implementar medidas de apoio e acompanhamento sociopedagógico à cotistas. Esse artigo foi retirado após parecer da assessoria jurídica da IES, o qual é composto por vários questionamentos. Um dos trechos do parecer diz:

Ora, qual é o fundamento legal para que a universidade destine recursos financeiros aos cotistas? Será que uma previsão desta natureza não extrapola os fins da universidade? Será que com esta destinação a

IES Vaidoso deixará de ser uma instituição de ensino superior para ser uma instituição assistencialista? Estes recursos serão provenientes de que orçamento? Próprio? [...]. Com relação as medidas de apoio e de acompanhamento sociopedagógico, entende ser necessário fazer menção de como se dará. Simplesmente fazer uma previsão sem que se tenha a forma de concretizá-la, não faz sentido.

Nesse trecho percebe-se o tom contrário e de resistência que traz como pano de fundo a não compreensão do que são, porque são necessárias as cotas e qual a função das ações de acompanhamento e permanência. O relato foi considerado pelos responsáveis pela produção do texto, e conforme apontado, a questão da permanência foi retirada, não aparecendo na produção da resolução do sistema de cotas da IES Vaidoso.

O sucesso precisa ser a consequência do acesso. Acesso e permanência são questões que caminham lado a lado, daí a pertinência em falar sobre propostas que aumentem o número de estudantes capazes de ingressar, permanecer e concluir os cursos de graduação nas universidades públicas (JANOÁRIO, 2013).

O acesso é um primeiro passo para a democratização da educação superior, contudo a permanência é condição preponderante para que a verdadeira democratização aconteça e, para isso, é necessária a existência de ações institucionais. Nos textos escritos e aprovados referentes à política de cotas nas IES analisadas, existe um silenciamento sobre ações concretas e efetivas que favorecessem a permanência.

Nas resoluções que implantaram as cotas de todas as instituições havia um artigo que tratava sobre o acompanhamento e avaliação da implementação do sistema de cotas, no entanto, esse acompanhamento não implicava ação institucional para favorecer a permanência, mas sim uma forma de avaliar a eficácia das cotas.

O principal fator que dificulta a permanência na educação superior é a vulnerabilidade econômica. Outros aspectos também podem ser destacados como fundamentais para que haja permanência com qualidade, são estes: biblioteca com acervo atualizado, corpo docente qualificado, incentivo à pesquisa, incentivo aos esportes, realização de encontros e simpósios, maior atenção aos cursos com menor concorrência nos concursos vestibulares (licenciaturas e noturnos), adequação das propostas pedagógicas (prática profissional), aumento do número de vagas, oferta de aulas para adaptação de conteúdos a estudantes ingressantes, ações institucionais contra o preconceito, discriminação e racismo, maior divulgação dos cursos para estudantes do ensino médio, entre outras ações (SOUZA, 2012).

Ainda com relação às dificuldades encontradas os depoimentos apontaram a falta de avaliação e acompanhamento das reservas de vagas. Todos os depoimentos que apresentaram essas expressões fazem parte da IES Astrônomo e Vaidoso.

Zoninsein (2006) atenta para a importância de existirem programas de avaliação e acompanhamento das políticas de cotas para propiciar a permanência com qualidade de estudantes cotistas na educação superior. Cabe às instituições implantarem processos avaliativos e de acompanhamento da política no meio universitário, a fim de garantir a efetividade da política.

Também o Ministro Ricardo Lewandowski (2012, p. 47), em seu relato sobre a ADPF 186, afirma que as políticas afirmativas “(iii) [...] prevêm a revisão periódica de seus resultados”. Ainda destacando a importância de mecanismos de avaliação e acompanhamento das políticas de cotas, a Lei 12.711 (BRASIL, 2012b), em seu artigo 6º, cita que a política será avaliada e o Decreto 7.824/2012 (BRASIL, 2012a), em seu artigo 6º, institui o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino

Técnico de Nível Médio. Isso mostra que há reconhecimento sobre a importância dos processos de avaliação.

Todas as universidades que fizeram parte desta pesquisa em suas resoluções de implantação do sistema de cotas fizeram a previsão de avaliação e acompanhamento. Contudo, não foram todas que efetivamente acompanharam a política: três instituições fizeram avaliação, sendo que apenas duas avaliaram no sentido de acompanhamento periódico.

Esse é um dado preocupante quando se fala em política pública, pois tais processos avaliativos fomentam as discussões no campo acadêmico, científico e político, a fim de se compreender o impacto das políticas públicas e, especificamente, das políticas educacionais, na democratização da educação superior.

A avaliação não é um ato neutro, uma vez que, sendo prática social, carrega consigo questões éticas, políticas e sociais. Da mesma forma, a não realização de avaliação também diz alguma coisa. Dentre outras razões que levam à não realização de avaliação e/ou divulgação dos dados, Silva e Pacheco (2013) elencam a dificuldade de acesso aos dados e a confiabilidade de sua produção. Jocélio Teles Santos (2013) cita o receio de tornar públicos os resultados negativos ou ainda, a reação da mídia/comunidade universitária frente aos resultados.

Conforme elencado a avaliação de políticas públicas vem no sentido de possibilitar o fortalecimento e a recondução dos caminhos. Quando realizada de forma consciente a avaliação traz benefícios, tais como a compreensão sobre o objeto avaliado, o reconhecimento das fragilidades existentes, permitindo uma retomada dos objetivos iniciais e novas definições no processo de gestão. Avaliar não é só o cumprimento de uma determinação, mas uma escolha.

Mesmo a política de cotas estando implantada, ainda há uma tensão política em torno dela e que se reverbera nos processos de avaliação

e acompanhamento. Essa tensão não se manifesta em conflitos abertos, mas é subjetiva ao discurso institucional (SANTOS, 2013).

Antonio Gomes da Costa Neto (2015), em artigo que analisou IES federais no tocante à operacionalização da Lei 12.711 com relação ao acompanhamento e avaliação da política de reserva de vagas, constatou a inexistência de relatório de monitoramento, acompanhamento e avaliação, sem justificativa do MEC para a não realização.

Destaca-se mais uma vez a tensão que envolve esse tipo de avaliação, as tensões, conflitos e ambiguidades que se refletem na não-realização. As forças que se contrapõem no ambiente político, as alianças, a concepção de democratização impõe que a avaliação seja compreendida enquanto instrumento político (DIAS SOBRINHO, 2003a; DIAS SOBRINHO, 2003b; DIAS SOBRINHO, 2004). Nesse sentido, a avaliação da política de cotas deveria servir para desvelar questões relacionadas ao seu funcionamento para que fossem aprimoradas, de forma que os recursos públicos fossem destinados efetivamente para promoção da igualdade.

Embora haja no discurso de parte das pessoas entrevistadas de que a política é efetiva e atende ao que foi proposto, ficou claro que a política de cotas ainda não está plenamente incorporada, compreendida e aceita pela totalidade da comunidade universitária, que de certa forma reflete a sociedade mais ampla. Isso porque há a preocupação de que, havendo uma avaliação negativa, a cota seja questionada ou até mesmo extinta caso haja resultados negativos, uma vez que boa parte da comunidade universitária (assim como a sociedade) é contra as cotas.

Entende-se que houve ainda uma segunda razão para a não-realização de avaliações: a falta de cultura de avaliação nas instituições brasileiras. Essa afirmação pode ser inicialmente questionada, ainda mais no contexto do Estado-avaliador.



A perspectiva da prática avaliativa nas instituições, imposta pelo Estado-avaliador, muitas vezes é encarada como uma questão administrativa ou técnica e isso deixa uma grande lacuna nos processos institucionais (AFONSO, 2013; VIANNA, 2013). Grande parte das avaliações hoje são realizadas para ranqueamento e tomam fins de comparação entre instituições não-comparáveis entre si. Essa obsessão e expansão da avaliação ocorre, muitas vezes, de forma acrítica (AFONSO, 2013).

A avaliação ocorre com fins de controle e fiscalização para atingir a qualidade, e essa perspectiva da avaliação contribui para a ausência de reflexão sobre os processos. Por isso, esse tipo de avaliação, muitas vezes realizada de forma mecânica, não é objeto de produção de conhecimento com potencial para a emancipação e não serve como elemento constitutivo das transformações sociais.

Conforme já apontado a avaliação tem o poder de contribuir na tomada de consciência, por isso acredita-se que o processo de avaliação de uma política pública como a política de cotas, amparado em uma teoria que busque a transformação das relações sociais, tem maiores chances de alcançar condições para se atingir a igualdade e a democracia. Inclusive, os resultados de uma avaliação realizada enquanto instrumento de regulação, podem ser usados para emancipação, mas a condição para que isso ocorra é que os sujeitos compreendam o verdadeiro sentido da avaliação ao utilizá-los. Isso mostra o potencial da avaliação.

Nos depoimentos foi apontado que uma grande dificuldade para realização de avaliações está relacionada a recursos (humanos e financeiros) e questões relacionadas ao tempo. Os depoimentos não afirmam que a avaliação da política de cotas é desnecessária, ao contrário, observou-se que a avaliação teve sua importância reconhecida, mas contraditoriamente não foi realizada.

Ainda nos depoimentos apontaram que não houve dificuldades na implantação e implementação das políticas de cotas. Este é um grande indicativo da falta de cultura de avaliação, justificada por falta de condições.

[...] essa política de inclusão de oriundos de escola pública foi exitosa no âmbito da IES Astrônomo e foi exitosa também no contexto nacional (IES Astrônomo Entrevistado A).

Naquilo que foi aprovado, foi realizado plenamente. [...] a política está plenamente implantada e em plena execução (IES Astrônomo Entrevistado B).

Tanto foi realizada politicamente que ela se mantém até hoje (IES Vaidoso Entrevistado A).

Acredito que dessa forma como está sendo contemplada a possibilidade de pessoas terem mais acesso à instituição (IES Vaidoso Entrevistado B).

Embora os depoimentos afirmem que a política de cotas teve êxito em sua execução, não existem dados que comprovem essa afirmação. Isso nos leva a reiterar que não há a compreensão da avaliação como instrumento que possibilita a melhoria dos processos, ou seja, a não-cultura de avaliação está enraizada.

Se não houver avaliação e acompanhamento de política de cotas com ênfase na melhoria dos processos para promoção da igualdade, não será possível desconstruir os argumentos contrários às políticas afirmativas. Com diálogo aberto, realização de acompanhamento, avaliação e análise dos resultados numa perspectiva emancipatória, será possível melhorar as políticas afirmativas em curso quanto à sua efetividade, em prol da construção de uma sociedade mais justa, democrática e igualitária.

Dentre as instituições que avaliaram suas políticas, a IES Serpente e Rei avaliaram periodicamente, já a IES Geógrafo realizou apenas um

momento de avaliação para correção e adequação, que contemplou a sistematização do processo de entrega dos documentos pessoais.

Os atores institucionais que participaram das discussões e produção do texto político nem sempre foram os mesmos que atuaram a política nas IES. Em alguns casos, a equipe designada para discussão e produção do texto se manteve, mas na maioria das instituições as pessoas que interpretaram a política foram outras. Mesmo assim, houve uma linearidade nos depoimentos que se coadunam ideologicamente quanto à adoção de política de cotas.

Frente às individualidades institucionais das políticas de cotas, a meta-avaliação com base nos critérios elencados está estruturada da seguinte forma: primeiramente são apresentados os aspectos contextuais das avaliações: previsão de avaliação, participação dos atores institucionais e classificação/tipificação das avaliações; e posteriormente é realizada a avaliação dos critérios selecionados: precisão, importância dos dados, confiabilidade, credibilidade, relevância, disseminação e custo x eficácia.

Esta organização permite refletir de forma contextualizada e dialética, pois as contradições, singularidades e significados são desvelados no processo contínuo de construção do conhecimento.

### **2.3 Dimensões Contextuais das Avaliações**

Conforme apontado, a meta-avaliação com base nos critérios contemplam apenas as IES Serpente, Rei e Geógrafo.

Na análise dos documentos referentes às avaliações percebeu-se que em todos há a previsão de avaliação, ainda que não houvesse uma regularidade temporal na realização dessas, ou seja, as avaliações não ocorreram tal como foram previstas.

Na primeira e segunda resolução da IES Serpente ficou estabelecido que a comissão de acompanhamento e avaliação da política de cotas apresentaria um relatório anual para os Conselhos Superiores. Embora a política tenha sido implantada em 2005, somente nos anos de 2008, 2009 e 2010 tais relatórios foram realizados publicados no *site* da instituição. Outro relatório só foi elaborado e publicado em 2017, referente aos anos de 2011 a 2016, ou seja, não foi anual conforme previsto. Este último relatório (publicado em 2017) não está disponível nos canais de acesso *online* da instituição, mas está disponível no processo de renovação da política. Já na terceira resolução a exigência de relatório passou a ser bianual.

A IES Geógrafo realizou apenas uma avaliação, no ano de 2010, isso porque, quando foram realizados os primeiros vestibulares com o sistema de cotas sociais a comissão responsável por receber e analisar os documentos comprobatórios de renda percebeu algumas dificuldades para operacionalizar esse processo.

Então, foi instituída a comissão institucional de avaliação, responsável por avaliar e aprimorar os procedimentos operacionais referentes à implantação do sistema de cotas sociais. Essa avaliação resultou em nova resolução e portaria. Não foi realizado acompanhamento com relação às notas, evasão, permanência, etc. A avaliação foi apenas no sentido de correção de rumos e não de acompanhamento.

A resolução que instituiu a política de cotas na IES Rei contemplou a composição de uma comissão para acompanhamento e avaliação. Houve ainda outra resolução para regulamentar as atribuições desta comissão, fixando mandato de um ano com apresentação de relatórios à Reitoria dentro dos prazos regulamentares.

O primeiro relatório de acompanhamento e avaliação da comissão na IES Rei foi publicado em 2008, referente aos resultados do ano

anterior. O relatório seguinte só foi publicado no final do ano de 2010, referente aos resultados de 2008 a 2010. Nos anos de 2011, 2012 e 2013 também foram publicados relatórios no *site* da Comissão Própria de Avaliação (CPA). Como a política tinha duração prevista de oito anos, em 2013 a política de cotas foi rediscutida no âmbito institucional e a partir de então, sob a vigência de nova resolução, não foram mais realizadas avaliações, embora estivessem previstas.

Na IES Astrônomo a primeira resolução previa a apresentação de relatório avaliativo bianual da política de cotas, com comissão instituída também a cada dois anos. No entanto, não houve processos avaliativos desde a implantação da política de cotas. Na segunda resolução referente à política de cotas não houve previsão de avaliação.

Já na IES Vaidoso ficou estabelecido em artigo da resolução de implantação das cotas que os colegiados de curso seriam os responsáveis por avaliar os resultados obtidos pelas pessoas que tivessem ingressado pelas cotas. Nesses relatórios anuais, deveriam ser contemplados aspectos que possibilitassem identificar dificuldades enfrentadas e sugerir ajustes e melhorias. Tais relatórios deveriam ser apresentados para o setor institucional responsável pela realização dos vestibulares.

Contudo, os relatórios não foram apresentados e o artigo referente à avaliação foi retirado da resolução em 2013. Em depoimento para a pesquisa uma entrevistada relatou que, a retirada da responsabilidade dos colegiados em avaliar, foi pela sobrecarga de atividades e não pela desvalorização do processo avaliativo. A entrevistada argumentou que, uma vez que a avaliação discente é uma das dimensões presentes nos projetos-pedagógicos dos cursos, a avaliação e acompanhamento de estudantes cotistas aconteceria na instituição.

Quanto à participação dos atores institucionais nos processos avaliativos, esta aconteceu em maior ou menor grau em cada instituição.

Nas entrevistas realizadas na IES Serpente houve o relato de mobilização da comunidade interna e externa: estudantes, docentes, funcionárias e funcionários, centros de estudo, sociedade civil, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Ministério Público, palestrantes.

Na IES Geógrafo não houve envolvimento de outros órgãos institucionais e a reformulação dos critérios operacionais foi discutida no âmbito da comissão encarregada para este fim. No entanto, a comissão recorreu à Receita Federal para estabelecer os critérios de renda familiar, a fim de evitar equívocos na interpretação das orientações e reduzir possibilidade de ações judiciais questionando o sistema de cotas.

Os depoimentos da IES Rei trouxeram o relato de que o processo de avaliação promoveu encontros entre a comissão avaliadora e estudantes cotistas (rodas de conversa, grupos focais). Contudo, embora a participação fosse muito estimulada, esta era bastante reduzida. O motivo apontado foi de que o fato de ter ingressado por cotas, por si só, constrangia, em virtude do preconceito experienciado por estudantes no âmbito institucional. Os discursos apontam ainda que órgãos institucionais, como colegiados e setores de conhecimento, participaram das avaliações. Nesta IES, Pró-reitoria de Graduação (PROGRAD) e Núcleo de Tecnologia de Informação (NTI) estiveram envolvidos no processo de avaliação, com a criação de um sistema informacional para acompanhamento estudantil.

As realizadas nas IES classificam-se como *ex-post*, pois ocorreram depois do projeto ser colocado em ação e possuíram a dimensão temporal de avaliação de processos, pois foram realizadas durante a prática da política. As avaliações foram de monitoramento, pois buscaram elementos que permitiram intervir e corrigir os rumos e desvios detectados. Na análise dos dados, observou-se que especialmente a avaliação da IES Geógrafo teve o objetivo de reorganizar as ações. Nas demais, a busca foi por desvelar as dificuldades que não foram percebidas durante a fase

de discussão e produção do texto e possibilitar que as políticas fossem corrigidas em momento oportuno.

Tipificando a avaliação em função de quem as realizou, o acompanhamento e avaliação nas IES foram internos, pois foram realizados por quem tinha envolvimento com a política. Nos relatórios das IES Serpente e Rei foi possível perceber uma tendência participativa, pois buscou envolver estudantes que ingressaram com a política de cotas, embora os depoimentos tenham trazido elementos que apontaram as dificuldades em envolver cotistas.

As avaliações realizadas nas IES Serpente, Geógrafo e Rei se mostraram em uma perspectiva ora quantitativa, ora qualitativa, com fins de diagnosticar avanços e dificuldades, promover o debate sobre cotas e racismo. Para tanto, utilizaram-se de métodos quantitativos e qualitativos combinados – depoimentos, análise de conteúdo, estatística –, possibilitando correções e organização de aspectos práticos da política.

Isso pode ser observado na IES Serpente, quando os relatórios de 2008 e 2009 apresentam dados referentes à situação acadêmica (ingresso, matrícula, aprovação/reprovação, evasão, desempenho), numa vertente que pende para o objetivismo. Em contrapartida, o Processo de reavaliação da política de cotas, no qual o relatório referente a 2010 está pensado, possuiu um viés mais subjetivo, assim como o relatório de 2017, onde foi possível observar instrumentos e procedimentos mais qualitativos.

A IES Geógrafo avaliou apenas um item da implantação, uma vez que durante o contexto da prática houve a necessidade de correção. Este talvez seja o motivo que mais estimula as pessoas a avaliar, pois, quando se identifica um problema, este demanda uma correção.

Na IES Rei existiram dois tipos de avaliações. Os relatórios disponibilizados para a meta-avaliação e que compreenderam o período entre

2008 e 2010 são qualitativos. No entanto, todos os relatórios disponíveis na página da CPA possuem um viés mais quantitativo, independente do período, com dados oriundos de sistema informatizado da instituição, sobre a situação acadêmica dos estudantes.

Os dados apresentados mostram que, embora haja a previsão de avaliação nos textos de todas as instituições, esta não foi realizada conforme foi preconizada. Isso reforça a ideia de falta de cultura de avaliação de políticas públicas e o não reconhecimento da importância da avaliação enquanto instrumento que proporciona melhorias nas políticas.

Historicamente as IES públicas sofrem com a escassez de recursos, tanto humanos quanto materiais. No entanto, retirar a necessidade de avaliação do texto da política, como no caso da IES Vaidoso, com argumento de excesso de atividades docentes não justifica a não realização de avaliações. A avaliação precisa ser repensada para que as condições sejam criadas ao invés de ser silenciado o debate. Esse silenciamento favorece que a avaliação nunca encontre um lócus favorável, enquanto elemento de produção de conhecimento.

Quanto à participação, embora tenha sido pequena nos momentos avaliativos, é sempre fundamental que seja estimulada no âmbito institucional, pois somente com a participação os preconceitos podem ser trazidos para discussão, com vistas à sua erradicação.

Apresentadas as dimensões que contextualizam a realização das avaliações na IES, os dados mostraram que estas tiveram características de movimento e, em maior ou menor grau, o que estabeleceu diálogo com os textos escritos. Em continuidade, este estudo segue para a avaliação das avaliações, conforme os critérios estabelecidos.



## 2.4 Precisão

Neste critério a questão norteadora foi “intenções/objetivos da avaliação”. A precisão permite revelar se os resultados atendem ao que foi previsto para a avaliação e responde a seguinte questão: a avaliação respondeu aos objetivos propostos?

De acordo com as entrevistas, os objetivos que permearam as discussões para implantação da política de cotas nas universidades estaduais paranaenses foram: incluir a pessoa negra na universidade; democratizar o acesso à universidade para estudantes de escola pública. Estes objetivos, combinados ou individualmente, podem ser observados nos textos escritos das IES Serpente e Geógrafo. A IES Rei não apresentou os objetivos da política em seu texto escrito, mas os trouxe nos processos institucionais referentes à política de cotas.

A IES Serpente apresentou nos relatórios oriundos das avaliações a finalidade da comissão de acompanhamento e de avaliação da implementação da política de cotas. O Quadro 5 mostra os objetivos dos anos de 2008 e 2009:

**Quadro 5** – Objetivos/Intenções das avaliações da política de cotas na IES Serpente nos anos de 2008 e 2009

OBJETIVOS DAS AVALIAÇÕES	
IES Serpente	
2008	Analisar o comportamento de estudantes cotistas durante sua permanência
2009	Analisar a trajetória acadêmica de estudantes cotistas, durante sua permanência na instituição

Fonte: A autora

Ambos os relatórios são referentes a avaliações quantitativas. Em 2010, houve a publicação de um relatório exclusivamente quantitativo com dados referentes à classificação no vestibular, matrícula e desempenho acadêmico, que foi anexado ao processo de renovação da política

de cotas. Esse processo contou com diversos momentos e ações, sendo o relatório quantitativo apenas um dos instrumentos utilizados para reavaliação. No Quadro 6 é possível identificar a intenção desse processo, assim como da avaliação realizada no ano de 2017:

**Quadro 6** – Objetivos/Intenções das avaliações da política de cotas na IES Serpente referentes aos anos de 2010 e 2017

OBJETIVOS DAS AVALIAÇÕES	
IES Serpente	
<b>2010</b>	Ampliar as discussões junto às bases, envolvendo o maior número possível de pessoas, a partir do conhecimento dos resultados das avaliações sobre o sistema de cotas
<b>2017</b>	Apresentar dados relacionados ao desempenho de estudantes do sistema de cotas Verificar a evolução das avaliações externas no período referente à vigência da política de cotas

Fonte: A autora

A avaliação de 2017 contemplou análises quantitativas e qualitativas referentes aos dados de matrícula, permanência, evasão, desempenho acadêmico e políticas de permanência e mostrou que a adoção do sistema de cotas não prejudicou nem a melhoria da nota da instituição no IGC, nem a posição relativa da universidade frente às demais instituições.

Nos documentos da IES Geógrafo também consta qual foi o objetivo da comissão institucional de avaliação: avaliar e aprimorar as propostas apresentadas pela comissão de aferição, bem como encaminhar e regulamentar as mesmas. Lembrando que os critérios para comprovação de renda familiar per capita não estavam claros nas regulamentações referentes às cotas sociais na instituição, o que resultou no ingresso de estudantes que não se enquadravam no sistema de cotas proposto e, conseqüentemente, ocorreram declarações de má fé, denúncias e processos judiciais requerendo o direito à vaga. Por isso, foi necessária uma correção nos critérios de operacionalização do sistema de cotas.

Na IES Rei foram publicadas duas resoluções universitárias (2007 e 2014) aprovando o regimento interno da comissão de acompanhamento e avaliação de política de cotas, cujos objetivos eram:

- Levantar dados sobre a vida acadêmica de estudantes com matrículas pelo sistema de cotas;
- Proceder análise relativa aos resultados da política de cotas;
- Fornecer subsídios à PROGRAD, para a proposição de eventuais normas e encaminhamentos aos órgãos interessados na avaliação da política de cotas implantada;
- Dar conhecimento à comunidade acadêmica dos reais resultados relativos à política de cotas adotada;
- Apresentar à reitoria, dentro dos prazos regulamentares, relatório circunstanciado sobre a implementação de políticas de cotas.

O Quadro 7 apresenta os objetivos das avaliações referentes aos anos de 2008 e 2010:

**Quadro 7** – Objetivos/Intenções das avaliações da política de cotas na IES Rei referentes aos anos de 2008 e 2010

OBJETIVOS DAS AVALIAÇÕES	
IES Rei	
2008	Apresentar um estudo com dados quantitativos e qualitativos referentes ao desempenho dos candidatos nos vestibulares por cotas, as vivências dos acadêmicos cotistas, o desempenho dos matriculados ingressantes e representações dos alunos de escolas públicas sobre o sistema de cotas
	Apresentar ideias e sugestões para a consideração dos conselhos superiores no sentido de avaliar a política, sua continuidade, expansão e aperfeiçoamento
2010	Apresentar os resultados quantitativos da avaliação
	Conhecer a política de cotas na universidade e como ela se efetiva
	Diagnosticar a percepção discente e docente sobre a política de cotas quanto ao desempenho acadêmico, adaptação acadêmica, integração, conhecimento de bolsas de iniciação científica e de extensão e participação em programas de incentivo à pesquisa e à extensão

Fonte: A autora

Os relatórios publicados em 2008 e 2010 apresentaram dados e análises quantitativas e qualitativas. O relatório de 2010 possui 4 volumes, sendo o volume 1 um relatório-síntese das atividades desenvolvidas; volume 2, relatório da avaliação quantitativa dos dados obtidos por meio dos relatórios dos sistemas informacionais; e, por fim, os volumes 3 e 4 são referentes aos dados qualitativos da percepção discente e docente, respectivamente, sobre a política de cotas na instituição. Já os relatórios das avaliações publicados em 2011, 2012 e 2013, com viés mais quantitativo, apresentaram objetivo de: constituir referencial para análise da política de cotas pelas diferentes instâncias da instituição, ajudando na tomada de decisões acerca da política, no planejamento e na efetivação de ações a ela relacionadas.

No tocante às intenções de atores institucionais com a realização da avaliação nas IES Serpente e Rei, na análise do conteúdo dos depoimentos observou-se a recorrência de três termos/expressões, como pode ser observado no Quadro 8:

**Quadro 8** – Termos/Expressões identificadas nos depoimentos referentes ao critério Precisão

AVALIAÇÃO	
Questão Norteadora	Termos/Expressões
Intenções/objetivos da avaliação	Ampliar o período de vigência
	Acompanhar
	Legitimar

Fonte: A autora

O termo “acompanhar” teve grande recorrência nos depoimentos das IES Serpente e Rei, no sentido de identificar avanços e corrigir dificuldades das políticas avaliadas. Conforme já destacado em outros momentos, o acompanhamento faz parte da avaliação formativa. Nestas duas instituições, o acompanhamento foi um dos componentes da avaliação, ou seja, ocorreu para monitorar o desenvolvimento da política

e apresentou dados relevantes para a reavaliação. Já na IES Geógrafo a avaliação caminhou para fazer as correções necessárias, ou seja, o objetivo foi de melhorar a condução das ações práticas direcionadas.

A expressão “ampliar o período de vigência” apareceu nos depoimentos da IES Serpente, já o termo “legitimar” foi observado nos depoimentos das IES Serpente e Rei. A ocorrência dos termos e expressões presentes no Quadro 8 mostra que houve parcialidade na elaboração dos objetivos, porque buscaram a ampliação do período de vigência e legitimação das políticas de cotas antes de obter os resultados pela avaliação. Isso nos leva a refletir sobre o porquê desta parcialidade.

A avaliação é uma construção histórica e social que está inserida nos núcleos do poder. Ousa-se afirmar, inclusive, que a avaliação é poder, por isso estudar as estratégias avaliativas exige a compreensão dos complexos processos de produção de tais relações. Para Afonso (2009), esta é uma função simbólica da avaliação, a legitimação política, pois é particularmente importante em determinadas conjunturas socioeconômicas específicas.

Nessa empreitada, é necessário ter clareza quanto à concepção de homem, de mundo e de sociedade que se quer construir. Em um processo avaliativo, se os sujeitos avaliadores têm uma visão mais crítica e emancipatória, a avaliação buscará a redução das desigualdades, entretanto, se os avaliadores têm uma visão mais positivista e meritocrática, a avaliação será mais restrita e reprodutora das desigualdades.

As ações afirmativas trazem em seu bojo a característica da temporalidade, uma vez que o objetivo destas é durar até que sejam reduzidas as desigualdades. Grande parte das IES que adotaram cotas estipulou em média 10 anos para vigência desta política. Contudo, esse é um período muito curto para que sejam superadas as barreiras de acesso, racismo, desigualdades e o sentimento de auto-exclusão pelos estudantes.

No estudo de ações afirmativas, é necessário compreender que cada tipo de ação afirmativa tem uma característica específica, e as cotas nas universidades se justificam enquanto houver desigualdade. No contexto e nas condições em que as cotas foram aprovadas nas IES paraenses, a política de cotas ainda encontra resistência institucional e social, pois esta não é compreendida e aceita pela totalidade da comunidade universitária. Havia o temor de que, caso a avaliação fosse realizada de forma completamente idônea, sem o enviesamento para sua continuidade, poderia haver uma brecha nos argumentos e as cotas poderiam a qualquer momento, sob qualquer justificativa, serem extintas.

Ressalta-se, ainda, que os resultados que as políticas de cotas produziram por vezes apresentaram certa fragilidade em seus primeiros anos de duração, mas isso não quer dizer que não foram relevantes. Ao contrário. É fundamental considerar que frente a séculos de exclusão dificilmente os quadros de acesso e ingresso na educação superior por classes historicamente alijadas de seus direitos mudem em um período de 10 anos. Por isso, há a necessidade de que as ações afirmativas tenham um período de duração maior.

Dessa forma, a avaliação da política de cotas nas IES Serpente e Rei foi realizada no intuito de fortalecer e legitimar a política, pois há a compreensão por parte das equipe de avaliação de que a política de cotas reduz as desigualdades. Concordando com Dias Sobrinho (2003a), não se pode compreender a avaliação em abstrato, já que é uma produção social e histórica conectada a outras produções sociais e históricas com as quais mantém relações interativas. As compreensões de homem, de mundo e de sociedade que cada pessoa traz conseguem alterar os quadros institucionais e atribuem significados e sentidos específicos à avaliação.

Importante destacar que os objetivos propostos para as avaliações das IES Serpente e Rei não estavam diretamente ligados ao objetivo proposto para as políticas de cotas em cada instituição. Destaca-se, ainda,

que os objetivos das avaliações da IES Serpente ora se apresentaram amplos, ora dificultaram compreender para que os resultados seriam utilizados. Como exemplo, observe-se o objetivo referente a 2008, que é similar ao de 2009:

- Analisar o comportamento dos estudantes cotistas durante sua permanência.

Este objetivo possibilita um questionamento: comportamento social ou acadêmico? Os relatórios de 2008 e 2009 apresentam apenas dados quantitativos referentes ao desempenho e situação acadêmica de estudantes. Esta fragilidade na escrita do objetivo pode ser explicada pela inexperiência em avaliação, pois, sendo a IES Serpente a primeira instituição estadual paranaense e uma das primeiras universidades do país a implantar política de cotas, a avaliação era tanto mais novidade quanto a própria política de cotas. Confirmando esta hipótese, observou-se nas avaliações seguintes uma maior maturidade na escrita dos nos objetivos.

Frente aos objetivos encontrados para realização das avaliações nas IES meta-avaliadas, apresenta-se aqui uma reorganização dos objetivos em comum encontrados das IES Serpente e Rei:

- Acompanhar a política de cotas na instituição;
- Analisar a trajetória dos acadêmicos cotistas quanto ao desempenho e vivência no ambiente universitário;
- Apresentar para a comunidade universitária os dados referentes à política de cotas;
- Oferecer subsídios para tomada de decisões acerca da política de cotas e das ações relacionadas;

Esta leitura permite afirmar que as avaliações atenderam parcialmente ao que foi previsto na fase de planejamento, pois, embora não tenham sido realizadas com a periodicidade prevista nas resoluções, o sistema de cotas foi acompanhado, e este acompanhamento permitiu a divulgação dos dados gerados, bem como influenciou decisões em âmbito institucional.

Entendendo que as políticas públicas se constituem em um processo contínuo de decisões, a avaliação é o ponto central do processo (CARVALHO, 2003). Isso foi percebido claramente na IES Geógrafo, pois o objetivo da avaliação nesta IES não teve relação com o objetivo inicial da política, mas corrigiu um item da implementação da política e o relatório da avaliação atendeu ao que foi proposto: regulamentação.

Para Gadotti (2005) o estabelecimento de objetivos faz da avaliação uma questão política, pois estes são capazes de constituir um processo de mudança qualitativa. Os objetivos analisados ofereceram subsídios para conhecimento e correção das ações e apresentaram dados que possibilitaram compreendê-las sob diferentes dimensões.

No entanto, as pessoas envolvidas nos processos avaliativos carecem de maiores estudos na área para que os objetivos sejam propostos com maior clareza e atendam às particularidades que a avaliação enquanto locus de produção de conhecimento possui.

## **2.5 Importância dos Dados**

Neste critério, a questão norteadora foi “seleção dos dados”. A análise desse critério parte do pressuposto de que, em uma avaliação, uma ampla gama de dados é potencialmente relevante. Entretanto, apenas uma parte desses dados podem ser reunidos e o avaliador seleciona os que serão mais úteis para os propósitos da avaliação. Para fazer isso,



precisa analisar a importância dos dados e, com base em seus próprios julgamentos e em seu público, escolher os dados mais significativos (STUFFLEBEAM, 2011).

A seleção dos dados nas IES foi feita com base em dimensões que cada comissão de avaliação entendeu serem importantes para responder aos objetivos propostos. Essa é uma característica intrínseca a todo ato avaliativo, pois a relevância é uma das propriedades fundamentais para seleção dos dados contemplados nas avaliações de políticas públicas. As dimensões possuem relação direta com os objetivos traçados para a avaliação, como observado no critério Precisão, e permitem identificar se os objetivos iniciais da política foram atingidos.

Os dados que compuseram as avaliações das IES Serpente e Rei tiveram natureza quantitativa e qualitativa, sendo selecionados, de maneira geral, sob perspectivas semelhantes. O Quadro 9 destaca a seleção dos dados pela IES Serpente em cada avaliação, e mostra que “desempenho” e “situação acadêmica” foram as dimensões mais avaliadas na IES Serpente. Já “políticas de permanência” foi considerada apenas em uma das quatro avaliações.

**Quadro 9** – Dados selecionados pela IES Serpente por avaliação

SELEÇÃO DOS DADOS	
IES Serpente	
2008	Desempenho acadêmico
	Situação acadêmica
	Bolsas de estudo
2009	Desempenho acadêmico
	Situação acadêmica
	Bolsas de estudo
2010	Convocação dos aprovados no vestibular
	Desempenho acadêmico
	Situação acadêmica
2017	Desempenho acadêmico
	Situação acadêmica
	Políticas de permanência

Fonte: A autora

É possível observar, no Quadro 10, que na IES Rei houve uma variação maior na seleção dos dados.

**Quadro 10** – Dados selecionados pela IES Rei por avaliação

SELEÇÃO DOS DADOS	
IES Rei	
2008	Desempenho nos vestibulares
	Vivência no ambiente universitário
	Desempenho acadêmico
2010	Desempenho acadêmico
	Adaptação acadêmica
	Integração acadêmica
	Conhecimento sobre programas de bolsas
2011 a 2013	Participação em programas de pesquisa e extensão
	Desempenho acadêmico
	Situação acadêmica

Fonte: A autora

O Quadro 11 faz um comparativo entre a IES Serpente e Rei das dimensões avaliadas em cada IES por ano de avaliação.

**Quadro 11** – Comparativo entre a IES Serpente e Rei das dimensões avaliadas por ano de avaliação

Dimensão	Ano	IES Serpente				IES Rei		
		2008	2009	2010	2017	2008	2010	2011 a 2013
Desempenho acadêmico		X	X	X	X		X	X
Situação acadêmica		X	X	X	X			X
Bolsas de estudo		X	X					
Convocação dos aprovados no vestibular				X				
Políticas de permanência					X			
Desempenho nos vestibulares						X		
Vivência no ambiente universitário						X		
Adaptação acadêmica							X	
Integração acadêmica							X	
Conhecimento sobre programas de bolsas							X	
Participação em programas de pesquisa e extensão							X	

Fonte: A autora

Ao realizar o cruzamento dos dados documentais e entrevistas, obtiveram-se, em cada dimensão, os indicadores que orientaram a seleção dos dados, conforme Quadro 12:

**Quadro 12** – Indicadores referentes às dimensões selecionadas pelas IES para as avaliações

DIMENSÕES	INDICADORES
Desempenho acadêmico	Desempenho nos concursos vestibulares
	Matrícula x Conclusão
	Médias Anuais
Situação acadêmica	Matrícula
	Abandono
	Aprovação
	Retenção
	Desistência
	Trancamento
Ações de permanência	Transferência
	Eventos com a comunidade universitária sobre a política de cotas
	Ações de combate ao racismo
	Bolsas
Integração acadêmica	Programas de reforço
	Adaptação ao ambiente acadêmico
	Participação em programas de pesquisa e extensão
	Qualidade de vida

Fonte: A autora

A avaliação do sistema de cotas na IES Geógrafo (por decorrer da necessidade de aprimoramento da portaria institucional que regulamentava a entrega da documentação de candidatas e candidatos para comprovação de renda para concorrer na cota social) não selecionou dados institucionais. Esta partiu de um despacho interno, feito pela comissão de aferição da documentação e estudantes ingressantes pelas cotas, que sugeria propostas de alteração dos procedimentos operacionais referentes à entrega da documentação.

A comissão de avaliação analisou a resolução que implantava o sistema de cotas sociais, a portaria vigente que estabelecia os procedimentos operacionais e fez reuniões entre a própria comissão de avaliação

e a Receita Federal, para que os critérios concernentes à entrega da documentação que comprovava a renda familiar de candidatas e candidatos fossem abrangentes, de forma a não dar brecha para oportunismos, mas não tão restritos a ponto de impedir que os objetivos das cotas fossem alcançados.

De maneira geral, os dados selecionados pelas instituições responderam aos objetivos propostos nos processos avaliativos. Importante enfatizar a expressão “de maneira geral”, já que as avaliações não tiveram uma regularidade na seleção dos dados. A recorrência mais significativa deu-se nas dimensões “desempenho acadêmico” e “situação acadêmica”. Essa diversidade na seleção dos dados indica que a preocupação das comissões de avaliação estava ligada, em maior grau, a duas preocupações que surgiram desde o início das discussões sobre a política de cotas no Brasil: desempenho acadêmico e eficácia/eficiência.

A primeira preocupação institucional foi quanto ao desempenho acadêmico, uma vez que este interfere diretamente nos índices de qualidade. O senso comum da sociedade brasileira apontava para um baixo desempenho de estudantes cotistas na educação superior e isso levava ao receio de perda da qualidade institucional. Por isso a preocupação em apresentar dados quantitativos sobre essa dimensão, analisando e comprovando que, superada a exclusão no acesso à educação superior, estudantes ingressantes por cotas encontram condições de aproveitamento educacional semelhantes às de estudantes não-cotistas para conduzir a graduação.

A segunda é com relação à eficácia e eficiência da política de cotas, no tocante aos índices de matrícula, evasão e conclusão. Conforme apontado, a eficácia indica se os objetivos da política estão sendo atingidos e a eficiência está ligada ao aproveitamento dos investimentos financeiros aplicados. Daí a importância de analisar a situação acadêmica, pois essa dimensão dará subsídios para saber se a política está sendo eficaz em

aumentar a representação de estudantes negras e negros e/ou de escola pública nos bancos universitários, e se ela está sendo eficiente, apresentando os índices de conclusão x matrículas, o que possibilita avaliar se os recursos públicos que são direta e indiretamente investidos nessa política vêm gerando os resultados esperados.

Entende-se, então, que os dados selecionados nos processos avaliativos das políticas de cotas são relevantes frente ao que foi proposto para as avaliações. Além disso, as dimensões e indicadores presentes nas avaliações destas IES apresentaram consonância com outros processos avaliativos institucionais, dados estes que muitas vezes são utilizados com fins de regulação no contexto do Estado-avaliador, e que, no entanto, na avaliação da política de cotas permitiram apontar fragilidades e potencialidades das políticas adotadas.

## **2.6 Confiabilidade**

No critério Confiabilidade, a questão norteadora foi “instrumentos de coleta e análise dos dados”. Este critério diz respeito à precisão dos instrumentos de coleta e análise dos dados. A confiabilidade mostra se os dados quantitativos e qualitativos foram apropriadamente analisados e produziram conhecimento sobre as políticas de cotas para o público interessado.

Analisando o relatório da IES Serpente referente à avaliação de 2008, os dados presentes se referem ao registro acadêmico de estudantes e estão relacionados às dimensões de desempenho acadêmico e situação acadêmica, e seus respectivos indicadores. Esta avaliação teve uma coleta de dados com caráter preponderantemente quantitativo, não havendo a presença de gráficos ou tabelas e utilizando análise estatística simples na discussão.

Na avaliação de 2009 os dados também foram exclusivamente quantitativos, com análise estatística simples e presença de gráficos e tabelas relacionadas às mesmas dimensões e indicadores que na avaliação anterior. No processo de reavaliação de 2010 houve realização de um fórum para debater a política de cotas, discussões em reuniões por centros de conhecimento, publicação de seção especial na página virtual da instituição com informações referentes ao sistema de cotas na IES e publicação de um relatório com os dados quantitativos, referente às dimensões de desempenho acadêmico e situação acadêmica. Em 2017, o processo de reavaliação contou com encontros que tiveram como objetivo realizar debates sobre a política de cotas e debates por centros de conhecimento. As falas dos sujeitos presentes nestes debates foram transcritas e analisadas com a metodologia de análise do conteúdo. Os dados estatísticos referentes ao registro acadêmico de estudantes foram considerados, traduzidos em gráficos e tabelas.

Na IES Geógrafo, os documentos que nortearam a avaliação foram: resolução de instituição do sistema de cotas, portaria com procedimentos operacionais e despacho com propostas de alteração dos procedimentos operacionais. Além disso, a Receita Federal foi procurada para assessoramento da comissão no tocante aos detalhes técnicos contábeis.

Os instrumentos de coleta e análise dos dados da avaliação referente ao ano de 2008 na IES Rei contemplam dados quantitativos com análise estatística referente às dimensões de desempenho acadêmico e situação acadêmica, e seus respectivos indicadores. Nessa avaliação, também foram realizadas reuniões com coordenações de curso, reuniões com estudantes cotistas, entrevistas com membros da banca de constatação de cotistas negras e negros, palestras com a comunidade interna e externa, questionários e entrevistas com estudantes do ensino médio. A análise dos dados qualitativos subsidiou as sugestões presentes nas conclusões, mas a metodologia de análise utilizada não aparece ao longo

do relatório. A avaliação de 2009 também utilizou o sistema de registro acadêmico de estudantes para coletar os dados quantitativos, além de grupos focais com estudantes cotistas, questionário *online*, evento de extensão com encontros com coordenadores de curso, estudantes cotistas, comunidade interna e externa. A análise dos dados da avaliação de 2009 utilizou procedimentos estatísticos e a metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo. As avaliações de 2011, 2012 e 2013 utilizaram dados quantitativos, com análise estatística e acréscimo de gráficos e tabelas. A análise dos dados nestas três últimas avaliações foi quali-quantitativa. A síntese dos instrumentos de coleta de dados encontrada nos documentos e depoimentos pode ser observada no Quadro 13:

**Quadro 13** – Instrumentos de coleta e análise dos dados

PERSPECTIVA	INSTRUMENTOS DE COLETA DOS DADOS	INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS
Quantitativa	Sistemas institucionais de registro acadêmico (indicadores de desempenho e situação acadêmica)	Análise estatística
Qualitativa	Encontros Seminários Grupo focal Questionários descritivos <i>online</i> Debates	Análise do Conteúdo Discurso do Sujeito Coletivo

Fonte: A autora

A análise do critério “Confiabilidade” tem relação direta com a “Importância dos Dados”, pois, embora um dado considerado importante efetivamente faça parte da avaliação, precisa ser coletado e analisado com rigorosidade para que tenha validade científica.

Com base na análise dos instrumentos utilizados foi identificado que as instituições partiram de métodos quantitativos para produzir conhecimentos mais objetivos acerca dos resultados das cotas, assim como das vivências de seus beneficiários. É inegável que dados quantitativos

analisados estatisticamente trazem confiabilidade às avaliações, pois buscam compreender as políticas e oferecer informações adequadas para possíveis intervenções.

Por outro lado, a presença de dados qualitativos indica que houve uma preocupação que foi além de resultados numéricos. Os instrumentos de coleta de dados na perspectiva qualitativa dizem muito sobre quais informações se deseja produzir e comprovam que a participação dos beneficiários da política e outros atores institucionais favorece o aprofundamento no conhecimento sobre políticas afirmativas e a função que as cotas exercem na sociedade.

Importante considerar que todos os processos estão sujeitos a limitações, algo natural de qualquer fenômeno. Na IES Geógrafo, a dificuldade relatada foi quanto à obtenção de dados para definição de valores monetários mínimos e máximos a serem declarados por estudantes cotistas, daí a participação da Receita Federal no estabelecimento de critérios. Dentre as dificuldades encontradas nos processos de coleta e análise dos dados, as pessoas entrevistadas nas IES Serpente e Rei apontaram:

- Dados quantitativos insuficientes;
- Dificuldade no acesso aos dados;
- Baixa participação dos estudantes cotistas nos encontros/reuniões.

Quanto às dificuldades relatadas nos depoimentos destaca-se a dificuldade de acesso aos dados, ou a falta destes, que foi um fator complicador para a realização da avaliação. Embora as comissões de avaliação tenham sido compostas por representantes de diferentes órgãos das instituições, muitas vezes os dados necessários estavam alocados em sistemas com acesso restrito. Os dados e as informações acerca de um programa ou política são fundamentais em um processo avaliativo, por



isso é importante que a previsão de produção de dados necessários às avaliações esteja presente desde a implantação da política.

Com relação à baixa participação de estudantes cotistas nos encontros, um entrevistado, em seu depoimento, apontou que a dificuldade desse retorno qualitativo se deu em função dos preconceitos revelados pela política de cotas e sofridos no ambiente institucional.

[...] esse cotista estava muito mais interessado em se invisibilizar, não se declarar como um cotista e provar o seu valor pela capacidade de estudo, pela capacidade de desempenho, mas não aparecer (IES Rei Entrevistado D).

O entrevistado enfatizou que a dificuldade na participação de cotistas nos encontros referentes aos processos de avaliação já é um dado para se avaliar, pois quando há tentativa de invisibilização é porque preconceitos no âmbito institucional foram revelados. Esse dado possibilita que estratégias de combate ao preconceito sejam pensadas, em busca da compreensão sobre os fundamentos das ações afirmativas e redução do racismo.

A intencionalidade subjetiva a cada comissão de avaliação determinou quais dados eram importantes, assim como quais metodologias deveriam ser utilizadas nas análises. Ficou claro novamente que a concepção de avaliação adotada, bem como quais conhecimentos a comissão considerou importantes produziram interferências na *vida* da política.

Compreendendo o ato avaliativo como uma ação permeada por influências internas e externas, como uma prática social permeada pela historicidade e concretude do contexto em que está inserida, as avaliações nas IES foram realizadas conforme as compreensões e possibilidades de cada comissão, de acordo com as demandas sociais e/ou institucionais do momento. Por isso, têm-se avaliações valorizando ora aspectos quantitativos, ora aspectos qualitativos, tanto na coleta quanto na análise dos dados.

Na análise aqui realizada, observou-se que as avaliações das IES Serpente e Rei não atenderam ao critério Confiabilidade. Isso porque os depoimentos apontaram, além de dificuldades no acesso, que os dados quantitativos foram insuficientes e, se há falta de dados, há uma grande chance de a avaliação ser comprometida. Com relação à análise dos dados qualitativos, um entrevistado destacou:

[...] nós fomos tabulando por conteúdo, uma análise do conteúdo, só que mais rudimentar, não tão regrada cientificamente, vamos dizer assim. Mas fomos separando mais ou menos categoria, quem estava falando sobre permanência juntamos as falas, quem falou sobre a questão de ampliar, essa questão do tempo, a gente foi categorizando (IES Serpente Entrevistado A).

Na fala do entrevistado, ele aponta que o tempo para realização da avaliação e apresentação dos resultados foi curto, por isso a utilização de uma metodologia “mais rudimentar”. Contudo, novamente se ressalta a necessidade de previsão de avaliação como uma etapa *a priori* de seu planejamento oficial, assim esse processo tem maiores chances de atender à Confiabilidade.

Sabe-se que uma política pode ter alterações em sua atuação, mas, se o processo avaliativo for uma preocupação desde o início, certamente será um processo com mais possibilidades de sucesso.

## 2.7 Credibilidade

No critério Credibilidade a questão norteadora foi “formação e relação das pessoas que fazem avaliações com a política”. Para atender a este critério, é necessário que, para a realização de uma avaliação imparcial, os avaliadores sejam idôneos, sejam eles externos ou internos (STUFFLEBEAM, 2011).

A credibilidade da avaliação é reforçada em diferentes dimensões: na realização de um processo consultivo e inclusivo, na competência de quem avalia e no compromisso das instituições em conduzir processos claros de avaliação. Como já apontado, isso exige a promoção da profissionalização da avaliação, investimentos na construção de capacidades de avaliação e no estabelecimento de políticas, padrões e diretrizes de avaliação mais claras e visíveis.

Respondendo à questão “quem foram as pessoas que avaliaram”, nos documentos foi possível observar que as comissões de avaliação da IES Serpente tiveram diferentes composições: representantes de setores institucionais, representante discente, representante do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial (CMPIR) e representante da APP Sindicato. Observou-se ainda que em algumas avaliações as comissões possuíam representação de todos os órgãos citados, e, em outras, as comissões foram menos representativas.

Nos documentos da IES Geógrafo foram representantes de setores e conselhos institucionais e representante discente.

Na IES Rei os documentos apontam que as comissões foram compostas por representantes de órgãos institucionais, representante discente, representante do Conselho de Integração Universidade e Sociedade (CONINT), representante do Movimento Negro e representante do Núcleo Regional de Educação (NRE).

Reconhecer a importância do papel das pessoas que fazem avaliações durante a *vida* da política permite compreender quais valores permeiam, de maneira mais intensa ou mais suave, os caminhos que a avaliação toma. Os cargos ocupados à época das avaliações pelas pessoas entrevistadas em cada instituição estão sistematizados no Quadro 14:

**Quadro 14** – Cargo ocupado pelas pessoas entrevistadas à época das avaliações da política de cotas

CARGO OCUPADO À ÉPOCA DAS AVALIAÇÕES	
Presidente da Comissão de Avaliação	3
Relator	1
Membro da Comissão	1

Fonte: A autora

O fato de ter relação direta com a política em sua fase de discussão inicial ou durante o contexto da prática pode ser considerado um fator positivo para quem realiza a avaliação, pois mostra familiaridade com o contexto, intimidade com a política, bem como conhecimento dos aspectos pormenorizados das cotas. Entretanto, independência e imparcialidade são fatores importantes para a credibilidade da avaliação. constatou-se que estas pessoas estavam atuando a política nas IES, vivenciando seus embates e tensões e, como todo ato avaliativo é permeado pela subjetividade de quem avalia, estas subjetividades estiveram presentes nas avaliações.

Na análise do critério Credibilidade é possível depreender que os processos avaliativos na IES Serpente e Rei não foram completamente imparciais. Essa constatação já foi feita no critério Precisão, quando foram apresentadas as intenções dos atores institucionais com a realização da avaliação. Houve a intenção de legitimar e ampliar a vigência das cotas, ou seja, observou-se certa tendenciosidade.

No tocante à formação em avaliação, segundo os depoimentos, nem todas as pessoas que compunham as comissões de avaliação eram capacitadas. Algumas tinham conhecimento em ações afirmativas e política de cotas, mas apenas uma pessoa, em todas as composições das comissões de todas IES, apenas uma, tinha formação teórica e experiência prática em avaliação. Constatou-se então que a maior dificuldade

encontrada no critério Credibilidade foi a escassez de especialistas em avaliação.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) explicam que a validade de uma avaliação está diretamente ligada à qualidade da formação de quem irá avaliar. Stufflebeam(2011) destaca que a adequada formação é um problema conceitual da avaliação, pois muitas vezes se desconsidera a importância de um processo avaliativo. Afirma ainda que, em uma avaliação interna, os custos institucionais para se fazer a própria avaliação são mais reduzidos, contudo essa prática sacrifica o critério de credibilidade.

Essa perspectiva é reiterada por Cohen e Franco (2012), quando afirmam que avaliadoras e avaliadores podem possuir ideias pré-concebidas e não querer mostrar o fracasso do projeto, bem como podem ser menos capacitados no campo da avaliação para conduzir o projeto de forma independente e imparcial. Por outro lado, a presença de agentes externos na realização das avaliações pode aumentar a possibilidade de interrupção da política, assim como a elevação dos custos da avaliação (STUFFLEBEAM, 2011).

Na fala de uma entrevistada a falta de formação em avaliação dificulta a própria organização do processo. Para ela:

As pessoas muitas vezes pensam que estão realizando avaliação e estão só fazendo um diagnóstico. [...]. As pessoas precisam começar a entender o que é avaliação e isso é um processo. E esse processo demora. Não se faz uma avaliação em um ano, às vezes você precisa ir mobilizando as pessoas, discutindo, fazendo encontros. Você discute sobre a política e você acaba introduzindo questões relativas ao próprio domínio da avaliação, do campo da avaliação educacional, que hoje está tentando se consolidar (IES Rei Entrevistado A).

No entanto, não são só especialistas em avaliação que um processo desse porte demanda. Partindo da análise dos depoimentos e dos documentos, considera-se que, para avaliar uma política com a envergadura e importância política e social como a de cotas, é necessário que haja especialistas diferentes áreas: em avaliação, em política de cotas, em estatística e em sistema da informação. Além disso, é necessário apoio da gestão universitária, especialmente para que a equipe de avaliação tenham acesso aos dados necessários.

As avaliações que atendem ao critério da Credibilidade têm papel importante na geração de informações objetivas que subsidiem quais as melhorias podem ser executadas nas políticas. Por isso, a institucionalização dos sistemas e das práticas de avaliação é tão relevante para o fortalecimento de políticas públicas.

## **2.8 Relevância**

Neste critério, a questão norteadora foi “planejamento da avaliação”. Para análise a seguinte questão esteve em pauta: em que medida o planejamento da avaliação respondeu aos objetivos propostos e aos pedidos de informação feitos pelo público? (STUFFLEBEAM, 2011). A relevância é crucial se os resultados da avaliação forem ser usados, especialmente para e tomada de decisões sobre os caminhos traçados. Daí a importância em julgar se o processo satisfaz os critérios da avaliação, ou seja, analisar a qualidade da avaliação (PENNA FIRME; LETICHEVSKY, 2002).

Os depoimentos e documentos mostraram não foi criado um modelo para avaliação *a priori*, na ocasião da implantação das cotas, em nenhuma instituição. Isso levou a que o planejamento ocorresse no interior das comissões. Em todas elas os procedimentos utilizados nos processos

avaliativos foram sendo criados de acordo com as necessidades e possibilidades de cada contexto. Atribui-se esse fato à dificuldade em importar modelos quando se realiza uma avaliação de política pública como a de cotas, especialmente por conta de cada política em questão ter sido discutida e delimitada diferentemente em cada contexto.

O planejamento da avaliação é fundamental, mas infelizmente nem sempre acontece, isso porque a avaliação nem sempre está inerente ao planejamento da própria política (MARTES *et. al.*, 1999).

No caso das instituições analisadas a avaliação das cotas foi prevista na produção do texto que as instituiu, mas isso gerou mais um sentimento de pressão para avaliar do que uma tomada de consciência para estabelecer um protocolo avaliativo. Além disso, quem fazia parte das comissões não possuía formação e experiência em avaliação, por isso o planejamento da avaliação ocorreu conforme as condições de cada comissão.

Entendendo que o planejamento de uma avaliação de política pública requer o estabelecimento de objetivos, estabelecimento de metodologias de coleta e análise dos dados e apresentação das informações, para planejar é necessário ter em mente toda a estrutura da avaliação (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Analisando os documentos institucionais das IES observou-se que nem os relatórios ou outros documentos apresentaram o planejamento das avaliações. O que foi encontrado foram os objetivos e a descrição das ações que integraram o processo. Isso dificultou a análise do processo, para saber se ele atendeu à previsão apresentada em seu planejamento. Além disso, os documentos analisados não contemplaram sequer a previsão de disseminação das informações contidas nos relatórios.

Os relatórios referentes às avaliações de 2008 e 2009 na IES Serpente não apresentam a descrição das ações e/ou a metodologia a ser empregada. Já os documentos referentes ao processo avaliativo em 2010

trazem um despacho no qual a chefia de gabinete da reitoria solicitou um relatório circunstanciado sobre a política de cotas que apresentasse as seguintes informações:

- Dados quantitativos referentes ao desempenho e situação acadêmica de estudantes cotistas;
- Comparativo entre estudantes cotistas e não-cotistas quanto ao desempenho e situação acadêmica;
- Descrição dos principais problemas encontrados.

Stufflebeam (1968; 1973) destaca que, para planejar uma avaliação, é necessário determinar quais informações são necessárias, como estas serão coletadas e analisadas. No caso desta avaliação na IES Serpente, houve a solicitação dos dados, que serviu de mote inicial para o planejamento. Após essa solicitação, foi encaminhada uma proposta com as ações empregadas no processo avaliativo. Neste processo, consta realização de:

- Divulgação no *site* institucional sobre a rediscussão sobre a política de cotas;
- Criação de espaço virtual do *site* da instituição para comunicação com a comunidade;
- Disponibilização *online* de dados sobre a política de cotas;
- Realização de fórum para discussão;
- Coleta de dados referente ao desempenho e situação acadêmica junto aos colegiados de curso;
- Reuniões nos colegiados de curso, com os conselhos superiores e com a sociedade civil.



Além das ações acima, no processo consta o cronograma que foi seguido pela comissão na realização da avaliação.

Já no relatório de avaliação realizado no ano de 2017 na IES Serpente não consta o planejamento das ações e/ou metodologia empregada, mas apresenta um cronograma das ações que foram realizadas durante o processo. Os depoimentos desvelaram que as ações realizadas foram sendo definidas à medida que o processo foi acontecendo e contaram com os seguintes passos:

- Relatório com dados quantitativos referentes ao desempenho e situação acadêmica;
- Discussões/reuniões com a comunidade interna e externa (com participação de palestrantes externos);
- Relatório das discussões/reuniões;Elaboração de um relatório síntese, com os dados quantitativos e memória dos debates para apreciação nos conselhos superiores.

Na IES Geógrafo, a avaliação respondeu a uma solicitação de correção da política. Nos documentos institucionais consta a convocação de reunião para “discussão sobre reformulação dos critérios para inserção no sistema de cotas sociais”. Houve, então, uma reunião entre membros da comissão e a solicitação de uma professora para uma reunião com a Receita Federal para maiores esclarecimentos sobre os critérios a serem corrigidos. A metodologia adotada não foi explicitada no processo institucional nem nas entrevistas.

Os depoimentos da IES Rei também apontaram que o planejamento foi interno à comissão. No relatório da avaliação de 2008 consta o histórico das atividades da comissão. Analisando este histórico observou-se que nas reuniões da comissão foi feito o planejamento da avaliação, foram realizadas discussões sobre metodologias que poderiam ser

empregadas, bem como definição das ações:

- Análise dos dados quantitativos referentes ao desempenho nos vestibulares e nos cursos;
- Entrevistas e reuniões com estudantes cotistas;
- Consultas públicas;
- Palestras sobre política de cotas;
- Reunião com comunidade externa e membros da imprensa local.

No relatório de 2010 constam as seguintes ações realizadas pela comissão:

- Levantamento de estudantes cotistas regularmente matriculados em 2007, 2008, 2009, 2010;
- Realização de encontro com cotistas em 2009, para apresentação dos resultados de desempenho acadêmico o ano de 2007;
- Levantamento do desempenho acadêmico de ingressantes cotistas de 2007 durante os anos de 2007, 2008 e 2009, de ingressantes cotistas de 2008 durante o ano de 2008 e 2009, e de ingressantes cotistas de 2009 durante o ano de 2009;
- Divulgação junto às comunidades interna e externa do resultado do relatório da comissão concernente ao ano de 2007;
- Verificação dos procedimentos e prazos para bolsas de pesquisa e extensão a alunos cotistas;
- Recomendar à PROGRAD que proponha ao conselho de en-

sino, pesquisa e extensão a realização de novos estudos em relação à nota de corte para ingresso no vestibular de candidatas e candidatos cotistas;

- Elaboração de proposta de projeto de avaliação e plano de ação para 2010;
- Criação de um sistema institucional de acompanhamento para avaliação da política de cotas;
- Avaliação da política de cotas, por docentes e discentes em parceria com a comissão própria de avaliação;
- Elaboração de um relatório único referente ao acompanhamento da política de cotas em 2008, 2009 e 2010.

Dentre estas ações é possível perceber o item “elaboração de proposta de projeto de avaliação”. É citada a realização de:

- Evento de extensão sobre a política de cotas.
- Análise estatística da situação e desempenho acadêmico de estudantes cotistas.
- Criação do sistema informatizado com dados estudantis;
- Questionário *online* para docentes e discentes.

Na análise dos documentos institucionais da IES Rei não foi encontrado o planejamento das avaliações referente aos anos de 2011, 2012 e 2013. Contudo, pode-se depreender pelos relatórios que, nestes anos, as avaliações seguiram um mesmo planejamento, já que seguem um padrão de relatório muito semelhante.

De acordo com a análise realizada no critério Precisão, os relatórios das avaliações das políticas de cotas das três IES que tiveram pro-

cessos avaliativos mostraram que os objetivos iniciais propostos pelas avaliações foram atingidos, assim como as solicitações do público foram atendidas com os dados produzidos pelas avaliações.

Com relação ao uso dos resultados da avaliação nas IES Serpente e Rei os relatórios foram apresentados aos conselhos superiores, com ênfase nos resultados positivos de estudantes cotistas nos indicadores de situação e desempenho acadêmico. Conforme exposto, uma das perspectivas de uso dos resultados das avaliações foi o de legitimação da política de cotas, entendido como necessário frente às resistências sociais e necessidade de ações que promovam a igualdade real entre pessoas negras e brancas, dentre estas ações as cotas, que possibilitam o acesso à educação superior.

Os resultados das avaliações realizadas em 2008, 2009 e 2010 na IES Serpente serviram ainda de subsídio para o momento em que a política foi rediscutida na instituição. Uma questão importante apontada nos depoimentos foi quanto à proporcionalidade de vagas ao número de candidatos negros inscritos no vestibular, questão esta que foi revista na primeira rediscussão da política em 2010 e que estabeleceu um percentual fixo para reserva de vagas.

Os processos avaliativos realizados pelas IES também revelaram potencialidades e limites das políticas de cotas, indicadores que contribuiriam para avaliar a relevância dos processos realizados. As potencialidades e dificuldades podem ser observadas no Quadro 15 e é importante observar que os depoimentos da IES Geógrafo não destacaram potencialidades.

**Quadro 15** – Potencialidades e dificuldades encontradas no processo avaliativo segundo as entrevistas

POTENCIALIDADES		DIFICULDADES		
IES Serpente	IES Rei	IES Serpente	IES Geógrafo	IES Rei
Organização de ações para permanência	Comprovação do caráter efetivo da política de cotas/legitimação	Pouco tempo	Determinar valores	Dados quantitativos insuficientes
Discussões sobre o racismo	Organização dos sistemas informacionais	Dados quantitativos insuficientes		Falta de funcionários
Participação da comunidade interna e externa	Produção de conhecimento sobre avaliação	Acesso aos dados		Participação da comunidade interna e externa
				Sobrecarga de atividades aos membros da comissão
				Escassez de especialistas em avaliação

Fonte: A autora

Cabe destacar que o indicador “participação da comunidade interna e externa” é ressaltado nas entrevistas em duas IES em dimensões distintas. Enquanto na IES Serpente a participação foi considerada uma potencialidade, na IES Rei foi uma dificuldade.

A participação foi considerada uma potencialidade na IES Serpente porque envolver a comunidade em uma discussão tão importante quanto uma avaliação de política de cotas é sempre um elemento positivo, especialmente frente ao debate sobre um tema que ainda encontra resistência na sociedade. No entanto, a dificuldade na participação na IES Rei se deu pelo baixo índice de participação de estudantes cotistas nos momentos de encontros para discutir a política de cotas na IES. Nos depoimentos foram encontrados relatos destas situações:

Eu lembro que uma reunião que nós marcamos (foi no pequeno auditório) a presença foi pequena. [...]. O fato de ir na reunião, eu percebi, (embora tenha sido rica depois que começou) constrangia (IES Rei Entrevistado A).

Acho que essa dificuldade de ter um retorno qualitativo dos alunos cotistas aconteceu em grande parte por conta dos preconceitos que esses sujeitos sofreram na universidade. [...]. Ao mesmo tempo que isso é uma dificuldade, quer dizer, ‘Nossa como é difícil eu conseguir o depoimento desse aluno’, eu entendo porque esse aluno não comparece para dar um depoimento. Na verdade esse já um processo de avaliação (IES Rei Entrevistado D).

Não foi possível às comissões prever essa dificuldade de participação. Segundo os dados analisados, enquanto em um contexto houve participação, em outro ela aconteceu debilmente. Pode-se dizer que esta foi uma característica do contexto da prática da avaliação que ressalta o caráter dialético que permeia o processo.

De maneira geral, as avaliações das IES pesquisadas foram planejadas de forma mais simples ou mesmo não ocorreram *a priori*. O planejamento não contou com uma sistematização criteriosa e elaborada, entretanto, as comissões apontaram as ações que seriam realizadas e tinham certa ideia de como esse processo caminharia.

Embora os planejamentos não tenham sido delineados, atenderam à necessidade de informações dos *stakeholders*. Vale ressaltar que, se mesmo caminhando por vias desconhecidas as comissões conseguiram responder às questões iniciais, pessoas capacitadas, tanto com a teoria quanto com a prática, poderão produzir um vasto e consistente conhecimento sobre avaliação de política de cotas.

## **2.9 Disseminação**

No critério Disseminação a questão norteadora foi “comunicação dos resultados da avaliação”. Para Stufflebeam (2011) a validade de uma avaliação pode ser parcialmente avaliada ao determinar se todos os

públicos interessados receberam os resultados da avaliação e fazem uso destes. Este critério é cumprido quando todas as pessoas que precisam dos resultados da avaliação de fato os recebem e utilizam.

De acordo com os documentos institucionais a avaliação na IES Geógrafo foi solicitada pela comissão de aferição e, nesse âmbito, a comissão de avaliação comunicou os dados aos interessados adequadamente e no prazo solicitado. Não houve divulgação da avaliação à comunidade universitária e externa.

Nas IES Serpente e Rei os resultados foram comunicados utilizando os meios presentes no Quadro 16:

**Quadro 16** – Meios utilizados pelas IES para disseminação dos resultados das avaliações apontados nos depoimentos

DISSEMINAÇÃO	
Questão Norteadora	Termos/Expressões
Comunicação dos resultados da avaliação	Internet
	TV e rádio
	Eventos (Debates/palestras/encontros/seminários)
	Divulgação nos Conselhos Superiores

Fonte: A autora

As entrevistas da IES Serpente mostraram que houve uma ampla divulgação dos resultados da avaliação, tanto no ambiente universitário quanto para a comunidade externa. Muitos órgãos externos solicitaram a presença das comissões de avaliação para debater os resultados (rádios, TVs, instâncias da sociedade civil). Os depoimentos, em diferentes questões, destacaram o caráter participativo da comunidade local onde a IES Serpente está situada.

Em contrapartida, um entrevistado da IES Rei apontou que, em sua percepção, houve um maior envolvimento da comunidade durante as discussões sobre implantação da política de cotas do que nas reuniões e encontros que apresentaram seus resultados. Notou-se, pelos depoi-

mentos que a comunidade local onde a IES Rei está inserida é menos participativa e preocupada com os resultados que uma política pública pode produzir.

[...] nós marcamos alguns seminários, chamamos coordenadores de curso, diretores de Setor, chefes de Departamento, representantes dos professores, representantes dos alunos, dos funcionários. Mas eram reuniões muito esvaziadas. A gente tinha mais público nos Conselhos que são 30 pessoas do que nessas chamadas (IES Rei Entrevistado D).

O entrevistado apresentou uma hipótese para essa aparente falta de interesse sobre os resultados da política de cotas e estendeu essa crítica inclusive para a imprensa local, que participou minimamente dos encontros para difusão dos resultados na instituição:

[...] as pessoas acabam se acomodando. Uma vez que uma coisa já está implantada elas não estão tão preocupadas com o desenvolvimento daquilo, estão mais preocupadas lá atrás em implantar ou não implantar. Quando a coisa perde a característica polêmica parece que o interesse é menor. [...] a própria mídia, jornais, rádio, televisão local, estavam mais interessados no debate do que nos resultados. Quando se trata de colocar um gráfico para dizer “Olha aqui, esse aqui é o aluno negro, esse aqui é o desvio padrão” complica muito. [...] parece que houve um desinteresse da sociedade, da comunidade interna à universidade e a comunidade externa também (IES Rei Entrevistado D).

Cabe salientar que as duas IES, Serpente e Rei, estão localizadas em regiões distintas do estado do Paraná, com culturas e valores diferentes, e talvez a diferença na cultura local acarrete tanta discrepância quando se trata da participação na discussão dos resultados das avaliações.

Nos depoimentos também foram citados os objetivos da disseminação dos resultados das avaliações:



- Acompanhamento;
- Promover melhorias;
- Reflexão sobre o sistema de cotas;
- Continuidade ou não da política;
- Promover conhecimento sobre avaliação.

Uma entrevistada da IES Rei destacou que os resultados das avaliações realizadas até 2012 foram considerados para a rediscussão da avaliação, que ocorreu em 2013. Isso reforça o critério Relevância, pois mostra que a importância da avaliação no âmbito institucional como instrumento de reflexão sobre as políticas adotadas e vividas no âmbito universitário.

Com relação ao acesso aos relatórios das avaliações na IES Serpente, o único processo avaliativo que não está disponível na internet é o referente à rediscussão sobre a política de cotas que ocorreu na instituição em 2017. Na IES Rei, os relatórios referentes às avaliações dos anos de 2008 a 2010, que possuem uma análise preponderantemente qualitativa, não estão disponíveis na internet. Já os relatórios referentes a 2011, 2012 e 2013 podem ser encontrados no site da CPA. Na IES Geógrafo, o relatório da avaliação realizada encontra-se apensado ao processo da política de cotas sociais da instituição e não está disponível na internet para acesso do público em geral.

Depreende-se que os resultados da avaliação na IES Serpente e Rei foram divulgados. Houve a comunicação dos resultados pelas comissões avaliadoras às instâncias superiores das IES (conselhos), maiores interessadas em saber quais os pontos positivos e negativos da política para adequado acompanhamento, correções e redefinições. Outro ponto relevante é que houve a tentativa de envolvimento da comunidade universi-

tária e comunidade externa em eventos que apresentaram os resultados, contudo a questão da participação de discentes, docentes, funcionárias e funcionários e comunidade local foge à alçada das IES.

## **2.10 Custo x Eficiência**

No critério Custo X Eficiência a questão norteadora foi “relação custos x qualidade da avaliação”. Este critério permitiu identificar quanto a avaliação custou e se a qualidade foi afetada pela escassez de recursos, possibilitando refletir sobre outras formas mais eficazes de implementar uma avaliação de qualidade.

Mas, para que isso aconteça, é importante que os avaliadores mantenham os registros financeiros para então analisar o impacto de suas atividades de avaliação. No percurso da análise da relação entre Custo X Eficiência os resultados devem demonstrar que os esforços dos avaliadores valeram o que custaram (STUFFLEBEAM, 2011).

Importante destacar que, no âmbito da administração pública o objetivo não é a economia de recursos, que pode gerar redução nos investimentos e, com isso, a diminuição do atendimento ao público, mas a eficiência no gasto do dinheiro público, ou seja, utilizar os recursos financeiros com maior qualidade possível.

Não foi encontrado nenhum documento que relatasse os gastos ocorridos durante os processos de avaliação. Já nos depoimentos apareceram as seguintes expressões:

- Não houve custos;
- Custos inerentes à função.

A ausência de qualquer documento onde constassem os gastos empregados e/ou relatos nos depoimentos que nos indicassem quanto

foi investido na avaliação impossibilita a realização da análise deste critério, da relação entre os custos e a eficiência das avaliações realizadas.

Evidentemente que houve custos, desde diretos como mão de obra, até indiretos, como utilização das instalações. Estes gastos muitas vezes não são contabilizados pelo setor público, trazendo à tona uma hipótese: não haver nas IES a cultura da análise de custos. Contudo, quando se trata de recursos públicos, é imprescindível que haja o controle dos gastos e que estes atendam o princípio constitucional da eficiência.

Na análise de Custo X Eficiência das avaliações é importante considerar o papel das universidades enquanto autarquias pertencentes à administração pública indireta. Autarquias são entidades criadas por lei, com personalidade jurídica e que possuem patrimônio e receitas próprias para melhor atender a gestão administrativa e financeira descentralizada.

No âmbito da administração pública é imprescindível que toda atividade pública respeite o princípio da eficiência, presente no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Isso mostra a importância da análise dos custos na administração pública, para aplicar o princípio da eficiência em suas atividades (menor gasto com maior qualidade possível).

Frente à dificuldade em realizar a análise dos custos que as avaliações tiveram, devido à falta de dados, propõe-se uma síntese dos itens necessários para empreender uma análise neste sentido (SILVA, 2011; LEONE, 2013). Compreendendo o custo como o gasto de um recurso para a produção de bens e serviços (LEONE, 2013), a mão de obra empregada é um dos itens que compõem este cálculo. A Lei 11713/1997<sup>9</sup> (PARANÁ, 1997) traz no § 2º do artigo 3º a atribuição mínima docente:

I -Professor Auxiliar: exercício das atividades de ensino, participação em atividades de pesquisa e/ou extensão, em caráter coletivo ou individual, seleção e

---

<sup>9</sup> Alterada pela Lei 14825/2005 (PARANÁ, 2005).

orientação de monitores, orientação de monografias de cursos de graduação e participação na gestão acadêmica e administrativa.

II -Professor Assistente: além das atribuições da classe de Professor Auxiliar, atividades de ensino em cursos de pós-graduação "lato-sensu", elaboração de projetos de pesquisa e/ou elaboração e coordenação de projetos de extensão; orientação de alunos de pós-graduação "lato-sensu" e/ou bolsistas de iniciação científica ou aperfeiçoamento e participação em banca de concurso público para a classe de Professor Auxiliar.

III -Professor Adjunto: além das atribuições da classe de Professor Assistente, atividades de ensino em cursos de pós-graduação "stricto-sensu", coordenação de projetos de pesquisa, orientação de alunos de pós-graduação "stricto-sensu", participação em banca de concurso para a classe de Professor Assistente.

Todas as pessoas entrevistadas são docentes, na classe adjunto, em Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE), e como atribuição inerente ao cargo, compõem comissões (como as de avaliação).

Embora a atuação em comissões faça parte das atribuições docentes, e talvez por isso na análise apareça a expressão "custos inerentes à função", quando se trata da análise de custos é necessário fazer o rateio do custo da mão de obra entre todas funções exercidas na instituição.

Além do custo direto com a mão de obra, o Quadro 17 traz outros procedimentos que podem demandar custos diretos e indiretos em processos avaliativos:

**Quadro 17** – Relação de custos diretos e indiretos das avaliações das políticas de cotas nas IES pesquisadas

CUSTO X EFICIÊNCIA	
Custos diretos (CD)	Custos indiretos (CI)
Mão de obra interna (MOI) • Membros da Comissão (MC) • Técnicos Administrativos (TA) • Estagiários (ES) • Demais Servidores (DS)	Depreciação dos Equipamentos (DE)
Mão de Obra Externa (MOE)	Depreciação da Frota (DF)
Material de Consumo (MaC)	Utilização da Estrutura (UE)
Divulgação (i)	

Fonte: A autora

O custo total (CD) de uma avaliação pode ser calculado com base na seguinte (Eq.1):

$$CT = CD + CI \quad (\text{Eq. 1})$$

Para estimar os Custos Diretos (CD) que um processo avaliativo de política de cotas pode possuir, propõe-se a (Eq. 2):

$$CD = MOI + MOE + MaC + i \quad (\text{Eq. 2})$$

Onde (MOI), a mão de obra interna, pode ser explicada pela (Eq. 3):

$$MOI = MC + TA + ES + DS \quad (\text{Eq. 3})$$

Cada parcela da (MOI) é calculada por um conjunto de equações, apresentado pela (Eq. 4):

$$\begin{aligned} MC &= (\text{custo hora membro da comissão}) * (\text{n}^\circ \text{ horas}) \\ TA &= (\text{custo hora técnico administrativo}) * (\text{n}^\circ \text{ horas}) \\ ES &= (\text{custo hora estagiário}) * (\text{n}^\circ \text{ horas}) \\ DS &= (\text{custo hora demais servidores}) * (\text{n}^\circ \text{ horas}) \end{aligned} \quad (\text{Eq. 4})$$

Por sua vez, a mão de obra externa (MOE) é calculada considerando os custos da hora da palestra somadas aos gastos com traslado (Tr), alimentação (AL) e hospedagem (H), representada pela (Eq. 5):

$$MOE = [(custo\ hora\ palestra * horas\ palestradas) + (Tr + Al + H)] \quad (Eq. 5)$$

O material de consumo, (*MaC*), é a utilização de itens de material de escritório como papel, *tonner*, caneta, etc, e é calculado pela (Eq. 6):

$$MaC = \sum_{i=1}^n i * qi \quad (Eq. 6)$$

O custo dos recursos de divulgação (*z*), como folders, cartazes, faixas, etc, também deve ser considerado. O custo com (*z*) é calculado pela (Eq. 7):

$$z = \sum_{r=1}^m r * qr \quad (Eq. 7)$$

A fim de estimar os custos indiretos (*i*) que uma avaliação de política de cotas pode deprender, propõe-se a (Eq. 8):

$$CI = DE + DF + UE \quad (Eq. 8)$$

A Depreciação dos equipamentos (*DE*), depreciação da frota (*DF*) e utilização da estrutura (*UE*) são calculadas pelas (Eq. 9), (Eq. 10) e (Eq. 11), respectivamente:

$$DE = \text{valor equip novo} - \left[ \left[ \frac{\% \text{ano desvalorização}}{40 \text{ h semana} * \text{semanas letivas}} \right] * [n^\circ \text{ horas utilizadas}] \right] \quad (Eq. 9)$$

$$DF = \text{valor veículo novo} - \left[ \left[ \frac{\% \text{ano desvalorização}}{40 \text{ h semana} * \text{semanas letivas}} \right] * [n^\circ \text{ horas utilizadas}] \right] \quad (Eq. 10)$$

$$UE = \left[ \left[ \frac{CFA}{n^\circ \text{ horas disponíveis}} \right] * [n^\circ \text{ horas utilizadas}] \right] \quad (Eq. 11)$$

O custo fixo anual (*CFA*) é a somatória de todos os custos que a instituição tem com o espaço, independente se há utilização ou não, como por exemplo: custo com energia elétrica, saneamento, telefonia, internet, limpeza, etc.

Embora não tenha sido possível fazer a análise deste critério pela falta de documentação, reitera-se a importância de, em todas as ações dos setores públicos, à medida do possível, fazer o levantamento dos gastos empreendidos para execução das atividades. Em tempos de sucateamento das universidades e publicidade enganosa, onde as IES são alvo de calúnias quanto à eficiência, é fundamental este critério seja considerado em processos avaliativos, como forma de prestação de contas à sociedade sobre como uma universidade consegue trabalhar com recursos tão escassos e corpo docente e técnico tão reduzidos.

Esta meta-avaliação possibilitou compreender as políticas de cotas e suas avaliações na particularidade e complementaridade de cada contexto. As influências que cada IES teve, os embates e atuações institucionais mostraram que a política de cotas está permeada por fatores políticos, sociais, institucionais e particulares.

Muitas vezes o antagonismo social se reproduziu no interior das instituições, materializando sistemas de reserva de vagas limitados e contraditórios, interpretados e reconfigurados em resposta à complexidade da realidade atual. Nesse movimento paradoxalmente frágil e resistente, esta meta-avaliação reiterou a complexidade da avaliação de políticas públicas, bem como a necessidade de teorias, métodos, técnicas e formação adequada para empreender processos avaliativos que possam representar mudanças sociais.

Uma avaliação nunca está acabada, pois a principal função da avaliação é possibilitar reflexões e incitar mudanças. Por estes motivos, espera-se que os resultados desta meta-avaliação possam apontar novos caminhos, indicando outras possibilidades.

## CONCLUSÃO

A obra apresentada busca atuar como fonte de consulta e pesquisa para quem for realizar uma meta-avaliação. Isso justifica a opção e apresentar o livro em duas Partes: a Parte I com a teoria sobre a avaliação e a Parte II com um exemplo de meta-avaliação realizada.

Obviamente existem outras concepções de avaliação, o que consequentemente leva a outras metodologias para empreender uma meta-avaliação. Este livro apresenta apenas uma das formas, uma concepção, um aporte teórico-metodológico.

Desde seus delineamentos iniciais a concepção de avaliação esteve alicerçada em concepções ligadas à transformação das relações sociais. Isso implica que durante uma avaliação haja mais do que apenas descrição dos métodos, mas também dos motivos que definiram a forma de produzir o conhecimento.

A avaliação aqui está ancorada em uma concepção enquanto instrumento emancipatório e de transformação. Nesse sentido, serve como instrumento que pode nortear a tomada de decisões futuras que subsidiam a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Este não é um processo isento de valores e contradições, mas, ao contrário, situado em um campo de disputas e mergulhado em ideologias e em contraditórios jogos de poder.

A avaliação de uma política de cotas é uma questão política e tem uma dinâmica atravessada de contradições. Por tais motivos, não se deve compreender este processo em abstrato, mas no contexto das relações sociais em que está inserida, no macro e microcontexto. Isso leva a ressaltar que o contexto histórico pode ser tomado como marco inicial para compreensão dos fenômenos, assim como as influências do Estado nas políticas públicas.

Esta meta-avaliação leva a considerar que atualmente vive-se uma sociedade de classes, na qual o Estado opera como mediador das relações



sociais, ora implementando políticas públicas que beneficiam a população, ora limitando os direitos. É fundamental ter clareza de que essa mediação privilegia sempre as relações desiguais impostas pelo sistema e mostra que o objetivo do Estado atual não é a promoção da igualdade, mas a manutenção das relações desiguais em favor do capital.

No Brasil, historicamente, o poder público foi tomado como formulador de políticas públicas por excelência. Só recentemente, após as décadas de 1980/90, houve maior participação da sociedade civil na implementação de políticas. No entanto, essa mudança no papel do Estado com relação à implementação de políticas públicas não foi pela compreensão da importância da participação nos processos políticos, mas pela nova forma de atuação do Estado na sociedade: o Estado mínimo (mínimo para políticas públicas, máximo para o capital).

Isso não quer dizer que a conquista de direitos, fruto da luta de classes, não seja legítima, mas representa que há a necessidade de reflexão e compreensão acerca das concessões do Estado em prol da classe trabalhadora para que maiores condições de igualdade e justiça social sejam conquistadas, como passos para a igualdade real.

As discussões brasileiras acerca do reconhecimento da discriminação racial e sobre a adoção de políticas e programas de ação afirmativa se intensificaram no Brasil a partir das décadas de 1980/1990. A participação do Brasil na Conferência de Durban influenciou uma postura mais contundente diante das desigualdades raciais. As pressões de movimentos em favor dos grupos em situação de discriminação levaram ao aumento da adoção de políticas afirmativas no Brasil, dentre as quais se destacam as cotas na educação superior.

As reflexões realizadas neste livro mostraram que a educação superior no Brasil foi marcada por pequenos avanços e muitas contradições. As universidades são atravessadas pelos valores e contradições da sociedade em que estão inseridas e dos sujeitos que delas fazem parte.

A meta-avaliação apresentada na Parte II mostrou que as IES analisadas tiveram motivações semelhantes para a adoção de política de cotas. Dentre estas motivações, os debates sobre a política de cotas em âmbito nacional tiveram grande influência. Isso ratifica a importância dos contextos, pois neles estão inseridos os movimentos da sociedade civil e os atores, que exerceram papel fundamental para as cotas no estado do Paraná.

Partiu-se do pressuposto de que as políticas afirmativas são instrumentos políticos e, como tais, têm o poder de promover mudanças estruturais na sociedade enquanto ação que modifica as estruturas nos micro contextos, o que pode levar, paulatinamente, a transformações mais amplas.

As cotas nas IES meta-avaliadas buscaram incluir grupos historicamente alijados de seus direitos, e que sem as cotas teriam menores chances de acesso à educação superior, indiretamente buscaram mudanças nas microestruturas. Contudo, cabe ressaltar que embora as IES tivessem objetivos de inclusão, nem todas buscaram incluir os mesmos grupos, nem na mesma proporção. O racismo, posições conservadoras, a resistência, institucional ou de algumas pessoas atuantes na gestão universitária, e o discurso de queda na qualidade impossibilitaram a implantação de cotas raciais em três das IES analisadas.

Esta meta-avaliação evidenciou um ponto nevrálgico da política de cotas: a falta de avaliação e acompanhamento institucional. Este é um ponto crítico quando se fala de políticas públicas. Duas instituições não realizaram nenhuma avaliação, uma fez correções e organizou o processo. Apenas duas avaliaram. Isso aponta que há uma fragilidade na compreensão da importância desta política que visa promover a igualdade entre as pessoas. E por não haver avaliação, não se pode saber quais foram os resultados que essa ação afirmativa promoveu. Em uma perspectiva macro a avaliação não é compreendida enquanto campo de conhecimento nestas IES.

É necessário compreender o papel que as políticas exercem na sociedade para que relações mais justas sejam construídas. Quando uma instituição pública não tem a exata dimensão de suas ações, isso prejudica a promoção da igualdade real, pois os esforços podem estar sendo direcionados em um caminho que não rende tantos frutos quanto outro. Defende-se a avaliação da política de cotas para que o público que realmente necessita seja atendido, e só é possível perceber isso se os resultados institucionais das cotas forem analisados e refletidos.

É necessário superar uma visão ingênua de avaliação, que busca apenas analisar se as políticas atingiram os resultados esperados. É preciso superar essa concepção linear e compreender que a prática modifica a política, os contextos, atores e beneficiários alteram a política e por isso outros resultados podem ser alcançados, muitas vezes resultados muito maiores que os que foram inicialmente propostos.

Destaca-se ainda a necessidade de qualificação dos processos avaliativos, formação de corpo técnico, desenvolvimento de métodos e estratégias adequados às diferentes situações e produção de conhecimento acerca da avaliação enquanto campo epistemológico. Nesse estudo observou-se que, mesmo frente às potencialidades da meta-avaliação, esta é muito pouco estudada no meio universitário.

A realização desta meta-avaliação resultou da complexidade e da relação dialética da avaliação, por isso foram considerados os contextos históricos, políticos, econômicos, culturais, sociais e espaciais que permearam os processos de avaliação das políticas de cotas realizadas pelas IES. Isso permitiu identificar as particularidades e individualidades dos processos avaliativos, bem como evidenciou as oportunidades e contradições presentes nestes.

A meta-avaliação descrita neste livro apontou que as avaliações das políticas de cotas nas IES analisadas não tiveram objetivos e mode-

los definidos. Isso possibilitou refletir sobre modelos mais complexos de avaliações para políticas de cotas, o que resultou na elaboração de dimensões e indicadores que podem ser considerados em processos de avaliação de política de cotas, apresentados no Quadro 18.

**Quadro 18** – Critérios a serem contemplados em uma avaliação de política de cotas

AVALIAÇÃO DE POLÍTICA DE COTAS		
Objeto Avaliado	Dimensões	Indicadores
Política de cotas	Desempenho acadêmico	Desempenho nos exames vestibulares
		Matrícula x Conclusão
		Médias Anuais
	Situação acadêmica	Matrícula
		Abandono
		Aprovação
		Retenção
		Desistência
		Trancamento
		Transferência
Ocupação dos cursos		
Política de cotas	Ações para permanência	(Re)organização curricular (conteúdo, planejamento e avaliação) e formação docente
		Eventos de pesquisa e extensão sobre questões afetas às ações afirmativas (relações étnico-raciais, gênero, diversidade sexual, inclusão, acessibilidade e direitos humanos)
		Programas de assistência estudantil (bolsas, moradia, alimentação, transporte)
		Programas de reforço acadêmico
		Relação com corpo docente
	Integração acadêmica	Relação com corpo discente
		Aproveitamento acadêmico
		Participação em eventos/projetos de pesquisa e extensão
		Espaços de socialização
	Infraestrutura física	Acesso à tecnologia ( <i>internet</i> , computadores)
		Biblioteca atualizada
		Espaços esportivos, laboratórios, salas de estudo
	Egressos	Área de atuação profissional
		Atuação na área X forma de atuação
		Tempo entre a conclusão do curso e o primeiro trabalho
		Faixa salarial
		Formação continuada/pós-graduação
Localização geográfica		

Fonte: A autora

Não se pretende estabelecer um modelo fechado, mas um instrumento que pode ser utilizado e readequado por instituições interessadas. Isso aponta para uma destacada relevância da meta-avaliação: produzir conhecimento e um aporte teórico-metodológico para realização de avaliações, neste caso, da política de cotas.

Ainda dentre os conhecimentos que esta meta-avaliação possibilitou, destaca-se que um fator que mostrou potencial para gerar exclusão mesmo após o ingresso na educação superior foi a permanência. Com base nos resultados, foram elencados alguns itens a serem considerados quando se trata da permanência de estudantes cotistas na educação superior:

- Programas de assistência financeira (bolsas, moradia, alimentação, transporte);
- Programas de reforço acadêmico;
- Realização de eventos de pesquisa e extensão para debate sobre questões afetas às ações afirmativas (relações étnico-raciais, gênero, diversidade sexual, inclusão, acessibilidade e direitos humanos);
- Incentivo à participação em programas de pesquisa e extensão;
- Adequação dos currículos e formação docente;
- Valorização dos cursos noturnos e de licenciaturas

Ao finalizar este livro destaca-se que o papel da meta-avaliação é a transformação da própria avaliação, pois como os resultados desvelados nas meta-avaliações indicam as potencialidades e fragilidades das avaliações primárias, podem ser traçados novos caminhos para a qualificação da própria avaliação.

Os dados apresentados indicaram ainda outro fator relevante e que merece reflexão: a *fragilidade institucional* das universidades públicas brasileiras. Vivemos tempos temerosos, de sucateamento da educação pública e um discurso privatizante como nunca antes visto.

Embora esta meta-avaliação tenha produzido conhecimento e desvelado como as IES tem conduzido avaliações das políticas de cotas, como todo o estudo também teve limitações. Dentre os limites podem ser destacados: o não atendimento a todos os critérios que embasam a meta-avaliação e não refazer a coleta e análise de dados.

Além disso, a maioria das pesquisas que trazem como políticas públicas objeto concentram-se em analisar uma única política, como se fosse possível esquecer todo o resto. Aqui houve a preocupação em considerar os contextos e nuances, contudo, infelizmente não é possível realizar uma análise que considere todos os fatores que envolvem a política de cotas para a educação superior.

Foram entrevistadas apenas 20 pessoas envolvidas, isso significa que há muitas pessoas não foram ouvidas, dentre elas discentes. Certamente o conjunto de dados seria diferente tivesse sido ouvido um conjunto maior de pessoas. Entretanto, como já exposto anteriormente, ao se propor uma avaliação há sempre uma opção (teórica, metodológica, procedimental, do objeto, etc) e infelizmente não é possível contemplar todas as alternativas disponíveis.

Embora a visão sobre avaliação adotada a considere um valioso instrumento de transformação das realidades, esta não tem condições de resolver todos os problemas da sociedade. Em alguns casos, os resultados que produz não são utilizados sequer para produzir melhorias significativas nos próprios programas. Ressalta-se, então, o seu potencial transformador, não o seu poder individual. Essa consciência acerca da limitação da avaliação atribui aos sujeitos a responsabilidade pela sua realização

e utilização dos resultados não restritos à regulação, mas de forma que levem à construção de uma sociedade mais justa e consciente. É fundamental promover a construção de conhecimento sobre avaliação, fortalecendo-a enquanto campo e estimulando a formação de avaliadores críticos e comprometidos com uma sociedade mais igualitária.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, p. 139-164, dez 1999.

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2009.

AFONSO, A. J. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, 18, n. 53, p. 167-184, jun 2013.

AFONSO, A. J. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 487-507, jul 2014.

AITH, F. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção dos direitos humanos. In: BUCCI, M. P. D. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217-266.

ALVES, L. J. A.A conferência de Durban contra o racismo e a responsabilidade de todos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 02, p. 198-223, dez 2002.

ARBACHE, A. P. R. B. **A política de cotas raciais na universidade pública brasileira**: um desafio ético. 2006. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.

ARRETCHE, M. T. D. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2007.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. "Sinaes" contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 995-997, out 2006.

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.



BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Avaliação da educação superior como política pública. In: ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. **Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas**. São Paulo: Xamã, 2011, p. 75-87.

BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out 2005.

BERGMANN, B. **In defense of affirmative action**. New York: BasicBooks, 1996.

BORGES, R. M. **Os alicerces da avaliação educacional no Brasil: a elaboração teórica dos precursores na década de 1980**. 2017. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

BORON, A. A. Os novos Leviatãs e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** 2ª edição. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000.

BOTTANI, N. Ilusão ou ingenuidade?: Indicadores de ensino e políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 19, p. 23-64, dez 1998.

BRANDÃO, C. D. F. **As cotas na universidade pública brasileira: será esse o caminho?** Campinas: Autores Associados, 2005.

BRASIL. **Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001**: Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília - DF, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: mai 2017.

BRASIL. **Decreto nº 19.482, de 12 de Dezembro de 1930**: Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1930. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html>>. Acesso em: nov 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.843, de 7 de dezembro de 1939**: Dispõe sobre a nacionalização do trabalho e a proteção ao trabalhador nacional. Rio de Janeiro, 1939. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1843-7-dezembro-1939-411788-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: nov 2015.

BRASIL. **Lei nº 1.390, de 3 de Julho de 1951**: Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de côr. Rio de Janeiro, 1951. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L1390.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1390.htm)>. Acesso em: nov 2015.

BRASIL. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968**: Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: ><http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: fev 2016.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**: Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm)>. Acesso em: fev 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: nov 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**: Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: nov 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**: Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm)>. Acesso em: nov 2015.

BRASIL. **Decreto de 20 de novembro de 1995**: Institui Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de desenvolver políticas para a valorização da População Negra, e dá outras providências. Brasília, 1995a. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret\\_sn/1995/decreto-43754-20-novembro-1995-582722-publicacaooriginal-105527-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/1995/decreto-43754-20-novembro-1995-582722-publicacaooriginal-105527-pe.html)>. Acesso em: nov 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, 1995b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm)>. Acesso em: nov 2016.

BRASIL. **Decreto de 20 de outubro de 2003**. Brasília, 2003a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2003/dnn9998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/dnn9998.htm)>. Acesso em: mai 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, 2003b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm)>. Acesso em: fev 2016.

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. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm)>. Acesso em: fev 2016.

BRASIL. **Conferência Regional das Américas sobre Avanços e Desafios no Plano de Ação contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas - Resumo da Presidenta**. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.portaldainigualdade.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/pub-assuntos-internacionais/relatorio\\_plenaria\\_final.pdf](http://www.portaldainigualdade.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/pub-assuntos-internacionais/relatorio_plenaria_final.pdf)>. Acesso em: nov 2015.

BRASIL. **Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano**. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=2069-reuni-relatorio-pdf&category\\_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2069-reuni-relatorio-pdf&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: fev 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, 2010a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm)>. Acesso em: nov 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de Agosto de 2012**: Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 2012a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm)>. Acesso em: ago 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, 2012b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/D7824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7824.htm)>. Acesso em 10 ago 2017.

BRASIL. **Portaria normativa nº18, de 11 de outubro de 2012:** Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto no 7.824, de 11 de outubro de 2012c. Brasília, 2012c. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria\\_18.pdf](http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf)>. Acesso em: abr 2016.

CALDAS, A. S.; SANTOS, A. L. M.; SANTOS, R. Conferência de Durban: implementação e desenvolvimento das políticas de promoção da igualdade no Brasil. In: XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, 2011, Salvador. **Anais do XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais**, Salvador, 2011.

CARVALHO, S. N.. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p.185-197, 2003.

CASHMORE, E. **Dicionário das relações étnicas e raciais.** São Paulo: Summus, 2000.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis: Vozes, 2012.

CONTINS, M.; SANT'ANA, L. C. O Movimento Negro e a Questão da Ação Afirmativa. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 209-220, 1996.

COSTA NETO, A. G. As ações afirmativas para negros e o sistema de acompanhamento e avaliação da Lei 12.711/2012. **Revista Educação Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 1, 2015.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set/out 2003.

CUNHA, L. A. **A universidade temporã:** da colônia à era de Vargas. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.

CUNHA, L. A. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 101, p. 20-49, jul 1997.

CURY, C. R. J. Reforma universitária na nova lei de diretrizes e bases da educação nacional? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 101, p. 3-19, 1997.

DA SILVA, J. Política de ação afirmativa para a população negra: educação, trabalho e participação no poder. In: VOGEL, A. **Trabalhando com a diversidade de no PLANFOR: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais**. São Paulo: Editora UNESP: Brasília: FLACSO Brasil/ MTE, 2000, p. 5-67.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 302-327, jan/abr 2013.

DASSO JÚNIOR, A. É. Estado regulador, regulação e agências reguladoras: uma contribuição teórica a partir do caso brasileiro. **Revista Derecho y Economía**, La Molina, fev 2012.

DAVIDSON, E. J. **Evaluation methodology basics**. Thousands Oaks, CA: Sage, 2005.

DAVOK, D. F. Qualidade em educação. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, 12, n. 3, p. 505-513, set 2007.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003a.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da educação superior: regulação e emancipação. **Avaliação**, Campinas, v. 08, n. 02, jun 2003b.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, out 2004.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 193-207, mar 2008.

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

DIAS SOBRINHO, J. Universidade e novos modos de produção, circulação e aplicação do conhecimento. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 19, n. 3, p. 643-662, nov. 2014.

DRUCK, G. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? **Cadernos CRH**, Salvador, 24, n. esp. 1, p. 37-57, 2011.

DUARTE, E. C. P.; BERTÚLIO, D. L. D. L. **Cotas raciais no ensino superior: entre o jurídico e o político**. Curitiba: Juruá, 2009.

ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. Avaliação: reconfigurações e sentidos na construção de um campo. In: ESTEBAN, M. T.; JANELA, A. J. **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 9-14.

FARIA, R. M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 41-49.

FAUNDEZ, J. **Affirmative action: international perspectives**. Geneva: International Labour Office, 1994.

FERES JÚNIOR, J. et al. **Levantamento das políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais**. Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA): IESP-UERJ, 2013.

FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T.; CAMPOS, L. A. Ação afirmativa, raça e racismo: uma análise das ações de inclusão racial nos mandatos de Lula e Dilma. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 399-414, jul/dez 2012.

FERES JUNIOR, J.; ZONINSEIN, J. **Ação Afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília: UnB, 2006.

FERNANDES, D. Acerca da articulação de perspectivas e da construção teórica em avaliação educacional. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 15-44.

FERREIRA, R. A.; TENÓRIO, R. M. A construção de indicadores de qualidade no campo da avaliação educacional: um enfoque epistemológico. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, v. 15, n. 15, p. 71-97, 2010.

FLICK, O. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FRANCO, M. L. P. B. Pressupostos epistemológicos da avaliação educacional. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 63-67, ago 1990.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, Junho 2000.

GADOTTI, M. Concepção dialética da avaliação. In: DEMO, P. **Avaliação qualitativa**. Campinas: Autores Associados, 2005.

GATTI, B. A. Vestibular e ensino superior nos anos 70 e 80. **Cadernos de Pesquisa**, v. 80, p. 87-90, 1992.

GODINHO, T. Ação afirmativa no partido dos trabalhadores. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 148-157, 1996.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

GUIMARAES, A. S. A. Ação afirmativa, autoritarismo e liberalismo no Brasil de 1968. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 101, p. 5-25, mar 2015.

HABERMAS, J. **Para a reconstrução do materialismo histórico**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

HÖFLING, E. D. M. Estado e políticas (públicas sociais). **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, nov 2001.

IANNI, O. **Teoria da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

IBGE. Paraná. **Cidades IBGE**, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/pr/panorama>>. Acesso em: set 2017.

INEP. **Sinopse estatística da educação superior 2015**. Brasília: INEP, 2016. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: set 2017.

JANOARIO, R. S. **A coragem da verdade**: acesso, permanência e política de ação afirmativa para negros na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) na visão dos gestores. 2013. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

JENSEN, G. **Políticas de cotas raciais em universidades brasileiras**: entre a legitimidade e a eficácia. Curitiba: Juruá, 2010.

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION. **Standards for evaluation of educational programs, projects, and materials**. New York: McGraw-Hill, 1981.

LEITE, J. L. Política de cotas no Brasil: política social? **Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 23-31, jan/jun 2011.

LEONE, G. S. G. **Custos**: planejamento, implementação e controle. São Paulo: Atlas, 2013.

LEWANDOWSKI, R. **Íntegra do voto do ministro Ricardo Lewandowski na ADPF 186 sobre cotas**. Brasília, DF: STF, 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>>. Acesso em: nov 2017.

LOBO, T. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2007, p. 75-84.

MALISKA, M. A. Análise da constitucionalidade das cotas para negros em universidades públicas. In: DUARTE, E. C. P.; SILVA, P. V. B.; BERTÚLIO, D. L. **Cotas raciais no ensino superior**: entre o jurídico e o político. Curitiba: Juruá, 2009.

MARQUES, P. S.; BITTAR, M. Reforma universitária e inclusão social: uma análise do Programa Universidade Para Todos (PROUNI) e a inserção dos negros na Universidade. In: PEREIRA, F. M. A.; MULLER, L. M. R. **Educação na interface relação estado/sociedade**. Cuiabá: EDUFMT/Capes, 2006, p. 49-59.



MARTES, A. C. B. et al. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários (Relatório de Pesquisa)**. Campinas, SP: Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil Campinas, Universidade Estadual de Campinas. Núcleo de Estudos em Políticas Públicas, 1999.

MARTINS, A. C. P. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais.. **Acta Cir. Bras**, São Paulo, v. 17, n. supl. 3, p. 4-6, 2002.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, 30, n. 106, abr 2009.

MARTINS, S. S. Ação afirmativa e desigualdade racial no Brasil. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 4, p. 202-208, 1996.

MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Companhia Melhoramentos (Dicionários Michaelis), 1998. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=avaliar>>. Acesso em: mar 2017.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, out 2004.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e a questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2008.

NEVES, S. C. Ações afirmativas no Brasil contemporâneo: uma perspectiva comparada. In: 26ª Reunião Brasileira de Antropologia. **Anais da 26ª Reunião Brasileira de Antropologia**, Porto Seguro, 2008.

OLIVEN, A. C. Ações afirmativas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e o seu significado simbólico. **Educação**, Santa Maria, v. 34, n. 1, p. 65-76, jan/abr 2009.

ONU. **Declaração e programa de ação adotados na III conferência mundial de combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata**. Durban, África do Sul, 2001. Disponível em: <<http://www.unifem.org.br/sites/700/710/00001626.pdf>>. Acesso em: ago 2017.

OZGA, J. **Investigação sobre políticas educacionais**: terreno de contestação. Porto: Porto Editora, 2000.

PARANÁ. **Lei 11713 - 07 de Maio de 1997**: Dispõe sobre as Carreiras do Pessoal Docente e Técnico-Administrativo das Instituições de Ensino Superior do Estado do Paraná e adota outras providências. 1997. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=5808>>. Acesso em: nov 2017.

PARANÁ. **Lei Ordinária nº 14825 de 12 de setembro de 2005**: Altera dispositivos da Lei nº 11713/97 e adota outras providências pertinentes aos integrantes do magistério do ensino superior. 2005. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=2168&codItemAto=14945#14945>>. Acesso em: nov 2017.

PARANÁ. Paraná tem maior parcela de trabalhadores com nível superiorl. **Casa Civil**, 2016. Disponível em: <<http://www.casacivil.pr.gov.br/2016/05/89234,10/Parana-tem-maior-parcela-de-trabalhadores-com-nivel-superior.html>>. Acesso em: set 2017.

PENNA FIRME, T.; LETICHEVSKY, A. C. O desenvolvimento da capacidade de avaliação no século XXI: enfrentando o desafio através da meta-avaliação. **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 10, n. 36, p. 289-300, jul/set 2002.

PEREIRA, S. M.; ZIENTARSKI, C. Políticas de ações afirmativas e pobreza no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 92, p. 493-515, set/dez 2011.

POPKEWITZ, T. Algunos problemas y problemáticas en la producción de la evaluación. **Revista de Educación**, Madri, n. 299, p. 95-118, 1992.

QUEIROZ, D. M. **Universidade e desigualdade**: brancos e negros no ensino superior. Brasília: Liber Livro, 2004.

RIBEIRO, L. M. Federalismo, governo local e políticas sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 151-173.

RIOS, M. P. G. **Meta-avaliação de docentes no ensino superior**. 2004. Tese (Doutorado em Educação: Currículo) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

RISTOFF, D. Avaliação de programas educacionais: discutindo padrões. **Avaliação**: Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, Sorocaba, v. 5, n. 4, p. 39-44, dez 2000.

RODRIGUES, T. C. **A ascensão da diversidade nas políticas educacionais contemporâneas**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2011.

RODRIGUES, T. C.; ABRAMOWICZ, A. Diversidade e as políticas públicas de educação. **Revista Contrapontos**, Itajaí, v. 11, n. 3, p. 244-254, set/dez 2011.

ROSEMBERG, F. **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**: pontos para reflexão. São Paulo, 2013. Disponível em: <[http://www.ip.usp.br/portal/images/stories/atac/AcaoO\\_AFIRMATIVA\\_NO\\_ENSINO.pdf](http://www.ip.usp.br/portal/images/stories/atac/AcaoO_AFIRMATIVA_NO_ENSINO.pdf)>. Acesso em: nov 2017.

ROTHEN, J. C. O vestibular do Provão. **Avaliação**, Campinas, v. 8, n. 1, p. 27-37, 2003.

ROTHEN, J. C. O CFE, a REBEP e a Reforma Universitária de 1968. VII Encontro de Pesquisa em Educação Região Sudeste - ANPED, 2005, Belo Horizonte. **Anais do VII Encontro de Pesquisa em Educação Região Sudeste**, Belo Horizonte: Anped Sudeste, 2005a, p. 1-13.

ROTHEN, J. C. Concepções de universidade na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (1962-1968). **COMUNICAÇÕES - Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unimep**, Piracicaba, n. 1, Junho 2005b.

ROTHEN, J. C. A universidade brasileira segundo o estatuto de 1931. **Revista Brasileira de História da Educação**, Maringá, v.8, n. 2, p. 141-160, mai/ago 2008.

ROTHEN, J. C. Políticas educacionais. In: SILVA, F. C. **Políticas públicas em educação**: gestão educacional e democratização em Hortolândia - São Paulo. São Paulo: Editora e Gráfica Rettec, 2012, p. 63-72.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação da educação superior, reforma do Estado e agências reguladoras nos governos FHC. **REP - Revista Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, 15, n. 1, p. 120-134, jan/jun 2008.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 65, p. 729-752, out/dez 2009.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Expansão da educação superior no Brasil e avaliação institucional: um estudo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) na “Revista Avaliação”. **Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, Campo Grande-MS, n. 30, p. 167-181, jul/dez 2010.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação da educação. In: ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. **Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas**. São Paulo: Xamã, 2011.

RUS PEREZ, J. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out/dez 2010.

SALVADOR, A. C. **Ação afirmativa no ensino superior**: estudo da política de inserção de alunos pobres e negros na PUC-Rio. 2008. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SAMPAIO, H. **Evolução do ensino superior brasileiro (1808-1990)**. Documento de Trabalho 8/91. São Paulo: [s.n.], 1991.

SANTOS, B. S. O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 23, set 1987.

SANTOS, B. S. Subjectividade, cidadania e emancipação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 32, p. 135-191, jun 1991.

SANTOS, J. **O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)**. Salvador: CEAO, 2013.

SANTOS, J. T. Dilemas nada atuais das políticas para os afro-brasileiros: ação afirmativa no Brasil dos anos 60. In: BACELAR, J.; CAROSO, C. **Brasil, um país de negros?** Rio de Janeiro: Pallas; Salvador: CEAO, 1999, p. 221-234.

SAUL, A. M. **Avaliação emancipatória:** desafio à teoria e a prática de avaliação e reformulação de currículos. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 2010.

SAVIANI, D. **Histórias das ideias pedagógicas no Brasil.** Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SCHWARTZMAN, J. **Um sistema de indicadores para as universidades brasileiras.** São Paulo: Nupes/USP, 1994. (Documento de trabalho 5/94).

SCRIVEN, M. An introduction to meta-evaluation. **Educational product report**, v. 2, n. 5, p. 36-38, fev 1969.

SCRIVEN, M. **Evaluation thesaurus.** 3. ed. Califórnia: Edgepress, 1981.

SCRIVEN, M. Meta-Evaluation Revisited. **Journal of MultiDisciplinary Evaluation**, v. 6, n. 11, jan 2009.

SCRIVEN, M. **The meta-evaluation checklist.** Claremont: Claremont Graduate University, 2015.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Atos e palavras do Presidente Fernando Henrique Cardoso 1995 a 1998.** Brasília: [s.n.]. 1998. p. 5-7. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes-1/construindo-a-democracia-racial>>. Acesso em: nov 2017.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Análise de política: uma revisão de literatura. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, n. 1, p. 121-134, jan/jun 2012.

SEVERINO, A. J. O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios. **Educar**, Curitiba, n. 31, p. 73-89, 2008.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental:** um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, M. N.; PACHECO, J. Q. As cotas na Universidade Estadual de Londrina: balanço e perspectivas. In: SANTOS, J. T. **O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)**. Salvador: CEAQ, 2013, p. 67-104.

SILVA, P. V. B. Políticas de democratização de acesso na Universidade Federal do Paraná. In: DUARTE, E. P.; BERTÚLIO, D. L. L.; SILVA, P. V. B. **Cotas raciais no ensino superior: entre o jurídico e o político**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 159-187.

SOUZA, A. C. **Avaliação da política de cotas da UEPG: desvelando o direito à igualdade e à diferença**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2012.

SOUZA, A. C.; BRANDALISE, M. Â. Democratização, justiça social e igualdade na avaliação de uma política afirmativa: com a palavra, os estudantes. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 86, p. 181-212, jan/mar 2015.

SOUZA, A. C.; BRANDALISE, M. Â. T. Avaliação da política de cotas da UEPG: desvelando o direito à igualdade e à diferença. **Avaliação, Campinas**, Sorocaba, SP, v. 21, n. 2, p. 415-437, jul 2016.

SOUZA, A. C.; BRANDALISE, M. Â. T. Política de cotas e democratização do ensino superior: a visão dos implementadores. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 3, n. 3, p. 1-23, set/dez 2017.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

STROZENBERG, I. A relevância de uma pergunta inaugural. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 4, n. 1, p. 221-224, 1996.

STUFFLEBEAM, D. L. **Evaluation as enlightenment for decision making**. Columbus: Ohio State University Evaluation Center, 1968.

STUFFLEBEAM, D. L. Excerpts from "Evaluation as enlightenment for decision making". In: WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R. **Educational evaluation: theory and practice**. Belmont: Wadsworth, 1973.

STUFFLEBEAM, D. L. Meta-evaluation: concepts, standards and uses. In: BERK, R. A. **Educational evaluation methodology: the state of the art**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1981.

STUFFLEBEAM, D. L. **Personel evatuations metaevaluation checklist**: based on the personnel evaluation standards. Kalamazoo, MI: Evaluation Checklists Project, 2000. Disponível em: <[www.wmich.edu/evalctr/checklists](http://www.wmich.edu/evalctr/checklists)>. Acesso em: abr 2016.

STUFFLEBEAM, D. L. The metaevaluation imperative. **American Journal of Evaluation**, Thousand Oaks, v. 22, n. 2, p. 183-209, 2001.

STUFFLEBEAM, D. L. Meta-Evaluation. **Journal of MultiDisciplinary Evaluation**, v. 7, n. 15, fev 2011.

STUFFLEBEAM, D. L.; SHINKFIELD, A. J. **Evaluación sistemática: guía teórica y práctica**. Barcelona: Paidós, 1987.

TOMEI, M. **Ação afirmativa para a igualdade racial: características, impactos e desafios**. Genebra, 2005. Disponível em: <[http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/acao\\_afirmativa\\_igualdade\\_racial\\_227.pdf](http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/acao_afirmativa_igualdade_racial_227.pdf)>. Acesso em: jul 2015.

UNITED STATES, N. C. O. E. I. E. **A nation at risk: the imperative for educational reform**. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1983.

VIANNA, C. T. **Avaliação institucional & o desafio da implantação da cultura da autoavaliação (Autoavaliação e CPA)**. [S.l.]: INEP, 2013. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_institucional/seminarios\\_regionais/trabalhos\\_regiao/2013/sul/eixo\\_1/avaliacao\\_institucional\\_desafio\\_cultura\\_autoavaliacao\\_cpa.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/seminarios_regionais/trabalhos_regiao/2013/sul/eixo_1/avaliacao_institucional_desafio_cultura_autoavaliacao_cpa.pdf)>. Acesso em: out 2017.

VIEIRA, S. L. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan/abr 2007.

VIGGIANO, E.; MATTOS, C. O desempenho de estudantes no Enem 2010 em diferentes regiões brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos em Pedagogia, Brasília**, v. 94, n. 237, p. 417-438, ago 2013.

WORTHEN, B.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. São Paulo: Editora Gente, 2004.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

ZONINSEIN, J. Minorias étnicas e a economia política do desenvolvimento: um novo papel para universidades públicas como gerenciadoras da ação afirmativa no Brasil? In: FERES JUNIOR, J.; ZONINSEIN, J. **Ação Afirmativa e universidade**: experiências nacionais comparadas. Brasília: UnB, 2006.



## **SOBRE A AUTORA**

Graduada em Pedagogia, possui mestrado e doutorado em Educação. Atualmente é Professora Adjunta na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus Pantanal. Tem se dedicado a estudos na área da Avaliação Educacional e Políticas Educacionais. Faz parte da Rede UNIVERSITAS/BR e participa do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Avaliação (GEPPEA/UEPG).

E-mail: [andreliza.souza@ufms.br](mailto:andreliza.souza@ufms.br)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3700985924661176>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4860-7608>

Este livro foi editorado com as fontes Crimson Text e Montserrat.  
Publicado on-line em: <https://repositorio.ufms.br>

ISBN 978-85-7613-628-6



9 788576 136286

 editora  
UFMS