

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CAMPUS SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ANDRELIZA CRISTINA DE SOUZA

**META-AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS: UM ESTUDO DE PROCESSOS
NAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PARANAENSES**

SÃO CARLOS
2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CAMPUS SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ANDRELIZA CRISTINA DE SOUZA

**META-AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS: UM ESTUDO DE PROCESSOS
NAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PARANAENSES**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, para obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientador: Prof. Dr. José Carlos Rothen

SÃO CARLOS
2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Educação

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado da candidata Andreliza Cristina de Souza, realizada em 21/03/2018:

Prof. Dr. José Carlos Rothen
UFSCar

Profa. Dra. Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes
UFSCar

Profa. Dra. Tatiane Cosentino Rodrigues
UFSCar

Profa. Dra. Mônica Piccione Gomes Rios
UNICAMP

Prof. Dr. Célio Juvenal Costa
UEM

Profa. Dra. Mary Ângela Teixeira Brandalise
UEPG

AGRADECIMENTOS

Ao finalizar a escrita de uma tese, simbolicamente se completa um percurso, uma trajetória. Termina-se o doutorado! E ao fazer os agradecimentos, fazemos uma retomada do que se foi para se compreender o que se é.

Este é um momento destinado à reflexão sobre os aprendizados que esta experiência trouxe: a síntese das leituras, a contribuição das disciplinas, o conhecimento das/dos docentes, o crescimento com as/os colegas, a mudança enquanto ser humano!

Ao longo destes anos de estudos, muitas percepções acerca do fenômeno avaliativo foram construídas, desconstruídas, refletidas, reconstruídas. Em alguns momentos, a avaliação foi tomada como instrumento indispensável, em outros foi questionada. E isso é extremamente salutar, pois não se pode encarar uma área de estudo apaixonadamente.

Muito pelo contrário!

É preciso duvidar, questionar constantemente, exigir respostas, confrontar. E se, mesmo assim, ela continuar apontando para os mesmos caminhos, é porque é digna de admiração. Assim foi a relação com o fenômeno avaliativo durante a realização do doutorado: uma dialética constante.

Estas reflexões e respostas não teriam sido possíveis se eu tivesse caminhado sozinha ao longo destes quatro anos. Muitas/os foram as/os responsáveis por esse (ouso dizer) crescimento e cito aqui algumas pessoas neste agradecimento, sempre com o risco de faltar alguém.

Em primeiro lugar agradeço ao Senhor Deus! A Ele agradeço por todas as conquistas, vitórias e alegrias. A Ele ofereço todas as angústias, medos e contratempos. Em minha vida Ele tudo fez e tudo fará. Sem Sua presença eu nada seria!

Professor Zé Carlos, sem sua orientação, conselhos, sugestões e correções nada disso teria sido possível. Dizer obrigada jamais será suficiente para agradecer!

Professoras Dra. Mônica Piccione Gomes Rios, Dra. Tatiane Cosentino Rodrigues e Dra. Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes: as contribuições na ocasião do exame de qualificação foram muito valiosas para a construção deste trabalho.

Professoras Dra. Mônica Piccione Gomes Rios, Dra. Mary Ângela Teixeira Brandalise, Dra. Tatiane Cosentino Rodrigues, Dra. Maria Cristina da Silveira Galan e Professor Dr. Célio Juvenal Costa Fernandes, membros da banca de defesa: este momento por vezes traz alguma tensão, obrigada por torná-lo mais leve, mas não menos significativo.

Agradeço às instituições participantes em suas gestoras e seus gestores, técnicas e técnicos, por parar um momento suas atividades e acolher esta pesquisadora e sua pesquisa.

Meu especial agradecimento a todas as pessoas que aceitaram conceder as entrevistas: até aos domingos, inclusive em suas casas e nos horários possíveis (às 07h ou 21h).

Às Professoras e professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSCar por auxiliar no, nunca concluso, caminho da descoberta.

Às colegas Ana Lúcia Calbaiser, Joelma dos Santos Bernardes, Letícia Bortolin, Pamela Cristina Botiglieri e aos colegas Jaime Farias Dresch e Regilson Borges Maciel por me acolherem com tanto carinho. Obrigada pelos anos de troca de experiências e produção de conhecimento.

Aos membros do Grupo de Pesquisa “Observatório e Pesquisa das Políticas de Avaliação da Educação Superior” (POW1), que integra a Rede Universitas/BR, pelas discussões e por todo o aprendizado construído em torno da temática da avaliação e da qualidade na Educação Superior.

À CAPES pela possibilidade da bolsa e dedicação exclusiva à pesquisa.

Família: mãe (Vera), pai (Reinaldo), irmão (Halison): nada disso teria sido possível sem vocês. Sem seu incentivo e sem seu auxílio hoje este doutorado não estaria realizado. Vocês acreditaram, apostaram e agora comemoram comigo mais esta conquista! Obrigada!

André: um dia, descontraidamente, você disse: “Está na hora de correr atrás de um doutorado” (e olha que eu só estava “descansando” do mestrado!). Você me deu o impulso para abrir as asas e voar. Obrigada por sua parceria, compreensão e incentivo. Você me ouviu, me consolou, aprendeu sobre minha pesquisa e, tantas vezes, discutiu o trabalho comigo. Seu amor me completa!

Ana Keli: lembra quando decidimos participar da seleção na UFSCar? E não é que passamos! E juntas vivemos tantas experiências maravilhosas, aprendemos tantas coisas novas, em todas as dimensões da vida! Obrigada pela sua presença e companhia!

À minha sogra Rosane e sogro Guiomar, à minha cunhada Diésica e cunhado Bruno, que me acolheram durante a coleta de dados em sua casa.

Meu profundo agradecimento à Psiuiuí, minha companheirinha de 15 anos, que esteve comigo em todos os momentos da escrita (no colo, na cadeira, na mesa!), à Sophie, que me ajudou a escrever boa parte da tese, mesmo que eu tivesse que apagar os símbolos sem sentido que ela "digitava" ao caminhar sobre o teclado e ao Grandão, que dormiu em meu colo por horas a fio, aquecendo minhas pernas no inverno e me deixando toda arranhada no verão.

Corro o risco de ter esquecido alguém, por isso quero agradecer de forma especial a todas e todos que estiveram comigo nessa caminhada, que me incentivaram e contribuíram para que este estudo pudesse ser concluído.

Enfim, agradeço infinitamente “às cartas escritas com leite e lidas contra o sol”, pois vocês foram, definitivamente, um grande motivo para esta caminhada!

*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).*

RESUMO

Esta tese realizou uma meta-avaliação da política de cotas em universidades públicas estaduais paranaenses. O objetivo geral foi analisar os processos avaliativos da política de cotas das IES quanto às semelhanças e diferenças, potencialidades e limites, estratégias e procedimentos utilizados. A tese é de que a avaliação da política de cotas possui fragilidades por não ser realizada conforme os fundamentos teóricos e metodológicos da avaliação em função da tensão política em torno das cotas. Os fundamentos da pesquisa contemplaram os pressupostos filosóficos e epistemológicos da avaliação enquanto campo de estudo (AFONSO, 2009; 2014; FERNANDES, 2010; DIAS SOBRINHO, 2002; 2003a); foram apresentadas as definições e interfaces existentes entre Estado e políticas públicas; estabeleceu-se uma breve discussão sobre o Estado providência x Estado regulador; foram conceituadas políticas de ações afirmativas e discutida a influência da Conferência de Durban e seus desdobramentos para adoção de políticas afirmativas. Os instrumentos de coleta de dados foram: documentos – processos de atuação e avaliação da política de cotas; e entrevistas – atores envolvidos, sistematizados com a análise do conteúdo. Para análise das políticas utilizou-se o ciclo de políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016), que mostrou: a) as IES analisadas tiveram motivações semelhantes para reserva de vagas: influências institucionais e sociais e democratização da escola pública; b) os debates em âmbito nacional sobre ações afirmativas tiveram grande influência nas instituições; c) o racismo, posições conservadoras, resistência institucional e/ou de alguns atores e o discurso de queda da qualidade impossibilitou a implantação de cotas raciais em três IES analisadas; d) cada instituição definiu seu próprio modelo para a política; e) em alguns casos a produção do texto gerou limitações para o acesso de estudantes negras/os e/ou de escola pública. A meta-avaliação (SCRIVEN 2009; STUFFLEBEAM 1981; 2001; 2011; WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004) desvelou que: a) duas IES não realizaram avaliação/acompanhamento, embora houvesse a previsão de avaliação da política de cotas; b) as avaliações se classificaram como de processos, do tipo ex-post, realizadas por membros internos às instituições; c) os avaliadores tiveram um posicionamento parcial na realização das avaliações; d) essa parcialidade, no sentido de confirmação da política, favoreceu o debate sobre as cotas, bem como sua permanência enquanto política de acesso; e) a propensão de alguns atores em avaliar a política de cotas em prol da sua legitimação pode ter ocultado fatores relevantes que afetaram a eficiência da ação afirmativa; f) as avaliações atenderam aos critérios de precisão, importância dos dados, relevância e disseminação; g) os critérios de confiabilidade, credibilidade e custo x eficiência não foram alcançados. Concluiu-se que o processo de avaliação foi temido pelas instituições, especialmente pelos atores envolvidos na aprovação das políticas, não ocorrendo efetivamente pelo receio de que a avaliação fosse usada como instrumento para negação das cotas, ou seja, uma forma de recuar na reserva de vagas. Destaca-se a necessidade de maiores discussões sobre as cotas, qualificação dos processos avaliativos, formação de corpo técnico, desenvolvimento de métodos e estratégias de avaliação de política de cotas adequadas às diferentes situações e produção de conhecimento acerca da avaliação enquanto campo epistemológico.

Palavras-chave: Meta-Avaliação. Ciclo de Políticas. Política de Cotas. Universidades Públicas Paranaenses. Ensino Superior.

ABSTRACT

This thesis has accomplished a meta-evaluation of quota policies in Paraná's state public universities. The general objective was to analyze the evaluation processes regarding the similarities and differences, potentialities and limits, as well as to verify which strategies and procedures were used more frequently for this kind of evaluation. The thesis is that the evaluation of quota policies has fragility in reason it is not carried out according to the theoretical and methodological foundations of the evaluation due to the political tension around the quotas. In order to base this research, discussions contemplated philosophical and epistemological assumptions of evaluating as a research field (AFONSO, 2009; FERNANDES, 2010; DIAS SOBRINHO, 2002; 2003a); definitions and interfaces between state and public policies were presented, and a brief discussion about the state as a provider versus a governor; the concepts of focal policies and affirmative actions were presented; and the influence of Durban Conference and its unfolding on expanding access to higher education. The instruments for collecting data were: documents – quota policy's performance and evaluation processes; and interviews – actors enrolled in this context, systematized with content analysis method. For policy analysis was used the polity cycle (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016), and has shown that: a) institutions analyzed had similar motives for vacancy reservations: institutional and social influences and the democratization of public schools; b) national debates about affirmative actions had great influence over these institutions; c) racism, conservative positions, resistance from institutions and/or actors and the reasoning that implies quality losses has made impossible to install racial quotas in three of the analyzed institutions; d) each institutions has defined their own model for policies; e) in some cases, the way the text was written limited access to black students or students from public schools. The meta-evaluation (SCRIVEN 2009; STUFFLEBEAM 1981; 2001; 2011; WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004) revealed that: a) two institutions did not carry out evaluation/monitoring, although there was a forecast of quota's policy evaluation; b) these were evaluations of processes, of the ex-post kind, made by members of the institutions; c) the evaluators had a partial position in the realization of the evaluations; d) this bias, in the sense of confirmation of the policy, favored the debate on quotas, as well as its permanence as an access policy; e) the propensity of some actors to evaluate the quota policy in favor of their legitimation may have concealed relevant factors that have affected the effectiveness of this affirmative action; f) evaluations attended the criteria of precision, data importance, relevance and dissemination; g) criteria of reliability, credibility and cost x efficiency were not met. It was concluded that the evaluation process was feared by the institutions, specially by the actors involved in the approbation of policies, not effectively occurring for fear that the evaluation were be used as an instrument for denying quotas and reduce access in higher education. It is necessary to discuss quotas. Amongst the considerations stands out need to further discussions of quotas, qualify evaluation processes, to form technical staff, to develop methods and strategies suitable for different situations and knowledge production about evaluation as an epistemological field.

Keywords: Meta-Evaluation. Policy Cycle. Quota Policies. Paraná's Public Universities. Higher Education.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 -	Síntese sobre os tipos de avaliação.....	64
Figura 2 -	Síntese das dimensões e funções da meta-avaliação.....	73
Figura 3 -	Ligações epistemológicas mais fortes e mais fracas da pesquisa qualitativa..	77
Gráfico 1 -	Ocorrência de trabalhos por ano.....	17

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Identificação das/os entrevistadas/os conforme a Instituição.....	143
Quadro 2 -	Sistematização das questões norteadoras na análise das políticas.....	143
Quadro 3 -	Sistematização das questões norteadoras da meta-avaliação.....	144
Quadro 4 -	Inserção das questões norteadoras da meta-avaliação por critérios.....	145
Quadro 5 -	Termos/Expressões identificadas por questão norteadora na análise do Ciclo de Políticas.....	148
Quadro 6 -	Cargo ocupado pelas/os entrevistadas/os nos contextos da influência e produção do texto da política de cotas.....	151
Quadro 7 -	Objetivos/Intenções das avaliações da política de cotas na IES Serpente nos anos de 2008 e 2009.....	175
Quadro 8 -	Objetivos/Intenções das avaliações da política de cotas na IES Serpente referentes aos anos de 2010 e 2017.....	175
Quadro 9 -	Objetivos/Intenções das avaliações da política de cotas na IES Rei referentes aos anos de 2008 e 2010.....	176
Quadro 10 -	Termos/Expressões identificadas nos depoimentos referentes ao critério Precisão.....	177
Quadro 11 -	Dados selecionados pela IES Serpente por avaliação.....	181
Quadro 12 -	Dados selecionados pela IES Rei por avaliação.....	182
Quadro 13 -	Comparativo entre a IES Serpente e Rei das dimensões avaliadas por ano de avaliação.....	182
Quadro 14 -	Indicadores referentes às dimensões selecionadas pelas IES para as avaliações.....	183
Quadro 15 -	Instrumentos de coleta e análise dos dados.....	186
Quadro 16 -	Função ocupada pelas/os entrevistadas/os à época das discussões iniciais sobre a política de cotas.....	189
Quadro 17 -	Cargo ocupado pelas/os entrevistadas/os à época das avaliações da política de cotas.....	190
Quadro 18 -	Potencialidades e dificuldades encontradas no processo avaliativo segundo as entrevistas.....	196
Quadro 19 -	Meios utilizados pelas IES para disseminação dos resultados das avaliações apontados nos depoimentos.....	198
Quadro 20 -	Relação de custos diretos e indiretos das avaliações das políticas de cotas nas IES pesquisadas.....	202
Quadro 21 -	Comparativo entre os modelos de política de cotas. nas IES pesquisadas.....	205
Quadro 22 -	Panorama da organização dos dados	206
Quadro 23 -	Critérios a serem contemplados em uma avaliação de política de cotas.....	213

LISTA DE SIGLAS

APDF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CFE	Conselho Federal de Educação
CNRES	Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior
COU	Conselho Universitário
CPA	Comissão Própria de Avaliação
DDPA	Documento de Revisão da Declaração e Programa de Ação de Durban
DSC	Discurso do Sujeito Coletivo
EAD	Educação a Distância
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EUA	Estados Unidos da América
GERES	Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFET	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IES	Instituição/Instituições de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico Social
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
NAACP	Associação Nacional para o Progresso da População Negra
NTI	Núcleo de Tecnologia de Informação
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PNE	Plano Nacional de Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PROEJA	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade para Todos

PT	Partido dos Trabalhadores
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SESu	Secretaria de Educação Superior
SISU	Sistema de Seleção Unificada
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TIDE	Tempo Integral e Dedicção Exclusiva
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEMG	Universidade do Estado de Minas Gerais
UEMS	Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UnB	Universidade de Brasília
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	CAMINHOS DA PESQUISA.....	25
2.1	O Estudo de Casos Múltiplos.....	26
2.2	Os Dados: Documentos e Entrevistas.....	29
2.3	A Análise: Abordagens e Procedimentos.....	33
3	FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS, EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS DA AVALIAÇÃO.....	38
3.1	Pressupostos, Usos e Funções da Avaliação.....	39
3.2	Avaliação de Políticas Públicas.....	54
3.3	Fundamentos e Referenciais para a Realização da Meta-Avaliação.....	69
4	ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	81
4.1	Uma Discussão sobre Estado.....	82
4.2	Uma (breve) Retomada Histórica Sobre o Estado Brasileiro.....	87
4.3	Políticas Públicas Educacionais.....	96
5	POLÍTICAS AFIRMATIVAS PARA ACESSO AO ENSINO SUPERIOR.....	106
5.1	Conferência de Durban e seus Desdobramentos.....	106
5.2	Definições Sobre Política Focal.....	109
5.3	Histórico e Conceitos das Ações Afirmativas.....	118
6	META-AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS	141
6.1	Análise da Política de Cotas das IES a Partir do Ciclo de Políticas.....	145
6.1.1	Contextos da Influência e Produção do Texto Político.....	148
6.1.2	Contexto da Prática.....	159
6.2	Avaliando as Avaliações das Políticas de cotas das IES.....	168
6.2.1	Dimensões Contextuais das Avaliações.....	170
6.2.2	Precisão.....	174
6.2.3	Importância dos Dados.....	180
6.2.4	Confiabilidade.....	184
6.2.5	Credibilidade.....	188
6.2.6	Relevância.....	191
6.2.7	Disseminação.....	197
6.2.8	Custo x Eficiência.....	201
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	205
	REFERÊNCIAS.....	218
	APÊNDICES.....	242
	APÊNDICE A – Modelo utilizado para apresentação do projeto de pesquisa às IES	243
	APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	245
	APÊNDICE C – Roteiro para entrevista com atores envolvidos na implantação/implementação.....	248
	APÊNDICE D – Roteiro para entrevista com atores envolvidos na avaliação.....	249
	ANEXOS.....	250
	ANEXO 1 – Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética da Universidade Federal de São Carlos.....	251

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa de doutorado que ora se apresenta tem como objeto a avaliação das políticas de cotas de cinco Instituições de Ensino Superior (IES) públicas do estado do Paraná. Pretende-se, com esta tese, realizar um estudo de meta-avaliação das referidas políticas.

O interesse pelo estudo na área da avaliação acompanha a trajetória profissional e acadêmica da pesquisadora. Após a formação em Pedagogia, no ano de 2006, uma disciplina no Mestrado em Educação como aluna especial fortaleceu o interesse pela área. Nesta disciplina, intitulada *Tópicos Especiais em Avaliação Educacional e da Aprendizagem*, os conteúdos e debates realizados despertaram interesse pela área da avaliação como um campo fundamental para compreender a complexidade do processo educativo.

No Mestrado em Educação, foi realizada uma avaliação da política de cotas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), referente ao período de 2007 a 2010. O objetivo da pesquisa durante o Mestrado foi avaliar a efetividade da política de cotas implantada na instituição. Para tanto, foram analisados os documentos institucionais sobre a política. Paralelamente às análises dos documentos, foram realizados questionários com acadêmicas/os¹ ingressantes pela política de cotas e entrevistas semiestruturadas junto aos atores institucionais. Os seguintes aspectos foram desvelados na pesquisa realizada:

- Os debates iniciais para criação da política de cotas tiveram um índice muito pequeno de participação popular e esse processo enfrentou muita resistência;
- A política de cotas para negras/os encontrou resistência em todos os níveis e instâncias institucionais;
- A política foi pouco discutida entre a comunidade universitária após sua implantação;
- Houve socialização dos resultados das avaliações realizadas com a comunidade universitária e comunidade externa;
- O acompanhamento do desempenho acadêmico e da situação acadêmica (matriculadas/os, transferidas/os, desistentes e evadidas/os) foi realizado,

¹ A opção em utilizar a flexão de gênero feminino/masculino nesta tese reflete um posicionamento político e representa uma tentativa de romper com a ilusão da neutralidade da ciência, desnaturalizando o masculino como regra universal. Sobre esta opção, ver o Documentário *Guerrilha de Linguagem*, disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/99120?show=full>>.

mas não foram criadas estratégias para que as dificuldades diagnosticadas fossem sanadas;

- As médias obtidas pelas/os acadêmicas/os durante o curso de graduação não tinham diferenças marcantes entre cotistas e não cotistas;
- De 2007 a 2009, o número de matriculadas/os aumentou, com destaque para a cota de escola pública. Já os níveis de abandono, desistência e trancamento diminuíram consideravelmente ano após ano, em todas as cotas;
- 85% das/dos estudantes cotistas eram favoráveis à política de cotas e tiveram uma boa adaptação no ensino superior;
- 75% das/dos estudantes afirmaram que a política de cotas democratizou o acesso ao ensino superior;
- 44,4% das/dos estudantes desconheciam ou julgavam não existir ações para permanência na instituição;
- 49% das/dos estudantes cotistas teriam sido aprovadas/os no ensino superior da UEPG sem a política de cotas.

Os resultados da pesquisa de Mestrado desvelaram que, embora a política de cotas da UEPG não estivesse sendo plenamente efetiva, possibilitava a ampliação do acesso ao ensino superior e desvelou os embates institucionais acerca da implantação da política de cotas. No âmbito da pesquisa, foi possível observar como ocorreu o processo de avaliação da política realizada pela própria instituição. Pode-se afirmar que este possuiu dois momentos: no primeiro, frágil quanto ao planejamento e execução, e, no segundo momento, planejada e articulada entre as Comissões e Pró-Reitorias.

Dentre as produções oriundas da referida pesquisa, três artigos foram publicados em periódicos: *Democratização, justiça social e igualdade na avaliação de uma política afirmativa: com a palavra, os estudantes* (SOUZA; BRANDALISE, 2015), na revista *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*; *Avaliação da política de cotas da UEPG: desvelando o direito à igualdade e à diferença* (SOUZA; BRANDALISE, 2016), na revista *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*; e *Política de cotas e democratização do ensino superior: a visão dos implementadores* (SOUZA; BRANDALISE, 2017), na *RIESup: Revista Internacional de Educação Superior*.

Os objetivos da pesquisa realizada no Mestrado não estavam voltados para a análise da avaliação interna da política de cotas, mas as questões abordadas suscitaram questionamentos sobre como decorreram estas avaliações. Esta foi a motivação para a

realização da pesquisa de Doutorado: compreender como as instituições avaliam as políticas que implantam, como ocorre a participação dos atores, quais demandas pessoais/institucionais estão envolvidas, se é realizada a previsão da avaliação e quais perspectivas teórico-avaliativas são consideradas. Desta motivação inicial, sucederam novos estudos sobre avaliação de políticas públicas e política de cotas.

No ano de 2012 foi sancionada a Lei 12.711 (BRASIL, 2012a), que dispõe sobre a reserva de 50% das vagas nas instituições federais de educação superior para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. A Lei aponta que, em cada instituição federal, deve haver a reserva de vagas para estudantes autodeclaradas/os pretas/os, pardas/os e indígenas, em quantidade proporcional à população da Unidade da Federação onde a instituição está instalada. Este contexto fortaleceu ainda mais o interesse em compreender como as IES vêm tratando da avaliação das políticas de reserva de vagas em âmbito institucional e como os atores institucionais são envolvidos.

Nesse interim, algumas IES paranaenses que já tinham suas políticas de cotas, datando do início na década de 2000, estavam avaliando a continuidade da política, enquanto outras estavam nos primeiros anos de adoção da reserva de vagas. Isso deixou clara a relevância dos estudos sobre políticas afirmativas, mais especificamente sobre as políticas de cotas no contexto atual.

Os estudos de pós-graduação em nível de Doutorado em Educação foram iniciados no ano de 2014 na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). No primeiro semestre foram iniciadas as atividades junto ao Grupo de Pesquisa *Observatório e pesquisa das políticas de avaliação da educação superior (POWI)* e realizadas as primeiras buscas em bases de dados na internet sobre trabalhos que tratassem da temática, que resultou na primeira análise bibliométrica sobre o quantitativo de artigos, dissertações e teses relacionados à política de cotas, políticas afirmativas e avaliação de política pública. Os anos de 2014 e 2015 foram dedicados à realização das disciplinas: Estudos Avançados em Filosofia da Educação, Epistemologia da Educação, Avaliação Institucional da Educação, Estado e Políticas Públicas, Tópicos Especiais em Sociedade, Estado e Educação e Seminários de Tese. Este rol de disciplinas, vinculado diretamente com a temática da pesquisa, permitiu inúmeras reflexões sobre o papel do Estado na adoção e avaliação de políticas públicas, bem como possibilitou a articulação entre referenciais teórico-metodológicos para realização da pesquisa.

Conforme apontado, foi realizado um levantamento de bibliografias para o estudo. Foram utilizadas as seguintes expressões de busca:

➤ *Ação afirmativa;*

- *Ações afirmativas;*
- *Política de cotas;*
- *Políticas afirmativas;*
- *Avaliação de políticas públicas.*

As bases de dados utilizadas para esse levantamento foram o Banco de Teses da Capes, Scientific Eletronic Library Online (SciELO Brasil), Google Acadêmico e Google. Os trabalhos selecionados a partir dos resultados de busca estão relacionados à temática *política de cotas sociais e para negras/os para ingresso no ensino superior*.

Como resultado do estudo, foram identificados 258 trabalhos, dentre eles: 139 artigos, 100 dissertações e 19 teses. As áreas com maior ocorrência foram educação, direito e ciências sociais. Percebeu-se um ponto interessante quanto ao ano de produção dos trabalhos: houve uma maior publicação de pesquisas sobre política de cotas a partir do ano de 2004, sendo que nos anos de 2011 e 2012 a temática atingiu seu ápice.

Gráfico 1 – Ocorrência de trabalhos por ano



Fonte: A autora

É possível observar, no Gráfico 1, a crescente produção de trabalhos a partir dos anos 2000. Os anos de 2011 e 2012 marcaram o ápice de produções sobre o tema, contabilizando 37 produções em cada ano. É possível notar ainda que nos anos de 2013 e 2014 houve um recuo nas produções, sendo que constatamos a hipótese de que essa diminuição numérica pode estar relacionada à atualização das plataformas que hospedam

esses arquivos, já que a coleta dos dados que compuseram o gráfico se deu no ano de 2014 e início de 2015.

No estudo bibliométrico² realizado, observou-se que não houve regularidade entre instituições que produziram/publicaram mais pesquisas com o tema política de cotas. Foram constatados mais de 30 periódicos que veicularam os artigos no período pesquisado. As instituições de origem das teses e dissertações foram 55, sendo que as universidades que tiveram maior incidência de trabalhos foram: Universidade de Brasília, com 9 produções; Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com 8; Universidade de São Paulo, com 7; Universidade Federal da Bahia, com 7; Universidade Federal do Ceará, com 6; e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com 6.

Foi realizado ainda outro procedimento de levantamento de teses e dissertações para a elaboração deste trabalho, em que se buscou as teses com a temática *meta-avaliação* e que poderiam contribuir no processo de reflexão sobre estudos meta-avaliativos. Com relação às teses e dissertações resultantes desta pesquisa, que utilizou o termo *meta-avaliação*, o Banco de Teses da Capes respondeu à busca com 55³ produções, sendo: 23 na área da educação; 13 na área da saúde; 8 na área de avaliação; 7 na área de engenharia; 7 em gestão; 3 em psicologia, 3 em administração; 2 em economia; e os programas de Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Ensino de Ciências, Meio Ambiente e Ciências Sociais apresentaram 1 trabalho cada.

Dentre as produções com maior proximidade à temática da presente tese, meta-avaliação de políticas públicas, destacam-se os trabalhos dos seguintes autores:

Delsi Fries Davok (2006): na tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis), a autora realizou uma meta-avaliação de cursos de graduação com base no Sistema de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e propôs uma metodologia para avaliar a qualidade da educação superior.

Nelson Antonio Simão Gimenes (2006): o pesquisador realizou nesta dissertação uma meta-avaliação do processo de autoavaliação desenvolvido em uma IES do interior do estado de São Paulo. Para isso, o autor fez uso dos critérios de utilidade e precisão, a partir de uma adaptação livre do *Program Evaluation Models Metaevaluation Checklist* desenvolvido pelo

² Os trabalhos que compuseram o estudo bibliométrico foram teses, dissertações, artigos publicados em periódicos, artigos completos, resumos expandidos e resumos apresentados em eventos científicos.

³ Importante destacar que em pesquisas no Banco de Teses resultam todos os trabalhos cujo preenchimento na Plataforma Sucupira consta o termo buscado. Dessa forma, apenas parte dos 55 trabalhos encontrados fizeram estudos de meta-avaliação.

Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. Os resultados da pesquisa apontaram impasses em relação à autoavaliação, principalmente no tocante à promoção de condições adequadas para a geração de melhorias institucionais a partir desse processo, assim como no envolvimento efetivo da comunidade.

Cleber Eduardo Zuin Lobo (2006): o autor realizou um estudo de meta-avaliação para comparar a avaliação institucional de duas IES, sendo uma delas a Universidade de Campinas e a outra a Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Neste trabalho, o pesquisador buscou uma estreita relação entre avaliação institucional e qualidade educativa, identificando os alcances e limites proporcionados.

Márcia Galdino de Araújo Serour (2010): a autora realizou uma meta-avaliação do processo de avaliação institucional externa em uma universidade privada do Rio de Janeiro no ano de 2009. Na pesquisa foram utilizados os critérios de avaliação eficaz, eficiente, efetiva e relevante, e os padrões do *Joint Committee*: utilidade, viabilidade, ética, precisão, validade e confiabilidade. A pesquisadora apontou que, apesar do resultado final satisfatório, o processo avaliativo teve pontos fortes e fragilidades.

Daniela Munerato Piccolo Arroyo (2010): nesta pesquisa foi realizada a meta-avaliação de um programa de extensão para verificar os pontos fortes e frágeis do processo de avaliação realizado e refletir em quais aspectos esta avaliação contribuiu para a formação dos estudantes que participam do programa. Por meio deste estudo de caso, a autora apontou a complexidade em colocar em funcionamento um processo de avaliação da extensão, assim como as contradições que precisam ser analisadas nas atividades extensionistas.

Márcia Silveira Ferreira (2012): nesta meta-avaliação, a autora analisou a qualidade da autoavaliação realizada no âmbito do SINAES por uma IES carioca, no tocante aos processos regulatórios de credenciamento institucional e de renovação de reconhecimento dos cursos de graduação e perante padrões internacionais de qualidade de avaliação. Segundo a autora, a pesquisa revelou uma autoavaliação institucional coerente com os preceitos do SINAES e bem situada perante padrões internacionais de avaliação.

Natalia Moraes Correa Borges Aguiar (2013): nesta tese, a autora fez um estudo sobre o ensino na Marinha do Brasil, que segue a avaliação do Sistema de Ensino Naval, e analisou as contribuições da avaliação do processo ensino-aprendizagem para as revisões curriculares. A pesquisa incluiu uma meta-avaliação que revelou que as alterações e revisões curriculares são propostas com poucos subsídios oriundos dos relatórios de avaliação do SEN. A pesquisadora concluiu que o preparo dos avaliadores contribui para uma maior participação e comprometimento nas avaliações.

Pedro Isaac Ximenes Lopes (2013): esta dissertação foi apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. O autor realizou uma avaliação política do SINAES, analisando os pressupostos, princípios e conteúdo geral, na qual constatou a influência de organismos internacionais que interferem no campo da educação, assim como o conflito entre controle/regulação e transformação, presente na avaliação.

Marines Oliveira Perez (2014): a pesquisa teve como objetivo geral estudar o sistema de avaliação institucional do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza da Escola Técnica Estadual Parque da Juventude quanto às concepções, práticas e perspectivas da avaliação institucional. A autora utilizou a pesquisa exploratória, qualitativa, com adoção de estudo de caso. Nos resultados, a pesquisadora apontou que os índices deficitários nos relatórios avaliativos se deram pela mudança no sistema de avaliação.

Rodrigo Serpa Pinto (2015): nesta tese, o autor realizou uma meta-avaliação do processo de avaliação institucional das universidades brasileiras promovido pelo SINAES, no período de 2004 a 2014. O estudo abrangeu 25 universidades públicas e 41 privadas, indicando que as IES privadas foram melhores avaliadas em quase todas as dimensões institucionais, além de não terem obtido média conceitual abaixo do nível satisfatório de qualidade em nenhuma dimensão. Para realizar a meta-avaliação quanto ao julgamento do mérito e do valor, o pesquisador utilizou os padrões de avaliação do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, os quais indicaram que, em geral, o processo de avaliação institucional das universidades atende aos requisitos para os quais foi destinado e satisfaz as necessidades dos *stakeholders*⁴.

Ana Carolina Aguiar Moreira Oliveira (2015): esta pesquisa avaliou o modelo de avaliação institucional interna no âmbito do SINAES. Para tanto, foram analisados os relatórios de avaliação institucional de vinte IES, abrangendo instituições de cada tipo de organização acadêmica, totalizando cinco universidades, cinco centros universitários, cinco institutos federais e cinco faculdades. O instrumento avaliativo analisou 45 indicadores, dentre os quais, 14 emancipatórios e 20 regulatórios. A pesquisa apontou que os indicadores regulatórios foram mais cumpridos do que os emancipatórios.

Durante o levantamento das pesquisas realizadas em meta-avaliação, não foram encontrados trabalhos que se propuseram a discutir políticas de cotas partindo de meta-avaliações. Sendo assim, uma das questões que apontam o ineditismo desta pesquisa está

⁴ Público-alvo da política, pessoas ou grupos de interesse.

centrada na apresentação de dimensões e indicadores relevantes e que devem ser considerados na realização de avaliações de política de cotas. Não se pretende estabelecer um modelo fechado, mas um instrumento que pode ser utilizado e readequado por outras instituições interessadas. A relevância deste estudo está em elencar as principais dimensões avaliativas, com indicadores pertinentes, sendo sua principal contribuição um aporte teórico-metodológico para a realização de avaliações.

Importante destacar que os estudos realizados ao longo do Doutorado iluminaram o objeto da pesquisa e foram delineando cada vez melhor as perguntas propostas: como foram realizadas as avaliações das políticas de cotas para estudantes negros/os e/ou estudantes oriundos/os de escola pública nas IES paranaenses? Quem foram as/os envolvidas/os nos processos avaliativos? Quais instrumentos e perspectivas foram utilizados?

Frente às questões elencadas, este estudo teve como objetivo geral analisar os processos avaliativos da política de cotas das IES quanto às semelhanças e diferenças, potencialidades e limites, estratégias e procedimentos utilizados. Os objetivos específicos foram:

- a) Compreender os pressupostos, usos e funções da avaliação enquanto instrumento emancipatório e de transformação;
- b) Compreender o papel do Estado na elaboração de políticas e as questões que interferem nos processos decisórios e que determinam, de forma direta ou indireta, a produção de políticas públicas;
- c) Conhecer a trajetória das políticas de ação afirmativa para acesso ao ensino superior brasileiro;
- d) Analisar os contextos de influência, produção do texto e prática das políticas de cotas raciais e/ou sociais que as IES investigadas adotam;
- e) Analisar os relatórios e documentos oriundos das avaliações realizadas nas instituições quanto às semelhanças e diferenças, potencialidades e limites, estratégias e procedimentos utilizados;

Para que fosse possível atingir tais objetivos, os procedimentos metodológicos adotados atenderam aos pressupostos da meta-avaliação e aos critérios utilizados para se avaliar políticas públicas. Entende-se por critérios as características fundamentais e necessárias para que uma política seja bem-sucedida. Estas características quase sempre estão ligadas às preocupações dos *stakeholders*, para tanto foi necessário identificar quem eram as/os interessadas/os nas avaliações, quais as informações importantes para os diferentes grupos e como estas informações seriam coletadas. Entende-se que os *stakeholders* no caso

desta meta-avaliação são beneficiários das políticas, gestores das IES, comunidade universitária e sociedade civil, no entanto, como todos os cidadãos são atingidos de forma direta ou indireta por esta política pública, as/os interessadas/os pode abranger um público bem maior.

A meta-avaliação aqui realizada congregou os aspectos qualitativos para coleta dos dados, mas não excluiu os aspectos quantitativos, pois estes trouxeram importantes contribuições às novas descobertas. Para tanto, optou-se por um estudo de casos múltiplos, já que, mesmo com similaridades entre as IES, estas são ao mesmo tempo distintas, únicas, com interesses próprios e singulares. Os documentos institucionais foram utilizados como fonte de dados, assim como as entrevistas realizadas com atores institucionais envolvidos na implantação, implementação e avaliação da política. Os dados foram coletados entre o segundo semestre de 2016 e primeiro semestre de 2017. As entrevistas foram tratadas conforme a metodologia da análise do conteúdo (BARDIN, 2011), por meio da qual foram identificados os termos/expressões nos depoimentos.

Para análise utilizou-se o ciclo de políticas, onde inicialmente foram explorados os contextos da influência e da produção do texto, para compreender os processos de implantação e implementação das políticas de cotas nas cinco IES. Em seguida, foi analisado o contexto da prática, para compreender o cotidiano da política. Para a meta-avaliação foram adotados os seguintes critérios: precisão, importância dos dados, confiabilidade, credibilidade, relevância, disseminação e custo x eficiência (SCRIVEN 2009; STUFFLEBEAM 1981; 2001; 2011; WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

As instituições analisadas estão localizadas em diferentes regiões do estado do Paraná (norte, oeste e centro-sul) e possuem diferentes modelos de políticas de cotas. Este recorte permitiu compreender como os processos avaliativos das políticas de cotas foram realizados em diferentes IES públicas de um mesmo estado. É preciso destacar que há diferenças e particularidades nestas IES, desde a criação até o modelo de reserva de vagas adotado. Essa multiplicidade constituiu um universo rico para a pesquisa, pois proporcionou a análise de diferentes realidades e a possibilidade de observar como a política de cotas iniciou em cada região do Estado do Paraná.

A tese é de que a avaliação da política de cotas possui fragilidades por não ser realizada conforme os fundamentos teóricos e metodológicos da avaliação em função da tensão política em torno das cotas. Este trabalho está organizado em introdução, quatro seções com aporte teórico, uma seção com a análise e discussão dos dados e as considerações finais. O trabalho está estruturado da seguinte forma:

Na Introdução são apresentadas as principais características da pesquisa: tema, problema, objetivos, metodologia, estrutura e contribuições da tese.

A Seção 2, intitulada *Caminhos da Pesquisa*, expõe as escolhas metodológicas da pesquisa. Esta Seção fundamenta a opção pelo estudo de casos múltiplos, a análise documental e entrevistas, bem como os referenciais utilizados para analisar os dados coletados: análise do conteúdo e ciclo de políticas.

Apresentando elementos fundamentais para a pesquisa, a Seção 3, *Fundamentos Filosóficos, Epistemológicos e Metodológicos da Avaliação*, faz um apanhado dos pressupostos da avaliação, contempla as definições, conceitos, usos e funções e remete aos fundamentos da avaliação educacional. Esta Seção traz a concepção de avaliação adotada e qual o papel da avaliação de política pública no contexto estruturante atual, político, econômico, social e educacional, bem como fundamenta as definições e discussões acerca da meta-avaliação.

Considerando que é fundamental compreender o sentido atribuído às políticas públicas e às avaliações e identificar a presença de perspectivas, valores e concepções nestes processos, a Seção 4, *Estado e Políticas Públicas*, oferece elementos teóricos para pensar as relações existentes entre Estado e políticas, bem como refletir sobre o papel do Estado brasileiro e do Estado neoliberal na adoção de ações afirmativas para ampliação do acesso ao ensino superior. Esta Seção se divide em três subseções: nestas são apresentadas as definições e interfaces entre Estado e políticas públicas; discute-se sobre o Estado brasileiro; são trazidas algumas definições sobre políticas educacionais e realizada uma breve discussão sobre o Estado providência x regulador na implantação de políticas públicas. Importante considerar que os aspectos políticos estão presentes em todos os campos da vida, sobretudo quando se realiza a avaliação de uma política pública.

Após as discussões estabelecidas, a Seção 5, *Políticas Afirmativas para Acesso ao Ensino Superior*, contempla debates sobre o conceito de política focal e o que são ações afirmativas: influências, conceitos, histórico e definições. Esta seção também trata sobre a influência da Conferência de Durban e seus desdobramentos na adoção de políticas afirmativas. É apresentado também um breve histórico do ensino superior brasileiro, bem como a trajetória das políticas de ação afirmativa para acesso ao ensino superior no país.

A Seção 6, intitulada *Meta-avaliação das Políticas de Cotas*, apresenta os resultados referentes à meta-avaliação realizada. Partindo do pressuposto de que para realizar uma avaliação é necessário compreender o contexto onde o objeto avaliado está situado, se torna necessário compreender as influências e consequências que este exerce/sofre durante

sua atuação. Sendo assim, esta Seção está dividida em duas subseções. Na primeira é empreendida uma análise das políticas de cotas segundo a metodologia do ciclo de políticas, considerando os contextos da influência, produção dos textos e prática das políticas de cotas das cinco IES. Na segunda subseção é realizada a meta-avaliação propriamente dita.

Nas Considerações Finais destaca-se que ao avaliar as avaliações observou-se que estas não ocorrem efetivamente porque as instituições e/ou os atores envolvidos tem receio que a avaliação seja instrumento para negação das cotas, ou seja, uma forma recuar na reserva de vagas. Não há a compreensão de que a avaliação da execução é uma proposta para melhoria da execução da política, assim, os atores usam a avaliação no sentido de legitimação da política de cotas. Por isso destaca-se 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.

Esta meta-avaliação da política não tem como pretensão decidir pelo sucesso ou fracasso das avaliações empreendidas. Ao contrário, buscou investigar as potencialidades e fragilidades dos processos empreendidos, contribuindo para que as fragilidades observadas possam servir como mote impulsionador para a qualificação das avaliações.

2 CAMINHOS DA PESQUISA

Para articular os resultados da pesquisa com seus objetivos iniciais, é necessário que se tenha clareza da perspectiva teórico-metodológica adotada. Para isso, a fundamentação epistemológica no processo de produção de conhecimento precisa estar alicerçada em concepções pertencentes a uma mesma teoria científica. Este entendimento implica que haja mais do que apenas uma apresentação dos métodos que serão utilizados, mas sim uma descrição dos motivos que definem determinada forma de produzir um conhecimento. Esta descrição justifica porque a/o pesquisadora/pesquisador escolheu determinados caminhos e não outros.

Nesse contexto, é fundamental considerar as proposições de Stake (1983, p. 6), quando o autor fala: “acredito que a maioria das pesquisas educacionais deva estar a serviço da educação e, claramente, proporcione melhor compreensão de seus problemas práticos”. Isso leva a uma importante característica da pesquisa científica: promover alterações positivas na vida real das pessoas.

A pesquisa não é uma estrutura fixa, mas se transforma com a prática e evolui com o tempo (CHIZZOTTI, 2006a; 2006b). Assim, partindo do pressuposto de que há uma relação dinâmica entre sujeito e objeto pesquisado, nesta pesquisa valoriza-se a dinâmica dos fatos, as oposições e contradições entre o todo e as partes, desvelando os vínculos do saber com a vida social das pessoas. Para tanto, a seguir são apresentadas as opções e métodos utilizados na realização desta meta-avaliação.

Tem-se vivenciado nas duas últimas décadas uma considerável valorização da avaliação, principalmente na realização de pesquisas. E ao falar em avaliação, articula-se também os resultados que esta pode gerar, que levam à qualificação dos processos, sem excluir o papel ativo que todas/os as/os envolvidas/os possuem e considerando o potencial crítico e emancipador que a avaliação carrega.

Essa valorização da avaliação enquanto instrumento que possibilita a transformação de processos mais fechados em processos mais democráticos se dá especialmente porque os aspectos qualitativos utilizados na realização de avaliações não excluem os aspectos quantitativos. Pelo contrário, é possível aliar essas duas abordagens teóricas para que se tenha uma visão mais ampla e completa do objeto avaliado.

Considerando esses aspectos, esta tese realizou um estudo de meta-avaliação, ou seja, uma avaliação das avaliações realizadas em cinco universidades públicas estaduais paranaenses.

A meta-avaliação se destaca por seu caráter eminentemente qualitativo (RIOS, 2004; DAVOK, 2006; SEROUR, 2010; FURTADO; LAPERRIÈRE, 2012). Na abordagem qualitativa, há uma inextrincável relação entre o conhecimento produzido e as dimensões que permeiam as avaliações – o particular e o geral, o coletivo e o individual, o científico e o profissional, a perspectiva micro e a macro na análise (STAKE, 2011).

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).

Os procedimentos de meta-avaliação congregaram instrumentos qualitativos e quantitativos para coleta e análise dos dados. Nesse contexto, tanto as informações quantitativas como qualitativas foram analisadas sistemática e apropriadamente para que as respostas inicialmente propostas sejam efetivamente respondidas (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004). 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).

Considerando a complexidade da meta-avaliação, os dados foram coletados com instrumentos que atenderam ao caráter qualitativo da meta-avaliação. A coleta de dados se deu 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.

2.1 O Estudo de Casos Múltiplos

Em estudos voltados à área da avaliação há sempre uma grande preocupação em se detectar os pontos fortes e frágeis do objeto avaliado. Esse é um dos grandes méritos da avaliação. Os estudos de caso prestam uma grande contribuição em pesquisas dessa natureza, pois consideram o contexto do objeto analisado, bem como as influências que o permeiam (STAKE, 1983). Assim, é possível compreender a manifestação do problema, bem como as ações, percepções, comportamentos e interações das pessoas envolvidas, uma vez que estes fatores estão relacionados à situação específica onde ocorreram ou à problemática em que estão ligadas (LÜDKE; ANDRÉ, 2012).

O estudo de caso é um tipo de pesquisa muito utilizado em várias áreas do conhecimento, inclusive nas ciências humanas, cujas características principais incluem o foco na *descoberta*. Esta escolha se dá porque um estudo de caso investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente *quando*, assim como os limites entre o fenômeno e o contexto (YIN, 2010).

Importante destacar que, mesmo que o caso estudado possa ser similar a outros casos, é ao mesmo tempo distinto, único, pois tem um interesse próprio e singular. Stake (1983) aponta que, mais importante que conhecer o caso, talvez seja conhecer os limites de cada caso, seus problemas e padrões (configurações recorrentes/tendências). “Padrões são regularidades que nos possibilitam um discernimento sobre a natureza do problema” (STAKE, 1983, p. 12). Contudo, há a necessidade de se ter cuidado com as generalizações em estudos de casos múltiplos. Nesse sentido, torna-se importante analisar para além do desenho institucional do objeto pesquisado, mas também as influências internas e externas, os elementos que as integram, bem como as dificuldades que o permeiam.

O estudo de caso encontra uma especial atenção em estudos avaliativos, pois permite explicar as causas de determinado acontecimento, descrever uma ação realizada com destaque no contexto real em que aconteceu, ilustrar os tópicos avaliativos adotados e explorar as situações em que os resultados podem ser diferentes mesmo com intervenções em comum (YIN, 2010).

Este trabalho apresenta a realização de uma meta-avaliação das políticas de cotas em cinco universidades diferentes. São diversos estudos de caso em um único projeto, contudo não se trata de repetições de um caso, nem uma análise de estudos independentes. Trata-se de instituições com dinâmicas próprias e significativas, o que remete a apresentar cada caso individualmente, bem como uma análise dos dados comuns entre eles. Para isso, é importante conhecer os dados, dominar os métodos de coleta e ter clareza dos procedimentos de análise, articulando todos os passos de forma a garantir uma interpretação completa e significativa (STAKE, 1983).

Considerando que o estudo de caso busca retratar uma realidade em profundidade, buscou-se com esta pesquisa desvelar a multiplicidade de dimensões que estão presentes na situação elencada. Como o estudo de caso enfatiza a complexidade das situações analisadas, evidenciando a inter-relação com os componentes, recorreu-se a uma variedade de fontes de dados e coube coletá-los em diferentes momentos, situações variadas e com uma pluralidade de informantes (LÜDKE; ANDRÉ, 2012).

Importante reiterar que o estudo de casos não se deu na perspectiva da generalização irrestrita, de universalizar o comportamento de sujeitos e situações a todos os casos semelhantes, mas no sentido de compreender um determinado contexto ou grupo de sujeitos cuidadosamente, percebendo como um caso particular se articula com o geral (BOGDAN; BIKLEN, 1994), neste caso compreender o processo avaliativo das políticas de cotas em um grupo de universidades para articular a avaliação de políticas públicas com o panorama macro.

Fundamental salientar que uma importante contribuição do estudo de caso é que as/os leitoras/es podem se questionar “o que eu posso (ou não) aplicar deste caso na minha situação?” (LÜDKE; ANDRÉ, 2012, p. 19). Esta questão pode ser observada nos critérios utilizados para a realização da meta-avaliação de política de cotas utilizados nesta tese, pois, considerando as características principais de cada modelo avaliativo, será possível analisar a viabilidade de utilizá-los em outros contextos. Além disso, o estudo de casos múltiplos realizado permite ver a realidade sob diferentes perspectivas, já que não há uma única que seja a mais verdadeira. Assim, são oferecidos diversos elementos para que a/o leitora/leitor consiga estabelecer suas conclusões além das conclusões da pesquisa (LÜDKE; ANDRÉ, 2012).

Para realização desta pesquisa, foram analisados os processos avaliativos das políticas de cotas em cinco universidades públicas estaduais do Paraná. Ao todo, no 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 2017 e, portanto, não fizeram parte da investigação. O contato inicial para realização da pesquisa aconteceu no ano de 2016, diretamente com as/os Reitoras/es, sendo que todas as IES se prontificaram a participar⁵.

Importante destacar que há diferenças e particularidades nas IES, desde a criação da instituição até o modelo de reserva de vagas adotado. Essa multiplicidade constituiu um universo rico para a pesquisa, pois proporcionou a análise de diferentes realidades e a possibilidade de observar o que a política de cotas representou para cada região do Estado.

Para finalizar, ressalta-se que os estudos de caso podem ter variadas fontes de dados, dentre as quais podem ser citados os documentos, registros, entrevistas e observações. Os dados nesta tese foram coletados mediante a análise dos documentos relativos à política de

⁵ O Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética da Universidade Federal de São Carlos consta no Anexo 1.

cotas de cada instituição e entrevista com os atores envolvidos. Neste sentido, a próxima subseção contempla os métodos de coleta de dados, bem como as teorias que embasaram o processo de análise.

2.2 Os Dados: Documentos Institucionais e Entrevistas

No contexto deste estudo de casos múltiplos, os dados que compõem a pesquisa são documentais e os depoimentos dos atores institucionais envolvidos com as políticas de cotas foram obtidos por meio de entrevista parcialmente estruturada.

Estudiosas/os da área de metodologia da pesquisa compreendem que os documentos são, provavelmente, os tópicos mais relevantes em um estudo de caso, uma vez que trazem a maioria das informações necessárias. Evidentemente que os documentos não devem ser tomados como registros literais dos acontecimentos, mas, certamente, estes fortalecem a coleta de informações e complementam outras fontes (YIN, 2010), especialmente porque trazem características do contexto onde foram produzidos (LÜDKE; ANDRÉ, 2012).

Neste trabalho entende-se por documento toda informação fixada em suporte material que reúne informações institucionais sobre a política de cotas e a avaliação destas. Na pesquisa documental a pesquisadora recorreu aos processos, resoluções, atas, minutas, relatórios, pareceres, etc, antecipadamente, o que facilitou a realização de entrevistas, pois informações relevantes já tinham sido coletadas de antemão (ANDRÉ, 2008; YIN, 2016).

Segundo Flick (2009) a análise de documentos pode ser utilizada tanto em pesquisas quantitativas como qualitativas, ou de forma articulada, o que mostra sua coerência com o estudo de caso aqui realizado. Dentre as vantagens dos documentos, está o fato de que podem ser revistos repetidamente, contêm informações exatas (nomes, datas) e trazem uma ampla cobertura dos eventos (YIN, 2010).

Ao proceder à análise dos documentos é necessário ter a clareza que o documento representa uma versão construída para objetivos específicos. Assim, antes de iniciar o processo da investigação é necessário verificar algumas informações sobre os documentos: Quem produziu esse documento, com que objetivo e para quem? Quais eram as intenções pessoais ou institucionais com a produção do documento? Quais são suas características? Em que condições específicas foram produzidos? (FLICK, 2009).

Os documentos utilizados nesta tese são oficiais e públicos e representam mais que uma descrição dos fatos: são meios de comunicação, destinados a algum tipo de uso (FLICK, 2009). Esta meta-avaliação analisou os documentos institucionais para compreender

os contextos das políticas. Para tanto, são analisados os processos institucionais de implantação, implementação e relatórios oriundos das avaliações empreendidas pelas IES no tocante à política de cotas, para que fosse possível avaliar a avaliação primária. Os documentos selecionados como fontes primárias foram:

- Processos institucionais que tratam sobre a política de cotas nas IES;
- Relatórios sobre ingresso, evasão, origem dos estudantes;
- Resoluções;
- Atas;
- Pareceres;
- Relatórios das avaliações;

Quando se fala de um processo de pesquisa em avaliação, é necessário ter muita rigorosidade e atenção na leitura dos documentos, analisando todas as questões contempladas no procedimento. Contudo, como esse empreendimento tende a levar muito tempo, é importante seguir um roteiro pré-elaborado na análise dos relatórios, para que o meta-avaliador não centre sua atenção somente no processo, em vez do resultado, ou vice-versa (SCRIVEN, 2009).

A análise de documentos primários é fundamental para a compreensão de como foi o processo de discussão e quais as influências para a adoção das políticas de cotas nas IES. Fazendo uso de uma profunda reflexão, foi possível identificar, no conteúdo dos documentos institucionais, quais os objetivos iniciais da política e a previsão de avaliação. Já os relatórios finais, oriundos dos processos avaliativos, permitiram conhecer e analisar o processo, os instrumentos utilizados e a perspectiva de avaliação adotada.

Esta investigação não pretende determinar o sucesso ou insucesso das políticas. Defende-se que os resultados dessa análise poderão fomentar as discussões na área da avaliação de políticas públicas, a fim de que se possa compreender o impacto das políticas educacionais na sociedade e quanto ao papel do Estado na democratização do ensino superior, promoção da igualdade e da justiça social.

Para realizar a análise dos processos avaliativos das políticas de cotas, foi necessário estabelecer um diálogo com a produção da política, ou seja, analisar o contexto que influenciou a adoção das políticas de cotas analisadas e desenvolvimento destas. Esta perspectiva de compreensão da política vem sendo amplamente discutida no mundo acadêmico e oferece importantes elementos conceituais que permitem compreender o processo de produção das políticas, seus objetivos e resultados.

A intenção não é realizar uma descrição das políticas, mas sim pensar as políticas e saber como foram discutidas, escritas e atuadas. Isso evita a linearidade e contribui para compreendê-las como processo multifacetado, dialético, que articula as dimensões micro e macrosociais. Essa perspectiva de desvelar os contextos das políticas de cotas nas universidades estaduais do Paraná foi possível com a articulação da análise dos documentos com entrevistas, que também foram realizadas.

Além da análise dos documentos das instituições, é fundamental compreender o papel dos sujeitos envolvidos no processo avaliativo das políticas: sua participação e concepção de avaliação. A entrevista⁶ com os atores institucionais permitiu maior proximidade com a política, possibilitando a compreensão dos posicionamentos, ideais e perspectivas daqueles que traduzem na prática os documentos institucionais.

O objetivo da entrevista foi obter o máximo de informações sobre um objeto, assim como reconstruir uma sequência de acontecimentos para compreender o processo estudado (COUTINHO; CUNHA, 2004). A entrevista foi adotada porque apresenta uma grande vantagem frente a outros procedimentos: permite uma captação imediata da informação desejada sobre os mais diversos tópicos. Como é realizada de maneira exclusiva, aceita correções, esclarecimentos e adaptações durante sua realização, ganhando vida ao iniciar o diálogo entre entrevistadora e entrevistada/o (LÜDKE; ANDRÉ, 2012).

Estabelecendo uma breve classificação com base no referencial adotado nesta tese, a técnica de coleta de dados *entrevista* está organizado em três tipos diferentes, que podem trazer resultados que variam de acordo com o propósito da/o entrevistadora/entrevistador. O primeiro tipo é a entrevista *padronizada* ou *estruturada*, similar ao questionário, se caracteriza por questões fechadas, com opções de respostas determinadas e não permite que a/o pesquisadora/pesquisador adapte suas perguntas, altere a ordem ou faça perguntas diferentes (MARCONI; LAKATOS, 2009). Já a entrevista *semiestruturada* é organizada em uma série de perguntas abertas realizadas pela/o entrevistadora/entrevistador em ordem prevista, sendo que este pode acrescentar questões de esclarecimento como ‘por quê?’ ‘como?’, etc (LAVILLE; DIONNE, 1999). Por fim, o terceiro tipo de entrevista é a entrevista *parcialmente estruturada*, quando os temas são particularizados e as questões são abertas e preparadas antecipadamente. A diferença é que a/o pesquisadora/pesquisador tem plena liberdade para eventualmente retirar alguma

⁶O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido consta no Apêndice 3.

pergunta, alterar a ordem ou acrescentar alguma questão improvisada (LAVILLE; DIONNE, 1999).

Por sua vez, Yin (2010) separa as entrevistas em dois modelos, as *estruturadas* e as *qualitativas*. Nas entrevistas estruturadas é utilizado um questionário formal, por meio do qual são realizadas perguntas à/ao entrevistada/o e é preciso adotar o mesmo comportamento com todas/os as/os participantes. Já na entrevista qualitativa, não há um questionário com lista de perguntas, a/o entrevistadora/entrevistador tenta não adotar um comportamento uniforme em todas as entrevistas e estas diferem de acordo com o contexto e o ambiente da entrevista. Para o autor, a entrevista está relacionada à qualidade da participação da/o entrevistada/o. Esse tipo de pesquisa permite interações bidirecionais e as questões levantadas são eminentemente abertas.

Neste estudo utilizou-se a *entrevista parcialmente estruturada* (LAVILLE; DIONNE, 1999) somada à *entrevista qualitativa* (YIN, 2010), pois, para esta pesquisa, este modelo deu maior liberdade tanto à entrevistadora quando à/ao entrevistada/o, além de que permitiu explorar questões não previstas que surgiram durante a entrevista e que apresentaram muita relevância para a meta-avaliação.

A preparação das entrevistas envolveu as seguintes fases: planejamento; conhecimento prévio da/o entrevistada/o; organização do tempo e do local; condições de sigilo da identidade da/o entrevistada/o; conhecimento prévio do campo; e organização do roteiro (MARCONI; LAKATOS, 2009).

Foram elaborados dois roteiros para condução das entrevistas: o primeiro para as/os envolvidas/os com as discussões iniciais da política de cotas e um segundo para as/os envolvidas/os com os processos avaliativos, conforme Apêndices 1 e 2. As/os entrevistadas/os foram selecionadas/os com base em uma leitura preliminar dos documentos, que permitiu identificar os atores envolvidos com a política de cotas, bem como com sua avaliação. O contato foi feito via telefone. Ao todo, foram entrevistadas 20 pessoas. As falas das/os entrevistadas/os foram gravadas digitalmente e transcritas pela pesquisadora. Após a transcrição, estas foram categorizadas e analisadas (BARDIN, 2011).

Tendo em vista os aspectos apontados e os procedimentos adotados para realização desta pesquisa, a meta-avaliação realizada no âmbito desta tese não se limitou aos critérios propostos pelo referencial teórico, mas fez uma congregação entre alguns critérios fundamentais à meta-avaliação aliados a procedimentos e fundamentos originários da pesquisa qualitativa.

2.3 A Análise: Abordagens e Procedimentos

Um estudo de meta-avaliação pressupõe conhecer o objeto avaliado, seus objetivos e métodos, para então compreender o processo avaliativo. Por este motivo, esta pesquisa realiza uma análise do contexto em que as políticas de cotas foram discutidas e adotadas nas IES.

Em um estudo de meta-avaliação que envolve cinco universidades, é natural que haja uma diversidade nos dados coletados. O fato de estudar uma política afirmativa já traz especificidades em si, e isso se intensifica ao estudar instituições com histórias diversas, localizadas em diferentes regiões e com particularidades próprias.

Cada IES investigada adota um sistema de reserva de vagas diferenciado, com seus contextos, seus embates, avanços e retrocessos, por isso há a necessidade de analisar o contexto da política antes de se estudar o processo avaliativo. Para tanto, foi necessário estabelecer um diálogo com a produção da política, ou seja, analisar o processo que influenciou a adoção da política, bem como a produção do texto e o contexto da prática destas.

Para esta análise utilizou-se o ciclo de políticas proposto por Richard Bowe, Stephen J Ball e Anne Gold (1992). Esta é uma ferramenta teórico-conceitual que auxilia na “sistematização da pesquisa, análise de dados e exposição de resultados” (MAINARDES, s/d, p. 3). Amplamente discutido no mundo acadêmico, o ciclo de políticas oferece importantes elementos conceituais que permitem compreender o processo de produção das políticas, seus objetivos e resultados.

Ball destaca que o ciclo de políticas é um método para análise de políticas públicas, mas que não tem a intenção de fazer apenas uma descrição. Esta é uma maneira de pensar as políticas e saber como são *feitas*. Jefferson Mainardes (s/d, p. 2) afirma que adotar a abordagem do ciclo de políticas implica “refletir sobre a sua adequação ao objeto, refletir se combina como referencial teórico utilizado para analisar a política, etc”. Esta abordagem compreende o processo como multifacetado, dialético e que articula as perspectivas macro e microsociais.

No livro *Reforming education and changing schools* (BOWE; BALL; GOLD, 1992), os autores apresentam uma versão refinada sobre o ciclo de políticas. Nesse livro, é proposto um ciclo contínuo composto por três contextos principais que envolvem as políticas públicas: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Bowe, Ball e Gold (1992) explicam que tais contextos não envolvem uma dimensão temporal ou sequencial, pois não são etapas lineares. Esses contextos estão inter-relacionados.

O *contexto da influência* é considerado o primeiro contexto do ciclo e representa a etapa na qual as políticas são pensadas e os discursos políticos são construídos. É nesse momento que surgem as disputas para definição das finalidades sociais da política. Esta primeira etapa tem uma relação direta com o contexto da produção do texto. Entretanto, o contexto da influência está diretamente relacionado com as ideologias predominantes, ao passo que, no contexto da produção, os textos estão articulados de forma mais íntima com a linguagem do interesse do público para quem a política será destinada (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Para empreender a análise do contexto da influência é necessário considerar a historicidade da política, pois propostas anteriores com objetivos semelhantes podem existir. Por isso faz-se fundamental explorar as inter-relações existentes entre as escalas global, nacional e local, além da superação do desafio de síntese da realidade existente com objetividade em busca de novas descobertas e novas análises (MAINARDES, s/d).

O segundo contexto proposto, *contexto da produção do texto*, representa os textos políticos, “[...] o que se entende por política será tomado como textos e ‘coisas’ (legislação e estratégias nacionais), mas também como processos discursivos que são complexamente configurados, contextualmente mediados e institucionalmente prestados” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 13). Os textos políticos nem são articulados e não raro apresentam contradições, por isso é necessário que sejam lidos de acordo com o tempo local de sua produção.

Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política (Bowe et al., 1992). Assim, políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades. As respostas a esses textos (MAINARDES, 2006, p. 52).

Na análise deste contexto deve haver conhecimento da política e domínio teórico suficiente para que a investigação seja empreendida de forma crítica, distanciada e pautada em um posicionamento epistemológico que proporcione elementos para a análise. Na perspectiva do ciclo de políticas, é fundamental compreender a política analisada como texto e como discurso, por isso a/o pesquisadora/pesquisador deve buscar uma análise verdadeiramente crítica e não uma mera descrição dos textos políticos (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

O terceiro contexto é *contexto da prática*, no qual a política está sujeita a interpretações pelos atores, onde ela é recriada e produz seus efeitos (esperados ou não), que

poderão influenciar as transformações na política original. É neste contexto que a política é *atuada* pelos atores envolvidos, quando os embates e tensões são vividos e problematizados. Essa atuação ocorre como que uma peça teatral: a política atua no sujeito assim como o sujeito atua na política. Há uma mútua transformação, em movimento constante.

Na abordagem do ciclo de políticas a implementação não acontece em um determinado momento, de forma delimitada e pontual. O que há é a *política em atuação*, ou seja, a política sendo *vivida* dentro dos espaços pelos diferentes grupos envolvidos, podendo ser também encenadas ou atuadas de formas diferentes dentro de uma mesma instituição. Para Ball, Maguire e Braun (2016, p. 29-30) as políticas são personalizadas, construídas e reconstruídas pelos atores, por isso elas atuadas e não implementadas, “[...] nós não vemos a atuação como um ‘momento’, mas sim como parte de um processo de interpretação que se enquadraria por fatores institucionais que envolvem uma gama de atores”.

Nessa abordagem “a política é escrita nos corpos e produz posições específicas dos sujeitos” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 13), por isso, nesta investigação, considera-se que a política de cotas é feita pela e para a universidade; suas/seus professoras/es, acadêmicas/os e comunidade são atores e sujeitos; sujeitos e objetos da política. Isso possibilita entender como a política é colocada em prática é um processo complexo, “[...] a atuação da política não é um processo simples e racional – embora, às vezes, ela é feita para parecer assim – e os seus resultados não são fáceis de se ler fora das origens da política” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 197).

Stephen Ball declara que “ainda pode haver um contexto de produção de texto dentro do contexto de prática, na medida em que materiais práticos são produzidos para utilização dentro da atuação” (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 307). Podem ser constatados espaços dentro de espaços (contextos), dessa forma é possível pensar as políticas de tempos em tempos, de acordo com as trajetórias e movimentos políticos e numa variedade de espaços.

Esta abordagem estimula a análise do sistema social e do contexto mais amplo, principalmente na análise do contexto de influência (que pressupõe um retorno ao macro-contexto social), bem como leva a/o pesquisadora/pesquisador a assumir compromissos éticos com os temas investigados, seja por meio do desvelamento (explicitação) do impacto das políticas sobre grupos específicos (classes sociais, raça, etc) ou por meio da apresentação de recomendações ou propostas de intervenção para enfrentar as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política. Esta contribuição está relacionada com as discussões sobre

‘reflexividade ética’ e importância de se fazer uma ‘auditoria ética’ do impacto e resultado das políticas e com os princípios e finalidades da pesquisa crítica.

A utilização do ciclo de políticas permite inter-relacionar as dimensões macro e microsociais e suas interações. Enquanto o contexto da influência contempla as influências globais, internacionais, nacionais e locais, o contexto da prática demanda que a/o pesquisadora/pesquisador analise como a política é vivida no contexto institucional, como as relações de poder e resistências se revelam no âmbito micro, bem como as tensões e contradições presentes. Assim é possível desvelar as negociações e restrições presentes, identificando os contextos e momentos do ciclo de políticas (BOWE, BALL; GOLD, 1992; BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

Nesse horizonte, documentos e os depoimentos se mostram importantes para a compreensão de quais foram as influências e de como foi o processo de discussão para a adoção das políticas de cotas nas IES. Isso levou a analisar o conteúdo das falas dos atores institucionais, numa perspectiva de complementaridade e novas descobertas.

A metodologia da análise do conteúdo, proposta por Laurence Bardin (2011), consiste no estudo do significado do que as/os entrevistadas/os manifestaram em seus discursos, pela ausência ou presença de determinadas características no conteúdo da entrevista. Esta metodologia adota normas para extrair os significados temáticos por meio dos elementos do texto.

A análise do conteúdo consiste em verificar a frequência da citação de alguns temas, palavras ou ideias em um texto, dando à/o pesquisadora/pesquisador a possibilidade de mensurar o peso relativo atribuído a um determinado assunto (CHIZZOTTI, 2006b). Assim, pressupõe-se que um discurso contém sentidos e significados ocultos que podem ser apreendidos com técnicas apropriadas, decompondo o conteúdo do discurso em palavras, termos ou frases que são mais significativas na mensagem, formando categorias e procurando identificar a frequência dessas unidades. Essa análise qualitativa permite mergulhar nas ideias, valores e intenções para compreender a mensagem.

São analisadas as palavras, as frases e temas que dão significado ao conjunto, para relacioná-las com os dados pessoais do autor, com a forma literária do texto, com o contexto sociocultural do produtor da mensagem: as intenções, as pressões a conjuntura, a ideologia que condicionaram a produção da mensagem em um esforço para articular o rigor objetivo, quantitativo, com a riqueza compreensiva qualitativa (CHIZZOTTI, 2006b, p. 116).

Essa análise prescinde maior criticidade da pesquisadora no trato com os dados, pois considera que os depoimentos são carregados de significados que precisam ser compreendidos em sua relação com o contexto em que foram produzidos.

Neste sentido, os depoimentos foram categorizados e submetidos a uma interpretação minuciosa e, como já mencionado, não de forma estanque, mas no constante movimento que permeia a realidade dos fatos.

Acredita-se que tais procedimentos foram os que mais se aproximaram das necessidades desta pesquisa, pois permitiram desvelar o papel das avaliações quanto aos objetivos propostos e possibilitaram a realização de novas reflexões acerca do objeto pesquisado, proporcionando o diálogo entre o dito e o vivido, o descrito e a realidade efetiva

3 FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS, EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS DA AVALIAÇÃO

A educação é um campo humano e social permeado por inúmeras tensões e contradições, e estas vêm sendo progressivamente ampliadas graças às transformações cada vez mais rápidas da sociedade do conhecimento. Os interesses dos diferentes grupos sociais e dos indivíduos em particular afetam todas as áreas e em especial o fenômeno educativo. Por estas e outras razões, é possível notar que a avaliação está tomando participação central nos processos sociais, em especial na educação no campo das políticas públicas. Assim, considera-se de fundamental importância compreender os pressupostos, usos e funções da avaliação enquanto instrumento emancipatório e de transformação, aspectos abordados nesta Seção.

De uma perspectiva mercadológica, a avaliação é levada a cumprir papel econômico e social na regulação da educação e das políticas públicas implantadas, de forma que as necessidades do mercado sejam atendidas e os fins de eficácia e eficiência sejam atingidos em detrimento de suas funções essenciais, que são a recondução dos caminhos e adoção de novas ações em função da melhoria. Nesse contexto, cabe ressaltar as funções da avaliação apontadas pelas/os teóricas/os da área, em parte para atender às demandas impostas pelo capital, em parte como instrumento de resistência, que oferece novas lentes para se enxergar o mundo real.

Com maior ênfase nas duas últimas décadas no Brasil, teóricas/os e pesquisadoras/es vêm discutindo e fortalecendo o campo da avaliação para além dos objetivos do mercado, mas como mecanismo de melhoria e para tomada de decisões. Frente a isso, entende-se que os processos avaliativos têm condições de iluminar os caminhos, apontando possíveis correções e melhorias numa perspectiva emancipatória. Isso indica que uma avaliação resulta de uma unidade entre indivíduos e sociedade (FRANCO, 1990), tomando o contexto histórico como marco inicial para compreensão dos fenômenos que exercem influência sobre o objeto avaliado. Por este motivo, esta tese tem como marco inicial a compreensão da avaliação enquanto campo, bem como sua influência nas políticas públicas, em especial de ação afirmativa.

Políticas afirmativas visam aumentar a representação de minorias⁷ sociais e étnicas discriminadas historicamente, com relação a grupos em posições de poder na

⁷ Toma-se aqui o conceito sociológico, que diz respeito a grupos em situação de subordinação socioeconômica, política ou cultural.

sociedade. Resultado de lutas e tensões, as ações afirmativas originaram-se principalmente nos Estados Unidos da América (EUA) na década de 1960 e buscam compensar ou corrigir situações de discriminação, garantindo a igualdade de direitos entre as pessoas. No Brasil, seu surgimento é recente: as primeiras ações afirmativas datam de meados da década de 1990 e o debate mais significativo em torno destas vem ocorrendo a partir dos anos 2000.

Com a adoção de políticas públicas de ação afirmativa pelo Estado brasileiro, o fenômeno avaliativo também tomou corpo nesta frente. São inúmeros os trabalhos e pesquisas na área da avaliação que tomam por base as políticas afirmativas nos últimos anos, especialmente no que se refere à política de cotas.

Entendendo que uma política afirmativa se legitima se estiver alcançando a finalidade esperada, ou seja, reduzindo as desigualdades e proporcionando ao grupo beneficiário melhores condições de vida (MALISKA, 2009), salienta-se a importância do acompanhamento de tais ações com avaliações que tomem por base uma concepção crítica. Zoninsein (2006) ressalta a importância da avaliação e acompanhamento das políticas de cotas, pois esse processo favorece a permanência com qualidade dos estudantes cotistas no ensino superior. Este é um dos pontos que motiva a realização deste trabalho, já que a avaliação nesta perspectiva possui um potencial político e ético com sentidos amplos e complexos (DIAS SOBRINHO, 2004). Nesse horizonte, e com o intuito de compreender as bases que fundamentam a avaliação, esta seção contempla os pressupostos epistemológicos e os aspectos históricos e conceituais enquanto campo de conhecimento e da avaliação de políticas públicas em específico.

3.1 Pressupostos, Usos e Funções da Avaliação

A avaliação é um tema candente nos estudos sobre a educação. Ao longo dos anos, as concepções sobre avaliação evoluíram, ficaram mais complexas e sofisticadas. Isso porque, enquanto prática social, não é possível dissociar a avaliação dos contextos históricos e sociais na qual está inserida. Assim, à medida que mudam as sociedades, as práticas avaliativas também se alteram.

As pesquisas e estudos contemporâneos em avaliação possibilitam a construção de novos saberes e a consolidação de um campo fundamental para o desenvolvimento da educação. No entanto, para compreender um processo avaliativo é primordial entender seus fundamentos enquanto ciência (aspectos filosóficos) e enquanto campo de produção de conhecimento (aspectos epistemológicos).

Para Almerindo Janela Afonso (2014, p. 489):

A avaliação educacional é um campo complexo que inclui, entre outras modalidades, a avaliação dos alunos, a avaliação dos profissionais (educadores e professores), a avaliação institucional das escolas, a avaliação dos sistemas ou subsistemas educativos, a avaliação de projetos e programas, e a própria avaliação de políticas.

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. Nesse contexto, considerando que a avaliação é um ato que pode permear uma transformação, este ato busca a melhoria de processos e serve como instrumento que norteia a tomada de decisões.

Na busca pela definição do que é avaliação, muitas/os teóricas/os estabelecem seus pressupostos e suas afirmações sobre o tema. 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 os propósitos da avaliação perderia o sentido.

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.

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

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 avaliação perpassa os valores das/os avaliadoras/es, assim como pelos resultados das reflexões sobre o que elas/es

mesmas/os acreditam ser o propósito da avaliação (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

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 dos avaliadores. Esse fato, para os autores, fez com que a avaliação, com o passar do tempo, se tornasse mais fundamentada e esclarecida.

O estudo sobre a avaliação nos permite compreender a construção desse campo, desde a avaliação da aprendizagem até a avaliação de programas. Diferentes autoras/es defendem que é possível fazer uma boa avaliação minimizando o papel da teoria, enquanto outros afirmam exatamente o contrário, argumentando que a avaliação não pode ser realizada dispensando as teorias provenientes de diferentes áreas do conhecimento. Domingos Fernandes (2010) explica que todo processo avaliativo parte de uma teoria, uma vez que as teorias que apoiam a avaliação ajudam na compreensão de realidades sociais complexas. Para o autor, algumas teorias parecem imprescindíveis para que uma avaliação seja adequadamente realizada. Contudo, o papel da teoria nas práticas avaliativas é objeto de polêmica.

Fernandes (2010) argumenta que as teorias de avaliação são prescritivas e dizem como fazer a avaliação, suas regras, procedimentos, e que, supostamente, determinam o que é uma boa avaliação. A tentativa de integração de abordagens centradas na *descoberta da verdade* implica especial atenção à construção teórica. O autor esclarece que existem diferentes visões sobre a necessidade de construir um campo teórico para melhorar a realização de avaliações de programas, de currículos ou de políticas e, nesse sentido, muitas/os teóricas/os têm procurado articular e integrar diversas perspectivas avaliativas. Entende-se, então, que a teoria está inclinada a desempenhar um papel relevante nas práticas avaliativas (FERNANDES, 2010).

Outra característica apontada por Fernandes (2010) 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. Isso mostra que as teorias das ciências sociais são importantes na realização da avaliação “porque estudam fenômenos que ocorrem no âmbito do desenvolvimento de um dado programa e analisam as condições sociais que se pretendem melhorar” (FERNANDES, 2010, p. 29).

Com relação às teorias dos programas, estas trazem os pressupostos que os fundamentam, produzindo conhecimentos sobre o funcionamento, organização e relações presentes. Fernandes (2010) defende que as teorias dos programas dão suporte para identificar

e selecionar questões que são relevantes para as avaliações, permitindo definir quais procedimentos são mais adequados no processo de coleta das informações e identificar as diferentes dimensões, que merecem particular atenção em avaliações, uma vez que a teoria permite conhecer as que são mais críticas para o seu sucesso (FERNANDES, 2010). Fernandes reitera ainda que é a teoria do programa que permite determinar se este poderá ser colocado em prática e, conseqüentemente, avaliado, por isso não pode ser deixada de lado (FERNANDES, 2010).

O autor sinaliza ainda que teoria e prática são conceitos que não podem ser considerados distintos, visto que ambos são fundamentais para a prática avaliativa. Para ele, as experiências vividas permitem compreender melhor a realidade, assim como as teorias são fundamentais para compreender o objeto.

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.

Visto que muitos são os usos das avaliações, é possível depreender então que a avaliação por si só produz efeitos, mas estes efeitos não são unívocos. Portanto, uma avaliação nunca é neutra, tampouco inocente, mesmo que realizada mediante instrumentos objetivos. Assim, “não podemos dizer que tanto faz esta ou aquela avaliação, ou que é indiferente fazê-la ou não” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 92). Nesse sentido, 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 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).

Para Moacir Gadotti (2005), a reflexão faz parte da avaliação, sendo que esse processo envolve ainda 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.

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. Nesse sentido, os problemas e problemáticas da

avaliação estão vinculados a uma tendência geral dos conflitos de paradigmas que são cotejados na ciência, mas que fazem parte de contradições mais amplas e mais acirradas na sociedade (DIAS SOBRINHO, 2003a).

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 se oferece isolado, mas certamente se articula com outros fenômenos vigentes em distintos setores de atividades da vida social. Não é possível, portanto, compreender a avaliação em abstrato. É uma produção social e histórica conectada a outras produções sociais e históricas com as quais mantém relações interativas (DIAS SOBRINHO, 2003a).

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, embora boa parte da produção referente à avaliação esteja voltada à aprendizagem, esse processo é muito mais amplo. Para o autor, a avaliação contempla a reflexão humana por se 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. “Trata-se, no fundo, da ideia de sociedade que os diversos grupos em contradição querem consolidar ou construir” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 95).

Thomas S. Popkewitz (1992) também 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. Para Afonso (2009, p. 17):

[...] o estudo da avaliação [...] não pode deixar de considerar as eventuais mudanças nas formas de regulação social (essencialmente em nível do Estado, do mercado e também da comunidade) que se vão verificando, no âmbito de cada país, como resultado da interação de fatores interno e externos, e que atualizam as funções atribuídas a essa mesma avaliação.

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 neoliberal, 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, “estritamente relacionados com o princípio da liberdade da escolha do cliente” (DIAS SOBRINHO, 2014, p. 651). Essas transições percebidas na produção e uso dos conhecimentos oriundos da avaliação afetam a estrutura da educação, instituindo uma nova racionalidade avaliativa, que atende aos princípios do modelo de Estado vigente.

Dessa forma, o estudo sobre a 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.

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 (FRANCO, 1990; DIAS SOBRINHO, 2004; FERNANDES, 2010).

No contexto da sociedade neoliberal⁸ 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 (DIAS SOBRINHO, 2014). 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.

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 (DIAS SOBRINHO, 2004). Além disso, é possível pressupor que o

⁸ A sociedade neoliberal é marcada pelas contradições de classe, que naturalizam a lógica do mercado e atende aos princípios de produtividade, lucratividade e consumismo (IANNI, 2002; BORON, 2000).

todo pode ser concebido por associação das partes, com a utilização de procedimentos científicos quantitativos (FRANCO, 1990; BRANDALISE, 2010). Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) explicam que os procedimentos são externalizados do avaliador e podem ser explicados de maneira clara, podendo ser reproduzidos por outros com os mesmos resultados.

Os testes e escalas garantiriam a eficiência e qualidade à avaliação, daí o surgimento de inúmeros instrumentos para obtenção de resultados mais objetivos (DIAS SOBRINHO, 2004; 2003a). 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 (GUBA; LINCOLN, 2011).

Percebe-se que, no contexto do 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 produção 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. Nas últimas quatro décadas, intensificaram-se as avaliações para prestação de contas (*accountability*), 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 ranques, nos sistemas de controle

de produção acadêmica das/dos docentes⁹ 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 dos interessados na avaliação (FERNANDES, 2010). Para Guba e Lincoln (2011, p. 42), “a verdadeira intenção em exigir objetividade é evitar a questão da influência de valores”. Contudo, complementam:

A alegação de que a ciência é isenta de valores pode ser seriamente contestada. Se a ciência *não* for isenta de valores, então não apenas os resultados estarão sujeitos a interpretações diferentes, mas os próprios “fatos” serão determinados em interação com o sistema de valores em que o avaliador (provavelmente não de maneira intencional) se fundamenta. Portanto, *todo ato de avaliação se torna um ato político*. Aliás, todo ato de investigação, seja ele de avaliação, pesquisa ou análise de políticas, torna-se um ato político neste sentido (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 43).

Nessa visão, a isenção de valores reforça o caráter gerencialista da avaliação. Dias Sobrinho (2004) corrobora, afirmando que a avaliação transforma, uma vez que ela produz efeitos tanto no âmbito individual como no coletivo, para a sociedade e para o Estado. Nas palavras do autor, ela “legitima valores e ideologias, justifica admissões e demissões, ascensões e reprovações, premiações e sanções, reforços e coerções na esfera comportamental, liberações e cortes de financiamentos etc” (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 715). Daí o caráter transformador da avaliação, pois modifica as estruturas que influenciam o objeto ou o sujeito avaliado de forma direta.

Por outro lado, o rigor científico traz benefício ao planejamento da avaliação. Outras potencialidades do objetivismo 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 nos leva a compreender que é necessário, em uma avaliação objetiva, considerar os aspectos subjetivos. Para Dias Sobrinho (2004, p. 720), “não há o quantitativo sem o qualitativo, só mediante teorias da complexidade se pode compreender globalmente um fenômeno humano, que por natureza é polissêmico – e este é o caso da educação, como também o é da avaliação”. Essa discussão nos leva à segunda abordagem da avaliação: a subjetivista.

A partir dos anos 1970, surge uma epistemologia mais aberta e transdisciplinar para se pensar a avaliação, preconizando a utilização de metodologias mais elaboradas. “A

⁹O que tem levado ao produtivismo acadêmico. Sobre o tema, ver Patrus, Dantas e Shigaki (2015) e Sguissardi (2010).

avaliação educativa já não podia contentar-se com meras verificações, constatações e medidas” (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 721). Assim, o objetivismo passou então 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. Percebe-se então que 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 (SAUL, 2010). Para Ana Maria Saul (2010), o propósito deste tipo de avaliação é compreender a situação para oferecer informações às/aos participantes, para que estas/es possam intervir de maneira mais adequada.

No subjetivismo as/os avaliadoras/es têm consciência que “difícilmente deixarão de influenciar e de ser influenciados pelas circunstâncias” (FERNANDES, 2010, p. 20).

Nessa abordagem, a predominância se não a exclusividade, volta-se à atividade do sujeito, a quem se atribui o papel de criador da realidade. Certamente, nesse modelo, que nega o papel meramente contemplativo do indivíduo que conhece, o objeto do conhecimento desaparece, mas o papel do sujeito, por isso, ganha mais importância (FRANCO, 1990, p. 65).

Nesse sentido, as/os avaliadoras/es pressupõem que 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/do avaliadora/avaliador, sendo que os procedimentos utilizados estão internalizados na/no avaliadora/avaliador e dificilmente podem ser reproduzidos por outros. Com relação às metodologias utilizadas, estas são de natureza qualitativa, sendo que a combinação com métodos objetivistas possibilita o envolvimento dos envolvidos nas ações educativas. No entanto, estão engendradas para além das medidas, pois valorizam a construção dos processos e a comunicação com base na autonomia (DIAS SOBRINHO, 2004).

Exemplo deste tipo de avaliação são as abordagens assumidamente comprometidas com determinadas agendas sociais e mesmo políticas, defensoras de alterações que garantam que todos os setores da sociedade tenham igual acesso a oportunidades nos domínios da educação, da saúde e dos serviços sociais em geral (FERNANDES, 2010, p. 20).

Nesse contexto, 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). A teoria tem origem na prática, o que evidencia a necessidade de “abertura do sujeito em direção ao objeto para apreendê-lo e dar-lhe significado” (BRANDALISE, 2010, p. 63).

Dias Sobrinho (2004) explica que reconhecer a avaliação enquanto fenômeno plurifacetado e com responsabilidade social implica aceitar sua dimensão ética, pois os resultados da avaliação são carregados de valores, interesses e conflitos e essas ambiguidades estão relacionadas com os fins sociais. “A ética, sendo a fundadora do sujeito, assegura também a subjetividade do outro; reconhece a alteridade; realiza-se, portanto, num meio social e intersubjetivo” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 27). Para o teórico, todo ato avaliativo produz efeitos e de alguma forma afeta as/os envolvidas/os (avaliadoras/es, sujeito/objeto, *stakeholders*¹⁰) e essa dimensão política da avaliação possibilita organizar ideias, ações e relações no intuito de melhorar a sociedade.

A avaliação nesse contexto, como produção de sentidos, é carregada de potencial educativo. O subjetivismo 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).

É nesse sentido que este trabalho caminha, na superação da unilateralidade objetivista/subjetivista, uma vez que “[...] toda ação avaliativa tem que ser útil e tem que contribuir para ajudar a resolver problemas e, conseqüentemente, para criar bem-estar nas pessoas, nas instituições e na sociedade em geral” (FERNANDES, 2010, p. 18). Nesse contexto, a avaliação constitui sua essência em uma investigação realizada de forma crítica sobre uma situação, que permite “compreender e interpretar os confrontos teóricos/práticos, as diferentes representações dos envolvidos, e as implicações na reconstrução do objeto em questão” (CAPPELLETTI, 2002, p. 32). Isso mostra que o processo influencia intencionalmente a realização de estudos, reflexões, releituras, promovendo ações/decisões

¹⁰Do inglês: *partes interessadas*. Michael Quinn Patton (1998) explica que o termo surgiu no ano de 1963. Segundo Elisabete Cecília Januário Chaves *et. al.* (2013, p. 636) o conceito de *stakeholders* pode ser definido como “grupos de interesse que se relacionam, afetam e são afetados pela organização e suas atividades”. Os *stakeholders* são aqueles “indivíduos ou grupos específicos que têm interesse nos efeitos que a política produzirá. Estes podem ser pessoas individuais ou grupos, diretos ou indiretos, internos ou externos, por exemplo, patrocinador, cliente, diretor do projeto, gerência executiva, equipe do projeto, usuários finais, fornecedores, outros departamentos internos, empresas terceirizadas, outros projetos, investidores, sindicatos, associações, organizações do governo, grupos comunitários, família, etc”.

num movimento de problematização e ressignificação na direção de transformações qualitativas de relevância teórica e social.

No contexto dessa tese, compreende-se o ato avaliativo como uma ação permeada por influências internas (da/do avaliadora/avaliador, do programa) e externas (determinações sociais). Nessa perspectiva, a avaliação se delinea 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 reconhecidos em sua dinâmica e complexidade.

A realização desta meta-avaliação não rompe nem com o objetivismo ou com o subjetivismo, mas antes parte de sua 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 avaliadora/avaliador e avaliada/o, nas similaridades e nas diferenças surgidas durante o processo. Isso leva ao desenvolvimento e à emancipação dos envolvidos no processo, para buscar novas alternativas para a resolução de problemas. Nesse paradigma, a descrição, a análise e a crítica constroem o conhecimento, possibilitando a participação das/dos envolvidas/os.

Para Mônica Piccione Gomes Rios (2004), 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. Por estes motivos, “A compreensão da realidade não pode se dar de forma a-histórica e descontextualizada” (RIOS, 2004, p. 30). A avaliação, portanto, necessita considerar a historicidade e a totalidade, considerando os processos de mudança.

Esclarecido o marco epistemológico da avaliação adotado nesta tese, faz-se então uma discussão sobre os usos e funções que a avaliação tem adquirido ao longo dos últimos anos. É possível observar que, nas últimas décadas, principalmente com o declínio do

*welfare state*¹¹, a avaliação conquistou um importante espaço também nas agendas políticas, organismos e agências governamentais.

Aspectos de ordem política e econômica influenciam na educação, e claro, a avaliação não se furta a esse processo. Assim, a avaliação se delineia 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.

Afonso (2009) explica que, 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.

Para o autor, dentre as funções mais referidas na literatura, a avaliação diz respeito ao exercício da autoridade, a melhoria dos processos de aprendizagem, seleção, *accountability*, promoção dos sujeitos, desenvolvimento de uma consciência sobre os processos educacionais e sociais. Para Dias Sobrinho (2008), a avaliação encontrou um lugar privilegiado na educação, não só na sala de aula, mas também na administração pública. Também no contexto organizacional, hoje a avaliação é um instrumento de apoio na gestão (AFONSO, 2009).

Afonso (2009) 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.

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

¹¹ Ou Estado de Bem-Estar Social. Para Carlos Montañó e Maria Lúcia Duriguetto (2010, p. 139-140, grifo no original) existem duas vertentes para compreensão do *Welfare State*. A primeira, no pensamento liberal, o “Estado é *autonomizado* dos fundamentos econômicos do modo de produção capitalista e separado dos determinantes políticos das lutas de classes a partir dos interesses sociais e das correlações de forças. [...] a constituição dos direitos sociais (considerados típicos do chamado Estado de Bem-Estar Social) corresponde ao último momento do linear e necessário desenvolvimento da cidadania, próprio do século XX”. Na segunda concepção, no pensamento marxista, “o Estado é pensado como uma instituição que faz parte de um sistema social mais amplo, em que estão presentes os interesses de classes, determinado em última instância pelas relações de produção, pela luta de classes, a partir das correlações de forças”. Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2008, p. 417) o “Princípio fundamental do *Welfare State*: *independente de sua renda, todos os cidadãos, como tais, têm direito a ser protegidos* – com pagamento de dinheiro ou com serviços – contra situações de dependência de longa duração (velhice, invalidez...) ou de curta (doença, desemprego, maternidade...)”.

produzir melhorias significativas nos programas. Além disso, até mesmo as/os avaliadoras/es podem 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 às/aos usuárias/os 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, então, 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 daquela 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.

Diferentes autoras/es reforçam a ideia de se tratar a avaliação como um objeto de análise que estaria relacionado à sociologia da educação, intitulado como sociologia da avaliação. Neste campo (BROADFOOT, 1981; LÜDKE, 1987; 1989; LÜDKE; MEDIANO, 1994; AFONSO, 2009), o estudo se refere à problematização da avaliação com processos de mudança social e organizacional, numa perspectiva que a associe ao sentido de emancipação através da compreensão dos intervenientes/significados atribuídos/produzidos no processo avaliativo.

Na perspectiva sociológica, 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.

Menga Lüdke e Zélia Mediano (1994) explicam que, até recentemente, a avaliação não havia recebido um tratamento dentro de uma perspectiva sociológica, o que, segundo a autora, pode permitir a produção de um conhecimento mais adequado sobre os mecanismos delicados que esse processo envolve.

A sociologia da avaliação analisa os vários aspectos sociais que interferem nos processos educacionais, permitindo, assim, a emancipação por meio dos processos avaliativos. Nessa perspectiva, 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/os envolvidas/os escrevam sua própria história, gerem suas alternativas de ação. Afonso (1999)

assinala que 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.

A intencionalidade dessa perspectiva é radicalmente distinta da pura e simples regulação, já que, numa lógica diferente, ultrapassa largamente a simples medida e verificação (DIAS SOBRINHO, 2003b). A perspectiva da 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, as/os avaliadoras/es que acreditam no valor emancipador da abordagem através da consciência crítica imprimem uma direção às ações de acordo com os valores eleitos e com os quais se compromete. Esse modo de olhar e realizar permite às/aos avaliadoras/es compreender que a avaliação possibilita conscientizar as/os avaliadas/os de que a sua condição não é permanente, “pois o indivíduo pode, por meio do uso da razão, transformar se em sujeito” (SILVA; BITTENCOURT, 2013, p. 55-56).

Frente ao exposto nas seções anteriores, 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.

Dias Sobrinho (2003b) explica que o Estado-avaliador se caracteriza como um Estado forte no controle relacionado à economia. Nesse sentido, é conferida maior liberdade pelo Estado na gestão dos meios e processos “como fator de eficácia e produtividade, podendo assim justificar a diminuição dos financiamentos e criar as facilidades para a expansão da privatização e da mentalidade empresarial em educação” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 34).

Em contrapartida, 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). Nesse horizonte, a regulação se articula com a função de avaliação da educação que “para

além de mero controle se desenvolve como prática social voltada à produção da qualidade das instituições e da emancipação social” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 38).

Nesse contexto em que prevalece a lógica do mercado, a avaliação não pode ter como foco principal exclusivo o controle, nem tampouco se restringir à fiscalização de normas legais e ao ajuste às demandas do mercado (DIAS SOBRINHO, 2003b). 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 caminho 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.

Frente à discussão travada sobre os fundamentos, conceitos de avaliação, seu histórico, funções, limites e possibilidades, percebe-se que a avaliação perpassa todos os campos da vida humana e em sociedade. Dessa forma, na próxima subseção é realizada uma discussão sobre esse processo no campo das políticas públicas, uma das funcionalidades da avaliação.

3.2 Avaliação de Políticas Públicas

A centralidade na avaliação no contexto contemporâneo das políticas educativas vem sendo objeto de trabalhos sociológicos com grande importância teórica e acadêmica. Há uma diversidade nas abordagens teóricas e metodológicas, assim como se observa grande esforço no estabelecimento de relações entre as contribuições dos diferentes campos da ciência no sentido de interpretar uma problemática que ainda continua, em muitos casos, limitada às teorias pedagógicas e psicológicas (AFONSO, 1999).

A valorização da avaliação extrapolou o campo da avaliação da aprendizagem, estando cimentada hoje também no campo das políticas públicas, onde é largamente praticada, especialmente no contexto do Estado-avaliador. Ainda que mantenha seus aspectos iniciais, esta prática incorporou novas metodologias e conhecimentos que lhe atribuem um enfoque mais qualitativo. Isso fez com que os objetos também fossem ampliados “do particular para o geral, do definido ao indefinido, do indivíduo para o social e público, da sala de aula para as instituições e sistemas”, assim por diante (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 139).

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 norte-americano 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 perante os contribuintes os resultados alcançados pelas escolas” (AFONSO, 2009, p. 44). Esses programas, de âmbito federal, foram importantes para o desenvolvimento de pesquisas nessa área, mas as bases empíricas se deram primeiramente no domínio dos programas educativos e sociais (RUS PEREZ, 2007).

Com a emergência das políticas neoliberais na década de 1980, surgiram novos mecanismos de responsabilização em políticas públicas. Com isso, a avaliação dos 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 aquelas/es 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 (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004). Esta iniciativa teve origem com o lançamento pela União Soviética (e não pelos EUA) do primeiro satélite, o Sputnik, assim,

Os ataques à escola, [...], tomaram-se enfáticos, responsabilizando-a pela derrota na corrida espacial, o que resultou num investimento de milhões de dólares em uma série de iniciativas educacionais e, concomitantemente, na sua avaliação (DEPRESBITERIS, 1989, p. 13).

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) expõem que, 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.

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 e a sua mercantilização” (ROTHEN; BARREYRO, 2011, p. 11). A avaliação, que até então era desenvolvida pelos professores com objetivo de verificar a aprendizagem dos alunos, alcançou uma nova dimensão: os sistemas educacionais.

A avaliação de políticas, programas e projetos sociais e educacionais no Brasil foi incorporada à agenda governamental no início dos anos de 1990 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). Frente a esses fatores, 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).

Para Frederico Lustosa Costa e José Cezar Castanhar (2003), 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/aos formuladoras/es, implementadoras/es e gestoras/es das políticas ou dos programas dados importantes sobre desenhos mais consistentes das políticas, assim como informações para uma gestão pública mais eficaz (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Worthen, Sanders e Fitzpatrick(2004) expõe que a avaliação de programas apresenta diferenças quanto às suas perspectivas e esses conceitos e distinções se aplicam aos estudos da avaliação. Assim, tratar-se-á então sobre o papel *formativo* e *somativo* da avaliação. Importante destacar que os usos dessas perspectivas são diferentes, mas estas são 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, enquanto a *avaliação somativa* é pública e serve para que os responsáveis pelas decisões e consumidores possam julgar o valor ou o mérito do programa. Enquanto no aspecto formativo o público-alvo são os responsáveis pelo programa, na somativa o público é o grupo de sujeitos que são atendidos, bem como as autoridades e equipe responsável pelo programa. A avaliação formativa propicia a tomada de decisões sobre o andamento do programa, inclusas a modificação, revisão e outras situações do gênero. Já a somativa oferece informações para as decisões relativas à continuidade do programa, seu encerramento ou sua ampliação (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Importante considerar ainda que, embora os termos sugiram, é um erro limitar a avaliação somente nos estágios inicial e final da avaliação, pois as duas estão fortemente entrelaçadas. Assim, as duas etapas são fundamentais para o sucesso de um programa, pois somente o aspecto somativo da avaliação, sem o formativo, é incompleto e ineficiente, uma vez que os dois aspectos se complementam. Entende-se, então, que abrir mão da avaliação formativa em detrimento da somativa é “indício de miopia” (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 48).

Para Marta Arretche (2007), no campo das políticas públicas existem duas abordagens avaliativas que permitem conclusões diferentes: a *avaliação política* e a *análise de políticas públicas*. A autora explica que na avaliação política se destaca o processo decisório que implicou na adoção de uma política, sendo que nessa perspectiva 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. Já a análise de políticas públicas 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 (ARRETCHE, 2007). Assim, a análise de políticas públicas pode contribuir para o desenho institucional da política, porém somente a avaliação é capaz de atribuir uma relação de causalidade entre um determinado programa e seus resultados (ARRETCHE, 2007).

Para Sonia Nahas de Carvalho (2003), ao se falar em avaliação se deve partir do pressuposto de que políticas públicas consistem em um processo contínuo de decisões, que se alteram permanentemente, por isso o ponto central na avaliação é o processo. Regina M. Faria (2007) aponta que a avaliação 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. Com relação ao papel que a avaliação desempenha, a autora explica que uma avaliação formativa busca o aprimorar um programa durante o processo de sua elaboração, podendo ser usada para testar, rever e redefinir o programa mais amplo ou vários outros programas que o compõem (FARIA, 2007). É possível entender, então, que a avaliação permeia o processo de constituição da política, portanto se integra permanentemente, acompanhando todas as fases da política pública.

Cohen e Franco (2012) e Thereza Lobo (2007) destacam que avaliação 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 da política (LOBO, 2007), mas é importante considerar que a avaliação compreende todo o processo de vida da política, desde sua implantação até tempos depois de seu encerramento (COHEN; FRANCO, 2012).

Cohen e Franco (2012) salientam que as avaliações nunca são iguais, pois existem tipologias diferenciadas que as distinguem nas diferentes áreas em que são utilizadas (sociologia, educação, etc). Para os autores na área da economia, são duas as classificações de avaliação, 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 (COHEN; FRANCO, 2012). Lobo (2007) explica que a realização desse tipo de avaliação sempre foi estimulada para programas que recebiam financiamento, por se tratar de uma questão de custo-benefício e custo-efetividade. Contudo, a autora esclarece que as fórmulas e metodologias da avaliação *ex-ante* não condizem com as questões ligadas às áreas sociais. “Problemas de educação e saúde, por exemplo, dificilmente se submetem a categorias de análise e de previsão de resultados tais como os sugeridos por estas metodologias” (LOBO, 2007, p. 76).

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 (COHEN; FRANCO, 2012). Os autores reiteram que essa é uma avaliação periódica e não é um balanço final da política em questão e que sua principal função é medir a eficiência. Outra questão central nesse tipo de avaliação é que ela olha para frente, buscando as correções ou adequações e procurando afastar as decisões cotidianas, operativas (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 (COHEN; FRANCO, 2012). A avaliação de impacto se diferencia da avaliação de processos porque se dirige para além da política avaliada. Esse tipo de avaliação olha para trás, identifica se o projeto funcionou ou não e descobre as causas do sucesso ou fracasso. Esse tipo de avaliação é utilizado para decidir sobre a continuação da política ou programa, para formular outros projetos futuros e tomada de decisão (COHEN; FRANCO, 2012).

Sintetizando as duas dimensões de avaliação, Cohen e Franco esclarecem que “a avaliação de processos, chamada também de avaliação contínua, é realizada durante a implementação do projeto ou em sua fase de operação. A avaliação de impactos pode ser efetuada durante ou depois de finalizar o projeto” (COHEN; FRANCO, 2012, p. 111).

Importante destacar ainda que uma forma de avaliar requer também analisar a política segundo uma concepção de justiça (ARRETCHE, 2007). Portanto, é necessário considerar que nenhuma modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas é apenas instrumental, técnica ou neutra (ARRETCHE, 2007). Nessa concepção, a avaliação não representa um fato alheio, mas é uma dimensão do Estado (COHEN; FRANCO, 2012).

Estabelecendo uma discussão sobre a relação entre Estado e política, é possível observar que os anos de 1980/90 se caracterizaram pelo advento das políticas neoliberais. Nessas políticas, a ênfase está na liberdade de escolha, no mercado e no Estado mínimo. O Estado é a garantia de manutenção da ordem imposta pelo mercado e este último necessita ser totalmente livre da tutela estatal, sendo permitido ao Estado apenas o *mínimo*: proteção e regulação. Nesse cenário, a avaliação de políticas públicas realizada pelo Estado transmite a ideia de preocupação com os resultados atingidos.

Afonso (1999, p. 147) explica que, em uma primeira análise, a modalidade de avaliação mais congruente com a ideologia do mercado é a avaliação normativa, pois promove “os valores neoliberais baseados na comparação dos indivíduos, na competição e em outras regras de mercado”. Dessa forma, a avaliação estandardizada criterial, que busca o controle dos objetivos definidos previamente, é apontada com um traço distintivo nas políticas de avaliação, porque nesse tipo de avaliação se favorece a expansão do mercado com a publicação dos resultados. Nesse panorama emerge o poder de regulação do Estado, pois a avaliação está voltada à responsabilização ou prestação de contas.

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). Assim, a atuação do Estado se distingue nesse contexto político e econômico de advento do neoliberalismo de outros momentos da história.

No contexto brasileiro, 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.

Sobre o papel que a avaliação da educação ocupou nos últimos governos no Brasil, Barreyro e Rothen (2011) destacam que no governo de Luiz Inácio Lula da Silva houve uma mudança na centralidade com relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso. Os autores explicam que no governo de FHC (1994-2002), com a Reforma do Estado, foram criadas agências reguladoras que tinham como objetivo

Garantir a competitividade privada, defender os interesses dos consumidores; estimular o investimento privado; garantir a remuneração dos investimentos; aumentar a qualidade com a redução de custos; resolver os conflitos entre os agentes econômicos e coibir o abuso do poder econômico (BARREYRO; ROTHEN, 2011, p. 79).

Já no governo Lula (2003-2010), a agenda estava voltada para além da questão da avaliação. Nesse governo foram priorizadas a expansão do sistema federal de ensino, a

implantação de programas de incentivo para o ensino superior privado, como fortalecimento do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)¹² e a criação do PROUNI e a promoção das ações afirmativas (BARREYRO; ROTHEN, 2011). Embora a participação do setor privado seja ainda muito forte, esse modelo de política social indica um processo de descentralização, com a atenção voltada para aqueles com menores oportunidades.

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

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) explicam que a diferença básica entre essas avaliações é que a participativa pode ser realizada pela equipe que implanta e implementa o programa, ou feita por pessoas de fora. Para Cohen e Franco (2012, p. 111) 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, fazendo “comparações sobre a eficácia e eficiência de diferentes soluções aos problemas enfrentados”. Esse tipo de avaliação dá mais importância ao método avaliativo que ao conhecimento da área específica da política. Alguns pontos negativos da avaliação externa podem ser elencados, como a dúvida se existe um arsenal metodológico único para uma avaliação que seja aplicável a qualquer objeto; se é garantido que a/o avaliadora/avaliador será objetiva/o e isenta/o de interesses; quais interesses têm aquelas/es que contrataram a/o avaliadora/avaliador externa/o; além do fato que quem é avaliada/o por uma pessoa estranha tende a se colocar na defensiva, proporcionando informações parciais e contribuindo pouco.

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

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) apresentam outras vantagens e desvantagens das avaliações internas. Por um lado, as pessoas que fizeram parte da elaboração

¹² Programa do Ministério da Educação que financia cursos superiores não gratuitos

e realização do projeto tem mais conhecimento sobre este, 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 e funcionárias/os (COHEN; FRANCO, 2012). Outro aspecto que merece destaque é que 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 mista ou colaborativa* é aquela que procura combinar a avaliação externa e interna, “fazendo com que os avaliadores externos realizem seu trabalho em estreito contato com a participação dos membros do projeto a ser avaliado” (COHEN; FRANCO, 2012, p. 113), tudo isso para superar as dificuldades e somar as vantagens dos dois tipos de avaliação.

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 o avaliadora/avaliador e os beneficiárias/os. 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 (COHEN; FRANCO, 2012).

De forma complementar, Faria (2007) classifica a avaliação em quatro tipos: *ex-ante* (de acompanhamento e monitoramento), *avaliação formativa*, *de processo ou eficácia* e *ex-post*. 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 (FARIA, 2007). 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. Faria (2007) explica que 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 (FARIA, 2007).

Para Faria (2007), é importante observar que, conforme essa tipologia, os termos eficácia e efetividade não são sinônimos. Para a autora, “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).

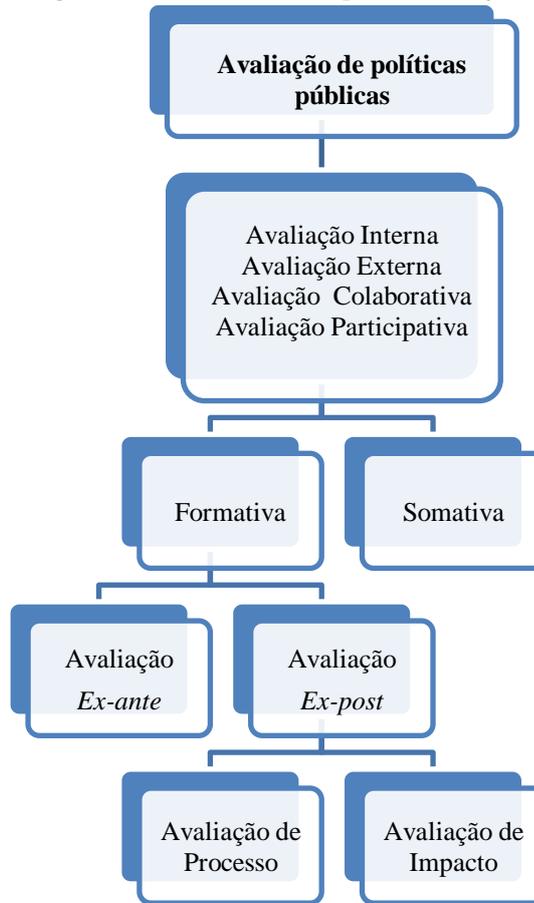
Sobre os termos *eficácia*, *eficiência* e *efetividade*, Arretche (2007) faz uma distinção de cada um deles. Para a autora, a *efetividade* relaciona a implementação e os impactos de determinada política, seu sucesso ou fracasso (ARRETCHE, 2007). Surge a necessidade de distinguir os produtos e os resultados de uma política. A autora explica que 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 avaliação de *eficácia* aponta se as metas propostas estão relacionadas às metas alcançadas ou se os instrumentos previstos são os mesmos empregados. A maior dificuldade encontrada nessa avaliação se refere à confiabilidade das informações obtidas. Para Arretche (2007), esse tipo de avaliação é o mais usual em políticas públicas por ser a mais factível e menos custosa.

Por fim, na avaliação de *eficiência* é feita a relação entre o esforço empregado, como os recursos, e os resultados alcançados. Para Arretche (2007), 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. Para a autora, “a probidade, competência e eficiência no uso de recursos publicamente apropriados constituem, em regimes democráticos, uma das condições para a confiança pública no Estado e nas instituições democráticas” (ARRETCHE, 2007, p. 36).

Nesta subseção foram expostas diferentes perspectivas utilizadas na avaliação de políticas públicas. A Figura 1 faz a síntese dessa compreensão:

Figura 1 – Síntese sobre os tipos de avaliação



Fonte: A autora.

Os aspectos apresentados na Figura 1 embasam o planejamento da avaliação e proporcionam maior respaldo técnico-científico ao processo avaliativo, atribuindo maior credibilidade à avaliação.

Importante salientar ainda que a avaliação de políticas públicas conta com aspectos teóricos subjacentes. Lobo (2007) lembra que desconsiderar os aspectos teóricos leva a um risco de compreensão distorcida sobre o que realmente se está avaliando. Portanto, é necessário refletir sobre questões fundamentais, como:

O ambiente político no qual os programas se desenvolvem, as forças políticas que se contrapõem ou se aliam para apoiar ou sabotar o programa, o ideário econômico-financeiro que preside a determinação sobre a alocação do gasto público, as concepções sobre a maior ou menor necessidade de democratização do Estado, a visão sobre os princípios da eficiência, efetividade e eficácia das ações governamentais na área social (LOBO, 2007, p. 77).

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 de implementadores e avaliadores de políticas.

Delsi Fries Davok (2007) explica que 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. Para a autora, a qualidade promove a ideia de comparação entre os objetos: “poder-se-ia dizer que um objeto tem qualidade se suas características permitem afirmar que ele é melhor que aqueles objetos que não as possuem ou que não as possuem em igual grau” (DAVOK, 2007, p. 506).

Para Luiz Fernandes Dourado, João Ferreira de Oliveira e Catarina de Almeida Santos (2007), qualidade é um conceito polissêmico e multirreferenciado, pois 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*.

Regilson Maciel Borges (2018) entende que um dos aspectos essenciais que envolvem a questão da qualidade em avaliações de larga escala é a elaboração de indicadores, que apontam para a harmonia entre os aspectos qualitativos e quantitativos. O autor destaca que “a discussão sobre indicadores comporta uma apreciação inicial sobre o que se entende por qualidade em educação, isso porque a criação de indicadores objetiva a facilitação do processo avaliativo e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade da educação” (BORGES, 2018, p. 2).

Elton Luiz Nardi, Marilda Pasqual Schneider e Mônica Piccione Gomes Rios (2014) afirmam que 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. Dessa forma, a qualidade pode ser observada tanto por aspectos quantitativos quanto qualitativos.

Frente aos diferentes posicionamentos de autoras/es que discutem a elaboração de indicadores para aferição da qualidade da educação, parece consenso a necessidade de haver um instrumento de aferição para acompanhamento e monitoramento da situação educacional (NARDI; SCHNEIDER; RIOS, 2014). Nessa perspectiva, aqui se coloca a importância da elaboração de indicadores para avaliação de políticas públicas, isso porque critérios conhecidos favorecem a democratização dos processos avaliativos.

Norberto Bottani (1998) define que indicadores são como sinais, pois alertam sobre os comportamentos de um sistema. Nesse sentido, o indicador oferece destaque sobre uma informação precisa e aceitável sobre o estado de um programa ou política pública. O autor destaca ainda que, 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. Rosilda Arruda Ferreira e Robinson Moreira Tenório (2010) reiteram essa perspectiva, explicando que os indicadores apontam, como se aponta com o dedo, a direção ou as características especiais que se deseja.

Bottani (1998) atenta ainda ao fato que os indicadores não devem ser utilizados para elaborar classificações sobre os programas avaliados (se um é melhor que outro), mas expressa a pertinência e a capacidade das políticas educacionais na direção e gerenciamento em relação às metas propostas.

Nesse sentido, os indicadores auxiliam na avaliação e na melhoria da política, de forma que possibilite compreender os pontos fortes e fracos que a política apresenta, permitindo atuar na melhoria da qualidade de acordo com suas prioridades e critérios. Frente a esse contexto, destaca-se que é preciso conhecer o objetivo que se pretende atingir com a política para então se construir indicadores.

Jacques Schwartzman (1994) explica que 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. O teórico cita ainda que indicadores simples e gerais podem ser convertidos em indicadores de desempenho, quando utilizados em avaliações.

Retomando a questão da qualidade, Davok (2007, p. 506) salienta que a expressão *qualidade educacional* tem sido utilizada com frequência no intuito de referenciar eficiência e eficácia do sistema educacional e de suas instituições. Nessa perspectiva, Schwartzman (1994) classifica os indicadores referentes à qualidade da educação em *eficiência* e *eficácia*. A eficiência está relacionada à ótima combinação de recursos x produtos, ou seja, produzir com o menor custo possível. Assim, os indicadores 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.

Graça Druck (2011) faz uma observação quanto aos indicadores, explicando que é fundamental compreendê-los não somente na perspectiva quantitativa ou na qualitativa. Para a autora, quando se compreende apenas os indicadores de forma 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 que combinem aspectos quantitativos e qualitativos. “A intenção é de fugir aos fetiches e às armadilhas que as informações quantitativas e qualitativas podem levar, mesmo que as dificuldades para tal sejam grandes” (DRUCK, 2011, p. 39).

Quanto à elaboração de indicadores de qualidade no campo da avaliação educacional, Ferreira e Tenório (2010) explicam que esse é um campo que apresenta certa complexidade, porque traz 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). Assim, neste período em que as avaliações estão em voga e trazem em si a relevância para a gestão,

construir instrumentos e indicadores de qualidade é uma tarefa extremamente importante para lograr a sintonia entre os aspectos qualitativos e quantitativos que possam exprimir os aspectos objetivos da realidade, mas também apreender as representações, concepções e interesses em jogo, favorecendo o delineamento de um processo de mão dupla que objetiva, através dos seus resultados, favorecer a tomada de decisões (FERREIRA; TENÓRIO, 2010, p. 73).

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 (FERREIRA; TENÓRIO, 2010). Esses critérios têm o intuito de acompanhar a realização do objeto avaliado, seus benefícios, efeitos adversos e os custos envolvidos. Nesse sentido, os indicadores são fundamentais para a qualidade da educação na dimensão avaliada, permitindo:

1. Consolidar informações relevantes, úteis e a apreensão imediata de aspectos da realidade;
2. Aprimorar a gestão;
3. Desenvolver políticas;
4. Trocar informações

entre, instituições regiões, municípios, etc.; 5. Apoiar ações de caráter gerencial e de monitoramento que justificam a criação e utilização de indicador de qualidade em educação (FERREIRA; TENÓRIO, 2010, p. 73).

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, uma vez que em avaliações sempre são priorizados alguns aspectos em detrimento de outros (FERREIRA; TENÓRIO, 2010).

Ferreira e Tenório (2010) ilustram essa afirmativa explicando que alguns estudos analisam a política nas relações entre a formulação e os aspectos adquiridos durante a implantação, enfocando o formato que as políticas adquiriram ao final; enquanto outros contemplam a dimensão temporal em relação à atuação dos sujeitos envolvidos; outros estudos ainda avaliam as condições que permitiram o alcance ou não dos resultados previstos. Essa discussão revela que, no processo de avaliação, é preciso considerar os diversos condicionantes que determinam a implantação da política e os resultados obtidos. Por esses fatores que os aspectos políticos, sociais, econômicos, assim como a concepção de Estado que se adota e a visão que se tem sobre os princípios de eficiência e eficácia, devem estar integrados ao modelo avaliativo a ser definido.

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 esse trabalho encontra seu *locus*, na centralidade das políticas públicas de ação afirmativa e na emergência da avaliação enquanto elemento transformador.

A partir do exposto sobre avaliação, nesta tese se considera necessário partir de uma abordagem dialético-crítica, na qual os aspectos formativos tenham preponderância sobre a mera descrição e julgamento dos processos. Assim, a meta-avaliação pode ser realizada numa perspectiva política, em conjunto com uma análise da política de cotas enquanto política pública, partindo de uma perspectiva *ex-post* de suas avaliações, uma vez que as políticas de cotas, objeto desta pesquisa, já possuem pelo menos sete anos de duração. É uma avaliação externa que contempla o ciclo da política enquanto elemento fundamental para se compreender o processo de avaliação das políticas de cotas em questão.

3.3 Fundamentos e Referenciais para a Realização da Meta-avaliação

Há que se considerar 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.

É sabido que uma avaliação bem realizada pode trazer como frutos o aperfeiçoamento de programas e políticas e recondução de caminhos com base em seus resultados. 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. Neste sentido, faz-se fundamental conhecer os referenciais que embasam a meta-avaliação, bem como compreendê-la enquanto ferramenta de reflexão sobre a 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 Scriven (1969; 1981; 2009; 2015), Stufflebeam (1981; 2000; 2001; 2011) e as contribuições do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (1981).

Dentre as potencialidades que a meta-avaliação pode trazer estão 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.

Segundo teóricas/os do campo da avaliação, 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*¹³, 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.

Para empreender avaliações de cunho profissional é necessária uma aprendizagem específica a fim de dominar até mesmo o vocabulário, assim como as habilidades de aplicação (SCRIVEN, 2015). Segundo Scriven (2015), algumas das habilidades necessárias à avaliação são formalmente ensinadas em faculdades (para avaliação de programa, análise de políticas e testes educacionais). No entanto, a meta-avaliação, que é uma especialidade de avaliação de importância única para o campo, bem como de considerável dificuldade, tende a ser o tipo menos estudado, mesmo no âmbito universitário. Este tipo de avaliação é crucialmente importante porque representa o corpo de conhecimentos em que são incorporados os padrões para o empreendimento de avaliação de avaliações, a fim de beneficiar os cidadãos, gestoras/es, profissionais e teóricas/os (SCRIVEN, 2015).

Ligia Gomes Elliot (2011, p. 943) descreve a meta-avaliação como uma “verificação da qualidade da própria avaliação à luz de diversos critérios”. Para Daniel L. Stufflebeam (2001, p. 185), meta-avaliação pode ser definida como

[...] the process of delineating, obtaining, and applying descriptive information and judgmental information – about the utility, feasibility, propriety, and accuracy of an evaluation and its systematic nature, competent conduct, integrity/honesty, respectfulness, and social responsibility – to guide the evaluation and/or report its strengths and weaknesses¹⁴.

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

1. A meta-avaliação significa avaliar o mérito dos esforços de avaliação;

¹³ Tradução livre: Meta-avaliação revisitada

¹⁴ Tradução livre: “[...] o processo de delinear, obter e aplicar informação descritiva e de julgamento – sobre a utilidade, a viabilidade, adequação e precisão de uma avaliação e sua natureza sistemática, competente conduta, integridade/honestidade, respeitabilidade e responsabilidade social – para orientar a avaliação e divulgar publicamente seus pontos fortes e fracos”.

2. Fornece informações antecipadamente para apoiar as decisões que devem ser tomadas na realização de trabalhos de avaliação, assim como fornece informações retroativas para ajudar avaliadoras/es no trabalho de avaliação passado (a meta-avaliação deve ser tanto formativa e somativa);
3. Avaliam 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;
4. Fornece informações descritivas e recomendações adequadas sobre a forma como as avaliações podem ser melhoradas e como as descobertas podem ser usadas;
5. Serve para todas as pessoas que estão envolvidas e são afetadas pelo programa avaliado, portanto, tanto para avaliadoras/es quanto para as demais pessoas que são interessadas, os *stakeholders*;
6. Pode ser realizada por *insiders* e *outsiders* (as/os avaliadoras/es internas/os para subsidiar a tomada de decisões e os avaliadoras/es externas/os para a prestação de contas);
7. Avaliação envolve o processo de delineamento das questões a serem abordadas a fim de obter a informação necessária, usando as informações para a tomada de decisões. Assim, as/os meta-avaliadoras/es devem realizar a meta-avaliação em três etapas: delineamento das questões específicas a serem abordadas; coleta, organização e análise da informação necessária; e aplicação das informações obtidas para a tomada de decisão e de responsabilização;
8. Deve ser tecnicamente adequada, útil e com boa relação custo/eficácia.

Para Lynda Berends e Bridget Roberts (2003) as razões para se empreender uma meta-avaliação são: verificar se houve um código de comportamento por parte das/dos avaliadoras/es e como ele foi praticado; conceber a meta-avaliação como uma prática reflexiva sobre os procedimentos avaliativos, possibilitando a produção de novos conhecimentos.

Scriven (2009) explica que algumas pessoas encaram a realização de uma meta-avaliação como uma fraqueza da avaliação primária, pois pode parecer que as/os avaliadoras/es assumiram a fragilidade da avaliação que realizaram e precisam de uma avaliação do processo já encerrado. Contudo, para o autor, a meta-avaliação serve para obter comentários de um especialista sobre esse trabalho antes de publicá-lo. Portanto, a meta-

avaliação não é uma confissão de fraqueza, mas o reconhecimento de que um olhar especialista e independente muitas vezes gera *insights* que ajudam a melhorar o processo avaliativo (SCRIVEN, 2009).

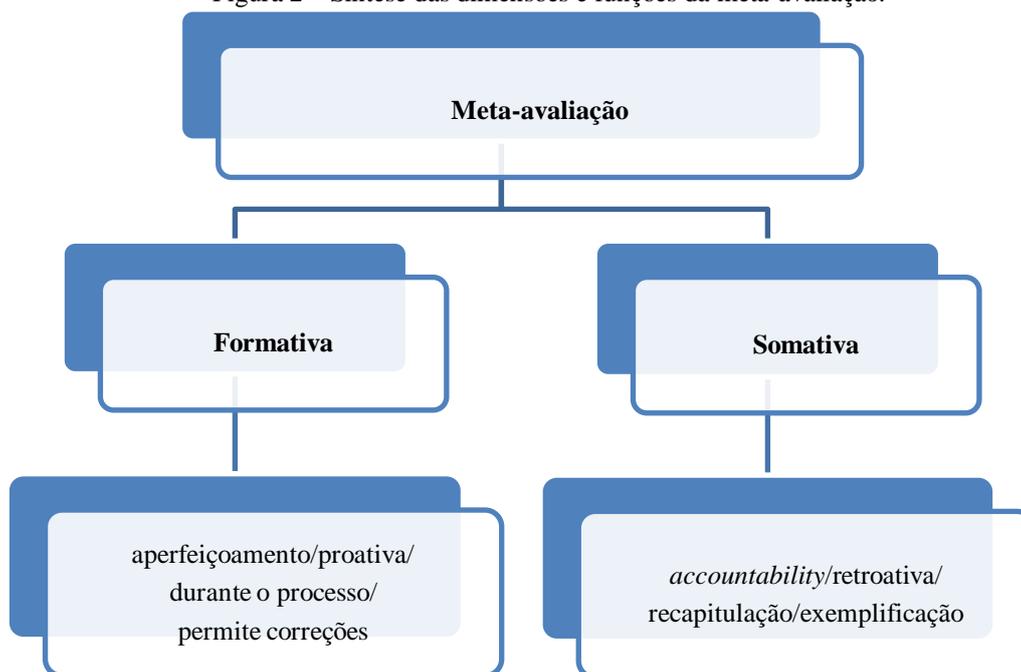
Embora o prefixo *meta* reflita a conotação temporal *depois de*, a meta-avaliação pode acontecer depois ou durante a realização da avaliação (DAVOK, 2006). Isso nos leva a apresentar duas formas de empreender esse processo: a *somativa*, que ocorre após a finalização da avaliação e a *formativa*, que ocorre durante o processo de 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 adotado é o mais apropriado, assim como se as informações resultantes atendem às necessidades dos *stakeholders*. A meta-avaliação formativa ocorre para fornecer informações às/aos avaliadoras/es enquanto a avaliação ainda está sendo realizada, isso permite que as correções necessárias sejam realizadas já no início da avaliação (STUFFLEBEAM, 2001).

Daniel L. Stufflebeam e Anthony J. Shinkfield (1987) seguem esclarecendo que as meta-avaliações podem aperfeiçoar, recapitular ou exemplificar um processo avaliativo. Os autores explicam que 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*; por fim, quando está voltada para exemplificação, funciona como guia na elaboração de processos de avaliação, sendo que seus resultados permitem a ampla compreensão dos processos analisados e servem como base para pesquisas empíricas e teóricas.

A meta-avaliação realizada neste trabalho é somativa e de exemplificação, pois busca mostrar como foram realizados os processos avaliativos das políticas de cotas nas IES paranaenses e apresenta as dimensões e indicadores mais utilizados pelas próprias IES na avaliação das políticas de cotas, ou seja, o que as instituições consideram importante avaliar em uma política de cotas, tendo como base os principais aspectos abordados em diferentes processos avaliativos.

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

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



Fonte: A autora.

Delsi Fries Davok (2006, p. 86), em sua tese de doutorado, entende que, por a meta-avaliação ser uma forma de avaliação, tem suas bases em consonância com a avaliação educacional, atendendo a “um processo multidimensional, multidisciplinar, contínuo e permanente de coleta de dados, que devem ser analisados e interpretados à luz de um marco de referência para o ajuizamento de valor e mérito”. Entende-se, então, que a meta-avaliação tem o objetivo de atender aos critérios de *valor* e *mérito*. O *valor* é definido por quanto o processo avaliado satisfaz as necessidades de informações solicitadas; o *mérito* representa em que medida o objeto avaliado satisfaz os critérios e padrões estabelecidos, além de constituir uma importante ferramenta de melhoria e adequação do processo avaliado.

Em termos mais práticos, Stufflebeam (2011) apresenta uma lista de critérios a serem seguidos na realização de meta-avaliação. Estes critérios estão 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.

Com relação aos 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 da avaliação. 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 as/os demais especialistas da área, não podem apenas atender às experiências, percepções ou interesses das/dos avaliadoras/es.

Sobre os critérios de serviço público, a *relevância* explicita quais são as finalidades da avaliação e quem são seus *stakeholders*, 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/ao avaliadora/avaliador selecionar aqueles que serão úteis. Para fazer isso, a/o avaliadora/avaliador precisa 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 os *stakeholders* depositam nas/nos avaliadoras/es, uma vez que aqueles, muitas vezes, não têm muitas condições de avaliar a adequação técnica do estudo realizado. Stufflebeam (2011) explica que a credibilidade está relacionada também à independência e objetividade das/dos avaliadoras/ensino superior e dos resultados finais. Quanto às/aos meta-avaliadoras/es, estas/es precisam assegurar a confiabilidade da avaliação, 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 disponibilizada/o 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.

Stufflebeam (2011) afirma que os critérios acima listados ressaltam a dificuldade de atribuição da/do avaliadora/avaliador, pois seu trabalho é julgado por motivos semelhantes aos que são usados para julgar a adequação técnica dos relatórios de pesquisa. Mas o relatório também é julgado por sua relevância, importância, credibilidade, pontualidade e abrangência. Além disso, há ainda uma terceira norma a ser aplicada ao trabalho de meta-avaliação, que é a preocupação com o *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 de avaliação. Cabe então à meta-avaliação demonstrar se os resultados da avaliação valeram mais do que custaram.

De maneira geral, o autor afirma que as avaliações devem ser adequadas tecnicamente, úteis e eficientes. Assim, Stufflebeam (2011) sugere aos meta-avaliadores que os critérios apresentados sejam usados na avaliação de avaliações e nos relatórios finais, otimizando ao máximo possível os esforços para atingir o equilíbrio nos padrões técnico, de adequação, de utilidade e de custos.

Outra perspectiva para realização de meta-avaliações muito utilizada é a *lista de verificação*. Tais listas buscam elencar os principais critérios que devem ser avaliados em estudos de meta-avaliação. Como não há um consenso entre as/os estudiosas/os sobre os critérios mais adequados, um projeto desenvolvido nos EUA produziu um conjunto amplo de diretrizes adaptado para avaliações educacionais ainda na década de 1970. Os estudos sobre as diretrizes de avaliação foram revistos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*¹⁵ 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

¹⁵ “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)

utilidade, uma avaliação de programa 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 avaliadoras/es ou realizar auditoria de avaliações. Contudo, Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) atentam que os critérios estabelecidos não representam uma receita, mas um guia para orientar as ações. Entende-se então 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 (DAVIDSON, 2005).

Compreendidos os principais fundamentos teórico-metodológicos que justificam e orientam a realização de meta-avaliações, esta discussão é então centrada nos aspectos que permeiam a meta-avaliação realizada nesta tese.

Conforme apontado, a avaliação, quando bem praticada, leva a melhorias incontestáveis aos sistemas, programas e práticas, melhorias estas que não aconteceriam sem esse procedimento. Isso mostra a importância de que estudos avaliativos sejam empreendidos nas mais diversas instâncias.

Assim como Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), no contexto desta tese se 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.

Para Juarez Pereira Furtado e Hélène Laperrière (2012, p. 696):

A meta-avaliação se caracteriza por ter a avaliação como objeto de interesse. É de natureza qualitativa e pretende estabelecer um julgamento de valor, com critérios pré-definidos, com base em informações existentes ou construídas sobre uma determinada avaliação (em curso ou já realizada) para subsidiar eventuais tomadas de decisão.

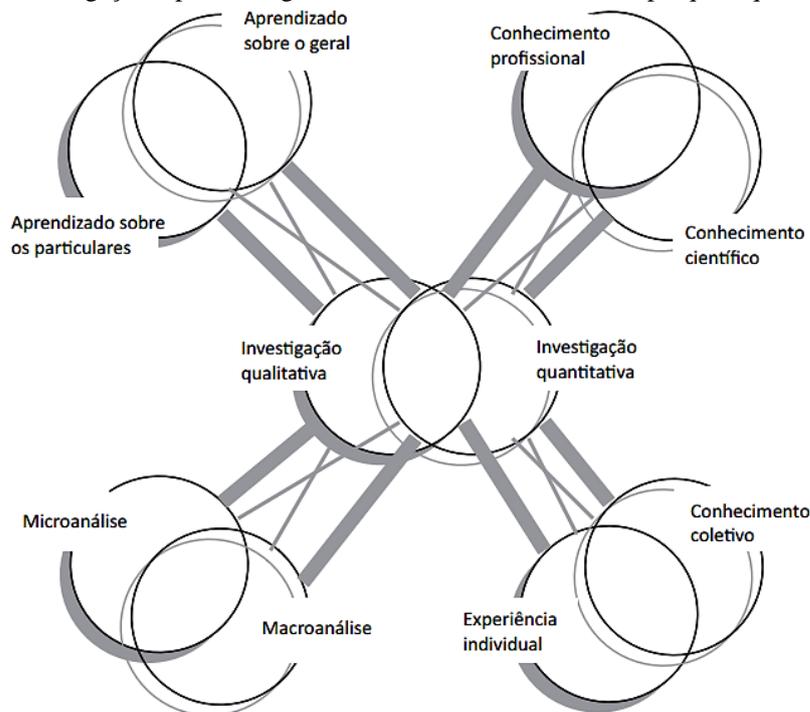
Nesse caminho, a meta-avaliação abrange um permanente movimento entre as partes e o todo, pois a interpretação de uma avaliação requer a apreensão do contexto no qual está situada. Dessa forma, a meta-avaliação não pode ser entendida exclusivamente como uma narrativa cronológica da avaliação primária.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

Depreende-se então que a meta-avaliação pode desenvolver novos conceitos, novas formas de explicar os processos sociais. Por isso, cada uma das instituições pesquisadas

nesta tese foi submetida a um minucioso estudo refletido qualitativamente, pois os resultados não são generalizados, mas individualizados em suas particularidades.

Uma importante característica que sustenta a compreensão de meta-avaliação deste estudo 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 pesquisa e à/ao pesquisadora/pesquisador. Isso aponta para a multiplicidade dos fatores que interferem na realização da pesquisa e mostra a inexorável ligação entre as abordagens qualitativa e quantitativa na realização da meta-avaliação. A Figura 3 nos permite observar com mais afinco a relação entre as referidas abordagens:

Figura 3 – Ligações epistemológicas mais fortes e mais fracas da pesquisa qualitativa



Fonte: Stake (2011, p. 45)

A Figura 3 nos permite observar as dimensões que estão relacionadas à abordagem qualitativa, mas ousa-se estender essas dimensões para a meta-avaliação. 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 pesquisa, apoiada nos dados e nos pressupostos teórico-metodológicos, busca explicar as causas dos fatos sociais, de forma

dialética, articulada e contínua. Os aspectos contemplados nesta pesquisa estão voltados à compreensão/interpretação da avaliação das políticas de cotas das IES pesquisadas.

Para tanto, as evidências não são interpretadas de forma independente, uma vez que cada instituição utilizou metodologias diferentes para avaliar sua política de cotas e essa riqueza de instrumentos e dados é primordial na realização da meta-avaliação.

A realização desta meta-avaliação parte da complexidade e da relação dialética entre os sujeitos e a realidade, a fim de que a pesquisa seja fiel ao espaço onde se dão os acontecimentos. Essas são questões intimamente ligadas à realização de avaliações, pois, conforme discutido, na perspectiva da sociologia da avaliação, os aspectos micro, meso e macro sociais têm influência direta no processo avaliativo.

Fatores fundamentais que são considerados na realização desta pesquisa dizem respeito aos contextos históricos, políticos, econômicos, culturais, sociais e espaciais que permeiam o objeto pesquisado. Para tanto, entende-se a importância em coletar os dados da pesquisa no contexto de sua história, analisando os dados em toda a sua riqueza, incluindo todas as fontes, privilegiando o significado, as experiências dos sujeitos e a história do objeto.

Frente ao exposto, o conceito de meta-avaliação apresentado nesta tese oferece subsídios para a realização de uma meta-avaliação *somativa*, pois será realizada após a finalização das avaliações primárias das políticas de cotas das IES e busca oferecer aos avaliadores uma nova interpretação da avaliação.

Scriven (2009) defende que, para a realização de uma meta-avaliação completa, seria necessário envolver (i) a verificação ou refazer a coleta de dados e (ii) a validação da avaliação, (iii) a concepção utilizada, (iv) a análise dos dados, e (v) a conclusão; mas Scriven destaca ainda que isso raramente é feito. Contudo, uma análise de apenas alguns pontos destes componentes pode ser extremamente valiosa, mesmo sem os outros, afinal, uma meta-avaliação parcial é melhor do que nenhuma (SCRIVEN, 2009).

Nesse sentido, nesta tese são 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 que nortearam a realização desta meta-avaliação, 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 da/do avaliadora/avaliador, que 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/dos avaliadoras/es com a política*. Para atender a este critério é necessária a realização de uma avaliação imparcial, avaliadoras/es competentes, idôneos e processos claros.
- 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/os interessadas/os*. 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. Além

disso, os autores que fundamentam estes critérios atendem às perspectivas filosófica e epistemológica adotadas na pesquisa.

Conforme já assinalado, este estudo não pretende discutir sobre o sucesso ou fracasso das avaliações das políticas de cotas e das avaliações empreendidas pelas IES, mas, ao contrário, se apresenta como uma ferramenta de reflexão sobre a avaliação.

A meta-avaliação é um mecanismo de compreensão acerca da importância e necessidade da avaliação de políticas 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 do ensino superior. Nesse sentido, no contexto desta tese se ousa afirmar que a meta-avaliação poderá ser a consciência da avaliação, assim como a avaliação é a consciência da sociedade (SCRIVEN, 2009).

4 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A importância em aprofundar os estudos em avaliação encontra-se para além de questões educacionais, perpassando por ações sociais, políticas e econômicas. Em estudos sobre avaliação de políticas públicas, é necessário compreender as questões que interferem nos processos decisórios e que determinam, de forma direta ou indireta, a produção de tais políticas. Uma das relações fundamentais que se destaca nesse processo é a que se estabelece entre o Estado e as políticas nele implementadas. Nesse sentido, os processos de análise e avaliação de políticas públicas devem considerar o modelo de Estado no qual eles se movimentam (HÖFLING, 2001).

Fundamental considerar que, em pesquisas em educação e em políticas educacionais, é necessário envolver as relações entre o sistema e a sociedade, bem como as implicações nos processos e os resultados que serão gerados na vida das pessoas. Esta é uma forma de desvelar o sentido e o significado das políticas educacionais no sistema político atual, pois, do ponto de vista material, o Estado condiciona os processos que permeiam a sociedade (PERONI, 2003).

Observa-se que a presença de discussões sobre o Estado é bastante tênue e, muitas vezes, completamente ausente em trabalhos que buscam uma análise sobre o sistema educacional. No entanto, é importante destacar que essas discussões devem ser integradas nas pesquisas que envolvem políticas educativas como um elemento chave.

É imprescindível considerar que uma política educacional envolve diversos campos, e que sua realização influencia e/ou acarreta resultados que irão influenciar estes campos. Por isso, para empreender uma meta-avaliação que envolve políticas educacionais, antes é necessário refazer o contexto, uma vez que o momento e o movimento histórico interferem diretamente na *vida* da política. Isso mostra a importância de estudos que conduzam uma reflexão sobre a ação do Estado na educação, e é nessa perspectiva que este trabalho está pautado.

Ressalta-se que estudos que têm como objeto de estudo a relação entre o sistema educacional e a sociedade, implícita ou explicitamente, devem apresentar qual concepção de Estado adotam. Assim, compreender como a política se encaixa no sistema econômico mundial atual implica entender as dimensões do Estado nacional, e, quando se considera o papel do Estado nacional no contexto do sistema econômico, percebe-se a dinâmica fundamental da sociedade (CARNOY, 1988).

Mesmo que se acreditasse que o sistema educacional não tem a ver com poder, ou que a educação não reúne condições para transformação das relações, ainda assim seria necessário discutir o sistema governamental para entender a educação formal, uma vez que é primariamente função do Estado (CARNOY, 1988) e ainda assim teria que se compreender os mecanismos governamentais que engendram a superestrutura.

Nesse sentido, busca-se, nesta Seção, discutir a relação entre Estado e políticas públicas. Para isso, é necessário entender as questões que interferem nos processos decisórios e que determinam, de forma direta ou indireta, a produção de políticas. Para tanto, inicialmente trata-se sobre o conceito de Estado. Em um segundo momento, faz-se uma breve retomada sobre o Estado brasileiro. Após estas discussões acerca do Estado, é apresentada a compreensão adotada nesta tese sobre políticas educacionais com base em diferentes autoras/es e, por fim, discute-se a mudança do papel do Estado na implantação de políticas públicas: Estado-providência e Estado regulador.

4.1 Uma Discussão Sobre Estado

Ao desenvolver estudos sobre as desigualdades raciais em diversas áreas nos EUA, Martin Carnoy (1988) verificou que a melhora ou degradação das condições de igualdade social ou econômica da população depende da interferência do Estado, ou seja, depende de políticas públicas. Isso justifica a importância em compreender a relação entre Estado e políticas públicas, pois então será possível entender a complexidade da avaliação destas como instrumento de legitimação ou caminho para a construção de formas menos arbitrárias nos processos de tomada de decisões.

Na tentativa de definir o que é Estado, Milena Pavan Serafim e Rafael de Brito Dias (2012) afirmam que esta questão sobre o Estado tem sido alvo de debate nos últimos três séculos por diferentes áreas, como a Filosofia, a Ciência Política e a Economia. Para Norberto Bobbio (1988), a formação do Estado representa um momento positivo na formação do homem civil para a maioria dos filósofos clássicos, sendo geralmente considerado o ponto de escape à barbárie e à guerra de todos contra todos, e isso pode ser visto como o domínio sobre as paixões e a reflexão sobre o instinto.

Com o desenvolvimento da economia mundial como um todo, cresceu também a importância do Estado em todas as sociedades e em todos os aspectos: político, econômico, ideológico e legal (CARNOY, 1984). Norberto Bobbio (1988) destaca que o propósito do Estado é: para Platão a justiça, para Aristóteles o bem comum, para Leibniz a felicidade dos súditos, para Kant a liberdade, para Hegel a máxima expressão do *ethos* de um povo. Percebe-

se então que grande parte da filosofia política enaltece a formação do Estado (BOBBIO, 1988). Já Karl Marx, ao contrário de outros pensadores, considera o Estado como um instrumento de domínio do homem sobre o homem. Bobbio (1988) chama a concepção de Marx de *técnica*, que se contrapõe a concepção *ética* que prevaleceu nos demais escritores.

No estudo sobre o Estado, Bobbio (1987) cita as primeiras obras que remetem ao tema na Grécia antiga. Autores como Platão e Aristóteles fizeram os primeiros estudos acerca do Estado nas obras *A República* (Platão) e *A Política* (Aristóteles). Aristóteles apontava questões relacionadas à organização política e de governo de sua época e definiu o conceito de cidade (unidade política suprema), sendo que esta buscava a felicidade de todos os seus cidadãos. Já a obra *A República* de Platão trata sobre o Estado ideal, tal como deveria ser, sustentado no conceito de justiça. No entanto, foi com Maquiavel na obra *O Príncipe* que o debate sobre Estado ganhou força. A obra aborda um tratado político e serviu como base para modelar a estrutura governamental dos tempos modernos (BOBBIO, 1987).

Gisele Masson (2010), em estudo sobre o desenvolvimento do Estado, aponta que a reflexão que Maquiavel realizou não representa uma teoria do Estado moderno, mas sim uma teoria de como o Estado se forma. Para a autora, esta obra contribuiu para que a ciência política moderna fosse fundada.

Na acepção de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (2008) *Estado* não é um conceito universal, mas indica um ordenamento político. Em tal sentido, o conceito de Estado moderno aparece como uma forma historicamente determinada de organização do poder e por isso se caracteriza com uma série de atributos que a tornam peculiar e diversa de outras formas de organização do poder, que também foram historicamente determinadas e são interiormente homogêneas.

O elemento fundante na compreensão do Estado consiste na progressiva centralização do poder por uma instância sempre mais ampla, que acaba por compreender o espaço completo das relações políticas. Desse processo, nascem os traços essenciais de uma nova forma de organização política, fundado sobre a “concomitante afirmação do princípio da territorialidade da obrigação política e sobre a progressiva aquisição da impessoalidade do comando político”, que é precisamente o Estado moderno (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2008, p. 426).

Serafim e Dias (2012) argumentam que, especialmente nos países da América Latina, o Estado é entendido como a principal entidade responsável na promoção do desenvolvimento nacional, percepção esta que foi gerada pelas próprias experiências históricas, reforçando também o mito do *Estado forte* (com papel bem definido na sociedade),

que esteve e ainda está presente no discurso e na prática dos fazedores de política latino-americanos. Nesse horizonte, o Estado não está alheio à sociedade, uma vez que ele materializa as contradições e perpassa as tensões presentes na sociedade. Portanto, a complexidade das relações que se dão nessa relação não pode ser expressa de forma linear e unidirecional. Corroborando, Vicente de Paula Faleiros (1991) aponta que o Estado não está fora ou acima da sociedade, mas que é atravessado pelas forças e por lutas sociais que articulam as exigências econômicas e os processos em cada conjuntura.

Eneida Oto Shiroma, Maria Célia de Moraes e Olinda Evangelista (2004) afirmam que Estado e política são conceitos inseparáveis, sendo que o Estado contemporâneo, em suas diferentes concepções, tem diferenças marcantes no tocante ao sistema político, que pode assumir conceitos diferentes sob diferentes perspectivas.

Entre as teorias sociológicas existentes sobre esse conceito, Bobbio (1987) aponta que duas se destacam pela frequente polêmica entre si, mas, sobretudo, pelo fato de que cada uma caminha por sua própria estrada: a teoria marxista e a teoria funcionalista, ou liberal. As duas teorias apresentam importantes diferenças, tanto no que se refere à concepção de ciência quanto com relação ao método, mas a principal diferença refere-se ao lugar que o Estado ocupa no sistema social.

Com relação à concepção marxista de Estado (apontada por Bobbio), é recorrente a ideia que Karl Marx em suas obras não sistematizou uma teoria de Estado. Conforme Masson (2010), a obra de Marx apresenta uma escassez de documentação sobre o Estado, pois o autor não apresentou uma teoria política. Para a autora, se a expressão *teoria política marxista* fosse utilizada, se teria uma teoria fragmentada, uma vez que Marx defendia a extinção do Estado, não podendo assim fazer a projeção do Estado marxiano. Masson (2010) afirma ainda que existe uma lacuna no pensamento marxiano, assim como no pensamento marxista, no que diz respeito à teoria do Estado de transição.

Para Marx, a sociedade civil é que explica o surgimento do Estado, assim é a estrutura econômica que determina o Estado. Na concepção marxista, cada sociedade histórica é separada em dois momentos “com respeito à sua força determinante e à sua capacidade de condicionar o desenvolvimento do sistema, e a passagem de um sistema a outro” (BOBBIO, 1987, p. 58). Estes dois momentos não são opostos e são a *base econômica* e a *superestrutura*.

Marx explica que o Estado, representado pelas instituições políticas, pertence ao segundo momento, que é a superestrutura, e que as relações econômicas caracterizadas pela forma de produção de cada época são determinantes, embora nem sempre dominantes. A relação entre base econômica e superestrutura política é uma ação recíproca e, para a

concepção marxista, a base econômica é sempre determinante em última instância (MARX, 2008; BOBBIO, 1987). Nesse sentido, “o Estado não representa o bem comum, pois ele não está acima dos interesses particulares e das classes, mas é, sobretudo, a expressão política da dominação de uma classe sobre outra” (MASSON, 2010, p. 88).

A concepção neoliberal de sociedade e de Estado se inscreve na tradição do liberalismo clássico, dos séculos XVIII e XIX (HÖFLING, 2001). Uma corrente de pensamento liberal, na tentativa de atribuir um tom científico às premissas liberais, defende que o sistema global é dividido em quatro subsistemas: *pattern-maintenance*, *goal-attainment*, *adaptations*, *integration* (manutenção do padrão básico de valores, metas para o qual a atividade social é dirigida, relação entre o sistema e seu ambiente, ajustamento de conflito) e cada um deles desempenha função igualmente essencial para a conservação do equilíbrio social (BOBBIO, 1987). Bobbio aponta que, ao subsistema político, representada pelo *goal-attainment*, equivale a função política exercida pelo conjunto das instituições que constituem o Estado. Além disso, o subsistema ao qual é atribuída a função preeminente não é o econômico, mas o cultural, pois a adesão aos valores e às normas estabelecidas dependem da máxima força coesiva de todo o grupo social. Isso acontece pelo processo de socialização, que se destaca pela interiorização dos valores sociais e pelo controle social que ressalta a observância das normas que regulam os comportamentos (BOBBIO, 1987).

Esta perspectiva concebe o Estado com maior neutralidade com relação à vida social, defendendo o livre mercado como viés para o bom funcionamento da sociedade. Esta teoria surgiu devido à mudança do sistema econômico e foi adaptado para melhor atender as necessidades da classe que se destacou nesse processo: a burguesia (BOBBIO, 1987; MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010).

As duas concepções de Estado são concorrentes: enquanto a funcionalista é dominada pelo tema da ordem e tem sua principal preocupação na conservação da ordem social, a marxista é dominada pela ruptura da ordem, da passagem para uma outra ordem, para uma outra forma de produção (BOBBIO, 1987).

Bobbio (1987) explica que a representação do Estado é compatível com ambas as teorias e salienta que, uma vez que as diversas interpretações da função do Estado são estabelecidas, a representação sistêmica do Estado almeja propor um esquema conceitual para analisar como as instituições políticas funcionam e como estas instituições exercem a função que lhes é própria, independente da interpretação que se faça.

Almerindo Janela Afonso (2009) aponta que existe ainda outra forma de compreender o Estado, pelo viés das teorias pluralistas, que partem do princípio de que o Estado está acima dos conflitos sociais, uma vez que representa a sociedade como um todo.

Fernando Aith (2006) entende o Estado como uma forma de organização dada pela sociedade política para que os direitos sejam garantidos e protegidos. Nessa acepção, a finalidade do Estado é a garantia dos direitos aos cidadãos que o integram e todas as ações desenvolvidas por esse Estado são para proteger esses direitos.

Por sua vez, Claus Offe e Volker Ronge (1984) defendem que o Estado não está a serviço nem é instrumento de classes e não atua em favor de um ou contra outra. Os autores argumentam que a estrutura e atividades do Estado “consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista” (OFFE; RONGE, 1984, p. 123). Na visão destes autores, o papel do Estado é agir como mediador entre a luta de classes. Isso não significa que o Estado seja neutro, mas que visa garantir as relações de trocas, assim como a participação de todas as classes. Ou seja, “a política do Estado capitalista consiste em tomar as medidas e criar as condições para que todos os sujeitos jurídicos introduzam efetivamente nas relações de trabalho a sua propriedade” (OFFE; RONGE, 1984, p. 128). Já para Serafim e Dias (2012), o Estado originado da Revolução Industrial é *eminentemente capitalista*, sendo que atua balizando os conflitos gerados entre capital e trabalho e tende de forma arbitrária a beneficiar o capital em detrimento do trabalho.

Importante observar que, para Offe e Ronge (1984), embora o interesse do Estado não esteja ligado aos interesses de uma classe específica, o que o Estado protege e sanciona é um conjunto de instituições e relações sociais necessárias para a dominação da classe capitalista. Dessa forma, mesmo que o Estado não esteja alinhado a defender os interesses de uma única classe, procura implementar e garantir os interesses coletivos de todos os membros de uma sociedade de classes dominada pelo capital (OFFE, 1984).

Nesse sentido, é importante considerar que, embora o Estado nas sociedades capitalistas esteja alinhado a atender os interesses do capital, ao manter e proteger a liberdade e a propriedade, não significa que o Estado tenha papel único de atender às demandas particulares dos capitalistas. Claus Offe (1984) aponta que, no caso das políticas públicas educacionais, estas têm como principal meta criar condições e oportunidades de troca entre trabalho e capital, de forma que todas as classes possam entrar nas relações capitalistas de produção. Isso pode levar à falsa compreensão de que as políticas públicas podem agir em sentido contrário aos interesses do capital.

José Carlos Rothen (2012, p. 64) explica que, ao proteger o capital, as ações estatais podem assumir dois aspectos: no primeiro, podem defender o capital de forma genérica, e nesse caso o autor exemplifica as ações do Estado como as políticas salariais, que, embora se dirijam contra os interesses dos capitalistas no momento do pagamento, garantem a força de trabalho e criam consumidores com poder aquisitivo. No segundo aspecto, os capitalistas se dividem em frações de classe, como, por exemplo, a burguesia financeira e industrial, onde um grupo pode ter maior força que outro.

Nesse horizonte depreende-se que o Estado atua como mediador na sociedade de classes, ora implementando políticas públicas, ora limitando direitos, contudo essa mediação privilegia sempre as relações desiguais impostas pelo sistema capitalista. O objetivo do Estado no sistema vigente não é a promoção da igualdade, mas a promoção de maiores condições de manutenção das relações.

Isso não quer dizer que a conquista de direitos, fruto da luta de classes, não seja legítima, mas que há a necessidade de reflexão e compreensão acerca das concessões do Estado em prol da classe trabalhadora. É nesta perspectiva que este trabalho caminha, na compreensão das relações que permeiam as políticas afirmativas para acesso ao ensino superior.

Diante da discussão sobre as teorias de Estado e para compreender a relação existente entre o Estado e a adoção de políticas públicas, especialmente as de ação afirmativa, é importante discutir a trajetória brasileira nesta seara. Nesse sentido a próxima subseção irá perfazer uma retomada histórica acerca do papel do Estado nacional no campo das políticas públicas de ação afirmativa.

4.2 Uma (breve) Retomada Histórica Sobre o Estado Brasileiro

Para compreender o papel do Estado brasileiro na adoção de políticas públicas, entende-se que é necessário antes fazer uma breve retomada sobre o contexto histórico nacional.

Desde o processo de independência do Brasil, não se constituiu no país uma revolução no tocante à ordem estatal, ou seja, em todos os momentos de ruptura do Estado brasileiro, efetivamente não houve rompimentos com o sistema socioeconômico anterior, mas sim um rearranjo entre as classes dominantes (COUTINHO, 2007). Desde os tempos da colonização portuguesa, o Brasil trouxe essa característica, um Estado forte e autoritário em contrapartida com uma sociedade amorfa e fraca (ROTHEN, 2012).

Nesse processo, a nação brasileira não foi construída a partir da ação das massas populares, mas a partir do Estado, e isso trouxe sérias consequências, pois a classe dominante que tomou o poder em diferentes momentos não vinha do povo, logo não era a expressão dos movimentos populares, mas unilateralmente imposta ao povo, de cima para baixo, ou até mesmo de fora para dentro e não possuía identificação com as questões populares nem com as questões nacionais (COUTINHO, 2007). Observa-se então que, desde a independência (uma ação da monarquia portuguesa) até a proclamação da república (ação dos membros da hierarquia do império), não foi possível ver a presença do povo nas mudanças estatais (ROTHEN, 2012). Tais características marcaram a formação de um Estado em que a classe popular foi alijada dos processos de tomada de decisões, não lutou por direitos ou compreendeu os processos de transformação por não estar incluída nesses movimentos. Essa exclusão se deu por diversos motivos, dentre os quais o mais marcante foi a falta de acesso à educação.

Dessa forma, o Brasil vem pouco a pouco se formando como uma nação onde poucos detêm o poder e muitos sofrem com as consequências de governos centralizadores que se organizam de forma a manter a estrutura de classes, oferecendo o mínimo para o povo de forma a garantir a perpetuação do poder.

A Revolução de 1930 foi o grande marco histórico da transição do Brasil para o sistema capitalista. Sob a égide do Estado, a industrialização no país se intensificou e, embora a sociedade civil brasileira começasse a emergir, não demorou para que o Estado se manifestasse no sentido de absorvê-la. Também isso marcou o permanente fortalecimento do Estado no debilitamento da sociedade civil. Isso delineou o caminho do Brasil, como outros Estados que resultaram de revoluções passivas, como um Estado no qual o domínio da classe no poder se dava por meio da ditadura (COUTINHO, 2007).

Esse modelo de Estado se manteve no Brasil até o Golpe Civil-Militar de 1964. Por cerca de cinquenta anos, o país esteve marcado por um Estado Burguês que se caracterizou pela dominação, mantendo uma articulação entre Estado e sociedade civil corporativista e autoritária, acentuando as funções de regulação da Economia pelo Estado durante a ditadura (COUTINHO, 2007).

A década de 1970 foi marcada pelo auge da ditadura militar, que trazia consigo o autoritarismo, censura, repressão, violência e propagandas nacionalistas. Este período se caracterizou também pelas fortes orientações desenvolvimentistas e o progresso através da industrialização, tendo o capital estrangeiro como aliado. Esse projeto adotado pela ditadura

militar promoveu uma modernização centralizadora, com arrocho salarial, restrições às liberdades civis e promovendo a manutenção da sociedade de classes (HOLANDA, 1995).

Essa perspectiva de Estado presente no Brasil na década de 1970 carregava um certo sentimento de controle, pois, mesmo subordinado ao mercado nas esferas política e econômica, ainda era o Estado que controlava e organizava a voracidade do mercado na busca pelo lucro (MORAES, 2012). No entanto, os objetivos de desenvolvimento e crescimento financeiro não foram atingidos na década de 1970 e, no governo seguinte, de Ernesto Geisel (1974-1979), o crescimento econômico do Brasil desacelerou e foi marcado pelo aumento da inflação.

A década de 1980 se destacou por um aprofundamento do raio de ação do poder estatal no campo econômico. Os principais fatos que marcaram esta década foram: a queda do regime militar, a Lei da Anistia em 1979, a reabertura política por meio da campanha das *Diretas Já* em 1984, a eleição de Tancredo Neves para presidência (com posse do vice José Sarney após a morte de Tancredo), diversas tentativas frustradas do governo para estancar a crise que se arrastou durante toda a década, o debate e a promulgação da Constituição Federal em 1988 e a eleição direta para Presidência da República em 1989 (MOEHLECKE, 2004).

Como tentativa de resolver a crise econômica, nesse período foram adotados diferentes planos de estabilização: Plano Cruzado em 1986, o Plano Bresser em 1987 e o Plano Verão em 1989¹⁶. As medidas adotadas por estes planos giraram em torno do congelamento de preços, de bens e serviços, da taxa de câmbio e dos salários, além do aumento dos juros e redução dos gastos públicos.

A Constituição de 1988 teve como objetivo incorporar reivindicações democráticas, já que foi desenhada antes do fim da transição do regime militar para a democracia e apresentou alguns pontos que indicavam rupturas com os antigos regimes: a inclusão de um capítulo sobre direitos sociais. A Carta Magna listou como direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, e posteriormente foram incluídos, por emendas¹⁷, a habitação e a alimentação (SOUZA, 2013).

¹⁶No Plano Cruzado houve uma reforma monetária, onde a unidade do sistema passou a denominar-se cruzado em substituição ao cruzeiro (a unidade de Cruzado correspondia a mil unidades de cruzeiro). Já no Plano Verão, houve alteração na moeda nacional o Cruzado Novo (que correspondia a mil cruzados).

¹⁷ Importante salientar que a Constituição de 1988 já foi elaborada com objetivo de tornar sua revisão relativamente fácil, sendo possível constitucionalizar numerosas matérias. Esta é a Constituição brasileira com maior taxa de emendamento da história (SOUZA, 2013).

A Constituição estabeleceu, ainda, como objetivos da República a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, que pudesse garantir o desenvolvimento nacional, eliminando a pobreza e a marginalização e promovendo a igualdade social e regional, além de promover o bem de todos, com a importante menção: sem preconceito de origem, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (MARTINS, 1996).

Este período se destacou também pela campanha de desestatização, revelando o interesse dos setores privados (nacional e estrangeiro) em absorver empresas estatais. Esta campanha favoreceu o setor privado, com medidas que fortaleceram o mercado em detrimento dos trabalhadores. Seguindo essa tendência de industrialização, o Brasil abriu espaço para o neoliberalismo, que se consolidou na década seguinte.

No processo de redemocratização na década de 1980, observa-se novamente as decisões vindas do alto, conciliando o antigo com o novo. Uma marca da *transição sem rupturas*, que refletiu a aliança entre lideranças políticas, sindicais e sociais (ROTHEN, 2012).

Já a década de 1990 se destacou pela consolidação da democracia, da globalização e do capitalismo. No campo político-econômico, ao final dos anos de 1980 o Brasil vivenciou uma estagnação econômica e hiperinflação. As crises que assolavam o Estado nessa época e a crítica concernentes ao Estado permitiram o avanço da tese liberal-conservadora no campo das políticas sociais, o que reforçou o processo de reforma do Estado com a justificativa da inevitável redução da esfera pública (LEITE, 2011).

Nesse período pós-promulgação da Constituição, houve no Brasil a descentralização dos entes federados, que se destacou pela oposição ao modelo do federalismo centralizado anterior. Durante o regime militar, os estados e municípios se caracterizavam por serem uma espécie de *agentes administrativos* do governo central e, depois da Constituição, mudaram para um novo arranjo federativo cooperativo, que se caracterizou pela autonomia decisória dos governos subnacionais (RIBEIRO, 2013). Esse processo “do ponto de vista político, tornou-se uma espécie de bandeira defendida pelas forças de oposição ao regime autoritário, sendo concebida como uma condição importante da instituição da ‘democracia’ no Brasil” (RIBEIRO, 2013, p. 153).

Conforme já destacado, houve na década de 1990 o avanço do neoliberalismo, sobretudo com a vitória de Fernando Collor de Melo nas eleições presidenciais sobre seu principal opositor, José Inácio Lula da Silva¹⁸. Frente a esse cenário econômico e político,

¹⁸ “[...] a Rede Globo prestou a Collor [ajuda] com a manipulação das imagens do último debate presidencial realizado na sede da emissora, que no dia seguinte apresenta em seus telejornais (Jornal Hoje e Jornal Nacional)

numa tentativa de estabilizar a economia fragilizada desde o regime militar e controlar a inflação, foram criados planos de estabilização econômica, aliados a políticas restritivas, congelamentos de preços, de taxas de juros e de salários, os então chamados planos *Collor I* (março de 1990 a janeiro de 1991) e *Collor II* (janeiro de 1991 a maio de 1991). Estes planos se caracterizaram pelo conjunto de reformas econômicas e projetos para estabilização da inflação, combinando liberação fiscal e financeira com medidas radicais para redução da inflação.

Em 1992, o então presidente Collor sofreu processo de *impeachment*, renunciando ao seu mandato no dia da votação. No governo de seu sucessor, Itamar Franco¹⁹, foi lançado o *Plano Real*, “o mais bem sucedido plano de estabilização da história brasileira” (BRITO; MENDES, 2004, p. 10). Com efeito, houve a queda na inflação em contraste com o período anterior e os dois mandados sucessivos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) na presidência do país marcaram a era das privatizações e concessões no Brasil.

Com a posse de FHC, em 1994, o Estado brasileiro passou por uma profunda reforma de cunho neoliberal. Essa reforma resultou do diagnóstico de ineficiência do Estado na oferta de serviços públicos. Outra questão apontada pelo governo foi o gigantismo do Estado brasileiro, que segundo FHC, inviabilizava a formulação e implantação de políticas públicas. Assim, a solução seria a redução do tamanho do Estado ao mínimo (ROTHEN, 2012). O Brasil então se adaptou às exigências e orientações da nova ordem econômica e política para se inserir na ordem do mercado mundial. Essa reorganização, que teve seu início no governo Collor, teve seu ápice durante o governo FHC, quando o Estado brasileiro aderiu às reformas e às roupagens do capital, desenhado pelos organismos multilaterais, com destaque para o Banco Mundial (SILVA JUNIOR, 2002).

Durante esse período, fatores internacionais incentivaram a adoção de uma política mais próxima da agenda da globalização com uma notável abertura ao capital privado, redução do papel e da intervenção do Estado no campo da economia e adaptação do país para inserção na economia mundial. Aliadas a esses fatores, diversas mudanças foram mantidas e ampliadas, graças ao consenso entre os diversos atores políticos com relação à importância da sustentabilidade da estabilização monetária (SOUZA, 2013).

duas edições que mostravam um equilíbrio entre os candidatos e privilegiava o desempenho de Collor, tal como reconhece 22 anos depois José Bonifácio de Oliveira Sobrinho, o Boni, então diretor geral da emissora, em entrevista concedida ao Programa de Televisão ‘Dossiê Globo News’” (BORGES, 2017, p. 86).

¹⁹ As décadas de 1980 e 1990 caracterizam-se como um período instável econômica e politicamente, sendo o *governo dos vices*: primeiro José Sarney (empossado após a morte de Tancredo Neves) e depois Itamar Franco (que assume depois do impeachment de Fernando Collor de Mello) (MOEHLECKE, 2004).

O governo de FHC, que foi de 1995 a 2002, teve como uma de suas características mais importantes a garantia da estabilidade econômica alcançada pelo Plano Real, e essa estabilidade deu sustentação para que o governo pudesse continuar o empreendimento de reformas no âmbito do Estado, em busca de racionalização e modernização. A reforma reduziu o tamanho do Estado e foi constituída de privatizações de empresas estatais e mudanças na forma de gestão das políticas públicas. Essa descentralização das políticas públicas levou à desregulamentação da administração pública federal, o que, em certa medida, também atendeu aos anseios de outros setores expressos na Constituição Federal de 1988 e alterou significativamente o Pacto Federativo brasileiro (OLIVEIRA, 2011). Nesse cenário, a intervenção estatal foi então substituída pela desregulamentação da economia, abertura comercial, privatização e o enxugamento do Estado.

Este novo panorama influenciou significativamente o campo educacional, que adotou lógicas de mercado e de produção, principalmente as instituições de ensino superior (MORAES, 2012). A reestruturação econômica influenciou as políticas educacionais e a concepção de educação como prestação de serviços transformou o panorama educacional.

A reforma que reduziu a ação estatal e transferiu responsabilidades para a sociedade civil e para o capital levou o Estado a atuar como regulador de políticas públicas. A mudança do paradigma do Estado de bem-estar para um Estado neoliberal implicou essa mudança na ênfase do Estado. Como afirma Dias Sobrinho (2002, p. 28) “o Estado deixou de ser o provedor de benefícios e serviços que a sociedade utiliza para superar seus problemas e passou a exercer severo controle e forte fiscalização”. Nessa concepção, enquanto provedor de benefícios, o Estado realiza avaliações para analisar a eficácia e melhorar os programas. Na lógica do controle, o que se percebe é o corte nos financiamentos e diminuição da confiança pública nos programas governamentais (DIAS SOBRINHO, 2002). Outro destaque para esta década foi o papel do Estado em firmar parcerias com organismos privados nacionais e internacionais em busca do desenvolvimento, o que separou ainda mais o Estado da sociedade (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010).

O governo de FHC também marcou a inserção de discussões e programas que tiveram continuidade nos governos seguintes, como foi o caso das ações afirmativas e Bolsa Escola. Nesse período se inseriu nos discursos oficiais a questão racial no Brasil, mesmo o governo não apoiando explicitamente políticas compensatórias para esse segmento. Houve ainda a introdução de programas de transferência de renda, como o Bolsa Escola, um sistema compensatório cujo objetivo era a distribuição direta de renda para estudantes matriculados e frequentando a escola, pago para as famílias com renda per capita menor que R\$90,00

mensais e inseridas no Cadastro Único (sistema de alimentação de dados do Governo Federal).

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, iniciou-se um governo de oposição no Brasil (centro-esquerda), mas que deu continuidade a muitas ações do governo anterior. O primeiro mandato de Lula foi marcado pela diminuição da dívida externa brasileira, manutenção da inflação em baixos índices e aumento da renda da população mais pobre (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Segundo Alexandre Fortes e John French (2012), a possibilidade de eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) no final dos anos 1990 figurava como uma alternativa frente aos demais partidos de frente neoliberal, principalmente com a queda do apoio popular a esse modelo. Durante a campanha para a presidência, Lula se comprometeu com os compromissos já assumidos pelo Brasil, como uma forma de acalmar os ânimos conservadores e ganhar maior confiança do mercado e capital estrangeiro. Fortes e French (2012, p. 207-208), refazendo o caminho de Lula na eleição de 2002, explicam que

Vista da perspectiva do movimento operário e da esquerda, a eleição de Lula foi a realização eletrizante de um sonho longamente suprimido. A liderança do país tinha permanecido – da colônia à Independência, da escravidão à liberdade, da Monarquia à República – sempre nas mãos das classes dominantes e da minoria educada que servia aos seus interesses. [...]. A classe dominante do país foi incrivelmente bem-sucedida na proteção dos seus privilégios e da sua extraordinária riqueza, mantendo-o com a terceira pior colocação dentre 150 países no que diz respeito à distribuição de renda.

Contudo, a chegada de Lula e do PT ao poder não representou profundas alterações na essência do sistema político. Esse foi o grande paradoxo do governo (FORTES; FRENCH, 2012).

Dentre as ações que marcaram o período, uma delas foi a remodelação do programa Bolsa Escola (do período FHC), e sua incorporação ao novo programa Bolsa Família, que “é sem dúvida a experiência mais avançada de política social focada no mundo, não apenas por sua extensão, mas também pela eficiência” (BIANCARELLI, 2014, p. 277). Além disso, a expansão do crédito, o aumento de empregos formais e do salário mínimo também marcaram os dois mandatos seguidos de Lula. Ainda na área social, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida, que subsidiava com recursos federais a aquisição de casa própria para famílias com renda até R\$1.600,00.

Em 2007, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em conjunto com o Plano Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto Lei

nº 6.094, de 24 de abril de 2007. O PDE é um conjunto de programas do Ministério da Educação, com duração de quinze anos a contar de seu lançamento, em 2007, com 5 eixos de orientação: educação básica, educação superior, educação profissional, alfabetização e diversidade. O principal foco do PDE é a educação básica, mas suas ações perpassam todos os eixos citados.

Dentre as ações propostas para a educação básica, pode-se citar: formação e capacitação de professores da educação básica pública, pelo programa Universidade Aberta do Brasil (UAB); piso salarial nacional para professores constitucionalmente assegurado; substituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que combina resultados de desempenho escolar e resultados de rendimento escolar.

No âmbito da educação superior, uma das ações foi o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), responsável pela expansão da educação superior no Brasil. Os objetivos almejados pelo governo eram ampliar o acesso e permanência nesse nível de ensino. Para tanto, foram adotadas medidas e criadas condições para que instituições federais de ensino superior aumentassem sua oferta, com o aumento de vagas e ampliação do ensino noturno. Outra ação foi o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Institucionalizado em 2005, visa conceder bolsas de estudos integrais ou parciais em IES privadas para estudantes egressos do ensino médio público ou bolsistas escolas privadas. O PROUNI recebeu severas críticas da academia, especialmente por ser um financiamento público para o sistema privado²⁰. Em 2004, foi aprovada a Lei nº 10.861, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), criando um novo marco regulatório para educação superior no país (ABREU, 2010) e selando cada vez mais o papel regulador do Estado brasileiro. Ainda nesse contexto, foi ampliado o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

Com relação à educação profissional e tecnológica, houve a ampliação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) e integração da Educação de Jovens e Adultos (EJA) à Educação Profissional pelo Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA).

²⁰ Ver os trabalhos de: Carvalho (2006), Catani, Hey e Gilioli (2006), Saraiva e Nunes (2011), Oliveira e Molina (2012), Souza e Menezes (2014).

No tocante ao eixo da alfabetização, foi lançado o programa Brasil Alfabetizado, que visa a alfabetização de jovens e adultos prioritariamente feita por professores das redes públicas, no contraturno de sua atividade. Por fim, no eixo da diversidade foi incentivada a produção e difusão de conhecimento sobre a temática étnico-racial por meio da Educação para as Relações Étnico-raciais e inclusão das comunidades remanescente quilombolas com o Programa Brasil Quilombola.

Nesse período também figuraram, cada vez com maior intensidade, as questões raciais, cujas discussões tinham sido timidamente iniciadas no governo FHC. Especialmente com a III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata²¹, realizada no ano de 2001, em Durban, na África do Sul, as discussões sobre a implantação de ações afirmativas se ampliaram, de forma que diferentes ações foram implantadas, dentre elas o sistema de reserva de vagas no ensino superior (cotas). As ações de reserva de vagas em IES não tiveram contrapartida governamental, já que este sistema foi iniciativa das próprias instituições, cada uma realizando suas discussões e adotando modelos de acordo com suas realidades de maneira isolada e desvinculada de políticas públicas direcionadas emanadas do governo.

O governo de Lula foi de 2003 a 2010, tendo como sucessora a primeira mulher eleita para a presidência no Brasil. Dilma Vana Rousseff esteve à frente do Ministério de Minas e Energia e foi Ministra-Chefe da Casa Civil no governo Lula, o que conferiu a seu mandato uma continuação dos dois mandatos anteriores (BIANCARELLI, 2014).

Os resultados do governo Dilma permaneceram positivos na dimensão social. A gestão deu seguimento às ações do governo anterior, principalmente na política econômica. Contudo, registrou-se uma queda na balança comercial do Brasil durante seu mandato e foi registrada uma perda de posições do Brasil no ranking mundial de competitividade. Ao final do primeiro mandato, observou-se a adoção de uma gestão econômica mais ortodoxa, especialmente em função dos ajustes fiscais e adoção de políticas de qualificação profissional (BIANCARELLI, 2014).

Dilma Rousseff foi escolhida para ser a candidata oficial à sucessão de Lula com base em seu trabalho como Chefe da Casa Civil desde 2005, apesar de sua completa inexperience em disputas eleitorais. Apoiada por uma ampla coalizão política e depois de uma campanha eleitoral difícil (na qual nenhum dos candidatos da oposição atacou diretamente as bandeiras sociais de Lula), ela assume o cargo no início de 2011 com expectativa de continuidade da estratégia geral e melhorias na capacidade de gestão. Após o crescimento exuberante durante o ano eleitoral, alguma desaceleração era prevista pelo governo em 2011 – na verdade, era até

²¹ Doravante chamada de *Conferência de Durban*.

desejada, dada a aceleração da inflação e o ritmo muito forte de expansão do crédito. Os primeiros movimentos macroeconômicos do novo governo foram nessa direção: cortes de gastos (que no Brasil sempre afetam o investimento público mais do que os gastos correntes) e aumento das taxas básicas de juros e “medidas macroprudenciais” para controlar o crédito (BIANCARELLI, 2014, p. 280).

Em 2011, foi criado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), por meio da Lei 12.513/2011, cujos objetivos eram expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica para jovens trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda.

Em meados de 2013, o Brasil assistiu uma onda de manifestações que tomou conta do país, o que não era visto há anos, e que mudou substancialmente o panorama político. O movimento teve início na cidade de São Paulo, com um grupo que protestava contra o aumento das tarifas do transporte público, e se espalhou por todo o país, com milhares de participantes (BIANCARELLI, 2014). Entretanto, as manifestações ao longo do território brasileiro não tinham uma unidade, as reivindicações iam desde melhorias na educação, até críticas à realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 no Brasil. Com o passar dos dias, as manifestações passaram a ser descontextualizadas e individualistas, sendo que cada manifestante protestava por seus motivos em particular.

Após vencer as eleições e ser eleita para o segundo mandato, Dilma Rousseff foi afastada da presidência em maio de 2015 em função do acolhimento do pedido de *impeachment*. Por 61 votos a 20, em 31 de agosto, o Senado Federal cassou o mandato de Dilma como presidenta, mas manteve seu direito de ocupar cargos públicos.

Frente à trajetória política do Brasil apresentada nesta subseção, percebe-se que, mesmo com mudanças nos modelos de administração, houve sempre uma certa continuidade. O Estado brasileiro esteve voltado a atender as necessidades do mercado, vez por outra atribuindo parques diretos à classe trabalhadora, mas sem atingir a raiz das mazelas sociais. Até mesmo a Constituição de 1988 foi delineada de forma que pudesse ser alterada para que objetivos de determinados grupos (dominantes) pudessem ser atingidos.

Importante observar que, após a década de 1990, o Brasil teve apenas três presidentes no poder, sendo que apenas dois destes tinham planos de governo mais alinhados, o que não quer dizer que houve uma mudança nos setores econômicos ou na erradicação das desigualdades sociais. Ao contrário, FHC, com um plano abertamente neoliberal, não estava completamente avesso ao que Lula propôs em seu governo.

Não se pode negar que nos governos de Lula e Dilma houve uma substantiva redução das desigualdades, melhores índices educacionais e ascensão das classes mais baixas

na pirâmide social. O aumento do poder de compra dos brasileiros obviamente não constitui uma transformação substancial, mas esse fator reduz a distância entre classes e, de forma muito tímida, reduz as diferenças mais imediatas. Importante destacar ainda a ampliação do acesso e permanência na educação básica e superior como um dos grandes triunfos destes governos, pois seus resultados poderão ser sentidos ao longo dos próximos anos.

Os tempos são de incertezas no momento de escrita desta tese. A presidenta sofreu *impeachment* e seu vice Michel Temer assumiu a Presidência da República. Contudo, diariamente a mídia noticia novos escândalos de corrupção e novas operações de investigação sendo deflagradas, todas constatando o envolvimento de políticos ligados a todos os partidos. Inúmeras reformas (trabalhista, política, previdenciária, entre outras) são discutidas, mas sempre com cunho protecionista às elites que desejam permanecer no poder.

Cabe então estabelecer a crítica aos modelos políticos de conchavos e barganhas historicamente constituídos no Brasil e lutar por uma nova forma de governo, onde a classe trabalhadora, que move a economia, tenha papel principal, protagonizando uma nova possibilidade de participação política no país.

4.3 Políticas Públicas Educacionais

As políticas educacionais vêm sendo bastante estudadas nos últimos anos, nos âmbitos nacional e internacional. Nesta subseção, é realizada uma breve explanação sobre os aspectos e conceitos principais que permeiam as políticas educacionais enquanto políticas públicas. O intuito dessa discussão é possibilitar a compreensão do campo em que a política de cotas está inserida enquanto política afirmativa para acesso ao ensino superior.

Retomando o significado do termo, *política* remete à Grécia Antiga, período em que significava a arte de administrar o bem comum (ROTHEN, 2012). 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.

O conceito de *polity* diz respeito às instituições políticas. A dimensão institucional de *polity* “se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”; *politics* designa os processos políticos, “freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição”; *policy* está relacionado aos conteúdos da política, são as políticas públicas e “refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, p. 216-217).

Historicamente, o estudo de políticas públicas conta com quatro fundadores: Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton (SOUZA, 2006). 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. Já a contribuição de 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. Em outra perspectiva, 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. Já para 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, p. 24). Percebe-se então a

evolução do conceito de políticas públicas, isso porque a realidade está permeada por um constante processo de transformações nas relações entre Estado e sociedade (DI GIOVANNI, 2009).

Embora não sejam únicas estas são formas de refletir a natureza do Estado capitalista. Então, se entendidas como o *Estado em ação* (HÖFLING, 2001; VIEIRA, 2007; SERAFIM; DIAS, 2012; SOUZA, 2006), as políticas públicas representam o “Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (HÖFLING, 2001, p. 31).

Höfling (2001) entende as políticas públicas como responsabilidade do Estado. Para a autora, 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.

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

Em outra perspectiva, Sofia Lerche Vieira (2007) entende que as políticas públicas, enquanto processos sociais construídos historicamente, 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. 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). Assim, 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.

O estudo relacionado a políticas no Brasil 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).

Aith (2006) entende que tanto políticas de Estado quanto de governo estão submetidas ao ordenamento jurídico estatal. Para o autor, é 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, pois, segundo Aith (2006), a própria terminologia pressupõe participação do Estado.

O autor reconhece que a participação da sociedade civil está crescendo cada vez mais no processo de elaboração de políticas até a sua implementação. Nesse sentido, no contexto neoliberal atual, as políticas públicas podem ser 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). Nesse cenário, compreender as políticas públicas apenas como as ações por meio das quais o Estado interfere na realidade se mostra simplista para a compreensão das políticas (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002, p. 26).

Para aprofundar a compreensão sobre o tema, utilizam-se as ideias de Vieira (2007), quando a autora faz uma diferenciação entre políticas públicas educacionais e política de educação. A autora mostra que as *políticas educacionais* são uma dimensão da *Política*. Para a autora, não existem políticas (no plural) sem uma *Política* previamente definida. Já a *Política Educacional* é uma reflexão teórica a respeito das *políticas educacionais*, que são “*políticas públicas que se dirigem a resolver questões educacionais*” (VIEIRA, 2007, p. 56). Percebe-se então que as políticas educacionais estão inseridas nas políticas públicas mais abrangentes (conjunto de decisões) (ESPINOZA, 2009, p. 3).

Essa discussão remete 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. Entende-se então que 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.

Com base nas análises realizadas nas subseções anteriores acerca do papel do Estado na sociedade de classes, pode-se afirmar que as políticas e programas sociais propostos no contexto da sociedade capitalista estão delineadas como forma de regular os conflitos sociais, legitimando a ordem e o consenso (LEITE, 2011). Para Rothen (2012), as

políticas públicas refletem um complexo processo, podendo o atendimento de alguma reivindicação social por meio delas ser apenas uma concessão pontual. Isso mostra que “um ‘governo bom’ pode ser apenas um governo que oferece algumas migalhas para saciar a fome” (ROTHEN, 2012, p. 72). 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.

O campo de conhecimento denominado políticas públicas registrou nas últimas duas décadas estudos sobre as instituições e sobre as regras e modelos que conduzem os processos decisórios, elaboração, implementação e avaliação de políticas (SOUZA, 2006). O crescente interesse pela temática está relacionado às mudanças da sociedade brasileira, ao processo de inovação e experimentação em programas do governo, assim como às oportunidades de participação nas diversas políticas (ARRETCHE, 2003).

Em estudo realizado sobre as perspectivas teórico-metodológicas adotadas na pesquisa em políticas educacionais²², Regina Célia Linhares Hostins e Anajara Guertler (2012) destacam a atualidade dos estudos na área. Na pesquisa, as autoras observaram que a descrição da estrutura curricular de programas de pós-graduação *strictu sensu* de universidades brasileiras evidencia que os estudos sobre políticas públicas em educação ocupam lugar de destaque, tanto nos eixos centrais das linhas de pesquisa, como nas disciplinas consideradas obrigatórias (HOSTINS; GUERTLER, 2012). Ressaltam ainda a “centralidade na concepção de política direcionada para a noção de Estado e política nos campos econômico, social e educativo” (HOSTINS; GUERTLER, 2012, p. 192) e a produção do conhecimento sobre políticas públicas na perspectiva crítica.

Isso evidencia que os estudos sobre políticas públicas não podem ignorar as mudanças no papel do Estado-providência para o Estado-regulador e as relações entre capital, instituições, setor público e sociedade (HOSTINS; GUERTLER, 2012), pois, como discutido anteriormente, a forma como se pensa uma política pública está diretamente relacionada à percepção que se tem de Estado (SERAFIM; DIAS, 2012).

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.

²² A pesquisa foi realizada em programas de pós-graduação de excelência da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Para fazer políticas públicas 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.

Frente à discussão sobre o papel do Estado nas sociedades, a trajetória política do Estado brasileiro e a compreensão apresentada nesta tese do que sejam políticas públicas, destaca-se a mudança do papel do Estado na relação com a implantação de políticas: a mudança do Estado-providência para Estado regulador.

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).

Boaventura de Sousa Santos (1987) explica que o Estado-providência, ou Estado de bem-estar, ao contrário do Estado Social, que enquanto forma política garantiria a transição para o socialismo, é um conceito bem mais tardio e se define politicamente nos países capitalistas avançados. Para o autor, Estado-providência 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. Nessa perspectiva, 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 criação 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

(DASSO JÚNIOR, 2012). 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 e 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.

A tendência do Estado regulador levou a uma mudança do papel do Estado no Brasil. No governo Lula, o Estado assumiu a responsabilidade parcial com os processos educacionais, ao passo que a escola mantinha a responsabilidade pelos seus resultados²³. O governo de Lula foi então “uma conciliação gerencial brasileira de um Estado forte, executor de políticas públicas, e a visão gerencial do Estado” (ROTHEN, 2012, p. 71).

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.

²³Conforme apontamos anteriormente, essa foi uma tendência internacional iniciada nos Estados Unidos com a publicação do documento *Uma Nação em Risco*. O documento apresentava que a educação daquele país se encontrava em desvantagem com relação a outros países, então foi iniciado um processo de avaliação (e culpabilização) das escolas, “tendo como ênfase a ideia de que elas são as [únicas] responsáveis pelo ensino” (ROTHEN, 2012, p. 71).

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. No tocante à educação, Antonio Joaquim Severino (2008) explica que o ensino superior atravessa um momento social-histórico repleto de desafios, já que a lógica neoliberal atua na preparação de mão de obra para o mercado, e essa atuação transforma a “aquisição do saber em um bem privado, especialmente da classe dominante” (MARQUES; BITTAR, 2006, p. 53).

Entende-se que o Estado mínimo, como uma das facetas essenciais do Estado 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 (CRUZ, 2002).

Reitera-se que, ao longo das décadas, o sistema liberal sofreu mudanças para superar as crises existentes, exaltando o livre mercado e a livre concorrência como forma de promover a igualdade entre os cidadãos. O neoliberalismo, considerado como um avanço do liberalismo, compartilha do ideal da liberdade individual, questionando a intervenção do Estado na sociedade, como, por exemplo, através da adoção de políticas públicas. Defensores dessa vertente do neoliberalismo afirmam que as políticas públicas são as maiores responsáveis pela crise que assola o Estado hoje. Para isso, apoiam-se na afirmação de que as políticas públicas 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.

O processo de transferência de atividades auxiliares ou de apoio para o setor privado se caracteriza por *terceirização* (PERONI, 2003). 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). Carlos Montaña (2008) esclarece que 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. Para o autor, esse não é um fenômeno isolado, mas tem como ponto de partida o movimento e as tendências das transformações do capital, sendo o terceiro setor um fenômeno que faz parte das transformações gerais, como produto de tais transformações (MONTAÑO, 2008). Isso leva à diminuição do Estado em relação à sociedade civil.

Nesse horizonte de desregulamentação e liberalização dos mercados nacionais e fortalecimento do capital, as políticas públicas assumem uma nova tendência, compatível com as estratégias atuais de acumulação (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010). Esse cenário impõe uma condição para os Estados: reduzir os gastos públicos com políticas e serviços sociais. Nessa direção as políticas sociais são substituídas por programas específicos, havendo um direcionamento do gasto público com ações focalizadas para os comprovadamente pobres (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010).

De acordo com a discussão empreendida, julga-se necessário compreender a o papel do Estado na definição de políticas públicas. Conforme visto, 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 Estado e políticas públicas faz-se fundamental em um estudo que tem como foco central uma política de ação afirmativa e suas avaliações, pois podem ser desvelados sentidos e significados de tais políticas por uma perspectiva diferente daquela apresentada pelo Estado.

5 POLÍTICAS AFIRMATIVAS PARA ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

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 (SALVADOR, 2008). Entende-se, então, que as políticas afirmativas podem ser reconhecidas como instrumento político, pois embora seus objetivos estejam ligados à inclusão de determinados grupos discriminados, seus reflexos são mais amplos e promovem mudanças estruturais na sociedade (SALVADOR, 2008).

Nos últimos anos, essas ações vêm ganhando espaço nas sociedades democráticas, sob o jugo de que um sistema verdadeiramente democrático deve possibilitar o acesso de classes historicamente excluídas a direitos como educação e emprego. Assim, a política de ação afirmativa é um tipo de política que está apta a atingir uma série de objetivos, que não seriam alcançados sem elas.

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.

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. Com o intuito de compreender o papel do Estado brasileiro diante das ações afirmativas, discute-se nesta Seção o histórico e conceitos das ações afirmativas, bem como a trajetória da educação superior brasileiro no tocante as políticas afirmativas.

5.1 Conferência de Durban e seus Desdobramentos

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 objetivos²⁴ 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.

²⁴ 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).

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 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]²⁵ 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* que vieram do subcontinente indiano para o evento, além de simpatizantes de vários de outras nacionalidades, faziam manifestações e vigílias para que a situação dos *intocáveis* não fosse deixada de lado. 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).

Três dias após o término da Conferência, o mundo assistiu estarrecido aos maiores atentados terroristas que se têm notícia: os ataques ao World Trade Center, nos Estados Unidos. Por esse motivo, os avanços obtidos na Conferência (que já tinham sido menores que os esperados) foram temporariamente sufocados pela barbárie (ALVES, 2002).

²⁵ O termo está entre colchetes para manter consonância com os documentos oriundos da Conferência, conforme Alves (2002) salientou.

Embora Alves (2002) tenha exposto as dificuldades tanto na preparação como na realização da Conferência, ele mesmo aponta que as conquistas foram maiores que os desentendimentos. Para o então embaixador, 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.

Embora os textos adotados nos documentos finais não tenham agradado inteiramente nenhuma das partes, pode-se dizer que a diplomacia prevaleceu, que houve um mínimo denominador comum, que permite afirmar que não houve um vencedor absoluto, assim como não houve nenhuma parte totalmente derrotada em seus posicionamentos. Isso se deu porque, como afirma Alves (2002), nenhuma Conferência resolve sozinha todos os problemas que se dispõe a abordar. O máximo que pode fazer é sugerir caminhos para salvar as circunstâncias propostas (ALVES, 2002).

Os documentos resultantes da Conferência de Durban apontam que as considerações e acordos conquistados foram importantes, particularmente para o combate ao racismo estrutural. Tais acordos “podem ser utilizados como guias à atuação dos Estados, internamente e em ações internacionais, ou como instrumento semi-jurídico para cobranças das sociedades aos governos” (ALVES, 2002, p. 219).

A Conferência de Durban gerou, dentre seus documentos finais, a Declaração de Durban, que reconhece entre os grupos contemplados aqueles indivíduos ou grupos de indivíduos alvo desses flagelos: vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Os Estados que assinaram a Declaração reconhecem, no parágrafo 76, que os aspectos relacionados à “desigualdade de condições políticas, econômicas, culturais e sociais podem reproduzir e promover o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, e têm como resultado a exacerbação da desigualdade” (ONU, 2001, p. 16). Já no parágrafo 79, assumem que os obstáculos para superação da discriminação e alcance a igualdade estão na “na ausência de vontade política, na existência de legislação deficiente, na falta de estratégias de implementação e de medidas concretas por parte dos Estados” (ONU, 2001, p. 17). O parágrafo 88 reconhece o papel da mídia na luta contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, atentando para o poder da propaganda para conscientização da população.

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 ainda 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. Nesse sentido, a Declaração de Durban insta os Estados a realizarem análises baseadas em gênero em todos os programas e políticas econômicas e sociais, especialmente nas medidas de erradicação da pobreza, incluindo aquelas desenhadas e aplicadas para beneficiar estes indivíduos (ONU, 2001).

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 ensino 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 (ONU, 2001).

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. O Programa de Ação insta os Estados-parte a promoverem ações e programas para erradicação da pobreza e redução da exclusão social, considerando as necessidades e experiências dos grupos discriminados (ONU, 2001).

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).

O Programa de Ação de Durban, em seus parágrafos 99 e 100, incentiva os Estados a desenvolverem ações nacionais que promovam a diversidade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação para todos. Além disso, a Declaração

incentiva os Estados que desenvolverem e elaborarem os planos de ação, para que estabeleçam e reforcem o diálogo com organizações não-governamentais para que elas sejam intimamente envolvidas na formulação, implementação e avaliação de políticas e de programas (ONU, 2001, p. 45).

Salienta-se a importância da Conferência de Durban na adoção de políticas de ação afirmativa no Brasil. Rosenberg (2013, p. 15) reitera que “após a Conferência de Durban [...], o governo federal assinou (maio de 2002) o Programa de AA [Ação Afirmativa]”, o que levou, especialmente, à ação de política de cotas por diversas instâncias da sociedade. Pereira e Zientarski (2011, p. 502) apontam que, em consequência da Conferência de Durban, que convida os Estados a implementarem políticas afirmativas, o Brasil teve suas primeiras políticas de cotas aprovadas,

40% para negros nas universidades estaduais do Rio de Janeiro – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) [...], iniciativa que foi sendo assumida por outras instituições de ensino superior nos demais Estados do Brasil

Kawakami e Jodas (2013, p. 23) expõe que o debate de Durban contribuiu significativamente para adoção de políticas afirmativas no Brasil, contudo o sistema de reserva de vagas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro aconteceu “à revelia de aparatos legais de cunho federal”.

A Conferência de Durban foi um evento mundial que trouxe mudanças em diversas partes do mundo. Mesmo que em alguns lugares tenha sido tímida, sinalizou um processo de mudança e reconhecimento da necessidade em se adotar medidas que erradiquem as desigualdades. Os documentos resultantes da Conferência de Durban não obrigam os

Estados a erradicar a discriminação ou adotar medidas compensatórias, mas os convida a realizar ações para redução das desigualdades. Mesmo assim, a Conferência se caracterizou como um dos eventos que de maior importância para a implementação de ações afirmativas no Brasil, especialmente a adoção de política de cotas para ingresso no ensino superior. Sua realização mostrou-se importante no contexto nacional, especialmente pela atenção dispensada por órgãos políticos, educacionais e por pesquisadores sobre o reconhecimento da discriminação e tomadas de atitudes para sua redução.

No contexto pós-Durban, percebeu-se que no Brasil foram adotadas diferentes estratégias governamentais e da sociedade civil para redução das desigualdades. Contudo, é importante ressaltar novamente 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 destacou que Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela criaram instâncias voltadas ou dedicadas ao tema.

O relatório destaca 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. Outro fator de destaque foi a sugestão para que os governos implementassem programas de ação que buscassem o “fortalecimento as instituições governamentais que permitam a efetiva e contínua promoção da igualdade racial e o intercâmbio com a sociedade civil” (BRASIL, 2006, p. 3).

Ainda segundo o relatório elaborado acerca da Conferência Regional das Américas, esse encontro propiciou a partilha das melhores práticas com relação às ações afirmativas nas Américas.

A relatora aponta 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. Percebe-se, então, a preocupação com a avaliação das políticas de ação afirmativa,

A Conferência recomenda o desenvolvimento de metodologias de aferição dos resultados de planos, programas e políticas públicas de promoção da igualdade e da diversidade e de combate ao racismo e à discriminação. Os governos e organismos internacionais devem atentar para a geração de dados estatísticos fidedignos desagregados por raça, sexo, região geográfica e variáveis socioeconômicas para que se possa dar acompanhamento adequado às políticas públicas de promoção da igualdade racial e de combate ao racismo (BRASIL, 2006, p. 3).

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-se ainda o relevante papel da sociedade civil no monitoramento do desempenho das instituições, pois contribuem para tornar as ações afirmativas mais eficazes e transparentes. Outro aspecto importante apontado foi a necessidade da criação de grupos de representação diversa e proporcional nas estruturas de poder (BRASIL, 2006).

Em julho de 2008 aconteceu em Brasília a *Conferência Regional da América Latina e Caribe*, preparatória para um novo encontro, em Genebra no ano de 2009. Neste momento, foram avaliados os avanços e retrocessos da Conferência de Durban. A Conferência Regional da América Latina e Caribe foi um marco importante que desvelou a participação dos Estados parte, e do Brasil em especial, no tocante às formulações de políticas mundiais contra o racismo e a discriminação de pessoas, de grupos sociais ou nações (CALDAS; SANTOS; SANTOS, 2011).

No ano de 2009 foi realizada a *Conferência de Revisão de Durban*, de 20 a 24 de abril de 2009 em Genebra. O documento resultante deste evento estabeleceu novas metas contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. O *Documento de Revisão da Declaração e Programa de Ação de Durban* (DDPA) expressa que o princípio da igualdade, um dos princípios do direito internacional e do direito humanitário internacional é essencial na luta contra a discriminação, por isso recomenda ainda que os Estados desenvolvam sistemas de coleta de dados que permitam avaliar e guiar a formulação de políticas e ações cujo objetivo é erradicar a discriminação.

O documento traz ainda a necessidade de os Estados estabelecerem programas que facilitem o acesso de todos os indivíduos a serviços básicos e reafirma que a erradicação

do racismo e da discriminação deve promover a interação entre as comunidades étnicas, culturais e religiosas (ONU, 2009).

Em discurso oficial na abertura da Conferência de Revisão de Durban, o então ministro-chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial Edson Santos afirmou que:

O Brasil jamais estará ausente de debates e de compromissos em favor do combate à discriminação. Independentemente de quantos aqui se façam representar, seguiremos na vanguarda das políticas de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e às intolerâncias correlatas. Nosso compromisso é histórico: ele será honrado. O Brasil foi pioneiro em apresentar resolução apontando a incompatibilidade entre democracia e racismo (BRASIL, 2009, p. 2).

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 estas, 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 (SEPPIR) (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 ao ensino superior. Assim, a importância de pesquisar e produzir conhecimento sobre ações afirmativas e políticas de cotas está também fundamentada em compreender o conceito de política focal. Da mesma forma, é necessário ampliar o universo teórico sobre as políticas de ação afirmativa no contexto do ensino superior brasileiro, promovendo a discussão, democratizando e difundindo o conhecimento.

5.2 Definições Sobre Política Focal

As políticas educacionais voltadas para o acesso ao ensino 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 entre os intelectuais favoráveis e contrários à sua implantação, com argumentos que perpassam por questões sociais, políticas e econômicas.

Os pressupostos filosóficos e sociológicos das políticas para acesso ao ensino superior variam, desde visões otimistas, que tratam sobre sua eficácia para a transformação da sociedade, até visões críticas, oriundas da perspectiva neoliberal (NERY, 2008). Essas visões críticas merecem destaque, pois muitos intelectuais afirmam que as políticas afirmativas surgem como um recurso para estancar as tensões advindas da luta de classes, oferecendo um ‘mínimo’ para as majorias. Por outra perspectiva, elas são consideradas medidas especiais que visam proteger ou incentivar grupos sociais ou indivíduos em situação de desvantagem econômica, social ou educacional. Trazem em seu bojo o objetivo de estimular a ascensão social dos beneficiários, equiparando-os com os demais indivíduos (JENSEN, 2010).

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. Assim, as políticas de cotas que são estudadas no âmbito dessa pesquisa podem ser alocadas no campo das políticas educacionais como uma política focal de ação afirmativa para o acesso ao ensino superior.

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.

A política universal, de maneira ampla, tem como princípio o atendimento das necessidades sociais básicas (GOUGH, 2003). A universalidade é a garantia de atendimento às necessidades vinculadas às pré-condições da existência humana, configuradas pela saúde, educação e legitimidade de direitos e deveres. Para Ana Heloísa Viana Moreno (2012) a universalidade pode reduzir as desigualdades sociais, o que, além de ser um direito dos cidadãos, é bom para a economia, visto que reduz a pobreza e a criminalidade, cujos custos financeiros e sociais são elevados. Essa vertente está ancorada na concepção de que o mercado não é capaz de suprir as necessidades dos cidadãos e, se bem conduzidas, as políticas universalistas podem atingir a equidade (GOUGH, 2003).

As políticas focais, por sua vez, também se propõem a promover a equidade e a justiça social, mas por outro viés. Enquanto as políticas universalistas atingem toda a população, as políticas focalizadas atendem, temporariamente, determinados segmentos da sociedade, direcionando recursos para programas voltados a grupos sociais de maior vulnerabilidade (SILVA; LIMA, 2010; MORENO, 2012; BOSCHETTI, 2003). Políticas sociais como educação e saúde são direitos fundamentais e universais, contudo, aqueles

grupos que foram historicamente marginalizados devem ter oportunidades, direitos e acesso a serviços básicos com dignidade, tendo como referência a justiça social, daí a necessidade de adoção de políticas focais que garantam o acesso a esses direitos.

As políticas focais têm suas origens na *Lei dos Pobres*, primeira iniciativa pós-capitalismo da Inglaterra para tentar amenizar situações de pobreza entre a população. “A Lei dos Pobres data do século XIV e constituiu um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado diante da miséria, dos desabrigados, doentes e epidemias, que eram problemas comuns da época” (MORENO, 2012, 18). Contudo, essa atuação do Estado buscava o retorno das pessoas ao trabalho, para que não se tornassem dependentes do Estado (MORENO, 2012). Percebe-se que não havia um reconhecimento das desigualdades, mas interesse do Estado inglês em reduzir seus custos com atendimento de indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Atualmente, as estratégias de focalização assumiram diferentes concepções. Dentre eles, a focalização pode ser entendida como complementar a universalidade; necessária para grupos específicos (como é o caso das políticas afirmativas); ou restritiva de direitos em comparação à universalidade. Na opinião de Alexandra Souza Trivelino (2006), a política focalizada pode atuar na complementação às políticas universais, caso em que destinam atenção e orçamento para grupos em desvantagem, sem restringir o acesso de outros grupos, ou pode oferecer serviços de forma residual.

Em defesa da focalização, alguns grupos teóricos entendem que esta é a estratégia mais adequada, especialmente nos casos em que devem ser consideradas as diferenças e especificidades entre grupos sociais, como cor, gênero e orientação sexual (que em si não geram desigualdade, mas sim a forma como a sociedade trata estas características). Outro posicionamento favorável à focalização é o argumento de que a pobreza nunca será erradicada do mundo pela escassez de recursos financeiros, devendo-se então atender aos mais pobres, ou pobres absolutos. Por fim, uma visão liberal em favor das políticas focais é de que o Estado não é capaz de gerir políticas públicas, devendo transmitir essa responsabilidade à sociedade civil e ao terceiro setor (MORENO, 2012).

Ana Heloísa Viana Silva Moreno (2012) explica que os atores que prestam maior defesa às políticas focalizadas são as organizações internacionais: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BRID), e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e essa defesa se dá com base no segundo e terceiro argumento de defesa da focalização, citado acima: ao definir concepção de pobreza relacionada ao corte de renda, as chamadas linhas de pobreza, essas

organizações definem quais grupos devem ser atendidos e estimulam a participação da sociedade e retração do Estado.

Em crítica às políticas sociais focalizadas, Potyara Amazoneida P. Pereira (2008) destaca que estas representam uma armadilha para a população assistida, pois, para que continuem sendo atendidas, devem permanecer na pobreza, caso contrário perdem os direitos. Outro argumento contrário às políticas focalizadas é o de que para existirem políticas focais é necessário se *naturalizar* a pobreza, pois essas políticas se restringem à superação das condições de pobreza. Para a autora, podem existir outras armadilhas, pois algumas políticas sociais somente podem ser aplicadas com exigência de comprovação de pobreza ou miséria, ou mantidas frente à exigência de condicionalidades e contrapartidas por parte dos sujeitos. Isso leva a considerar que, se não houver mais condições de pobreza ou extrema pobreza, não há motivo para continuidade de tais ações.

Autores apontam ainda que existe um modelo híbrido entre universalidade e focalização, no qual se pretende chegar a um meio termo entre os dois modelos de políticas (BOSCHETTI, 2003; MORENO, 2012). Defensores do modelo híbrido defendem que este é o ideal, pois oferece acesso aos serviços básicos para toda a população, atendendo, ao mesmo tempo, as necessidades específicas de cada grupo minoritário, partindo do conceito de focalização não restritiva, havendo uma complementaridade na implementação desses dois princípios em relação às políticas sociais.

Com base na discussão sobre Estado travada na Seção anterior, abrangendo a evolução do Estado brasileiro e a concepção de políticas públicas, depreende-se que o modelo de Estado que se firmou ao longo dos anos no Brasil serve aos interesses do sistema capitalista, favorecendo o mercado. Este modelo reproduz as desigualdades e perpetua a divisão de classes, reduzindo o rol de políticas universalistas e levando ao aumento de políticas focalizadas. As políticas públicas adotadas nesse modelo não atendem às necessidades básicas de todos os grupos sociais, fazendo, dessa forma, com que as políticas focais adotadas funcionem como instrumento de redução de conflitos, dando o mínimo para a classe trabalhadora e não estejam voltadas para a erradicação das desigualdades, mas para sua manutenção, camuflada por políticas insuficientes e pontuais.

Contudo, frente à perversidade do sistema, as políticas focais, e, nesse universo, as políticas afirmativas, representam uma oportunidade para que a fração da população alijada de seus direitos seja minimamente beneficiada, e possa galgar melhores oportunidades. Isso nos leva ao posicionamento favorável a adoção de políticas afirmativas, pois, sem elas, os grupos sociais historicamente privados de direitos não teriam sequer o

mínimo de condições à educação, saúde, emprego etc. Essas políticas, embora não sejam o grande ponto de transformação, promovem mudanças nas microestruturas sociais. É necessário luta constante para que a igualdade substantiva seja alcançada, e, para isso, é possível se valer de políticas e programas pontuais para alcançar níveis mais altos de igualdade.

Assim como Mészáros (2008, p. 27), entende-se que, para que haja uma transformação mais ampla, é necessário romper com a lógica do capital, pois as “as soluções não podem ser apenas *formais*: elas devem ser *essenciais*” (MÉSZÁROS, 2008, p. 35).

As políticas afirmativas, que têm o objetivo de oferecer as oportunidades antes negadas a diversos setores da sociedade, diminuem o abismo existente entre as classes sociais. Mesmo que pontuais e com tempo determinado, podem oferecer condições para mudança na vida de muitos sujeitos.

5.3 Histórico e Conceitos das Ações Afirmativas

Após uma apresentação o panorama das influências de Durban para adoção de ações afirmativas e compreensão sobre os conceitos de políticas focais, esta subseção realiza um debate sobre o histórico e conceitos das políticas afirmativas. Além disso, empreende uma breve análise da trajetória do (excludente) ensino superior brasileiro e das medidas adotadas para promover o acesso das minorias nas universidades.

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 negros e/ou estudantes oriundos 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/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 (ZONINSEIN; FERES JÚNIOR, 2006; MOEHLECKE, 2004).

Tão importante quanto pesquisar e produzir conhecimento sobre ações afirmativas e políticas de cotas, compreender sua trajetória e conceitos é fundamental. Ações afirmativas são entendidas como medidas de caráter especial e temporário, adotadas

espontaneamente ou determinadas compulsoriamente pelo Estado e que trazem em seu bojo o propósito de eliminar as desigualdades acumuladas ao longo da história (CASHMORE, 2000). Essas medidas compreendem o planejamento e operação para promover a representação de pessoas que pertencem a grupos subordinados ou excluídos (BERGMANN, 1996). 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).

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 afetada. Nota-se, então, 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).

As ações afirmativas são políticas focais, compensatórias, e 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. Ana Paula Ribeiro Bastos Arbache (2006) destaca que as ações afirmativas apresentam resultados mais eficazes quando estão acompanhadas de outras medidas de cunho social. Dentre as medidas que contribuem na redução das desigualdades estão a melhoria na qualidade do ensino público fundamental, políticas de redistribuição de renda, reforma tributária e reforma agrária.

Diante do conceito de ação afirmativa, importante ressaltar que, no contexto do acesso ao ensino superior, temática abordada nesta tese, as cotas (reserva de vagas para determinados segmentos da sociedade) são uma das modalidades de ações afirmativas. 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).

A questão das políticas afirmativas é um tema controverso e seu debate é bem acalorado. Para o grupo de críticos das ações afirmativas esta é uma discriminação e prejudica o conjunto de sujeitos da sociedade, uma vez que rebaixam os padrões de qualidade dos serviços e desestimulam a competição pelos melhores resultados, tanto os membros dos grupos beneficiados quanto dos não beneficiados. Outro argumento que figura é que estas ações, por estarem atreladas às políticas identitárias, reforçam as desigualdades e minam a coesão social. Já o grupo de defensores sustenta que estas ações não são empregadas arbitrariamente e tem objetivo de reparar uma situação de desvantagem originada em discriminações históricas e sociais (TOMEI, 2005).

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 dalits²⁶ no Parlamento e no funcionalismo público, bem como buscava garantir a reserva de vagas no ensino 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 intensamente associada à luta pela dessegregação e na luta e

²⁶ 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.

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*²⁷ (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 e melhoria de programas. Naquele contexto, o diagnóstico produzido pelas avaliações acabava fornecendo argumentos para posições favoráveis e contrárias à adoção de políticas afirmativas: “se não mudou muita coisa para que mantê-la? Ou se mudou pouco é necessário fortalecê-la para obtermos melhor retorno” (CONTINS; SANT'ANA, 1996, p. 214).

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

²⁷O caso “*Brown contra o Conselho de Educação*”. Embora isso tenha ocorrido definitivamente no caso *Brown* a NAACP (Associação Nacional para o Progresso da População Negra), fundada em 12 de fevereiro de 1909, já vinha fazendo há quase vinte anos uma campanha contra a segregação racial nos Estados Unidos.

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 terços²⁸, 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 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*²⁹ (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 chamadas 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).

²⁸Decreto nº 19.482 (BRASIL, 1930) e Decreto-Lei nº 1.843 (BRASIL, 1939).

²⁹Afonso 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.

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 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 (ROSEMBERG, 2013). 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. 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 ensino 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 começa 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 à defesa de políticas compensatórias e ênfase para a população negra (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 Ministério³⁰. Competia ao GTI: propor ações integradas de combate à discriminação racial; elaborar, propor e promover políticas governamentais anti-discriminatórias; estimular e apoiar a elaboração de estudos sobre a situação da população negra; contribuir para a mobilização de

³⁰ 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.

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*. Érica Aparecida Kawakami e Juliana Jodas (2013, p. 2) explicam que as discussões realizadas por ocasião do Seminário

permitiram que a percepção do país como uma democracia racial se tornasse cada vez menos consensual e que diferentes setores da sociedade tivessem sua agenda política marcada pelo debate sobre o racismo como elemento constitutivo de nossa sociedade.

Na ocasião do referido 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 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). Contudo, apesar desses momentos, somente anos mais tarde foram implantadas medidas propriamente ditas.

Somente no início dos anos 2000 e com as influências da Conferência de Durban em 2001, 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 de discriminação positiva³¹ na formação de

³¹Gesiela Jensen (2010, p. 133) explica que os termos *ação afirmativa* ou *discriminação positiva* se revelam equivalentes, afirmando se tratar de “um princípio que institui desigualdades para promover a igualdade”. Para Arabela Oliven (2007, p. 30) “Ação Afirmativa, como forma de discriminação positiva, é uma política de aplicação prática e tem sido implementada em diversos países, variando o público a que se destina” e complementa explicando que “políticas de discriminação positiva tem como alvo os alunos provenientes de meios socioculturais desprivilegiados”.

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.

Perfazendo uma análise, 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 ao ensino 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 do ensino 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, o ensino 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, o ensino 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 ensino 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 ensino superior. Esse período marcou a entrada da iniciativa privada nesse nível de ensino, pois a nova Constituição da República descentralizava o ensino 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, com a criação da Universidade do Brasil e outra no estado do Paraná, 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 o ensino superior do modelo alemão de universidade, com objetivo de dar organicidade e universalidade ao tímido ensino superior brasileiro.

O ideal da pesquisa científica pura em um sistema tradicionalmente profissionalizante e a introdução dos estudos pedagógicos como condição para a formação de professores para a escola secundária em nível superior configuravam o ineditismo da reforma, que, entretanto, não se concretizou (CACETE, 2014, p. 1064).

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). De maneira geral, as universidades que foram criadas neste período

[...] não se constituíram a partir de demandas de amplos setores da sociedade nem de reivindicações do pessoal das instituições de ensino superior existentes. Foi antes uma iniciativa de grupos de políticos, intelectuais, e educadores, nem sempre ligados ensino superior (SAMPAIO, 1991, p. 12).

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 professores 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 muitos como uma vitória para a iniciativa privada em detrimento do ensino público (SAMPAIO, 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 do ensino superior no país, com destaque para a indissociabilidade entre ensino e pesquisa e para o acesso ao ensino 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 ao ensino superior. Para o primeiro grupo, o ensino 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 o ensino 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 ao ensino 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 americanas³² (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 pelo ensino 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 do ensino 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 do ensino superior privado. 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 do ensino superior noturno e o crescimento do setor privado na educação superior. Ressalta-se

³² “Como consequência da adoção desse modelo, os docentes com titulação distanciaram-se, progressivamente, das atividades do ensino de graduação. Inúmeros professores, após obtenção do título, tornaram-se sábios irrecuperáveis para a docência na graduação” (ROHDEN, 2002, p. 192).

também a mobilização e organização do campo e o fortalecimento de entidades educacionais, além das discussões com relação às metodologias de acesso ao ensino superior (SAVIANI, 2008; GATTI, 1992).

Um dos maiores destaques dessa década no tocante ao ensino 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 ensino 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 anteprojeto de lei referentes ao ensino 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 do ensino superior no Brasil. Segundo Severino (2008), a Constituição de 1988, embora dedique poucos artigos para a educação, assegurou ao ensino 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 do ensino superior. Foi marcada por um leve aumento nas taxas de matrículas no ensino superior

e realização de exames vestibulares com relação à década anterior, sem, contudo, representar um grande avanço.

Após a renúncia de Collor, durante o governo de Itamar Franco, várias discussões sobre o ensino 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 ao ensino 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 do ensino 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, as/os acadêmicas/os 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 das/dos 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 (ABREU, 2010).

Nesse período, a política educacional foi marcada pela expansão do ensino fundamental, com intuito de sanar os principais problemas educacionais do país, sendo que a “principal demanda era a de universalizar o ensino obrigatório (então de oito anos) e possibilitar maior acesso à educação superior” (ABREU, 2010, p. 131).

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 do ensino superior e normatização da graduação e pós-graduação pelo Estado, além do fim do vestibular como forma única de ingresso no ensino 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/os e alunas/os do terceiro ano do ensino médio, cuja nota poderia ser utilizada para ingresso no ensino 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/os professoras/es habilitados em nível superior para atuação na educação básica, o que não se concretizou após esse período.

A LDB estabeleceu, ainda, nas disposições transitórias (art. 87, § 1º) que a União deveria, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional proposta de Plano Nacional de Educação (PNE), indicando diretrizes e metas para a Década da Educação (1996- 2006). Tal perspectiva sinaliza para a implementação de políticas educacionais para o país (DOURADO, 2002, p. 242).

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 ao ensino 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 credenciamento 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 do ensino superior no Brasil.

Com a ascensão de Lula à presidência, uma das primeiras ações no tocante ao ensino 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” (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p. 959). Em 2004 foi sancionada a Lei 10.861, que estabelece o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Esta lei define 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 Federais³³ (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 professora/professor em sala de aula e a diversificação de modalidades com a flexibilização dos currículos e uso de Educação a Distância (EaD). As IES que desejassem participar do programa deveriam enviar uma proposta para o MEC. De acordo com o Art. 3º do Decreto:

O Ministério da Educação destinará ao Programa recursos financeiros, que serão reservados a cada universidade federal, na medida da elaboração e apresentação dos respectivos planos de reestruturação, a fim de suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas, especialmente no que respeita a:

- I – construção e readequação de infra-estrutura e equipamentos necessárias à realização dos objetivos do Programa;
- II – compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e
- III – despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação (BRASIL, 2007).

Segundo o Relatório referente ao primeiro ano do REUNI, as propostas enviadas pelas IES ao MEC enfatizaram especialmente a interiorização e formação de professoras/es, que, juntamente com a ampliação de vagas, representavam uma forte mudança no formato do ensino superior no Brasil (BRASIL, 2009). Dentre as ações do programa, cabe

³³ O REUNI é uma das ações integrantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

destacar a abertura de concursos para docentes e técnicas/os para atender ao aumento do número de alunas/os e ampliação e readequação da estrutura física das universidades.

Em artigo sobre a expansão da educação superior, Deise Mancebo, Andréa Araujo Vale e Tânia Barbosa Martins (2015) fazem uma análise preliminar sobre a expansão discente/expansão docente X expansão discente/orçamento, e, como hipótese, apresentam que o REUNI trouxe:

- 1) o mais-trabalho do professor, visto que a explosão do número de vagas discentes nas universidades federais tem ocorrido sem a correspondente ampliação das vagas docentes;
- 2) o aligeiramento do ensino, particularmente pela flexibilização de currículos e uso do EaD, intensificando assim o processo de certificação em larga escala (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015, p. 39).

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 no ensino 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 a/o candidata/o se inscreve nas IES que fazem parte do sistema por um sistema informatizado e não precisam 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 no ensino superior em IES privadas (PROUNI) e como exame para obter certificação³⁴ de ensino fundamental e médio.

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.

³⁴ Em 2017 houve uma alteração que retirou do ENEM essa função. A certificação de ensino médio passou a ser concentrada pelo Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja).

No Brasil foram adotados diversos modelos de ações afirmativas para acesso ao ensino 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 ao ensino superior (SOUZA; BRANDALISE, 2015). A política de cotas vem propiciando maior inclusão no ensino superior de estudantes que antes delas não teriam acesso. É possível observar que, através das cotas, brancos e negros passam a ter oportunidades educacionais mais igualitárias.

Diversos autores (BRANDÃO, 2005; QUEIROZ, 2004; FERES JUNIOR, ZONINSEIN, 2006; JENSEN, 2010; DUARTE; BERTÚLIO, 2009) 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 oriundas/os de escola pública.

A Universidade do Estado da Bahia (UNEB), no ano de 2002, foi pioneira em adotar a reserva de vagas para negras/os 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 estudantes negras/os. 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 ensino 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 todas/os as/os 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 candidatas/os que se sentiram lesadas/os 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 no ensino 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 multiseccular 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 dos futuras/os 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).

Cabe ressaltar a natureza transitória das políticas de ação afirmativa, pois à medida que as distorções históricas forem corrigidas não haverá necessidade da continuidade de reserva de vagas nas universidades públicas, uma vez que o objetivo terá sido alcançado (LEWANDOWSKI, 2012).

Nesse mesmo ano, a Lei 12.711 foi sancionada pela então Presidenta Dilma Rousseff. 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 oriundos 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 autodeclaradas/os pretas/os, pardas/os e indígenas e por pessoas com deficiência, proporcionalmente ao total de vagas, no mínimo igual à proporção respectiva de pretas/os, pardas/os, 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 egressas/os 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, prevendo 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. Embora o estado do Paraná tenha 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 muitas/os estudantes beneficiárias/os de 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, o presente estudo contribui com a questão, realizando um trabalho de meta-avaliação das políticas de cotas adotadas pelas IES públicas paranaenses. Esta pesquisa em avaliação permite analisar o caminho de cada instituição na adoção de políticas afirmativas, quais os aspectos que impulsionaram a discussão no âmbito interno, assim como identificar os aspectos positivos da avaliação e sua influência para o público beneficiário. Sendo assim, a próxima Seção apresenta os resultados da meta-avaliação das políticas de cotas das IES, produzindo conhecimento sobre avaliação e desvelando como foram os processos avaliativos das políticas de cotas no estado do Paraná.

6 META-AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS

Ao longo deste trabalho, foi estabelecido um diálogo entre as teorias que permeiam as concepções de Estado, o campo das políticas públicas, em especial as políticas afirmativas, e sua relação com o elitizado ensino superior brasileiro. Das reflexões estabelecidas, é possível afirmar que o contexto social, nacional e internacional interfere diretamente nas discussões sobre políticas públicas e que, no caso das ações afirmativas, o contexto macro tem relação direta com as medidas adotadas para democratização do acesso ao ensino 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 sendo configurado. No governo seguinte (Lula), as ações afirmativas continuaram em pauta e foram fortalecidas, especialmente após a realização da Conferência de Durban, em 2001.

Esta Seção contempla a análise dos dados referentes às avaliações das políticas de cotas de cinco universidades públicas estaduais paranaenses que adotam o sistema de cotas para ingresso no ensino superior. Têm-se, então, duas subseções: a primeira apresenta uma análise dos contextos de influência, produção do texto e prática da política e na segunda são apresentados os dados referentes à meta-avaliação das políticas de cotas das IES pesquisadas.

O contato inicial com as instituições foi feito pela pesquisadora no primeiro semestre de 2016, sendo que 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 de Pró-reitoras/es e designação de uma/um funcionária/funcionário para acompanhar a pesquisadora na coleta dos dados. Apenas em uma instituição observou-se o desencontro de informações entre funcionárias/os 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 desta tese 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 com atores institucionais que estiveram envolvidos com a política de cotas e/ou

com as avaliações das políticas. O contato com os atores institucionais foi feito via telefone e agendado data e horário conforme as possibilidades de cada um. 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 pela pesquisadora.

Ao final da leitura desta Seção é possível compreender como a reserva de vagas foi vivida em cada uma das instituições, desde quando foi gestada até sua prática. Isso possibilitou estabelecer um diálogo com as teorias e métodos adotados na produção de políticas, bem como entender a *vida* da política, sendo possível utilizar tais compreensões para melhoria das próprias políticas públicas. Além disso, a avaliação da avaliação permitiu entender o processo avaliativo em diferentes contextos.

Conforme o Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa³⁵ (CEP) da Universidade Federal de São Carlos, foi mantido sigilo quanto ao nome das universidades participantes desta pesquisa. Por isso optou-se por designar as instituições com nomes de personagens do livro *O Pequeno Príncipe*³⁶. 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/dos entrevistadas/os foi com base na participação na atuação e avaliação da política de cotas. A cada entrevistada/o foi garantido o direito de sigilo da identidade, por isso foi elaborado o Quadro 1 com os códigos para identificação:

³⁵ Anexo 1.

³⁶ A escolha dessa obra se deu por inúmeros motivos, dentre eles por ter sido realizada uma leitura muito simbólica, em um momento dos momentos de angústia e solidão que um processo de doutoramento acarreta para algumas pessoas, caso vivido pela pesquisadora.

Quadro 1 – Identificação das/os entrevistadas/os 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 entender como a política de cotas foi estabelecida e vivida em cada instituição, considerou-se necessário compreender os contextos em que as práticas foram articuladas, afinal “a política cria o contexto, mas o contexto também precede a política” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 36). Nesse sentido, a análise foi realizada com base nas dimensões do contexto que exerceram influência para a adoção das políticas afirmativas nas instituições pesquisadas, de como elas foram produzidas e conduzidas na prática (BOWE; BALL; GOLD, 1992; MAINARDES, 2006).

Para realizar uma melhor análise dos dados, foram contemplados os documentos em interação com as entrevistas, pois estas técnicas de coleta de dados oferecem complementaridade uma à outra. 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.

Os dados foram classificados com o intuito de fornecer uma representação simplificada dos dados brutos (BARDIN, 2011). A análise dos dados foi realizada em um primeiro momento utilizando a metodologia do *ciclo de políticas* e posteriormente realizando a *meta-avaliação*. As questões norteadoras contemplaram os conceitos centrais encontrados no processo de atuação da política, conforme observado no Quadro 2:

Quadro 2– Sistematização das questões norteadoras na análise das políticas

CICLO DE POLÍTICAS
Influências institucionais e sociais
Objetivo das discussões
Embates vivenciados
Modelo adotado
Dificuldades encontradas

Fonte: A autora

A discussão dos dados utilizando o ciclo de políticas está organizada no sentido de compreender os processos que influenciaram a discussão, formulação e *vida* da política (BOWE; BALL; GOLD, 1992; MAINARDES, 2006). Ao utilizar esse método e conceito, entende-se que não há um processo linear de implantação e implementação, o que há é a política sendo vivida nos espaços institucionais.

Para a meta-avaliação, os critérios adotados foram elencados utilizando como fonte os referenciais de Scriven (2009), Stufflebeam (2011; 1981; 2001) e do Joint Committee (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004). São estes:

- Precisão;
- Importância dos dados
- Confiabilidade;
- Credibilidade;
- Relevância;
- Disseminação;
- Custo/eficácia;

Utilizando os critérios como guia, tanto na realização das entrevistas quanto na organização dos dados documentais, emergiram as questões norteadoras presentes no Quadro 3:

Quadro 3 – Sistematização das questões norteadoras da meta-avaliação

META- AVALIAÇÃO
Intenções/objetivos da avaliação
Processo de discussão
Dificuldades
Potencialidades
Avaliadores (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 4

Quadro 4 – 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

Dessa forma, a meta-avaliação foi realizada utilizando os critérios selecionados (SCRIVEN, 2009; STUFFLEBEAM, 2011; 1981; 2001; WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004), articulando-os com o ciclo de políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992; MAINARDES, 2006; BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016), o que possibilitou compreender não só os resultados da avaliação, mas todo o processo. Dessa forma, foi possível entender a previsão de avaliação das políticas, a participação dos sujeitos nos processos, a concepção/perspectiva de avaliação utilizada nas avaliações, e quais as metodologias utilizadas pelas instituições.

6.1 Análise da Política de Cotas das IES a Partir do Ciclo de Políticas

No início dos anos 2000, o Brasil encontrava um ambiente propício para as discussões sobre ações afirmativas, com um movimento oriundo das discussões iniciadas na década de 1990 e com a participação do Brasil na Conferência de Durban em 2001. Cabe ressaltar que a comitiva encarregada de representar o Brasil apresentou no evento um documento elaborado por diferentes organizações e defensores dos direitos humanos, que recomendava à Conferência a adoção de cotas raciais nas universidades públicas brasileiras (JENSEN, 2010, p. 167).

O período pós-Durban representou um momento oportuno para a adoção de ações afirmativas para acesso ao ensino superior no Brasil. Isso confirma o que foi pautado anteriormente sobre políticas públicas, pois os processos decisórios determinam, em maior ou menor grau, a produção de políticas públicas, uma vez que o estado atua na manutenção das relações.

Conforme já indicado, as ações afirmativas tiveram seu início na Índia, onde foram implantadas com objetivo de garantir a ampla participação da população no Parlamento e no funcionalismo público, sendo adotada também a reserva de vagas no ensino superior, especialmente para os dálits. Outros países como Nigéria, Malásia, África do Sul e Estados

Unidos também adotaram ações afirmativas. A experiência estadunidense é uma das mais polêmicas, especialmente pela tensão racial presente neste país.

No Brasil, a adoção de cotas se deu mais visivelmente para acesso ao ensino superior. As primeiras iniciativas de IES discutindo e implantando cotas foram tomadas no âmbito do Estado, como foi o caso da UERJ e UENF. Posteriormente, outras IES também implantaram ações afirmativas/cotas (UNEB, UEMS, UFAL, UnB, entre outras). No ano de 2012, o Ministro Ricardo Lewandowski atestou a constitucionalidade das cotas nas universidades públicas e a Lei de Cotas (12.711) foi aprovada, estendendo a todo sistema federal de ensino superior a reserva de vagas para estudantes negros e estudantes de escola pública.

A discussão sobre a adoção de políticas afirmativas no estado do Paraná iniciou com a Universidade Federal do Paraná (UFPR) no ano de 2001, quando a referida instituição promoveu um seminário para discussão sobre políticas afirmativas (SOUZA, 2016). Em agosto de 2002, foi instituída uma comissão encarregada de propor políticas de ação afirmativa (BEVILAQUA, 2005b), que resultou na aprovação da Resolução nº 37/04 do COUN/UFPR (UFPR, 2004). Assim como em diversas instituições, houve embates, tanto nas discussões internas no tocante à implantação das cotas na UFPR, quanto em questionamentos sobre a constitucionalidade do sistema de reserva de vagas.

No início de agosto de 2004, poucos dias antes da abertura das inscrições ao vestibular, o procurador da República Pedro Paulo Reinaldin protocolou em Guarapuava (a 250 quilômetros a oeste de Curitiba) uma ação civil pública contra as normas da UFPR, alegando incompatibilidade entre a reserva de vagas e o princípio constitucional da igualdade. A iniciativa do procurador teve grande repercussão na imprensa, mas não produziu consequências práticas. Em fevereiro de 2005, a Justiça Federal determinou a extinção da ação por razões formais. [...]. A ação foi considerada nula por ter sido proposta em Guarapuava, e não em Curitiba, sede da UFPR (BEVILAQUA, 2005a, p. 211-212).

Este ambiente de debates acerca da democratização do acesso ao ensino superior mostrou-se propício para que as instituições estaduais de ensino superior iniciassem suas reflexões acerca do tema. Cada IES estadual discutiu e implantou o sistema de cotas de forma diferenciada, considerando a autonomia universitária preconizada no artigo 207 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O estado do Paraná possui sete IES estaduais e, destas, atualmente seis têm política de cotas. Dentre as instituições, cinco delas implantaram cotas entre os anos de 2003 e 2008, uma aprovou o sistema de reserva de vagas em 2017 e uma não possui. Sendo assim, nesta tese foram analisadas apenas cinco instituições, aquelas que implantaram cotas até 2008.

As IES pesquisadas 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 IES paranaenses possuem diversos campi, favorecendo a interiorização do ensino superior no estado. Segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico Social (IPARDES), os dados de 2016 mostram que no Paraná 20,3% dos empregados com mais de 14 anos possuem o ensino superior completo (PARANÁ, 2016). Segundo o Censo 2010, 28,5% dos membros da população paranaense se autodeclararam negros (IBGE, 2017), mas no ano de 2015 o número de matriculados autodeclarados negros nas universidades estaduais paranaenses foi de 9.590, de um total de 72.162 matrículas, ou seja, 13,8% (INEP, 2016). Nesse horizonte, surgiu o interesse em compreender o papel que a política de cotas, enquanto política pública que favorece a democratização do ensino superior, representa para o estado do Paraná.

Estabelece-se então a análise do contexto que influenciou a discussão e produção do texto da política de cotas nas IES paranaenses. As informações que os dados trouxeram foram sistematizadas e interpretadas conforme a metodologia de análise do conteúdo (BARDIN, 2011). Inicialmente, foi realizada uma leitura flutuante dos dados, que permitiu sua organização. Posteriormente, estes foram codificados, classificados e categorizados. Finalmente, deu-se a interpretação referencial, que estabeleceu relações entre os dados e a fundamentação teórica do estudo.

Os dados foram sistematizados com base no referencial teórico que sustentou a coleta dos dados. Tanto na análise da política quanto na meta-avaliação foram apresentadas questões norteadoras³⁷, que trouxeram os elementos discutidos: os *termos e/ou expressões*. Estes termos são expressões ou palavras identificadas nos depoimentos e documentos e que ofereceram maior materialidade para a interpretação e fundamentação dos dados.

³⁷ Conforme visto nos Quadros 2 e 3.

6.1.1 Contextos da Influência e Produção do Texto Político

Nesta pesquisa foram analisadas cinco instituições de ensino superior, cada uma com um sistema de cotas que guarda singularidades e identidade próprias, o que levou a empreender uma reflexão ampla de cada política, desde suas discussões iniciais a produção do texto oficial. Assim, conforme a metodologia do ciclo de políticas, são apresentados aqui os contextos da influência e da produção do texto.

O Quadro 5 apresenta os termos/expressões discutidos na análise que utiliza o ciclo de políticas.

Quadro 5– Termos/Expressões identificadas por questão norteadora na análise do Ciclo de Políticas

CICLO DA POLÍTICA	
Questão Norteadora³⁸	Termos/Expressões
Influências institucionais e sociais	Debate nacional
	Movimento Negro
	Manifestação de atores institucionais
	Escola pública
	Democratização
Objetivo das discussões	Inclusão do negro na universidade
	Democratizar o acesso à universidade para estudantes de escola pública
Embates vivenciados	Racismo
	Qualidade
	Resistência
	Conservadorismo
Modelo adotado	Criou seu modelo próprio
	Modelo possível
Dificuldades encontradas	Dificuldades na produção do texto
	Condições de permanência
	Falta de avaliação/acompanhamento
	Sem dificuldades na execução

Fonte: A autora

A questão norteadora “Influências institucionais e sociais” aponta que as discussões nos contextos macro (Brasil) e meso (Paraná/outras IES) exerceram forte influência à discussão sobre ações afirmativas nas IES pesquisadas. A presença de termos como Brasil, Paraná, nacional e universidades mostrou como as dimensões contextuais exercem um papel fundante na adoção de políticas públicas. Todos os depoimentos afirmaram que havia o reconhecimento da importância em contemplar esse debate no contexto da

³⁸Os termos/expressões “Influências institucionais e sociais”, “Objetivo das discussões” e “Embates vivenciados” são analisados no presente item, já os termos/expressões “Modelo adotado” e “Dificuldades encontradas” são analisados no item 7.1.2.

instituição porque era um “debate nacional”³⁹, pois grande parte das universidades públicas e até mesmo instâncias governamentais estavam organizando debates sobre o tema, daí a importância em inserir o tema na própria IES.

Conforme apontado nas Seções anteriores, as discussões sobre ações afirmativas tiveram seu início no governo FHC (1995-2002). Entretanto, efetivamente poucas foram as ações concretas adotadas nesse período. Já nos governos seguintes (Lula e Dilma), as ações afirmativas ganharam maior visibilidade e incentivo por parte do Estado (FERES JÚNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2012). No programa de governo de Lula, em 2002, havia um documento que abordava a redução das desigualdades raciais e de classe no Brasil. O documento *Brasil sem racismo* propunha ações afirmativas como “proteção às comunidades quilombolas, incentivos a empresas que desenvolvessem programas de inclusão racial, inserção de jovens e adultos negros nas universidades, entre outras” (FERES JÚNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2012, p. 403).

Observa-se a ação do Estado no incentivo de ações afirmativas também com o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), quando, em suas diretrizes, aponta que podem ser utilizados mecanismos efetivos de ação afirmativa para garantir o acesso equânime da população no ensino superior (BRASIL, 2007).

Tais ações desenvolvidas por parte do governo nesse período não representaram claro posicionamento favorável à adoção de ações afirmativas, apenas indicações. Mesmo assim, a falta de uma lei em nível federal que implantasse ações afirmativas não impediu que as universidades públicas iniciassem debates internos e adotassem ações afirmativas para ingresso no ensino superior. “Programas de ação afirmativa se espalharam rapidamente pelo sistema público de universidades, primeiro em universidades estaduais e depois em federais, que foram mais lentas em adotar esse sistema” (FERES JÚNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2012, p. 406).

Importante considerar que, assim como no caso das IES pesquisadas, muitas instituições adotaram o sistema de reserva de vagas por decisões internas, o que confirma que a decisão das ações afirmativas não é exclusiva do nível governamental (FERES JÚNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2012). Conforme apontado ao longo deste estudo, a iniciativa de adoção de política de cotas em grande parte se deu pelas próprias IES, contudo não se pode negar que as ações do Estado exerceram influência, quando este colocou em pauta a discussão da adoção de algum tipo de ação afirmativa. Isso mostra como os acontecimentos em nível

³⁹ Com objetivo de destacar as Questões norteadoras e Termos/Expressões identificadas optou-se por destacá-los utilizando aspas duplas.

nacional podem influenciar mudanças nas universidades, ou seja, confirma as influências que os contextos macro e micro exercem entre si.

“Movimento Negro” também foi uma expressão presente na análise do conteúdo. Com a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), o diálogo entre o Movimento Negro e as instâncias de decisão aumentou, aproximando o Movimento da academia. É possível observar essa aproximação especialmente na IES Serpente, pois a discussão sobre reserva de vagas iniciou a partir de reivindicações do Movimento Negro junto à administração universitária.

Com base nos documentos analisados, pode-se dizer que o Movimento Negro teve participação desde as discussões iniciais, enquanto elemento desencadeador dos debates, apenas na IES Serpente. Nas IES Geógrafo, Rei e Astrônomo houve a participação do Movimento Negro somente quando as discussões já estavam em curso. No entanto, tal participação na IES Astrônomo foi de maneira mais tímida e na IES Vaidoso não houve nenhuma participação do Movimento.

A expressão “manifestação de atores institucionais” aparece nos depoimentos e é possível observar essa influência também nos documentos. Dentre estes atores, estão professoras/es, reitoras/es e conselheiras/os (CEPE, COU) que atuaram no sentido de inserir a temática na ordem do dia. Os Conselhos Superiores das instituições podem ser entendidos como arenas políticas, permeadas por disputas e enfrentamentos na construção de políticas educacionais, uma vez que sua composição contempla diferentes vozes da comunidade universitária (BUENO, 2015; BATISTA, 2015). Nesse sentido, as/os conselheiras/os podem ser definidos como “[...] atores estratégicos na consulta e deliberação para a formulação e a aprovação dos textos que regulam o Programa de Ações Afirmativas e as Ações de Permanência” (BUENO, 2015, p. 87). Estes atores influenciaram na formulação e nas metas do programa, pois estiveram envolvidos com a criação e recriação da política, formando redes complexas na atuação da política (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

Nos dados coletados, verificou-se que os atores que articularam a discussão e produção do texto da política de cotas das IES pesquisadas exerciam papéis influenciadores na instituição e/ou faziam parte de movimentos sociais e contribuíram para a mobilização acerca da adoção de ações afirmativas. No Quadro 6 é possível observar os cargos ocupados ou funções exercidas pelos atores institucionais.

Quadro 6 – Cargo ocupado pelas/os entrevistadas/os nos contextos da influência e produção do texto da política de cotas

CARGO OCUPADO À ÉPOCA DAS DISCUSSÕES	
Pró-Reitorias/Cargos relacionados	5
Conselheira/o (CEPE/COU)	3
Não tinha cargo/Docente	3
Colegiados/Setores/Departamentos	1
Reitoria ou Vice-Reitoria	1

Fonte: A autora

Importante observar que os atores institucionais ocupavam cargos diferenciados na IES, desde docência até Reitoria, e todos foram relevantes para iniciar as discussões internas afetas às ações afirmativas.

“Escola pública” também apareceu como expressão recorrente que influenciou as discussões nas IES, com viés de “democratização” do acesso ao ensino superior. A política de reserva de vagas é uma possibilidade de democratização da educação superior, uma vez que oferece condições mais igualitárias para aqueles que vivenciam a desigualdade social e educacional. No entanto, a democratização precisa vir acompanhada da igualdade para que se atinjam os ideais de democracia. Para Crahay (2002), a ideologia da igualdade de oportunidades é elitista, entretanto, quando vem acompanhada pela preocupação com a igualdade dos resultados, conduz a medidas de democratização do ensino.

Para Dias Sobrinho (2010b), a democratização da educação vai além de políticas de ingresso, ampliação de vagas e condições de permanência, pois, para o autor, estas são apenas faces de um processo mais amplo. Os valores sociais e humanos que as ações afirmativas trazem são inegáveis, mas não alteram as relações institucionais e pedagógicas verticalizadas, já que não constroem um novo tipo de instituição e currículos. Assim, ao pensar democratização, é necessário pensar também questões atreladas à estrutura institucional, como currículos e processos de avaliação (DIAS SOBRINHO, 2013). Isso mostra que para haver uma verdadeira democratização é necessário romper com a lógica da produção de conhecimentos elitizados, que historicamente atendem às necessidades das classes que se mantêm no poder e construir um novo paradigma, onde a cultura e tradição das minorias seja valorizada no sentido de promover uma nova sociedade.

Na questão norteadora “Objetivos das discussões”, duas expressões foram preponderantes, “inclusão do negro na universidade” e “democratizar o acesso à universidade para estudantes de escola pública”.

Em todo o estado, apenas as IES Serpente e Rei incluíram cotas raciais em sua política, as demais tiveram seu foco no estudante oriundo de escola pública. Na IES Serpente, cujo debate iniciou em 2002, o objetivo sempre foi “incluir o negro” no ensino superior, ou seja, as cotas raciais foram o objetivo desde o início. Nesta IES, houve intensa participação do Movimento Negro, que fez contato, propondo o debate. As sugestões foram acolhidas pela administração e incluídas nos Conselhos Superiores. No decorrer dos debates, aventou-se a reserva de vagas também para estudantes oriundos de escola pública.

Em contrapartida, na IES Rei, o movimento foi ao contrário. A discussão iniciou em meados de 2004, com indicação de matéria no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) da instituição apresentada pelo conselheiro representante discente, com o objetivo de democratizar o acesso para estudantes oriundos de escola pública. Somente no decorrer dos debates a cota racial foi considerada.

Nas IES Geógrafo e Astrônomo a cota racial esteve em pauta, mas foi voto vencido. O processo de discussão sobre o sistema de cotas na IES Geógrafo iniciou em 2004 com eventos que envolveram a comunidade universitária, cujo objetivo foi refletir sobre a inclusão social e adoção do sistema de cotas raciais. No entanto, somente em meados de 2008 foi aprovada a resolução de reserva de vagas para estudantes em vulnerabilidade social, ou seja, estudantes que comprovassem no ato da matrícula à Comissão de Aferição desvantagem econômica. O objetivo, ao implantar a cota social, foi atender a uma parcela da população com dificuldades financeiras e que, por isso, têm reduzidas suas chances de ingresso no ensino superior.

O debate foi iniciado na IES Astrônomo em 2007, por sugestão de um professor da instituição. Na minuta inicial de resolução para política de cotas, constava a reserva de vagas nos processos seletivos para ingresso nos cursos de graduação, sequenciais e de especialização para estudantes que tivessem cursado o ensino médio em escola pública, dentre estes negros e indígenas. No entanto a cota racial foi retirada de pauta e foi aprovada somente a reserva de vagas para estudantes de escola pública.

Já na IES Vaidoso, o objetivo sempre foi o ingresso de estudantes oriundos de escola pública. A discussão iniciou em 2008, no âmbito da Diretoria de Concurso Vestibular, com objetivo de possibilitar, a qualquer curso da instituição, o acesso de estudantes de escola pública. A minuta de resolução foi encaminhada às coordenações de curso, colegiados e departamentos para aprovação ou sugestões e foi aprovada no mesmo ano.

Como é possível observar, três das cinco IES pesquisadas adotam cotas apenas para estudantes de escola pública, desconsiderando a questão do negro na sociedade. No

entanto, estudos como os de Jairo Queiroz Pacheco e Maria Nilza da Silva (2007) apontam que a desigualdade social é agravada pelo componente racial e que a adoção de cotas é a maior e mais efetiva ação para enfrentamento da desigualdade já trazida para debate público. Para Pacheco e Silva (2007), a discussão sobre a inclusão do negro nas universidades traz à tona questões relativa a *status*.

Kabengele Munanga (2007) explica que grande parte da população justifica as desigualdades pelo tripé educação-pobreza-mobilidade social, e neste cenário a discriminação racial nunca é trazida como causa para essas desigualdades. Para o autor, a falta de consideração da discriminação racial como fator preponderante na discussão sobre cotas é um fator complicador para a redução das desigualdades acumuladas ao longo dos séculos.

Para Silva e Pacheco (2013, p. 103), a ausência de negros na universidade incide diretamente na produção de conhecimento, resultando em uma academia com visão restrita:

A inclusão do negro nas universidades é um passo importante na luta por uma sociedade menos desigual. Mas, além disso, uma universidade menos elitizada, com uma composição de seu corpo docente, técnico administrativo e de estudantes semelhante à composição da nação, resulta também em uma universidade de maior qualidade.

Nesse contexto, destaca-se que a inclusão do negro na universidade também perpassa o viés da permanência para além de ações econômicas. A inclusão do negro na universidade requer ações de combate ao racismo e respeito às diferenças, trazendo a diversidade como pressuposto essencial da população brasileira (SILVA; PACHECO, 2013), além de mudanças no contexto acadêmico e nas relações pedagógicas no contexto universitário.

Com relação à “democratização do acesso à universidade para estudantes de escola pública”, a política de cotas se destaca como uma possibilidade para a democratização do acesso ao ensino superior para aqueles historicamente (auto)excluídos. O número de estudantes oriundos de escola pública que ingressam no ensino superior, especialmente em cursos mais elitizados, ainda é reduzido, mas já é mais expressivo que antes das cotas. No entanto, a democratização do acesso ao ensino superior é apenas um instrumento para se atingir a democracia plena, sendo necessário promover a igualdade entre os cidadãos (SOUZA; BRANDALISE, 2015).

A política de cotas exerce um papel fundamental para o acesso ao ensino superior neste momento histórico em que a educação está fragilizada por políticas públicas

incipientes. Assim, a elevação da qualidade do ensino básico é um aspecto essencial que necessita ser considerado para a verdadeira democratização da educação.

Carla Silva Machado e Carolina Alves Magaldi (2016) explicam que uma educação básica de qualidade dará maiores condições de acesso ao ensino superior. Para as autoras, como a sociedade atual ainda está longe desse ideal, a discussão em torno da política de cotas raciais no Brasil “surge como uma tentativa de dar condições àqueles que não estão em pé de igualdade com os demais, importante para a política e também para o amadurecimento das ideias presentes na sociedade” (MACHADO; MAGALDI, 2016, p. 282).

Com relação à questão norteadora “embates vivenciados” que influenciaram a política de cotas nas IES, os termos identificados com maior recorrência nos depoimentos e documentos foram “racismo” e “qualidade”; já os termos “resistência” e “conservadorismo” surgiram apenas nos depoimentos.

Estes termos são discutidos utilizando o referencial teórico que embasa os estudos nesta tese, no entanto, é fundamental salientar também a importância das teorias requeridas na análise dos dados, uma vez que esta tarefa pode exigir uma fundamentação que não foi contemplada no referencial teórico. Esse é um processo natural da pesquisa científica, pois “a flexibilidade, respaldada pela trilha teórica é primordial na viabilidade dos processos de avaliação, quando a execução exige a combinação de diferentes procedimentos e, até mesmo, a criação de outros ainda não referenciados pela literatura” (CAPPELLETTI, 2012, p. 5). Isso mostra a dialogicidade constante (e quase interminável) entre dados e teoria.

O Brasil vem passando por um lento processo de mudança do pensamento no que diz respeito às relações sociais (HERINGER, 2002). O reconhecimento da presença do preconceito e do “racismo” ainda são temas que geram desconforto em grande parte das pessoas. Quando esta questão foi trazida à tona, muito conhecimento se produziu, opiniões e percepções foram refletidas e medidas para desconstrução do racismo foram adotadas em diversos contextos. Evidentemente que isso não erradicou o racismo, mas proporcionou um novo pensamento sobre o tema.

Nas décadas que precederam as discussões sobre ações afirmativas, especialmente para acesso às universidades brasileiras, havia um silenciamento sobre racismo, pois em toda a sociedade pairava o discurso de que no Brasil a discriminação não era como em outros países, nem este era representado pelo ódio entre raças ou até mesmo por atos de violência (FERNANDES, 1972; CONTINS; SANT'ANA, 1996; OLIVEN, 2009; RODRIGUES, 2011; KAWAKAMI; JODAS, 2013; GUIMARAES, 2015). No entanto, com o estabelecimento de cotas, os preconceitos foram revelados de diversas formas. Importante

ressaltar que as cotas não criaram o preconceito ou o racismo, mas estes se revelaram em função de um novo contexto.

Isso pode ser observado nos debates sobre a política de cotas raciais na IES Serpente e Rei, pois esses foram e a ainda são muito acirrados em virtude da não aceitação do critério racial na reserva de vagas. Isso foi observado em trabalhos como o de Marcus Eugênio Oliveira Lima, Paulo Sérgio da Costa Neves e Paula Bacellar e Silva (2014), que mostra o aumento da não aceitação das cotas no ensino superior após sua implantação. Esta pesquisa aponta que, antes do sistema de reserva de vagas ser adotado, havia resistência para cotas raciais e sociais e essa resistência aumentou com relação às cotas raciais após a implantação.

Na IES Rei, as cotas raciais somente foram aprovadas na última reunião do ano do Conselho Universitário (COU), com diferença de apenas um voto, ao final de uma reunião de quase 10 horas de duração. Isso mostra que valores e posicionamentos daqueles que aprovam ou não as leis interferem diretamente na realidade da população. Neste caso, trata-se de gestores institucionais, representações em conselhos universitários, pessoas que exercem funções importantes para a transformação da realidade universitária. Em cenários como esse, ficam claras as tensões existentes entre frentes mais progressistas e outras mais conservadoras nas IES e isso mostra que o racismo, enquanto construto histórico, precisa ser desconstruído urgentemente para que seja possível compor uma nova sociedade, e medidas como as ações afirmativas contribuem para este novo desenho social (PIOVESAN, 2008).

Para Valter Roberto Silvério (2005, p. 150), “a educação superior que admite o ingresso diferenciado, incluindo reserva de vagas, para negros e outros marginalizados, engaja-se na luta por justiça social e racial, ao buscar corrigir e suprimir discriminações a que esses grupos têm sido submetidos”. Daí a importância social das IES na redução das desigualdades raciais.

É possível perceber nos documentos e depoimentos da IES Geógrafo que se demorou mais de três anos para se chegar a um consenso sobre a reserva de vagas em virtude da não aceitação da cota racial. Isso foi observado especialmente quando da criação pela instituição de uma Comissão para realizar estudos sobre a implantação de cotas. Essa comissão gerou dois relatos: um favorável à implantação de cotas sociais e raciais, assinado pela maioria dos membros; e outro contrário à implantação de cotas, assinado por um membro da comissão que não concordava com nenhum tipo de cota. Essa divergência favoreceu a implantação apenas de cotas sociais, pois o discurso se fortaleceu na questão da exclusão social e econômica.

Originalmente, as ações afirmativas estavam centradas na questão de raça, mas quando as primeiras discussões foram iniciadas surgiu com grande força a questão social. Isso levou muitas IES a instituírem cotas para estudantes de escola pública, com entendimento de que a dificuldade no acesso ao ensino superior no Brasil se dá prioritariamente pela baixa qualidade da escola pública (SANTOS; SOUZA; SASAKI, 2013).

É de conhecimento público que a educação básica brasileira possui uma qualidade bastante aquém do que os impostos podem pagar. Por sua vez, as IES não poderiam se furtar ao seu papel de inclusão social, relegando-se ao debate nacional, uma vez que as cotas chamadas sociais já estavam em curso. Aqui não se defende uma cota em detrimento de outra. Logicamente que o ideal é que houvesse investimento suficiente na educação básica para que os estudantes tivessem condições de concorrer em pé de igualdade com aqueles que são oriundos de escolas privadas, além de investimento na educação superior e número de vagas suficiente. Contudo, se a realidade não é esta, as IES devem considerar seu papel social e agir no nível que cabe a elas. Nesse sentido, a crítica aqui estabelecida gira em torno do silenciamento ou supressão da questão racial nos debates sobre cotas nas IES pesquisadas.

Tais ideias se evidenciam na IES Astrônomo. Neste caso foi instituída uma Comissão para Estudos e Elaboração de Políticas Afirmativas, que encaminhou uma minuta que propunha cotas para estudantes de escola pública, dentre estes negros e indígenas. No entanto, após apreciação da minuta pelos conselhos superiores, a reserva de vagas para negros e indígenas foi retirada de pauta. Afirmou-se que os indígenas já estavam sendo atendidos pela Lei Estadual 13.134/2001⁴⁰, e, com relação às vagas para negros, apontou-se que havia projetos de lei no Congresso Nacional pensando cotas raciais nas universidades federais, e, além disso, as instituições que haviam adotado esse sistema estavam respondendo inúmeros processos. O racismo não apareceu claramente no contexto que permeou a escrita da resolução que definia cotas, pois não se viu necessidade para instituir esse modelo de reserva de vagas. Aqui novamente pode-se notar o papel que os gestores desempenham na instituição (BUENO, 2015, p. 87). Mesmo que as demandas venham de fora da esfera administrativa institucional, da sociedade civil e/ou da comunidade universitária, as decisões são tomadas no âmbito dos Conselhos e a formulação e aprovação dos textos estão submetidas a esses órgãos. Uma característica importante dessa IES é que, mesmo que tenha havido alguma indicação de cota racial, não houve embates, discussões ou argumentações mais acaloradas que impedissem que a questão racial fosse retirada de pauta.

⁴⁰ Reserva 3 (três) vagas para serem disputadas entre os índios integrantes das sociedades indígenas paranaenses, nos vestibulares das universidades estaduais.

Na IES Vaidoso, houve manifestação da reitoria para a democratização da universidade para os estudantes oriundos de escola pública, pois, em um levantamento, foi observado que nos cursos mais concorridos e elitizados não havia estudantes de escola pública. Ângela Randolpho Paiva e Lady Christina Almeida (2010) registram em sua pesquisa que parece haver maior sensibilidade à pobreza que à desigualdade racial entre os membros da comunidade universitária de IES que possuem ações afirmativas e isso frequentemente resulta na opção pela cota para estudantes de escola pública. Nesta IES, não foi levantada a hipótese de cotas raciais, porém nos depoimentos foram encontrados argumentos de que a questão racial seria atendida com as cotas para escola pública. Embora seja apontado que a questão racial seria atendida pela cota social, esse não é um “mecanismo eficaz de inclusão de grupos étnico-raciais discriminados” (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013, p. 311), pois a adoção de ações afirmativas que tomam diferentes critérios (raça ou classe) conduz a resultados muito diferentes entre si.

Com relação à “qualidade”, este termo esteve presente nos depoimentos de todas/os as/os entrevistadas/os. A grande preocupação com a queda da qualidade das IES está registrada nos processos e foi reiterada em todas as entrevistas.

Verônica Toste Daflon e João Feres Júnior (2013) apresentam um importante estudo onde trazem dados sobre essa relação qualidade x cotas. O estudo apresenta dados referentes aos anos de 2012/2013 e mostra que quanto mais alto o Índice Geral de Cursos (IGC) da instituição, maior resistência existe com relação à reserva de vagas. Em IES com IGC 4 e 5, a resistência é ainda maior com relação às cotas raciais. A pesquisa apontou que, após a implantação da Lei 12.711/2012, as IES federais apresentaram um aumento nas cotas raciais em comparação às sociais. Isso quer dizer que antes da chamada *Lei de Cotas* as IES com maior IGC, que possuíam reserva de vagas, davam preferência às cotas sociais, e após a referida lei houve a obrigatoriedade na reserva de vagas raciais, daí o aumento nesse tipo de cota (DAFLON; FERES JÚNIOR, 2013).

Isso indica que a preocupação com a redução da qualidade da instituição não é algo exclusivo das paranaenses:

Pode-se supor que universidades com mais tradição e melhor desempenho em exames nacionais possam hesitar mais em instituir programas de ação afirmativa, considerando-se que no debate público no Brasil é tão frequente o argumento de que esses programas diminuem a qualidade do ensino (DAFLON; FERES JÚNIOR, 2013, p. 18).

Atualmente, muitas são as pesquisas⁴¹ que contrariam o senso comum inicial e comprovam que os estudantes ingressantes por sistemas de reserva de vagas têm acompanhamento médio igual aos não cotistas. Até mesmo a Revista Veja, tradicional por sua característica opinativa, declaradamente contrária ao sistema de cotas (DAFLON; FERES JÚNIOR, 2012), na edição nº 2.543, de 16 de agosto de 2017, traz em matéria de capa *O avanço das cotas*, onde apresenta mitos que desmontam os argumentos de que as cotas poderiam de alguma forma baixar o nível de qualidade das universidades (BUSTAMANTE; VIEIRA; LOIOLA, 2017).

Isso ressalta que a preocupação com a qualidade da instituição no processo de discussão das políticas de cotas era um argumento firmado mais no senso comum (uma vez que não era possível fazer uma previsão futura dos resultados) do que uma hipótese científica. E esse argumento foi desconstruído com o passar dos anos e com o acompanhamento criterioso da política de cotas.

O termo “resistência” presente nos depoimentos refere-se à oposição na adoção de política de cotas, e não ao fortalecimento dos grupos para a luta, como também pode ser compreendido. Dentre os argumentos encontrados para a “resistência” e o “conservadorismo” com relação às cotas, os que estão mais presentes são o da meritocracia, ampliação do racismo e sentimento de inferioridade daqueles que se utilizassem das cotas. Estes argumentos foram amplamente utilizados pelos atores contrários às políticas de cotas.

Para Daflon, Feres Júnior e Campos (2013), é possível que essa resistência para a modalidade de cotas raciais esteja ancorada na ideia de democracia racial, que por muitos anos foi um dos pilares da nação brasileira. Outro fator ligado à resistência e conservadorismo de muitos atores envolvidos nos debates se justifica pela afirmação de *importação* desse modelo de política pública de outros países, com argumento de que no contexto brasileiro a reserva de vagas no ensino superior poderia não ter resultados positivos (HAAS; LINHARES, 2012).

Para Maria José de Jesus Alves Cordeiro (2012, p. 30), a oposição à implantação das cotas:

É o fruto de uma cultura que vem mantendo o controle social, político e econômico há séculos. Essa resistência tem a ver com a importância dada ao conhecimento como um dos pilares do desenvolvimento humano e o desempenho de papéis que o indivíduo fará durante sua história.

⁴¹ Velloso (2009); Barros (2010); Monsma, Souza e Silva (2013); Santos (2013); Silva (2015); Silva e Moraes (2015); Souza e Brandalise (2016); Silva (2016) (entre outras).

Outro fator que justifica a resistência e o conservadorismo é que, a universidade sendo uma organização social que possui práticas instituídas, entendidas como cultura institucional de resistência, mostra-se contrária às demandas de adaptação que o sistema de cotas traz (SILVEIRA; SILVEIRA; MESSIAS, 2013).

Observou-se nos contextos da prática e produção do texto que as influências externas exerceram um importante papel para a adoção de ações afirmativas nas IES paranaenses. As instituições estavam concatenadas às transformações de ordem macro e voltadas a implantar ações para redução das desigualdades. A motivação para a implantação de cotas e o objetivo de cada instituição foi diferente, o que leva a resultados distintos em cada realidade. Tais diferenças nas intenções de cada IES se revelaram nos modelos de política de cotas adotadas e se deveram aos embates e dificuldades encontrados nos processos decisórios. Este panorama indica que as relações e influências existentes nos contextos onde as instituições estão inseridas exercem papel fundamental na adoção de programas e se reverberam no interior das universidades por meio de seus atores institucionais.

Compreendidos os contextos de influência e produção do texto das políticas de cotas das IES pesquisadas, parte-se agora para a análise do contexto da prática das cotas.

6.1.2 Contexto da Prática

O ciclo de políticas permite compreender as diferentes fases de uma política pública, desde o processo de produção até os resultados obtidos. Enquanto método para análise, pode ser utilizado como ferramenta para que avaliações sejam realizadas partindo da dialogicidade da realidade e dos acontecimentos cotidianos. É nesse sentido que esta metodologia foi utilizada, pois permite captar o contexto da prática, ou seja, o fazer cotidiano da política.

Analisando a questão norteadora “Modelo da política”, verificou-se que os entrevistados apontaram 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, *o que* e *como* cada instituição delineou suas ações afirmativas está relacionado ao contexto histórico, concepções, recursos, etc. para Ball, Maguire e Braun “A política não é ‘feita’ em um ponto no tempo; [...] é sempre um processo de “tornar-se”, mudando de fora para dentro e de dentro para fora. É analisada e revista, bem como, por vezes, dispensada ou simplesmente esquecida” (2016, p. 15).

Em estudo realizado por Daflon, Feres e Campos (2013) no ano de 2013, 70 universidades públicas brasileiras adotavam ações afirmativas: 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, tais como:

[...] participantes de programas de formação em licenciatura indígena [...], outros grupos compostos por nativos do estado ou do interior do estado em que a universidade se localiza, professores da rede pública, pessoas de baixa renda, pessoas originárias de comunidades remanescentes de quilombos, filhos de agentes públicos mortos ou incapacitados em serviço e mulheres (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013, p. 309-310).

As IES analisadas nesta pesquisa também refletem essa diversidade de modelos, pois cada uma desenhou sua política conforme as condições e realidade em que estavam inseridas. Na fala dos entrevistados, 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 candidatos que tivessem cursado o ensino fundamental II e médio em escola pública e, destas, até 20% para candidatos negros. 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 candidatos oriundos de escola pública, 20% para candidatos negros oriundos de escola pública e 5% para candidatos negros com outros percursos de formação.

Na IES Rei inicialmente foi destinada cota de 10% das vagas para candidatos que tivessem cursado o ensino médio em escola pública e, no mínimo, 5% das vagas para candidatos 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 negros. Em nova Resolução de 2013, os percentuais de cotas dos vestibulares ficaram estabelecidos em 50% para candidatos que tenham cursado de forma integral o ensino fundamental e médio em escola pública, e, destas, 10% para estudantes negros.

A IES Geógrafo estabeleceu cotas sociais de 20% em seus exames vestibulares para candidatos 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 candidatos 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: todos os candidatos aprovados são dispostos em lista única, conforme desempenho até o limite de 80% das vagas, sendo que os 20% restantes das vagas são preenchidas pelos cotistas em ordem de classificação, o que permite que o candidato cotista possa ingressar no ensino superior na ampla concorrência, se obtiver nota suficiente.

A IES Vaidoso definiu o percentual de 40% das vagas em cada curso para candidatos 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 oriundos 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 candidatos cotistas.

Frente aos dados, observou-se que as IES Geógrafo e Astrônomo possuem os menores índices de percentuais de reserva de vagas dentre as universidades analisadas. Entendendo-se que as cotas favorecem a democratização do ensino 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.

Na questão norteadora “dificuldades encontradas na execução da política”, foi possível observar que houve “dificuldades na produção do texto” que implantou cotas nas IES. Os textos da política de cotas nas IES investigadas são representados pelas Resoluções Universitárias e Portarias que, assim como outras legislações, apresentam contradição 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, foi possível observar uma dificuldade com relação ao texto escrito. Uma entrevistada relatou que, no dia da votação do texto da política de cotas no Conselho Universitário, os professores e o Movimento Negro estavam na luta, motivando os 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 proporcionalidade⁴² ao número de inscritos. Isso não foi debatido, não foi discutido antes e durante a reunião (IES Serpente Entrevistada B).

A entrevistada explica que os apoiadores da política só perceberam essa questão na ocasião do primeiro vestibular com cotas, pois havia apenas dois estudantes negros ingressantes no curso de Medicina, quando eram esperados 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 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 é destinada a estudantes que tenham estudado o ensino fundamental e médio completos em escola pública e cujas famílias tenham 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 em seu relato a falta de proposição de ações de acompanhamento. Na minuta constava a expressão “estudantes em desvantagem socioeconômica” e, nesse raciocínio, os ingressantes por cotas não teriam condições próprias financeiras para permanecer no ensino 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

⁴² 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.

sociopedagógico aos 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.

Ball (1994) afirma que a análise do contexto da produção do texto de uma política busca compreender os aspectos essenciais da política. Isso leva à elucidação da compreensão de homem, de mundo e de sociedade presentes no texto político. 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 do estudante cotista. O relato foi considerado pelos responsáveis pela produção do texto, e conforme apontado, a questão da permanência foi silenciada, não aparecendo na produção da resolução do sistema de cotas da IES Vaidoso.

O sucesso precisa ser a consequência do acesso, por isso a permanência no ensino superior vem sendo tema de muitas pesquisas⁴³ nos últimos anos. Para Ricardo Souza Janoário (2013), 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.

O acesso é um primeiro passo para a democratização da educação superior, contudo a permanência é condição preponderante para que a verdadeira democratização aconteça (ZAGO, 2006; ZONINSEIN, 2006; DIAS SOBRINHO, 2010b; KRAINSKI, 2013) 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 que favoreçam 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, mas esse acompanhamento não implicava ação para favorecer a permanência, mas sim uma forma de avaliar a eficácia e eficiência das cotas.

⁴³ Gomes e Martins (2004); Bittar e Almeida (2006); Zago (2006); Zoninsein (2006); Barreto (2007); Campos e Mello (2011); Souza (2012); Krainiski (2013); Mello (2013); Nunes (2013); Janoario (2013); Bueno (2015); Costa e Dias (2015); Silva (2016); Nobre (2016).

Para Dias Sobrinho (2010b), o principal fator que dificulta a permanência no ensino superior é a vulnerabilidade da população brasileira. A permanência perpassa questões como alimentação, transporte, moradia e aproveitamento educacional, no entanto estas ações carecem de divulgação eficiente para que a informação chegue a todos os interessados (SOUZA, 2012).

Outros aspectos também podem ser destacados como fundamentais para que haja permanência com qualidade no ensino superior, são estes: biblioteca com acervo atualizado, corpo docente qualificado, incentivo à pesquisa, incentivo aos esportes, realização de encontros e simpósios, maior atenção por parte dos gestores aos cursos com menor concorrência nos concursos vestibulares (licenciaturas e noturnos), adequação das propostas pedagógicas dos cursos (prática profissional), aumento do número de vagas, oferta de aulas para adaptação de conteúdos a estudantes ingressantes, ações institucionais contra o preconceito e discriminação com estudantes negros, valorização do estudante cotista, maior divulgação dos cursos para estudantes do ensino médio, entre outras ações (SOUZA, 2012).

Ainda com relação às “dificuldades encontradas” dos depoimentos emergiram as expressões “falta de avaliação/acompanhamento” e “sem dificuldades na execução”. As considerações sobre estas duas expressões, nesta análise, se mesclam em virtude da ausência de avaliação. 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 dos estudantes cotistas no ensino superior. Para o autor, 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 do ensino superior.

Domingos Fernandes (2010) alerta que 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. No entanto, a avaliação potencializa a democratização da universidade (ANDRADE, 2010), por isso “faz-se urgente compreender a avaliação da política de cotas como um processo inerente à implementação da política” (SOUZA, 2012, p. 208).

Conforme elencado na Seção 3, a avaliação de políticas públicas vem no sentido de possibilitar o fortalecimento e a recondução dos caminhos (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2001; CAPPELLETTI, 2002; COSTA; CASTANHAR, 2003; ARRETCHE, 2007; FERNANDES, 2010). 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 essas políticas é não apenas uma tarefa técnica, mas também uma atividade política por excelência” (NEVES; FARO; SCHMITZ, 2016, p. 156).

Sobre a não realização de avaliações e/ou acompanhamento do sistema de cotas, conforme afirma Santos (2013), entende-se que mesmo a política de cotas estando implantada, ainda há uma tensão política em torno da aprovação da reserva de vagas e que se reverbera nos processos de avaliação e acompanhamento. Essa tensão não se manifesta em conflitos abertos, mas é subjetiva ao discurso institucional.

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. Na pesquisa,

Costa Neto aponta que, em algumas IES, as vagas destinadas para estudantes negros e/ou de escola pública não foram completamente preenchidas, sendo então revertidas para o sistema universal, “demonstrando que a ausência de divulgação está na não efetividade do programa” (COSTA NETO, 2015, p. 01).

Quanto a essa afirmação de Costa Neto, destaca-se mais uma vez a tensão que envolve a avaliação de política de cotas e a resistência em divulgar resultados negativos. As tensões, conflitos e ambiguidades (POPKEWITZ, 1992) se refletem na não-realização destas avaliações. Conforme citado na Seção 3, as forças que se contrapõem no ambiente político, as alianças, a concepção de democratização do Estado (LOBO, 2007) impõem 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 e não como meio para se extinguir uma política.

Embora haja no discurso de parte dos entrevistados de que a política é efetiva e atende ao que foi proposto, no processo de coleta e análise dos dados foi possível observar que a política de cotas ainda não está plenamente incorporada, compreendida e aceita pela totalidade da comunidade universitária, que reflete a sociedade mais ampla. Nessa hipótese, há a preocupação de que, havendo uma avaliação, a cota seja questionada ou até mesmo extinta em função de seus resultados, caso estes sejam negativos, em virtude de que parte da comunidade universitária é contra as cotas.

Para Alba Tereza Barroso de Castro (2006) as universidades têm papel decisivo na construção de uma sociedade verdadeiramente democrática. Para isso, é necessário que haja mais que políticas de acesso, sendo fundamental que as IES incorporem políticas de assistência, monitoramento e acompanhamento dos estudantes, para que as cotas sejam verdadeiramente instrumentos de democratização.

Há ainda uma segunda razão para a não-realização de avaliações, que é a falta de cultura de avaliação nas instituições brasileiras. Essa afirmação pode ser questionada por muitos estudiosos, ainda mais no contexto do Estado-avaliador. Contudo, concorda-se com Afonso (2013) com relação às agendas avaliativas. A perspectiva da prática avaliativa nas instituições 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). Nesse contexto, 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 (DIAS SOBRINHO, 2003b). Ou seja, esse tipo de avaliação não é objeto de produção de conhecimento com potencial para a emancipação e não serve como elemento constitutivo das transformações sociais.

Conforme já apontado nesta tese, a avaliação tem o poder de contribuir na tomada de consciência por parte dos sujeitos envolvidos, por isso acredita-se que o processo de avaliação de uma política pública como a política de cotas, amparado em uma teoria de Estado que busque a transformação das relações sociais, tem maiores chances de alcançar condições para se atingir a igualdade e a democracia plena. 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 transformador da avaliação.

Nos depoimentos que originaram estas expressões, foi apontado que uma grande dificuldade para realização de avaliações está relacionada a recursos (humanos e financeiros), e, além disso, 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, alguns atores afirmaram que “não houve dificuldades” no contexto da prática para a política.

[...] 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).

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

Estes depoimentos afirmam que a política de cotas teve êxito em sua execução, contudo 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. Além disso, na avaliação há uma mistura de informação e poder, com intromissão das emoções pessoais (PARREIRA; SILVA, 2015), o que respalda a afirmação de que a política de cotas não está plenamente legitimada nas IES,

además, os gestores não compreendem a importância da avaliação e esta acaba se tornando dispensável.

No entanto, se não houver avaliação e acompanhamento das políticas de cotas com ênfase na melhoria dos processos para promoção da igualdade, não será possível desconstruir os argumentos contrários às políticas afirmativas. Acredita-se que, 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.

Ao realizar uma análise das políticas de cotas das IES pesquisadas foi possível perceber

6.2 Avaliando as Avaliações das Políticas de Cotas das IES

Antes de iniciar a meta-avaliação propriamente dita, é necessário retomar qual a concepção de avaliação aqui adotada. Para a realização desta pesquisa, considera-se a avaliação enquanto instrumento emancipatório e de transformação, instrumento de resistência que oferece informações para se transformar o mundo real.

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

Nas últimas duas décadas, diversos foram os setores da sociedade que adotaram ações afirmativas (saúde, emprego, educação) para redução das desigualdades em todo o mundo. No Brasil, essa tendência foi mais lenta e tímida, sendo a reserva de vagas para acesso ao ensino superior o modelo de ação afirmativa que mais se fortaleceu. Ao longo deste estudo, observou-se que a adoção de políticas educacionais voltadas para o acesso ao ensino 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 ao ensino 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).

Fundamental reiterar que, para realização desta tese, houve a adequação da pesquisa ao objeto. Ao definir o objeto de pesquisa e as IES, o objetivo desde o projeto era

analisar os processos avaliativos da política de cotas das instituições. Para isso, já se tinha optado pela utilização do ciclo da política. No entanto, no processo de coleta dos dados, verificou-se que duas IES não realizaram processos avaliativos. Em virtude disso, a análise dos contextos da influência, escrita e prática de todas as IES foi mantida, no entanto a meta-avaliação foi realizada somente naquelas que realizaram avaliações.

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 pelas/os estudantes.

Os atores institucionais que participaram das discussões e produção do texto político nem sempre foram os mesmos que atuaram a política nas IES (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). Em alguns casos, a equipe designada para discussão e produção do texto se manteve, mas na maioria das instituições as pessoas que interpretaram e traduziram a política foram outras. Mesmo assim, houve uma linearidade nos depoimentos, pois os atores se coadunam ideologicamente quanto à adoção de política de cotas.

Frente às individualidades institucionais das políticas de cotas, esta subseção 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 sobre os processos avaliativos das IES de forma contextualizada e dialética, pois as contradições, singularidades e significados são desvelados no processo contínuo de construção do conhecimento.

6.2.1 Dimensões Contextuais das Avaliações

Na análise dos documentos referentes à avaliação da política de cotas nas IES, foi possível perceber que em todos há a previsão de avaliação. Observou-se ainda que não houve uma regularidade temporal na realização dessas avaliações, 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 da política de cotas para os Conselhos Superiores. Embora a política tenha sido implantada em 2005, somente nos anos de 2008, 2009 e 2010 os relatórios oriundos dos processos de avaliação e acompanhamento foram 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 previa a segunda resolução. 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, por sua vez, realizou apenas uma avaliação da política de cotas, 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 dos estudantes 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, vigentes até os dias atuais. Não foi realizado acompanhamento dos alunos com relação às notas, evasão, permanência, etc. A avaliação nesta IES foi 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 pelos estudantes cotistas. 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 dos 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, professores, funcionários, centros de estudo, sociedade civil, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Ministério Público, palestrantes externos.

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 pelas/os entrevistadas/os é de que o fato de ser cotista constrangia as/os estudantes, em virtude do preconceito experienciado por elas/eles 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 dos estudantes.

Com base nos estudos de Cohen e Franco (2012) e Lobo (2007), as avaliações realizadas nas IES classificam-se como *ex-post*, pois ocorreram depois do projeto ser colocado em ação e possuíam a dimensão temporal de avaliação de processos, pois foram realizadas durante a prática da política. Já na diferenciação de Faria (2007), 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 pelos envolvidos com a política. Nos relatórios das IES Serpente e Rei foi possível perceber uma tendência participativa, pois buscou envolver os beneficiários da política de cotas, embora os depoimentos tenham trazido elementos que apontaram as dificuldades em envolver os estudantes cotistas, como já citado anteriormente.

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 apensado, possuiu um viés mais subjetivo, assim como o relatório de 2017, onde foi possível observar instrumentos e procedimentos mais qualitativos.

A IES Geógrafo avaliou 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 pesquisadora 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 das políticas de cotas, 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.

Importante considerar que atualmente as IES públicas vivem um momento delicado de sucateamento e 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 acerca de processos avaliativos. Esse silenciamento favorece que a avaliação nunca encontre um lócus favorável para o debate sobre sua importância, 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.

Conforme apontado, a perspectiva de avaliação adotada preconiza uma perspectiva emancipatória, que envolve um movimento dialético na produção de conhecimento. Por isso, tais processos podem ser cada vez mais burilados, envolvendo novas formas de produção de conhecimento a fim de incentivar novas formas de avaliação.

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.

6.2.2 Precisão

Neste critério, a questão norteadora foi “intenções/objetivos da avaliação”. Com base nos referenciais utilizados para meta-avaliação, este critério diz respeito aos resultados que a avaliação chegou e responde a seguinte questão: a avaliação respondeu aos objetivos propostos? Nesse sentido, a precisão permite revelar se os resultados atendem ao que foi previsto para a avaliação.

Conforme visto na análise do contexto da influência, os objetivos que permearam as discussões para implantação da política de cotas foram: incluir o negro 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.

Com relação aos objetivos das avaliações realizadas presentes nos documentos institucionais, verificou-se que 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 7 mostra os objetivos dos anos de 2008 e 2009:

Quadro 7 – 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 dos estudantes cotistas durante sua permanência
2009	Analisar a trajetória acadêmica dos 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 8 é possível identificar a intenção desse processo, assim como da avaliação realizada no ano de 2017:

Quadro 8 – Objetivos/Intenções das avaliações da política de cotas na IES Serpente referentes aos anos de 2010 e 2017

OBJETIVOS DAS AVALIAÇÕES	
IES Serpente	
2010	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
2017	Apresentar dados relacionados ao desempenho dos 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. Isso se deu porque 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 pela instituição 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 dos matriculados 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 9 apresenta os objetivos das avaliações referentes aos anos de 2008 e 2010:

Quadro 9 – 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 dos 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 10:

Quadro 10 – 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 desta pesquisa, 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 não ocorreu no sentido de acompanhar a política, pois foi proposta em função das fragilidades observadas. Nessa IES, a avaliação caminhou por uma via diferente: 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 10 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, portanto é uma dinâmica atravessada de contradições. Ousa-se afirmar, inclusive, que a avaliação é poder, por isso estudar as estratégias avaliativas exige a compreensão dos complexos processos de produção das relações de poder. 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. As IES aqui analisadas seguiram essa premissa em suas resoluções, 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. Contudo, no contexto brasileiro e nas condições em que as cotas foram aprovadas nas IES paranaenses, como no caso da IES Rei, em que a política de cotas foi aprovada por diferença de um voto, a política de cotas ainda encontra resistência institucional e social, pois, como foi apontado na análise do contexto da prática, esta não é compreendida e aceita pela totalidade da comunidade universitária. Isso porque havia o temor de que, caso a avaliação fosse realizada de forma completamente idônea, sem o enviesamento para sua continuidade, as cotas poderiam ser extintas. Nas palavras de Ball, Maguire e Brau (2016, p. 198) “aconteça o que acontecer, ‘aquelas pessoas que são seu objeto’ lutarão pelas e com as políticas”.

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 ao ensino 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 dos avaliadores 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 avaliador 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? Embora ambas as perspectivas devam ser analisadas pela avaliação, os relatórios de 2008 e 2009 apresentam apenas dados quantitativos referentes ao desempenho e situação acadêmica das/dos 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, é possível observar nas avaliações seguintes uma maior maturidade na escrita dos nos objetivos.

Em síntese, foi realizada uma reorganização dos objetivos em comum encontrados nas avaliações 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 reorganização permite afirmar que as avaliações atenderam ao que foi previsto na fase de planejamento da avaliação, pois, embora as avaliações 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. Pode-se afirmar ainda que, nas IES Serpente e Rei, a avaliação buscou uma tendência de transformação, uma vez que ofereceu subsídios para nortear as tomadas de decisões futuras.

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 Moacir Gadotti (GADOTTI, 2005) o estabelecimento de objetivos faz da avaliação uma questão política, pois estes são capazes de constituir um processo de mudança qualitativa. Nessa perspectiva, os objetivos analisados ofereceram subsídios para conhecimento e correção das políticas e apresentaram dados que possibilitaram compreendê-las sob diferentes dimensões. No entanto, as IES carecem de maiores estudos sobre o campo da avaliação para que os objetivos sejam propostos com maior clareza e atendam às particularidades que a avaliação enquanto lócus de produção de conhecimento possui.

6.2.3 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, no entanto apenas uma parte desses dados podem ser reunidos. Assim, o avaliador escolhe os dados que serão mais úteis para os propósitos da avaliação. Para fazer isso, precisa avaliar a importância dos dados e, com base em seus próprios julgamentos e em seus públicos, escolher os dados mais significativos (STUFFLEBEAM, 2011).

Entendendo que deve haver um instrumento para acompanhamento e monitoramento, observou-se que a seleção dos dados foi feita com base em dimensões que cada comissão de avaliação entendeu serem importantes para responder aos objetivos propostos para a avaliação. 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, o que facilita o processo avaliativo (BORGES, 2018).

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 11 destaca a seleção dos dados pela IES Serpente em cada avaliação:

Quadro 11 – 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 perceber, no Quadro 11, 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 realizadas. O Quadro 12 apresenta a seleção dos dados da IES Rei nas avaliações de sua política de cotas.

Quadro 12 – 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
	Participação em programas de pesquisa e extensão
2011 a 2013	Desempenho acadêmico
	Situação acadêmica

Fonte: A autora

É possível observar, no Quadro 12, que na IES Rei houve uma variação maior na seleção dos dados, em comparação com a IES Serpente.

O Quadro 13 apresenta um comparativo entre a IES Serpente e Rei das dimensões avaliadas em cada IES por ano de avaliação.

Quadro 13 – 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 14:

Quadro 14 – 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
	Transferência
Ações de permanência	Eventos com a comunidade universitária sobre a política de cotas
	Ações de combate ao racismo
	Bolsas
	Programas de reforço
Integração acadêmica	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 pelos estudantes 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 dos 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 dos estudantes 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.

Estabelecendo as relações necessárias entre os dados documentais, entrevistas e referencial teórico, notou-se que, 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, eficácia e eficiência.

A primeira preocupação é quanto ao desempenho acadêmico, uma vez que este interfere diretamente nos índices de qualidade institucional. De acordo com a análise empreendida com o ciclo de políticas, o senso comum apontava para um baixo desempenho das/dos estudantes cotistas no ensino 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 ao ensino superior, as/os estudantes ingressantes por cotas encontram condições de aproveitamento educacional muito 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 na Seção sobre avaliação de políticas públicas, 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/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 importantes frente ao que foi proposto para as avaliações, pois permitiram atingir os objetivos assinalados. 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.

6.2.4 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 ainda 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 das/dos estudantes e estão relacionados às dimensões de desempenho acadêmico e situação acadêmica, e seus respectivos indicadores. É possível depreender que 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. Além disso, os dados estatísticos referentes ao registro acadêmico das/dos 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 coordenadores de curso, reuniões com estudantes cotistas, entrevistas com membros da banca de constatação dos cotistas 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 das/dos 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 (DSC). As avaliações de 2011, 2012 e 2013 utilizaram dados quantitativos, com análise estatística e acréscimo de gráficos e tabelas. Pode-se dizer que 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 15:

Quadro 15 – Instrumentos de coleta e análise dos dados

PERSPECTIVA	INSTRUMENTOS DE COLETA DOS DADOS	INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS
Quantitativa	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistemas institucionais de registro acadêmico (indicadores de desempenho e situação acadêmica) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Análise estatística
Qualitativa	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Encontros ➤ Seminários ➤ Grupo focal ➤ Questionários descritivos <i>online</i> ➤ Debates 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 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.

No entanto, é 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 pelas/os 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/os entrevistadas/entrevistados das IES Serpente e Rei, foram apontados:

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

Dentre as/os entrevistadas/os, a dificuldade de acesso aos dados, ou a falta destes, foi um fator complicador para a realização da avaliação. Os depoimentos mostraram que, 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 os contextos da influência e da produção do texto (ANDRADE; DINIZ, 2015).

Com relação à baixa participação das/dos 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 permite 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. Dessa forma, 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 a questão do tempo, ou seja, 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.

6.2.5 Credibilidade

No critério Credibilidade, a questão norteadora foi “formação e relação das/dos avaliadoras/es 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 dos avaliadores e no compromisso das instituições em conduzir processos claros de avaliação. 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 (PNUD, 2014).

Respondendo à questão “quem foram os avaliadores”, 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, tem-se que os avaliadores foram representantes de setores e conselhos institucionais e um 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).

Conhecer o papel das/dos avaliadoras/es durante a *vida* da política permite compreender quais valores permeiam, de maneira mais intensa ou mais suave, os caminhos que a avaliação toma. O Quadro 16 mostra que não houve uma regularidade na participação dos atores entrevistados nas discussões que influenciaram as cotas nas IES, no entanto os depoimentos apontaram que todas/os tinham conhecimento sobre ações afirmativas e atuaram na política em algum momento.

Quadro 16 – Função ocupada pelas/os entrevistadas/os à época das discussões iniciais sobre a política de cotas

FUNÇÃO OCUPADA À ÉPOCA DAS DISCUSSÕES	
Não estavam na instituição/licença	2
Conselheira/o (CEPE/COU)	2
Docente	1

Fonte: A autora

Nos dados oriundos das entrevistas, obteve-se os cargos ocupados pelas/os entrevistadas/os à época das avaliações de cada instituição, sistematizados no Quadro 17:

Quadro 17 – Cargo ocupado pelas/os entrevistadas/os 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 as/os avaliadoras/es terem relação direta com a política em sua fase de discussão inicial ou durante o contexto da prática pode ser considerado um fator positivo, pois mostra familiaridade com o contexto (ELLIOT, 2011), intimidade com a política, bem como conhecimento dos aspectos pormenorizados das cotas. Para Elliot, a familiaridade com a política permite uma “apresentação de resultados mais realista e mais próxima do entendimento dos interessados, pois o avaliador relatará algo do qual conhece, os antecedentes e o entorno” (ELLIOT, 2011, p. 949). Entretanto, independência e imparcialidade são fatores importantes para a credibilidade da avaliação. “O avaliador não deve ter preferências por qualquer grupo de *stakeholders*, nem apresentar julgamentos tendenciosos” (ELLIOT, 2011, p. 949). Os atores entrevistados 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 tendenciosidade⁴⁴ e falta de independência nas avaliações, e estas características têm relação direta com as/os avaliadoras/es.

No tocante à formação das/dos avaliadoras/es, segundo os depoimentos, nem todos os membros das comissões de avaliação tinham formação em avaliação. Alguns membros 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 do avaliador. Stufflebeam(2011) destaca que a adequada formação é um problema conceitual da avaliação, pois muitas vezes

⁴⁴ Na compreensão do conceito apresentado por Elliot (2011).

se desconsidera a importância de um processo avaliativo. O autor 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 as/os avaliadoras/es 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 e a elevação dos custos (STUFFLEBEAM, 2011).

Na fala de uma entrevistada, a falta de formação em avaliação dificulta a própria organização da avaliação. 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 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 os avaliadores tenham acesso aos dados necessários.

Em síntese, entende-se que 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 (PNUD, 2014). Por isso, a institucionalização dos sistemas e das práticas de avaliação é tão relevante para o fortalecimento de políticas públicas.

6.2.6 Relevância

Neste critério, a questão norteadora foi “planejamento da avaliação”. Para análise foi importante responder à seguinte questão: em que medida o planejamento da avaliação respondeu aos objetivos propostos e aos pedidos de informação feitos pelo público? (STUFFLEBEAM, 2011). Entende-se que a relevância é crucial se os resultados da avaliação forem ser usados (STUFFLEBEAM, 2011), especialmente para recondução de caminhos e

tomada de decisões. 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 mostraram que o planejamento da avaliação foi interno às comissões. Em todas as IES, os procedimentos utilizados nos processos avaliativos foram sendo criados de acordo com as necessidades de cada contexto. As entrevistas apresentaram ainda que não foram considerados outros projetos avaliativos. 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 delineada diferentemente em cada IES.

Para Ana Cristina Braga Martes *et. al.* (1999), o planejamento da avaliação é fundamental, mas infelizmente nem sempre acontece, isso porque a avaliação nem sempre está inerente ao planejamento da própria política. No caso das políticas de cotas analisadas, a avaliação foi prevista na produção do texto, mas, no entanto, como os avaliadores não possuíam formação e experiência em avaliação, 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 sempre os relatórios ou os processos institucionais 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 quanto a saber se o processo de avaliação atendeu à previsão apresentada em seu planejamento. Importante salientar que os documentos analisados não contemplaram 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 o chefe 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 dos 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 os membros da comissão e a solicitação de uma professora-membro 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 citada pelas/os entrevistadas/os.

Por sua vez, 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 da IES Rei, constam as seguintes ações a serem realizadas pela comissão:

- Levantamento dos alunos cotistas regularmente matriculados em 2007, 2008, 2009, 2010;
- Realização de encontro com os cotistas em 2009, para apresentação dos resultados de desempenho acadêmico dos cotistas durante o ano de 2007;
- Levantamento do desempenho acadêmico dos ingressantes cotistas de 2007 durante os anos de 2007, 2008 e 2009, dos ingressantes cotistas de 2008 durante o ano de 2008 e 2009, e dos 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 ensino, pesquisa e extensão a realização de novos estudos em relação à nota de corte para ingresso no vestibular dos 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 a “elaboração de proposta de projeto de avaliação”. Esta proposta não consta explicitamente no relatório, mas é citada a realização de:

- Evento de extensão sobre a política de cotas.
- Análise estatística da situação e desempenho acadêmico das/os 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 processos 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 das/os 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. 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. No caso da IES Geógrafo, o relatório da avaliação foi utilizado pela instituição para elaboração de uma nova portaria com os procedimentos operacionais. Esta portaria está em vigor até os dias atuais e orienta as/os estudantes cotistas na entrega da documentação.

Os processos avaliativos realizados pelas IES também revelaram potencialidades e limites das políticas de cotas, indicadores que contribuem para avaliar a relevância dos processos realizados. As potencialidades e dificuldades podem ser observadas no Quadro 18 e é importante observar que os depoimentos da IES Geógrafo não destacaram potencialidades.

Quadro 18 – 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 por entrevistadas/os de 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 das/os 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).

Essa dificuldade de participação nos processos avaliativos não pode ser prevista pelas comissões. 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. 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 rigorosamente delineados, pode-se dizer que responderam aos objetivos propostos, bem como atenderam às necessidades de informações dos *stakeholders*. Contudo, vale ressaltar que, se caminhando por vias desconhecidas as comissões conseguiram responder às questões iniciais, atores instrumentalizados, tanto com a teoria quanto com a prática, poderão produzir um vasto e consistente conhecimento sobre avaliação de política de cotas.

6.2.7 Disseminação

No critério Disseminação, a questão norteadora foi “comunicação dos resultados da avaliação”. Este critério diz respeito à disseminação dos resultados produzidos pela 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. Para o autor, 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 porque essa foi de correção de rumos e, nessa dimensão, a comunidade não era um público interessado.

No Quadro 19 é possível verificar quais os meios utilizados pelas IES Serpente e Rei para comunicação dos resultados das avaliações realizadas:

Quadro 19 – 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/os entrevistadas/os da IES Serpente afirmaram que houve uma ampla divulgação dos resultados da avaliação, tanto no ambiente universitário quanto para a comunidade externa, sendo que muitos órgãos externos solicitaram a presença das comissões de avaliação para debater os resultados (rádios, TVs, instâncias da sociedade civil). Ao que parece, a comunidade local onde a IES Serpente está situada é bastante participativa, pois os depoimentos, em diferentes questões, destacaram o caráter participativo da comunidade local.

Em contrapartida, um entrevistado da IES Rei apontou que, em sua percepção, houve um maior envolvimento durante as discussões sobre implantação da política de cotas do que nas reuniões e encontros que apresentaram os resultados dos processos avaliativos. Notou-se, pelos depoimentos das/os entrevistadas/os em diferentes questões, que a comunidade local onde a IES Rei está inserida parece ser 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).

Isso nos leva a reafirmar a importância das inter-relações e movimentos entre os aspectos do contexto, como reforçam Ball, Maguire e Braun (2016) sobre os contextos situados. Para os autores, “o contexto inicia e ativa processos de políticas e escolhas que são continuamente construídos e desenvolvidos, tanto de dentro como de fora, em relação aos imperativos e às expectativas de políticas” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 42). Assim, o cruzamento entre fatores internos e externos pode determinar a dinâmica e valorização das políticas.

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, as/os entrevistadas/os também citaram 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, importante salientar que, 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. No entanto, todos os processos das IES foram disponibilizados para a pesquisa mediante solicitação.

Frente aos depoimentos obtidos nesta pesquisa, pode-se afirmar 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 universitária e comunidade externa em eventos que apresentaram os resultados, contudo a questão da participação de discentes, docentes, funcionários e comunidade local foge à alçada das IES.

6.2.8 Custo X Eficiência

No critério Custo X Eficiência, a questão norteadora foi “relação custos x qualidade da avaliação”. Este critério permite 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. Nesse sentido, 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.

Na análise dos dados não foi encontrado nenhum documento que relatasse os gastos ocorridos durante os processos de avaliação. Já a análise do discurso dos depoimentos das/os entrevistadas/os resultou nas 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.

No entanto, 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.

No contexto das teorias requeridas (CAPPELLETTI, 2012), 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 11713/1997⁴⁵ (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 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.

⁴⁵ Alterada pela Lei 14825/2005 (PARANÁ, 2005).

Todas/os as/os entrevistadas/os são professoras/es adjuntos em suas IES em Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE), e compõem comissões (como as de avaliação). Embora a atuação em comissões faça parte das atribuições docentes, e talvez por isso na análise se tenha a ocorrência na análise do discurso da 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 pela/o docente na instituição.

Além do custo direto com a mão de obra, o Quadro 20 traz outros procedimentos que podem demandar custos diretos e indiretos em processos avaliativos:

Quadro 20 – 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) <ul style="list-style-type: none"> • 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 das Estrutura(UE)
Divulgação (Div)	

Fonte: A autora

O custo total (CT) de uma avaliação pode 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):

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

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):

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

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):

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

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):

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

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

$$Div = \sum_{r=1}^m r * qr
 \tag{Eq. 7}$$

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

$$CI = DE + DF + UE
 \tag{Eq. 8}$$

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:

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

$$DF = \text{valor veículo novo} - \left[\left[\frac{\% \text{ ano desvalorização}}{40h \text{ semana} * \text{semanas letivas}} \right] * [n^{\circ} \text{ horas utilizadas}] \right] \quad (\text{Eq. 10})$$

$$(\text{Eq. 11})$$

$$UE = \left[\left[\frac{CFA}{n^{\circ} \text{ horas disponíveis}} \right] * [n^{\circ} \text{ horas utilizadas}] \right]$$

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.

A universidade é um ambiente por excelência para a formação de cidadãos responsáveis e, trabalhando com dinheiro público, é necessário que este seja gasto com eficiência e qualidade. Por isso a necessidade de se ter o controle dos gastos nos processos, mesmo que estes sejam inerentes às funções da instituição.

Para finalizar a discussão dos dados neste trabalho reiteramos que este estudo de casos múltiplos possibilitou compreender as políticas de cotas e suas avaliações na particularidade e complementaridade de cada contexto. As influências que cada IES teve, os embates na produção dos textos e atuação dos atores 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 deste trabalho possam apontar novos caminhos, indicando outras possibilidades. Dito isto, apresentamos a seguir as conclusões a que esta meta-avaliação chegou, com a intensão de que elas possam instigar novas formas de pensar a avaliação de política de cotas.

7 CONCLUSÃO

É de uma forma bastante hesitante, sempre com o risco de seguir na escorregadia trilha das conclusões, que esta síntese é apresentada. Qualquer conclusão possui limites, e identificar estes limites também é uma maneira de pensar os resultados de um trabalho.

O objetivo proposto para esta pesquisa foi analisar os processos avaliativos da política de cotas das IES quanto às semelhanças e diferenças, potencialidades e limites, estratégias e procedimentos utilizados. Partindo do pressuposto de que há uma relação dinâmica entre sujeito e objeto pesquisado, esta pesquisa valorizou a dinâmica dos fatos, as oposições e contradições entre o todo e as partes, desvelando os vínculos do saber com a vida social dos homens.

Esta meta-avaliação realizou um estudo de casos múltiplos, investigando os processos avaliativos das políticas de cotas em diferentes universidades. Para tanto, os fatos foram buscados em seus contextos originais, o que permitiu contemplar as potencialidades e limitações do fenômeno pesquisado. Foram estudados cinco casos diferentes, cada um único e distinto, mas que apresentaram algumas similaridades: avaliou-se os processos de avaliação da política de cotas de universidades públicas, todas pertencentes ao estado do Paraná. Cada caso também possuiu suas particularidades: as instituições estão localizadas em regiões diferentes do estado e possuem modelos de reserva de vagas diferentes entre si, como é possível observar no Quadro 21:

Quadro 21 – Comparativo entre os modelos de política de cotas nas IES pesquisadas
COMPARATIVO ENTRE OS MODELOS DE POLÍTICA DE COTAS NAS IES

IES	Início	Modelo	Avaliação
Serpente	2004	Estudantes oriundas/os de escola pública; Estudantes negras/os oriundas/os de escola pública; Estudantes negras/os oriundas/os de outros percursos formativos;	SIM
Geógrafo	2010	Estudantes oriundas/os de escola pública	SIM
Rei	2006	Estudantes oriundas/os de escola pública; Estudantes autodeclaradas/os negras/os oriundas/os de escola pública;	SIM
Astrônomo	2008	Estudantes oriundas/os de escola pública;	NÃO
Vaidoso	2008	Estudantes oriundas/os de escola pública.	NÃO

Fonte: A autora

A meta-avaliação foi realizada em três IES, em virtude de que duas instituições não realizaram avaliações de suas políticas. Isso levou à reorganização os dados, analisando as políticas de cotas segundo o ciclo de políticas nas cinco instituições e, posteriormente, fazendo a meta-avaliação em três IES.

Os dados que compuseram esta pesquisa foram: documentais – referentes aos processos de atuação e avaliação da política de cotas; e entrevistas – com atores envolvidos na atuação e/ou avaliação da política nas IES. Os documentos analisados contemplaram: processos institucionais sobre a política de cotas; relatórios sobre ingresso, evasão, origem dos estudantes; resoluções; atas; pareceres; relatórios das avaliações. Já as entrevistas, parcialmente estruturadas, permitiram maior conhecimento sobre a atuação e avaliação das políticas. Foram realizadas vinte entrevistas, gravadas e transcritas pela pesquisadora.

Para o processo de discussão, os dados foram analisados com base no ciclo de políticas e, realizada uma meta-avaliação. No ciclo de políticas foram analisados os contextos de influência, produção do texto e prática das políticas. A meta-avaliação contemplou os dados referentes aos processos avaliativos. Nesse processo, foi utilizada a metodologia de análise de conteúdo, verificando a frequência da citação de palavras e expressões presentes nos depoimentos e documentos. O Quadro 22 apresenta um panorama de como foi realizada a organização dos dados:

Quadro 22 – Panorama da organização dos dados

CICLO DE POLÍTICAS		META-AVALIAÇÃO	
Questão norteadora	Termos/Expressões	Critérios avaliados	Questão norteadora
Influências institucionais e sociais	Debate nacional	Precisão	Intenções/objetivos da avaliação
	Movimento Negro		
	Manifestação de atores institucionais		
	Escola pública		
	Democratização		
Objetivo das discussões	Inclusão do negro na universidade	Importância dos dados	Relevância dos dados
	Democratizar o acesso à universidade para estudantes de escola pública		
Embates vivenciados	Racismo	Confiabilidade	Instrumentos de coleta e análise
	Qualidade		
	Resistência		
	Conservadorismo		
Modelo adotado	Criou seu modelo próprio	Credibilidade	Quem foram os avaliadores
	Modelo possível		

(Continua)

Dificuldades encontradas	Dificuldades na produção do texto	Relevância	Planejamento Dificuldades Potencialidades
	Condições de permanência		
	Falta de avaliação/acompanhamento		
	Sem dificuldades na execução		
		Disseminação	Disseminação dos resultados
		Custo/eficácia	Relação custos x qualidade

Fonte: A autora

Esta organização dos dados partiu do pressuposto de que um processo avaliativo precisa estar orientado para compreender as ações e relações envolvidas, em um permanente ir e vir de ideias e concepções, porque, enquanto fenômeno produtor de sentidos, pode ajudar a compreender, interpretar e resolver problemas por meio da reflexão, problematização e ressignificação das dimensões avaliadas.

Esta meta-avaliação considerou a historicidade e a totalidade dos fatos e os processos de mudança, superando a visão de avaliação enquanto mera seleção, *accountability* e regulação, mas visando à construção de condições mais emancipatórias nas tomadas de decisões em políticas públicas.

Para articular os resultados desta pesquisa com seus objetivos iniciais, foi necessário escolher uma perspectiva teórico-metodológica coerente e articulada. Assim, a fundamentação esteve, desde seus delineamentos iniciais, alicerçada em concepções ligadas à transformação das relações sociais. Isso implicou que houvesse mais do que apenas descrição dos métodos, mas também dos motivos que definiram a forma de produzir o conhecimento.

Nesta tese, foi realizado um estudo de meta-avaliação que esteve ancorado em uma concepção de avaliação enquanto instrumento emancipatório e de transformação. Nesse sentido, a avaliação serviu como instrumento que pode nortear a tomada de decisões futuras que subsidiem a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Este não foi um processo isento de valores e contradições, mas, ao contrário, esteve situado em um campo de disputas e mergulhado em ideologias e em contraditórios jogos de poder. Por isso, uma avaliação, como a de cotas, é uma questão política e tem uma dinâmica atravessada de contradições. Por tais motivos, não se deve compreender a avaliação 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, e, no caso deste trabalho, nas políticas de ação afirmativa.

Na compreensão destes contextos, este trabalho ressaltou a necessidade em 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 capitalista. Isso mostra que o objetivo do Estado atual não é a promoção da igualdade, mas a manutenção das relações desiguais em favor do capital.

No contexto do Estado brasileiro, os estudos apresentados nesta tese mostraram que sua constituição em nenhum momento histórico prescindiu das massas populares, mas foi imposta ao povo, unilateralmente, de cima para baixo. Essa característica levou à construção de um Estado centralizador e elitista, o que exerceu forte influência na constituição de políticas educacionais no país.

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.

Apoiadas/os nesta reflexão pode-se observar que o Estado brasileiro vem atuando no sentido de reduzir as políticas universalistas para atendimento da população, o que leva ao aumento de políticas focalizadas. As políticas focais não atendem às necessidades básicas de todos os grupos sociais, funcionam como instrumento de redução de conflitos e não estão voltadas para a erradicação plena das desigualdades. Contudo, frente à perversidade do sistema, as políticas focais, e nesse universo as políticas afirmativas para acesso ao ensino superior, representam uma oportunidade para que a fração da população alijada de seus direitos seja beneficiada e tenha maiores oportunidades. Essas políticas não são o grande

ponto de transformação, mas com políticas afirmativas grupos sociais historicamente privados de direitos têm condições se fortalecer para a luta em busca da igualdade real.

As discussões brasileiras acerca do reconhecimento da discriminação racial/social 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 influências e 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 no ensino superior.

Ao longo deste estudo, as reflexões mostraram que a educação superior no Brasil foi marcada por pequenos avanços e muitas contradições. Nos últimos anos, foram adotados diversos modelos de ações afirmativas para acesso à universidade, dentre estes as cotas, cujo objetivo é beneficiar aqueles sujeitos que em outras condições teriam suas condições de ingressar no ensino superior reduzidas, senão anuladas em função de uma auto-exclusão. Muitas foram as IES que adotaram sistemas de reserva de vagas em seus concursos vestibulares. No estado do Paraná, cinco universidades pertencentes à Rede Estadual de Ensino Superior implantaram cotas entre os anos de 2003 e 2008.

Ao longo desta pesquisa, o papel do Estado para com as políticas públicas foi tomado como essencial, bem como suas influências nas ações afirmativas e no histórico do ensino superior no Brasil. Isso porque esse contexto macro tem relação direta com as políticas de cotas nas IES analisadas.

As universidades são atravessadas pelos valores e contradições da sociedade em que estão inseridas e dos sujeitos que delas fazem parte. Assim, fazendo uma reflexão pormenorizada dos contextos, foi possível observar 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 quando se compreende seu papel enquanto ação que modifica as estruturas nos micro contextos, o que pode levar, paulatinamente, a transformações mais amplas. As cotas nas IES analisadas buscaram essa premissa, pois, objetivando incluir grupos historicamente alijados de seus direitos, e que sem as cotas teriam menores chances de acesso ao ensino 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 alguns atores, e o discurso de queda na qualidade impossibilitaram a implantação de cotas raciais em três das IES analisadas.

Perfazendo a análise do ciclo de políticas, observou-se que a autonomia de cada universidade resultou em diferentes modelos de cotas. A *vida* que a política de cotas possui, suas idas e vindas e diferentes percepções acerca do debate permitiram que a reserva de vagas fosse desenhada conforme o debate institucional. Não há um modelo fixo de como deve ser uma política de cotas, e, partindo deste ponto, cada IES analisada definiu seu modelo, dentro de suas possibilidades e limitações.

Os atores envolvidos com a política também vivenciaram dificuldades durante o processo. Estas dificuldades foram desde a produção do texto até condições de permanência da/do ingressante cotista. Com base nos depoimentos, foi possível constatar que a produção do texto gerou limitações ao acesso de estudantes negras/os e/ou de escola pública, que poderia ter sido maior desde os primeiros anos de adoção das cotas.

Outro fator que mostrou potencial para gerar exclusão, mesmo após o ingresso no ensino superior, foi a permanência. Observou-se que algumas IES não compreenderam o que pode ser considerado quando se fala em permanência, já outras se furtaram completamente ao debate.

Com base nos resultados desta pesquisa, foram elencados alguns itens a serem considerados quando se trata da permanência de estudantes cotistas no ensino 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

Nesta tese, foram destacados estes itens, mas cada instituição possui uma realidade, cada região tem suas particularidades, e, por isso, ações podem ser adicionadas e/ou

revisitadas para favorecer a permanência no ensino superior, não só da/do estudante cotista, mas das/dos acadêmicas/os em geral.

Na análise das políticas de cotas das IES, foi destacada também a falta de avaliação e acompanhamento. Este é um ponto crítico na política de cotas das IES. Pode-se dizer que há uma fragilidade nos processos avaliativos das políticas de cotas nas instituições de ensino superior públicas estaduais do Paraná e esta fragilidade é atribuída a todas as cinco instituições, as que avaliaram e as que não avaliaram a política de cotas.

Conforme constatado e descrito na Seção 7, em uma perspectiva macro a avaliação não é compreendida enquanto campo de conhecimento nas IES. Em duas instituições, a avaliação da política de cotas sequer foi realizada. Isso mostrou que as fragilidades da política de cotas adotada não foram identificadas nas IES em que não houve avaliação e, por isso, não se pode saber quais foram os resultados que essa ação afirmativa promoveu.

Entende-se que 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.

Destaca-se ainda a 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. Por isso, inicialmente foi proposta a realização de uma meta-avaliação da política de cotas nas IES do estado do Paraná, contudo, frente à realidade, o objeto da pesquisa foi readequado e os dados reorganizados.

Nesse estudo observou-se que, mesmo frente às potencialidades da meta-avaliação, esta é muito pouco estudada no meio universitário. No entanto, destaca-se o potencial desta ferramenta para desenvolver novos conceitos e novas formas de explicar os processos avaliativos.

A meta-avaliação realizada partiu de uma abordagem que considera as relações entre objeto, contexto, atores e a sociedade em geral. Nessa perspectiva, a pesquisa ressignificou as intersecções entre o particular e o geral, o coletivo e o individual, o científico e o profissional, a micro e a macroanálise.

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.

Esta pesquisa foi realizada com especial atenção ao rigor metodológico, mas, como todo fato da vida real, esteve permeada pelos acontecimentos sociais que estruturam o fenômeno educativo. Durante a trajetória deste trabalho, diversos aspectos foram sendo desvelados e contribuíram para que situações e informações ainda não reveladas fossem trazidas à discussão.

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.

Os resultados da meta-avaliação apontaram que houve a previsão de avaliação da política de cotas nas cinco IES, mas apenas três efetivamente avaliaram. Nas IES que avaliaram a política de cotas, a regularidade das avaliações não foi conforme a previsão. Quanto à classificação das avaliações, estas foram avaliações de processos, do tipo *ex-post*, realizadas por membros internos às instituições.

Considerando a especificidade das ações afirmativas e das relações complexas que se estabelecem em torno da política de cotas nas universidades paranaenses, as avaliações da política que aconteceram ao longo destes anos estiveram centradas na manutenção das cotas. As avaliações foram internas, sendo que em todas as IES as comissões, em pelo menos uma formação, foram compostas, dentre outros, por atores que estiveram envolvidos com a discussão e atuação das políticas de cotas. Nesse contexto, a meta-avaliação aqui realizada foi importante porque mostrou que houve parcialidade nas avaliações das IES. Essa parcialidade se deu porque houve o receio de que uma avaliação imparcial pudesse ser usada no sentido da extinção da política. Essa fragilidade, natural da avaliação interna, foi vivenciada nos processos de avaliação, pois percebeu-se que o temor dos avaliadores era de que, caso os resultados não fossem positivos haveria uma forte justificativa para que as cotas fossem extintas, em virtude da tensão existente em torno das políticas afirmativas. Por outro lado,

essas avaliações parciais podem ter ocultado fatores relevantes que afetaram a eficiência das cotas.

Os resultados da meta-avaliação mostraram que as avaliações das IES Serpente, Rei e Geógrafo atenderam ao critério de *Precisão*. Embora as avaliações não tenham tido os mesmos objetivos em todas as suas edições e sido realizadas com a periodicidade prevista nas resoluções, o sistema de cotas foi avaliado e os resultados responderam aos objetivos propostos. Pode-se afirmar ainda que, nas IES Serpente e Rei, a avaliação buscou uma tendência de recondução dos caminhos em busca do fortalecimento das cotas e maior promoção de condições de acesso, uma vez que ofereceu subsídios para nortear as tomadas de decisões futuras. Já na IES Geógrafo, a avaliação teve fim de regulamentação.

Uma vez que as avaliações das políticas de cotas das IES não tiveram sempre os mesmos objetivos, houve também uma alternância na seleção dos dados. No entanto, é possível afirmar que, frente aos objetivos propostos para cada processo avaliativo, o critério *Importância dos dados* foi atendido. Este critério também permitiu inferir que há um problema com o formato das avaliações, pois importantes dimensões não foram contempladas. Neste sentido esta meta-avaliação possibilitou refletir sobre modelos de avaliações mais complexos para políticas de cotas, o que resultou na elaboração de dimensões e indicadores que devem ser considerados em processos de avaliação de política de cotas, apresentados no Quadro 23.

Quadro 23 – 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

(Continua)

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
	Integração acadêmica	Relação com corpo docente
		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

Espera-se que este quadro ofereça aos avaliadores um panorama do que deve ser avaliado em uma política de cotas. Não se pretende estabelecer um modelo fechado, mas um instrumento que pode ser utilizado e readequado por outras instituições interessadas. Isso aponta para uma destacada relevância deste estudo: *elencar as principais dimensões avaliativas de uma política de cotas, com os respectivos indicadores*. Esta é, então, uma das grandes contribuições do estudo: *um aporte teórico-metodológico para realização de avaliações de política de cotas*.

Conforme apontamos ao longo deste estudo, a avaliação é uma ação que sofre influências internas e externas. Esta é uma prática social e como tal está permeada pela historicidade e concretude do contexto em que está inserida. Por isso as avaliações das políticas de cotas nas IES foram realizadas conforme as compreensões e possibilidades de cada comissão, de acordo com as demandas sociais e/ou institucionais do momento, contemplando aspectos quantitativos e qualitativos, tanto na coleta quanto na análise dos dados. No entanto, as IES Serpente e Rei não atenderam ao critério *Confiabilidade*, pois houve dificuldades no acesso e dados quantitativos foram insuficientes e, se há falta de dados, há uma grande chance de a avaliação estar comprometida. Além disso, as metodologias nem

sempre tiveram rigorosidade científica e o tempo para realização da avaliação foi escasso. Estas questões interferem diretamente no resultado da avaliação, pois, se os caminhos de coleta e análise fossem refeitos, produziriam outros resultados.

Outra fragilidade das avaliações nas IES paranaenses está na quase ausência de especialistas em avaliação na realização da avaliação de suas políticas de cotas. As avaliações não atenderam ao critério *Credibilidade* em nenhuma IES. Em uma instituição pública, uma avaliação interna é a melhor, senão a única, opção, mas a realização dessa prática sem a devida formação do corpo técnico sacrifica a credibilidade. Destaca-se a importância de haver especialistas e membros engajados com a política de cotas. Entretanto, a falta de profissionais que conhecem o campo da avaliação, bem como suas especificidades, torna as avaliações susceptíveis a erros conceituais e metodológicos.

Sobre o critério *Relevância*, embora os planejamentos não tenham sido rigorosamente delineados, responderam aos objetivos propostos para as avaliações, bem como atenderam as necessidades de informações. Isso leva a refletir que se, caminhando por vias desconhecidas, os atores que compunham as comissões conseguiram planejar uma avaliação que conseguiu responder às questões iniciais, um corpo técnico instrumentalizado, tanto com a teoria quanto com a prática da avaliação, tem um amplo potencial para produzir um vasto e consistente conhecimento sobre avaliação de política de cotas.

A meta-avaliação revelou ainda que todas as IES atenderam ao critério *Disseminação*, pois os resultados da avaliação foram comunicados aos interessados (comunidade, interna, externa e órgãos da sociedade civil). Os meios para divulgação foram *internet*, eventos, reuniões e entrevistas. Entretanto, a participação da comunidade universitária e da sociedade em geral foi diferente em cada instituição. Isso reforça que os contextos em que as instituições estão inseridas interferem no delineamento de políticas públicas.

Outra questão extremamente delicada foi a relação *Custo X Eficiência* das avaliações. Conforme destacado, o objetivo da avaliação deste critério no contexto da administração pública brasileira não é a redução dos custos, pois isso pode gerar a redução dos investimentos em educação. O que se defende é uma utilização dos recursos com mais eficiência, pois, quando há clareza sobre o quanto uma política pública custou, há a possibilidade de se utilizar os recursos sobressalentes para potencializar o atendimento aos beneficiários, redirecionar esforços e elevar os resultados, além do fato que a avaliação deste critério pode evidenciar que a falta de qualidade das avaliações está relacionada à falta de recursos.

Ao finalizar esta meta-avaliação destaca-se o comprometimento epistemológico com o ciclo de políticas, pois se buscou a relação das políticas de cotas das IES com os contextos micro e macroestruturais, bem como se procurou desvelar o papel dos atores na atuação da política. Aponta-se ainda 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.

que o processo de avaliação não coincide com o que é prescrito pelos teóricos. Não há união entre conhecimento de técnicas de avaliação entre as pessoas que compreendem a política de cotas

Percebeu-se nesta meta-avaliação que o processo de avaliação foi temido pelas instituições, especialmente pelos atores envolvidos na aprovação das políticas. Conclui-se então que as avaliações não ocorreram efetivamente porque as instituições e/ou os atores envolvidos tinham receio que a avaliação fosse usada como instrumento para negação das cotas, ou seja, uma forma de recuar na reserva de vagas.

Depreendeu-se também que a avaliação da execução não é tratada como uma proposta para melhoria da execução da política, isso pela forte tensão que permeia a reserva de vagas nas instituições pesquisadas. Por isso, os atores usaram as avaliações no sentido de legitimação das cotas.

Por isso, destaca-se a necessidade de maiores discussões sobre as cotas e defende-se a formação de corpo técnico, desenvolvimento de métodos e estratégias adequadas às diferentes situações e produção de conhecimento acerca da avaliação enquanto campo epistemológico, bem como o contínuo debate sobre o papel da política de cotas para redução das desigualdades. Isso tudo para que haja a realização de avaliações críticas, processuais e emancipatórias.

Os dados apresentados indicaram ainda outro fator relevante e que merece reflexão: a *fragilidade institucional* das universidades públicas brasileiras. Vivemos tempos temerosos, de sucateamento das instituições e um discurso privatizante como nunca antes visto. Neste estudo ficou claro que a universidade não goza de estrutura adequada para produção e socialização do conhecimento, não tem funcionários em número suficiente, e isso resulta na falta de dados organizados que possibilitem processos avaliativos com mais qualidade.

Embora os objetivos desta tese tenham sido atingidos, como todo o estudo também teve limitações. Dentre os limites podem ser destacados: o não atendimento a todos os critérios propostos pelas/os teóricas/os 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. Nesta tese 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 o ensino superior. Foram entrevistadas/os apenas 20 atores envolvidas/os com a política de cotas, isso significa que há muitas pessoas não foram ouvidas, dentre elas discentes beneficiárias/os das cotas, e que sequer sabiam desta pesquisa. Certamente o conjunto de dados seria diferente se tivéssemos ouvido um conjunto maior de atores. Entretanto, como já exposto anteriormente, ao se propor uma pesquisa há sempre uma opção (teórica, metodológica, procedimental, do objeto, etc) e infelizmente não foi possível contemplar todas as alternativas possíveis nesta investigação.

Como possibilidades futuras sugere-se ampliar as pesquisas para: analisar se há modelos propostos para avaliação de política de cotas e quais são; analisar se há avaliadores especializados nesse tipo de avaliação ou se a as conclusões apresentadas neste trabalho de que não há avaliadores se confirmam; realizar avaliações da trajetória de egressos para analisar a efetividade da política.

Embora a visão sobre avaliação adotada nesta tese 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.

Nesse sentido, 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

- ABREU, M. A. A. Educação: um novo patamar institucional. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 87, p. 131-143, jul 2010.
- 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.
- AGUIAR, N. M. C. B. **Meta-avaliação: caminhos para o aperfeiçoamento de práticas avaliativas no Sistema de Ensino Naval**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- 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.
- ANDRADE, M. M. T.; DINIZ, E. H. Previsão de informações para avaliar políticas públicas: o caso da inclusão financeira. **Revista de administração contemporânea**, Curitiba, v. 19, n. 4, p. 508-524, ago 2015.
- ANDRADE, P. H. **As ações afirmativas na UEL: um estudo sobre a sociabilidade dos estudantes negros**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010.
- 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.
- ARRETICHE, 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.
- ARRETICHE, M. T. S. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev 2003.
- ARROYO, D. M. P. **A meta-avaliação e a extensão universitária: um estudo de caso**. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2010.

BALL, S. J. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRETO, P. C. S. Apoio à permanência de estudantes de escolas públicas e negros em universidades públicas brasileiras. In: BRANDÃO, A. A. **Cotas raciais no Brasil: a primeira avaliação**. Rio de Janeiro: DP&A, v. 1, 2007, p. 145-154.

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. Avaliação e regulação da educação superior: normativas e órgãos reguladores nos 10 anos pós LDB. **Avaliação**, Campinas, v. 12, p. 133-144, fev 2007.

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.

BARROS, F. M. **Uma análise sobre Cotas no Curso Médico da Unimontes: desempenho acadêmico dos estudantes e percepções docentes**. 2010. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), São Paulo, 2010.

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.

BATISTA, N. C. Políticas públicas de ações afirmativas para a Educação Superior: o Conselho Universitário como arena de disputas. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 86, p. 95-128, fev 2015.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, L. C. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo: Cortez, 2001.

BERENDS, L.; ROBERTS, B. Evaluation standards and their application to indigenous programs in Victoria, Australia. **Evaluation Journal of Australasia**, Canberra, Australia, v. 3, n. 2, p. 54-59, 2003.

BERGMANN, B. **In defense of affirmative action**. New York: BasicBooks, 1996.

BEVILAQUA, C. B. Entre o previsível e o contingente: etnografia do processo de decisão sobre uma política de ação afirmativa. **Revista de Antropologia da USP**, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 167-225, jun 2005a.

BEVILAQUA, C. B. **Relatório de pesquisa:** a implantação do “Plano de Metas de Inclusão Racial e Social” na Universidade Federal do Paraná. Curitiba: [s.n.], 2005b.

BIANCARELLI, A. M. A era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, v. 58, p. 263-288, jun 2014.

BITTAR, M.; ALMEIDA, C. E. M. Mitos e controvérsias sobre a política de cotas para negros na educação superior. **Educar em revista**, Curitiba, n. 28, p. 141-159, dez 2006.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N. **A teoria das formas de governo.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação.** Porto: Porto Editora, 1994.

BONNIOL, J-J; VIAL, M. **Modelos de avaliação:** textos fundamentais. Porto Alegre: Artmed, 2001.

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.

BORGES, R. M. Indicadores educacionais em foco: análise frente à realidade brasileira. In: ROTHEN, J. C.; SANTANA, A. C. M. **Avaliação da educação:** referências para uma primeira conversa. São Carlos: EdUFSCar, 2018, p. 115-138.

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.

BOSCHETTI, I. **Assistência social no Brasil:** um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: UnB, 2003.

BOTTANI, N. Ilusão ou ingenuidade?: Indicadores de ensino e políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 19, p. 23-64, dez 1998.

BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools:** case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRANDALISE, M. Â. T. **Autoavaliação de escolas: alinhavando sentidos, produzindo significados.** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2010.

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_2001/110172.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>. Acesso em: nov 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.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/15692.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>. 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>. 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>. 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>>. 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>. Acesso em: nov 2016.

BRASIL. **Decreto de 20 de outubro de 2003a.** Brasília, 2003a. Disponível em: <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 2003b.** 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>. 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>. 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 Intolerância Correlatas - Resumo da Presidenta.** Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.portaldainigualdade.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/pub-assuntos-internacionais/relatorio_plenaria_final.pdf>. Acesso em: nov 2015.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007:** Institui o programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais – REUNI. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm>. Acesso em: mai 2017.

BRASIL. **Discurso do ministro Edson Santos na abertura da Conferência de Revisão de Durban.** Genebra, 2009. Disponível em: <http://www.portaldainigualdade.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/pub-assuntos-internacionais/discursoministro_aberturaDurban.pdf>. Acesso em: mai 2017.

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>. 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>. 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>. 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>. 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 2012. Brasília, 2012c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf>. Acesso em: abr 2016.

BRITO, H. G.; MENDES,. Os impasses da política econômica brasileira nos anos 90. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, v. 2, n. 4, jan 2004.

BROADFOOT, P. Towards a sociology of assessment. In: BARTON, L. **Schools, teachers & teaching**. London: The Falmer Press, 1981.

BUENO, R. C. S. D. S. **Políticas públicas na educação superior:** as ações de permanência para estudantes cotistas no programa de ações afirmativas da UFRGS. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

BUSTAMANTE, L.; VIEIRA, M. C.; LOIOLA, R. Cotas? Melhor tê-las. **Revista Veja**, n. 2543, 16 agosto 2017. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/revista-veja/cotas-melhor-te-las-2/>>. Acesso em: set 2017.

CACETE, N. H. Breve história do ensino superior brasileiro e da formação de professores para a escola secundária. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 4, p.1061-1076, dez 2014.

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.

CAMPOS, D. A.; MELLO, M. A. Inclusão: acesso e permanência no ensino superior brasileiro. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 15-31, 2011.

CAPPELLETTI, I. F. Avaliação de currículo: limites e possibilidades. In: CAPPELLETTI, I. F. **Avaliação de políticas e práticas educacionais**. São Paulo: Editora Articulação Universidade/Escola Ltda, 2002.

CAPPELLETTI, I. F. Avaliação do programa “um computador por aluno” (PROUCA): uma proposta inovadora em políticas públicas. **Revista e-curriculum**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 1-13, abr 2012.

CARNOY, M. **Educação, economia e Estado**: base e superestrutura, relações e mediações. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1984.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus, 1988.

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.

CARVALHO, C. H. A. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96,p. 979-1000, out 2006.

CASHMORE, E. **Dicionário das relações étnicas e raciais**. São Paulo: Summus, 2000.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar em revista**, Curitiba, n. 28, p. 125-140, dez 2006.

CHAVES, E. C. J. et al. Avaliação da gestão de stakeholders em implantações de projetos de sistemas em serviços. In: VIII Workshop de pós-graduação e pesquisa do Centro Paula Souza: Sistemas produtivos: da inovação à sustentabilidade. **Anais do VIII Workshop de pós-graduação e pesquisa do Centro Paula Souza: Sistemas produtivos: da inovação à sustentabilidade**, São Paulo, p. 634-645, out 2013.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2006a.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006b.

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.

CORDEIRO, M. J. D. J. A. Cotas para negros e indígenas na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul: processo histórico e político. In: SANTOS, J. T. **Cotas nas universidades: análises dos processos de decisão**. Salvador: CEAO, 2012.

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.

COUTINHO, M. T. D. C.; CUNHA, S. E. D. **Os caminhos da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2004.

COUTINHO, N. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, C. F.; NEVES, M. W. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fiocruz/EPSJV, 2007, p. 173-200.

CRAHAY, M. **Poderá a escola ser justa e eficaz?** Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

CRUZ, P. M. **Política, poder, ideologia & Estado contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2002.

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 no PLANFOR: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais**. São Paulo: Editora UNESP: Brasília: FLACSO Brasil/ MTE, 2000, p. 5-67.

DAFLON, T.; FERES JÚNIOR, J. O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais. **Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)**, IESP-UERJ, p. 1-34, set 2013.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J. Ação afirmativa na revista *Veja*: estratégias editoriais e o enquadramento do debate público. **Revista Compólitica**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 65-91, jul/dez 2012.

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. **Modelo de meta-avaliação de processos de avaliação da qualidade de cursos de graduação**. 2006. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

DAVOK, D. F. Qualidade em educação. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, 12, n. 3, p. 505-513, set 2007.

DEPRESBITERIS, L. Avaliação de programas e avaliação da aprendizagem. **Educação e Seleção**, v. 19, 1989.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**, Campinas Unicamp: NEPP, n. 82, 2009.

DIAS SOBRINHO, J. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação de educação superior no Brasil. In: FREITAS, C. **Avaliação: construindo o Campo e a Crítica**. Florianópolis: Insular, 2002, p. 13-62.

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. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, dez 2010b.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: bem público, equidade e democratização. **Avaliação**, (Campinas) Sorocaba, v. 18, n. 1, p. 107-126, mar 2013.

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.

DOURADO, L. F. Reforma do estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set 2002.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília-DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

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.

DURHAM, E. Educação superior, pública e privada (1808 – 2000). In: SCHWARTMAN, ; BROCK, C. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005, p. 197-240.

ELLIOT, L. G. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. **Ensaio: avaliação de políticas públicas de Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-964, out/dez 2011.

ESPINOZA, O. Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, Arizona; Flórida, v. 17, n. 8, abr 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.

FALEIROS, V. P. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

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.

FERNANDES, F. **O negro no mundo dos brancos**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972.

FERREIRA, M. S. **Meta-avaliando uma autoavaliação do âmbito do SINAES**. 2012. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Avaliação) - Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 2012.

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.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set/dez 1986.

FLICK, O. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FORTES, A.; FRENCH, J. A "Era Lula", as eleições presidenciais de 2010 e os desafios do pós-neoliberalismo. **Tempo e sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 201-228, 2012.

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.

FURTADO, J. P.; LAPERRIÈRE, H. Parâmetros e paradigmas em meta-avaliação: uma revisão exploratória e reflexiva. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 695-705, mar 2012.

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.

GIMENES, N. A. S. **Um estudo metavaliativo de uma experiência de auto-avaliação em uma Instituição de Educação Superior**. 2006. Dissertação (Mestrado em Psicologia da Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

GODINHO, T. Ação afirmativa no partido dos trabalhadores. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 148-157, 1996.

GOMES, N. L.; MARTINS, A. A. **Afirmando direitos: Acesso e permanência de jovens negros na Universidade**. Minas Gerais: Autêntica, 2004.

GOUGH, I. **Capital global necessidades básicas y sociales**. Argentina: Ed. Miño y Dávila, 2003.

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.

HAAS, C. M.; LINHARES, M. Políticas públicas de ações afirmativas para ingresso na educação superior se justificam no Brasil? **Revista Brasileira de Estudos em Pedagogia**, Brasília, v. 93, n. 235, p. 836-863, dez 2012.

HABERMAS, J. **Para a reconstrução do materialismo histórico**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

HERINGER, R. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 57-65, 2002.

HÖFLING, E. D. M. Estado e políticas (públicas sociais). **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, nov 2001.

HOLANDA, S. B. **O Brasil Republicano: economia e cultura**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

HOSTINS, R. C. L.; GUERTLER, A. Estudos sobre políticas educacionais na pós graduação em educação: perspectivas teórico-metodológicas adotadas nos programas de excelência (CAPES, triênio 2010). In: LARA, Â. M. D. B.; DEITOS, R. A. **Políticas educacionais: um exame de proposições e reformas educacionais**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2012.

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.

KAWAKAMI, ; JODAS, J. Políticas de ação afirmativa no ensino superior brasileiro e o acesso de povos indígenas. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 21-43, 2013.

KRAINSKI, L. B. **A política de cotas na UEPG: em busca da democratização da educação superior**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

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 Lewandoski 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.

LIMA, M. E. O.; NEVES, P. S. C.; SILVA, P. B. A implantação de cotas na universidade: paternalismo e ameaça à posição dos grupos dominantes. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 56, p. 141-163, mar 2014.

LOBO, C. E. Z. **Avaliação institucional**: um estudo comparativo entre duas universidades. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2006.

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.

LOPES, P. I. X. **Uma avaliação política da política de avaliação da educação superior brasileira**. , 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

LÜDKE, M. A caminho de uma sociologia da avaliação escolar. **Educação e Seleção**, n. 16, p. 43-49, jul/dez 1987.

LÜDKE, M. Por uma sociologia da avaliação. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 73-77, 1989.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 2012.

LÜDKE, M.; MEDIANO, Z. **Avaliação na escola de 1º grau**: uma análise sociológica. Campinas: Papyrus, 1994.

MACHADO, C. S.; MAGALDI, C. A. Sistema de cotas, trajetórias educacionais e assistência estudantil: por uma educação inclusiva. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 10, n. 2, p. 273-285, ago 2016.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, jan/abr 2006.

MAINARDES, J. Alguns desafios em trabalhar com a abordagem do ciclo de políticas. (Working paper). Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Jefferson_Mainardes> Acesso em: mar 2017.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, abr 2009.

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. L. **Cotas raciais no ensino superior: entre o jurídico e o político**. Curitiba: Juruá, 2009.

MANCEBO, D.; VALE, A. A.; MARTINS, T. B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50, mar 2015.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 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.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MASSON, G. Das teorias modernas de Estado à crítica da legitimação político-ideológica na organização social capitalista. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 44, n. 1, p. 69-95, abr 2010.

MELLO, E. T. **Educação superior no Brasil: uma reflexão sobre as implicações das políticas de acesso e permanência nas instituições de ensino superior**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2013.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

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.

MONSMA, K.; SOUZA, J. V. S.; SILVA, F. O. As consequências das ações afirmativas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul: uma análise preliminar. In: SANTOS, J. **O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)**. Salvador: CEAQ, 2013, p. 137-168.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e a questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010.

MORAES, C. C. I. **Políticas oficiais de avaliação da educação superior e trabalho docente**. 2012. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

MORENO, A. H. V. S. **A assistência social no SUAS**: sua trajetória entre a focalização e a universalidade - uma análise descritivo-documental. 2012. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MUNANGA, K. Considerações sobre as Políticas de Ação Afirmativa no Ensino Superior. In: PACHECO, J. Q.; SILVA, M. N. **O negro na universidade**: o direito a inclusão. Brasília, DF: Fundação Cultural Palmares, 2007, p. 7-19.

NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. P.; RIOS, M. P. G. Qualidade na educação básica: ações e estratégias dinamizadoras. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 359-390, jun 2014.

NERY, M. P. **Atividade intergrupala, política afirmativa e sistema de cotas para negros**. 2008. Tese (Doutorado em Psicologia) - Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

NEVES, P. S. C.; FARO, A.; SCHMITZ, H. As ações afirmativas na Universidade Federal de Sergipe e o reconhecimento social: a face oculta das avaliações. **Ensaio**: avaliação de políticas públicas de Educação, Rio de Janeiro, v. 24, n. 90, p. 127-160, mar 2016.

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.

NOBRE, L. N. **Entre histórias e permanências**: trajetórias da vida acadêmica de estudantes negros ingressos na UFES através do sistema de reserva de vagas. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

NUNES, M. C. M. **Acesso com (in) sucesso?** O programa de incentivo acadêmico na Universidade Federal de Pernambuco BIA/UFPE. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

OFFE, C. **Contradictions of the welfare state**. London: Hutchinson, 1984.

OFFE, C.; RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado Capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, A. C. A. M. **Avaliação institucional interna no âmbito do SINAES**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação) - Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr/jun 2011.

OLIVEIRA, E. I. I.; MOLINA, R. A ampliação da base social da educação superior no contexto do Centro Universitário do Leste de Minas Gerais: o caso do ProUni. **Revista Brasileira de Estudos em Pedagogia**, Brasília, v. 93, n. 235, p. 743-769, dez 2012.

OLIVEN, A. C. Ações afirmativas nas universidades brasileiras: uma questão política, um desafio pedagógico. In: FRANCO, M. E. D. P.; KRAHE, E. D. **Pedagogia universitária e áreas de conhecimento**. Porto Alegre: EdiPucrs, 2007, p. 151-160.

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.

ONU. **Revisão da declaração e plano de ação de Durban**. Genebra, 2009. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/revisao_declaracao_durban.pdf>. Acesso em: ago 2017.

OZGA, J. **Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestação**. Porto: Porto Editora, 2000.

PACHECO, J. Q.; SILVA, M. N. **O negro na universidade: o direito a inclusão**. Brasília, DF: Fundação Cultural Palmares, 2007.

PAIVA, Â. R.; ALMEIDA, L. C. Mudança no campus: falam os gestores das universidades com ação afirmativa. In: PAIVA, Â. R. **Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Pallas Ed., 2010, p. 75-115.

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.

PARREIRA, A.; SILVA, A. L. A lógica complexa da avaliação. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 367-388, jun 2015.

PATRUS, R.; DANTAS, D. C.; SHIGAKI, H. B. O produtivismo acadêmico e seus impactos na pósgraduação stricto sensu: uma ameaça à solidariedade entre pares? **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 1-18, jan/mar 2015.

PATTON, M. Q. **Utilization Focused Evaluation**. Los Angeles, London, New Dehli, Singapore: Sage, 1998.

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, P. A. P. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

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.

PEREZ, M. O. **Meta-Avaliação do sistema de avaliação institucional da Escola Técnica Estadual Parque da Juventude do Centro Paula Souza**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Práticas Educacionais) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2014.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, R. S. **Meta-avaliação: uma década do Processo de Avaliação Institucional do SINAES**. 2015. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 887-896, dez 2008.

PNUD, E. D. A. I. **Anais da Terceira Conferência Internacional sobre Capacidades Nacionais de Avaliação**. Nova York: PNUD, Junho 2014.

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.

ROHDEN, V. **Idéias de universidade**. Canoas: ULBRA, 2002.

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>. 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. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 65-73.

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, H.; SOUZA, M. G.; SASAKI, K. O subproduto social advindo das cotas raciais na educação superior do Brasil. **Rev. bras. Estud. pedagog. (online)**, Brasília, v. 94, n. 237, p. 542-563, mai/ago 2013.

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.

SANTOS, P. F. **Meta-avaliação do Programa de melhoria do acesso e qualidade da atenção Básica (PMAQ): caminho para o aperfeiçoamento de práticas avaliativas em**

Ubajaras - CE. 2015. Dissertação (Mestrado em Saúde da Família) - Universidade Federal do Ceará, Sobral, 2015.

SARAIVA, L. A. S.; NUNES, A. S. A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do ProUni. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 941-964, ago 2011.

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.

SEROUR, M. G. A. **Meta-Avaliação da avaliação Institucional externa da Universidade do Grande Rio Prof. José de Souza Herdy - UNIGRANRIO**. 2010. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Avaliação) - Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 2010.

SEVERINO, A. J. O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios. **Educar**, Curitiba, n. 31, p. 73-89, 2008.

SGUISSARDI, V. Produtivismo acadêmico. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. C.; VIEIRA, L. F. **Dicionário de trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte, MG: Faculdade de Educação/UFMG, 2010.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. D.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA JUNIOR, J. R. **Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, G. H. G. **Equidade no acesso e permanência no ensino superior: o papel da educação matemática frente às políticas de ações afirmativas para grupos sub-representados**. 2016. Tese (Doutorado em Geociências e Ciências Exatas) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2016.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, L. R. **A implementação da lei das cotas e a discussão das ações afirmativas no IFRS**. 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

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: CEAO, 2013, p. 67-104.

SILVA, M. O. S.; LIMA, V. F. S. A. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, P. B. G.; MORAIS, D. S. **Ações Afirmativas: perspectivas de pesquisas de estudantes da reserva de vagas**. São Carlos: EdUFSCar, 2015.

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.

SILVA, R. A. D. A. **Quem tem medo do cotista? Análise do rendimento de estudantes cotistas nos anos iniciais de graduação da Universidade Federal de Uberlândia**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.

SILVA, T. T.; BITTENCOURT, C. A. D. C. A educação para a emancipação: aproximações entre o pensamento de Kant e Adorno. **Educação em Revista**, Marília, v. 14, n. 1, p. 53-64, jan/jun 2013.

SILVEIRA, P. R.; SILVEIRA, M. Í. C. M.; MESSIAS, A. R. Monitoramento, permanência e promoção da diversidade: as ações afirmativas em risco na Universidade Federal de Santa Maria-RS. In: SANTOS, J. T. **O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)**. Salvador: CEAO, 2013, p. 171-200.

SILVÉRIO, V. R. Ações afirmativas e diversidade étnico-racial. In: SANTOS, S. A. **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005, p. 141-163.

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.

SOUZA, C. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, ; FARIA, C. A. P. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 91-115.

SOUZA, D. G. **Acesso e permanência na ufpr**: uma análise da política de assistência estudantil (2010 – 2014). 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

SOUZA, M. R. A.; MENEZES, M. Programa Universidade para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando? **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 609-633, set 2014.

STAKE, R. E. Estudos de caso em pesquisa e avaliação educacional. **Educação e Seleção**, São Paulo, n. 7, p. 5-14, 1983.

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

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 evaluations metaevaluation checklist**: based on the personnel evaluation standards. Kalamazoo, MI: Evaluation Checklists Project, 2000. Disponível em: <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.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 909-941, dez 2012.

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>. Acesso em: jul 2015.

TRIVELINO, A. S. **Ação afirmativa e política social**: focalização com instrumento de justiça social. 2006. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

UFPR. **Secretaria dos Órgãos Colegiados. Resolução nº 37/04 – COUN**. Estabelece e aprova Plano de Metas de Inclusão Racial e Social na Universidade Federal do Paraná. Curitiba: [s.n.], 2004. Disponível em: <http://www.soc.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2016/07/resolucao_coun_11052004-112.pdf>. Acesso em: set 2017.

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.

VELLOSO, J. Cotistas e não-cotistas: rendimento de alunos da Universidade de Brasília. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 137, p. 621-644, ago 2009.

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>. Acesso em: out 2017.

VIEIRA, L. S.; ALBUQUERQUE, G. M. **Política e planejamento educacional**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

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. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

ZAGO, N. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 32, p. 226-237, ago 2006.

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 JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. **Ação Afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília: UnB, 2006.

ZONINSEIN, J.; FERES JÚNIOR, J. Ação afirmativa e desenvolvimento. In: FERES JÚNIOR, J.; ZONINSEIN, J. **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006, p. 9-45.

APÊNDICES

Apêndice A – Modelo utilizado para apresentação do projeto de pesquisa às IES



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
 CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
 Via Washington Luiz, Km. 235 - Caixa Postal 676
 Fone/fax: (16) 3351-8356
 CEP 13.565-905 – São Carlos - SP – Brasil
 e-mail: secppge@power.ufscar.br

À/Ao Magnífica/o Reitora/Reitor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Reitora/Reitor da Universidade Estadual XXXXXXXX

APRESENTAÇÃO DE PROJETO DE PESQUISA

Apresentamos o Projeto de Pesquisa de doutorado **Meta-avaliação das políticas de cotas: um estudo dos processos em cinco universidades estaduais paranaenses**, que está relacionada às ações afirmativas para acesso ao ensino superior público paranaense. Nesta pesquisa propomos fazer uma meta-avaliação das políticas de cotas (estudantes negros, oriundos de escola pública e/ou cotas sociais) das Instituições de Ensino Superior Públicas Paranaenses.

A meta-avaliação consiste em avaliar a avaliação de um programa ou política pública. Neste caso, faremos uma avaliação da avaliação que cada Instituição realizou sobre sua política de cotas.

O objetivo geral desta pesquisa é: analisar os processos avaliativos das políticas de cotas raciais e/ou sociais que as IES vêm adotando, sendo que este se desdobra em:

- Analisar o processo de discussão, escrita, implantação e implementação das políticas de cotas raciais e/ou sociais que as IES adotam;
- Identificar a previsão de avaliação das políticas;
- Identificar os sujeitos envolvidos nos processos de avaliação;
- Analisar a participação destes sujeitos envolvidos;
- Identificar a concepção/perspectiva de avaliação realizada pelas instituições;
- Identificar e analisar os instrumentos de avaliação utilizados;

- Identificar quais as potencialidades de cada modelo avaliativo;

Os procedimentos metodológicos necessários para realização da pesquisa são:

- Análise dos documentos institucionais sobre a política de cotas das IES;
- Entrevistas com gestores envolvidos no processo de discussão, implantação, implementação e avaliação das políticas;
- Análise dos relatórios oriundos das avaliações das políticas.

As informações a serem oferecidas para a pesquisadora serão guardadas pelo tempo que determinar a legislação e não serão utilizadas em prejuízo desta instituição e/ou das pessoas envolvidas, inclusive na forma de danos à estima, prestígio e/ou prejuízo econômico e/ou financeiro.

A pesquisa será coordenada pela pesquisadora responsável **Ms. Andreliza Cristina de Souza** sob orientação do **Profº Dr. José Carlos Rothen** e será previamente apresentada ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar/CEP, situado no prédio da Pró-Reitoria de Pesquisa –ProPq Rodovia Washington Luis s/n, km 235, CEP: 13565-905 - São Carlos - SP.

Para tanto, levaremos pessoalmente a Autorização Condicionada, emissão de autorização para realização da pesquisa **condicionada à prévia aprovação da mesma em Comitê de Ética em Pesquisa**, respeitando a legislação em vigor sobre ética em pesquisa em seres humanos no Brasil (466/2012 do CNS).

São Carlos, 20 de maio de 2016.

(Assinatura da Pesquisadora responsável)

(Assinatura do Orientador)

Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
Via Washington Luiz, Km. 235 - Caixa Postal 676
Fone/fax: (16) 3351-8356
CEP 13.565-905 – São Carlos - SP – Brasil
e-mail: secppge@power.ufscar.br

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

META-AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS: UM ESTUDO DOS PROCESSOS EM CINCO UNIVERSIDADES ESTADUAIS PARANAENSES

Prezada/o Senhora/Senhor

Gostaríamos de convidá-la/lo para participar da pesquisa **“Meta-avaliação das políticas de cotas: um estudo dos processos em cinco universidades estaduais paranaenses”**.

Este estudo traz como objetivo refletir sobre como processos avaliativos de política de cotas são realizados em diferentes instituições, suas semelhanças e diferenças, potencialidades e fragilidades, bem como identificar se as avaliações estão evidenciando as conquistas e limitações da política e quais as estratégias e procedimentos mais utilizados para esse tipo de avaliação.

Sua participação é muito importante para realização da pesquisa e ela se dará da por meio de entrevista, com questões parcialmente estruturadas, uma vez que a pesquisa solicita informações sobre o processo de discussão, implantação, implementação da política de cotas e seus processos avaliativos, informações estas oriundas das experiências dos sujeitos envolvidos e muitas vezes não contidas nos documentos institucionais. As entrevistas serão realizadas em ambiente propício, de acordo com as possibilidades da/o entrevistada/o, gravadas em meio digital, transcritas pela pesquisadora responsável, sem interferência de terceiros, e arquivadas sigilosamente por um período mínimo de cinco anos.

Esclarecemos que sua participação é totalmente voluntária, podendo a/o senhora/senhor recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Esclarecemos, também, que suas informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais

absoluto sigilo e confidencialidade. Esclarecemos ainda que, de modo a preservar a sua identidade, na produção do texto final oriundo da pesquisa (a Tese de Doutorado) **quando nos referirmos ao seu depoimento enquanto entrevistada/o, será utilizado um código para identificá-la/lo**, evitando assim qualquer tipo de possível reconhecimento.

Esclarecemos ainda, que a/o senhora/senhor não pagará e nem será remunerada/o por sua participação. Garantimos, no entanto, que todas as despesas decorrentes da pesquisa serão ressarcidas, quando devidas e decorrentes especificamente de sua participação. A participação nesta pesquisa envolve os seguintes riscos previsíveis à sua pessoa: estresse e desconforto em responder perguntas que envolvem a exposição de acontecimentos institucionais ligados à sua pessoa e/ou o cargo institucional ocupado por vossa senhoria à época. Diante dessas situações, as/os participantes terão garantidas pausas nas entrevistas, a liberdade de não responder as perguntas quando a considerarem constrangedoras, podendo interromper a entrevista a qualquer momento. Serão retomados, nessa situação, os objetivos a que este trabalho se propõe e os possíveis benefícios que a pesquisa pode trazer. Em caso de encerramento das entrevistas por qualquer fator descrito acima, a pesquisadora irá orientá-la/lo e encaminhá-la/lo para profissionais especialistas e serviços disponíveis, se necessário, visando o bem-estar de todas/os as/os participantes. Prevemos que o tempo para realização da entrevista será de trinta minutos à uma hora, contudo faremos o possível para minimizar quaisquer desconfortos decorrentes do tempo da entrevista e procuraremos fazê-la de forma mais clara e objetiva, sem prejuízo às necessidades da pesquisa.

Os benefícios esperados deste estudo estão voltados em propiciar à sociedade critérios de avaliação de política de cotas, sendo a principal contribuição do estudo um aporte teórico-metodológico para realização de avaliações.

Caso a/o senhora/senhor tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos poderá nos contatar: Andreliza Cristina de Souza, sito à Rua Ludgero Pavão, 618, Bairro Neves, Ponta Grossa-Pr, CEP 840202-090, telefones (42) 30275878/999117930, email andrelizacsouza@gmail.com.

Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas devidamente preenchida, assinada e entregue ao(à) Senhor(a).

São Carlos, 03 de março de 2017.

Pesquisador Responsável: Andreliza Cristina de Souza

RG: 84565741

CPF: 03905701928

Tels: 42-999117930/30275878

Andreliza Cristina de Souza

Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos

Endereço: Washington Luiz KM 235

Bairro: Jardim Guanabara

Município: São Carlos – SP

CEP: 13.565-905

Tel: (16)3351-9683

E-mail: cephumanos@ufscar.br

Eu,

—

RG: _____, CPF: _____, tendo sido devidamente esclarecido(a) sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura

_____, ____ de _____ de 2017.

**Apêndice C – Roteiro para entrevista com atores envolvidos na
implantação/implementação**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
Via Washington Luiz, Km. 235 - Caixa Postal 676
Fone/fax: (16) 3351-8356
CEP 13.565-905 – São Carlos - SP – Brasil
e-mail: secppge@power.ufscar.br

**ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM ATORES ENVOLVIDOS NA ADOÇÃO DA
POLÍTICA DE COTAS**

1. Qual cargo a/o senhora/senhor ocupava à época da implantação da política?
2. Quais influências institucionais/sociais levaram à implantação da política de cotas nesta Instituição?
3. Quais eram os objetivos iniciais da política?
4. Houve embates no processo discussão e adoção da política? Quais?
5. O modelo escolhido foi a melhor opção entre outros que poderiam ter sido escolhidos?
Por quê?
6. O projeto foi realizado plenamente? Se não, quais dificuldades foram responsáveis pela execução deficiente?

Apêndice D – Roteiro para entrevista com atores envolvidos na avaliação

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
Via Washington Luiz, Km. 235 - Caixa Postal 676
Fone/fax: (16) 3351-8356
CEP 13.565-905 – São Carlos - SP – Brasil
e-mail: secppge@power.ufscar.br

ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM ATORES ENVOLVIDOS NA AVALIAÇÃO

1. Qual cargo a/o senhora/senhor ocupava à época da implantação da política?
2. Como foi sua participação no processo de avaliação da política?
3. Quais eram as intenções da avaliação?
4. Quais foram as dificuldades encontradas no processo avaliativo?
5. Quais foram as potencialidades do processo avaliativo?
6. Como foi discutido o processo de avaliação da política na Instituição?
7. Quem foram as/os avaliadoras/avaliadores?
8. Elas/es são especialistas?
9. Qual a relação as/os avaliadoras/avaliadores com a política?
10. Foram considerados outros projetos de avaliação?
11. Quais instrumentos de coleta de dados foram utilizados?
12. Quais procedimentos para análise dos dados foram utilizados?
13. Como os resultados da avaliação foram comunicados à população interessada?
14. Qual a relação entre custos e qualidade da avaliação?

ANEXOS

Anexo 1 – Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética da Universidade Federal de São Carlos

UFSCAR - UNIVERSIDADE
FEDERAL DE SÃO CARLOS



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: META-AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COTAS: UM ESTUDO DOS PROCESSOS EM CINCO UNIVERSIDADES ESTADUAIS PARANAENSES

Pesquisador: ANDRELIZA CRISTINA DE SOUZA

Área Temática:

Versão: 3

CAAE: 60564916.1.0000.5504

Instituição Proponente: CECH - Centro de Educação e Ciências Humanas

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 2.008.823

Apresentação do Projeto:

A pesquisa de doutorado que ora se apresenta tem como objeto a avaliação das políticas de cotas de cinco instituições de ensino superior públicas do estado do Paraná. Pretende-se com esta tese realizar uma meta-avaliação das referidas políticas.

Objetivo da Pesquisa:

Segundo as informações da autora:

Objetivo Primário:

Este estudo traz como objetivo geral refletir sobre como processos avaliativos são realizados em diferentes instituições, as semelhanças e diferenças, suas potencialidades e limites, bem como identificar se as avaliações estão evidenciando as conquistas e limitações da política, se estão promovendo melhorias nas políticas para o público alvo e quais os modelos, estratégias e procedimentos mais indicados para esse tipo de avaliação.

Objetivos Secundários:

a) Compreender o papel do Estado na elaboração de políticas e as questões que interferem nos processos decisórios e que determinam, de forma direta ou indireta, a produção de políticas

Endereço: WASHINGTON LUIZ KM 235

Bairro: JARDIM GUANABARA

CEP: 13.565-905

UF: SP

Município: SAO CARLOS

Telefone: (16)3351-9683

E-mail: cephumanos@ufscar.br

Continuação do Parecer: 2.008.823

públicas;

- b) Conhecer a trajetória das políticas afirmativas para acesso ao ensino superior;
- c) Compreender o conceito, o histórico e as tendências do fenômeno avaliativo enquanto instrumento emancipatório e de transformação;
- d) Analisar o processo de discussão, escrita, implantação e implementação das políticas de cotas raciais e/ou sociais que as IES investigadas adotam;
- e) Identificar e analisar nos documentos de implantação a previsão de avaliação das políticas;
- f) Identificar os sujeitos e analisar a participação destes nos processos de avaliação;
- g) Identificar a concepção/perspectiva de avaliação utilizada nos processos avaliativos realizados pelas instituições;
- h) Identificar e analisar os instrumentos de avaliação utilizados pelas instituições.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

A participação nesta pesquisa envolve os seguintes riscos previsíveis à sua pessoa: estresse e desconforto em responder perguntas que envolvem a exposição de acontecimentos institucionais ligados à sua pessoa e/ou o cargo institucional ocupado por vossa senhoria à época. Diante dessas situações, os participantes terão garantidas pausas nas entrevistas, a liberdade de não responder as perguntas quando a considerarem constrangedoras, podendo interromper a entrevista a qualquer momento. Serão retomados nessa situação os objetivos a que esse trabalho se propõe e os possíveis benefícios que a pesquisa possa trazer. Em caso de encerramento das entrevistas por qualquer fator descrito acima, a pesquisadora irá orientá-los(as) e encaminhá-los(as) para profissionais especialistas e serviços disponíveis, se necessário, visando o bem-estar de todos os participantes. Prevemos que o tempo para realização da entrevista será de trinta minutos à uma hora, contudo faremos o possível para minimizar quaisquer desconfortos decorrentes do tempo de entrevista e procuraremos fazê-la de forma mais clara e objetiva, sem prejuízo às necessidades da pesquisa. As Instituições não serão identificadas e os gestores não terão sua identidade divulgada.

Benefícios:

Elaboração de um documento com critérios e diretrizes norteadoras para avaliação de políticas de

Endereço: WASHINGTON LUIZ KM 235

Bairro: JARDIM GUANABARA

CEP: 13.565-905

UF: SP **Município:** SAO CARLOS

Telefone: (16)3351-9683

E-mail: cephumanos@ufscar.br

Continuação do Parecer: 2.008.823

cotas que poderá ser utilizado e recontextualizado de acordo com as necessidades de qualquer Instituição interessada.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa apresenta importância para a área de estudo que se destina ao discutir tal temática no âmbito das políticas de cotas de instituições de ensino superior públicas, discussão está que dará suporte para a discussão nacional.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os termos de apresentação obrigatória foram apresentados e, mais especificamente, o TCLE foi devidamente reformulado.

Recomendações:

Não há recomendações.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Não há pendências.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_793158.pdf	02/03/2017 23:40:10		Aceito
Cronograma	Cronograma.docx	02/03/2017 23:39:29	ANDRELIZA CRISTINA DE SOUZA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Modelo_3.doc	02/03/2017 23:35:48	ANDRELIZA CRISTINA DE SOUZA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto.docx	25/09/2016 21:22:57	ANDRELIZA CRISTINA DE SOUZA	Aceito
Folha de Rosto	Doc_digitalizado.pdf	25/09/2016 21:16:06	ANDRELIZA CRISTINA DE SOUZA	Aceito

Situação do Parecer:

Endereço: WASHINGTON LUIZ KM 235

Bairro: JARDIM GUANABARA

CEP: 13.565-905

UF: SP

Município: SAO CARLOS

Telefone: (16)3351-9683

E-mail: cephumanos@ufscar.br

UFSCAR - UNIVERSIDADE
FEDERAL DE SÃO CARLOS



Continuação do Parecer: 2.008.823

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

SAO CARLOS, 10 de Abril de 2017

Assinado por:
Priscilla Hortense
(Coordenador)

Endereço: WASHINGTON LUIZ KM 235

Bairro: JARDIM GUANABARA

CEP: 13.565-905

UF: SP

Município: SAO CARLOS

Telefone: (16)3351-9683

E-mail: cephumanos@ufscar.br