



XVI COLOQUIO INTERNACIONAL DE  
GESTIÓN UNIVERSITARIA – CIGU

Gestión de la Investigación y Compromiso Social de la Universidad

Arequipa – Perú  
23, 24 y 25 de noviembre de 2016

ISBN: 978-85-68618-02-8

## **REQUISITOS LEGAIS E NORMATIVOS E ORGANIZAÇÃO DIDÁTICO- PEDAGÓGICA DA AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO: ANÁLISE DAS TENDÊNCIAS DE REGULAÇÃO**

**MARCELO RECKTENVALD**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)

[recktenvald@uffs.edu.br](mailto:recktenvald@uffs.edu.br)

**RESUMO:** A Avaliação dos Cursos de Graduação integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, e é utilizada para fins de autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento dos cursos de graduação brasileiros. Seus múltiplos indicadores sofreram adaptações, inclusões e exclusões ao longo do tempo. Este estudo tem como objetivo identificar as tendências da avaliação dos cursos de graduação brasileiros a partir da análise dos critérios de regulação constantes na dimensão de organização didático-pedagógica e em seus requisitos legais e normativos, corpus do trabalho. O método de estudo é qualitativo, baseado na teoria social do discurso, de Norman Fairclough. A análise dos instrumentos indica a tendência de fortalecimento da regulação, por meio da inclusão de indicadores que contemplam, além dos cursos presenciais, os cursos na modalidade ensino à distância, e especificidades de cursos como Direito, Pedagogia e Medicina. Na dimensão organização didático pedagógica, há tendência regulatória de valorização do contexto educacional e estrutura curricular. Quanto aos requisitos legais e normativos, há tendência de valorização das normativas voltadas à educação ambiental, aos cursos superiores em tecnologia e Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Indígena.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tendências. Regulação. Cursos de Graduação.

## 1 INTRODUÇÃO

Existem modelos distintos de avaliação de cursos de graduação, com variações ao longo do tempo e espaço. O modelo de avaliação brasileiro, em vigência desde 2004, é normatizado pela Lei 10.861 e suas derivações. Estudos já realizados sobre essa temática relatam que, nesse modelo, avaliação e regulação articulam-se entre si, e nele coexistem três modalidades, interdependentes e integradas: a Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES), a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG), e o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (ENADE) (RECKTENVALD; SILVEIRA, 2005; RECKTENVALD, 2012).

No caso da ACG, objeto de concentração deste estudo, desde 2004 já foram constituídos diferentes instrumentos de avaliação, um fenômeno típico no processo de amadurecimento do sistema. Obviamente, a construção dos diferentes instrumentos permitiu adaptações, inclusões e exclusões nos critérios, afirmando (e reafirmando) o valor de alguns aspectos em detrimento de outros. Para melhor esclarecimento desta questão, deve-se levar em consideração que a construção de um instrumento de avaliação (a)firma valores. Tal argumento, defendido por Ristoff (1999, p.57), indica que “quando dizemos que avaliar tem a função de (a)firmar valores estamos dizendo também que negamos a suposta neutralidade do instrumento e do processo de avaliação para admitir que eles são sempre resultados de uma concepção impregnada de valores”.

Ao longo de mais de dez anos de SINAES, a ACG já teve, para efeito de regulação de cursos, múltiplos instrumentos. As dimensões avaliadas permaneceram praticamente as mesmas, apenas sofrendo ajustes na nomenclatura: 1) Organização Didático-Pedagógica; 2) Corpo Docente e Tutorial; e 3) Intraestrutura. Contudo, os indicadores, em cada uma destas dimensões, foram sendo alterados, como parte de um processo. Além disso, novas questões foram incluídas, e algumas foram abandonadas.

Deve-se ressaltar que o texto e a prática discursiva presente nos instrumentos, dadas suas características de interação, podem alterar as circunstâncias institucionais dos cursos avaliados, revelando e/ou influenciando mudanças nas suas práticas sociais. Estas mudanças, observadas ou esperadas, configuram-se – e serão tratadas desta forma neste estudo – como tendências de regulação. Neste sentido, a questão norteadora deste artigo é: Considerando os requisitos legais e normativos e a dimensão de organização didático-pedagógica dos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação, quais as tendências de regulação que se podem observar? Esse olhar considera o posicionamento oficial do órgão regulador, a Secretaria de Educação Superior (SESu), por meio dos instrumentos, critérios e pesos estabelecidos pelo INEP, autarquia governamental que executa as ações de regulação que estão sob a responsabilidade da SESu.

O objetivo deste trabalho é identificar as tendências da avaliação dos cursos de graduação brasileiros a partir da análise dos critérios de regulação constantes na dimensão de organização didático-pedagógica e requisitos legais e normativos dos instrumentos oficiais de avaliação dos cursos de graduação.

O método do estudo é qualitativo, baseado na abordagem tridimensional da análise do discurso, proposta por Fairclough (2001), conhecida como teoria social do discurso. Esta abordagem envolve as dimensões de análise: A) lingüística (texto); B) da interação dos processos de produção e interpretação (prática discursiva); e C) das circunstâncias institucionais e organizacionais dos eventos e seus efeitos na prática discursiva (prática social). Esta abordagem, originada na área da lingüística, “se opõe à lingüística formal” (NEVES, 1997, *apud* MAGALHAES, 2005, p.2), configura-se como “uma continuação da lingüística crítica” (WODAK, 2001, *apud* MAGALHAES, 2005, p.2) acrescida do pensamento social e político relevantes para a mudança social (FAIRCLOUGH, 2001; 2003).

O método de análise é descrito com mais detalhes no item 3 deste trabalho.

Para compreensão adequada deste estudo, será apresentado, sucintamente, o referencial teórico acerca das tensões entre regulação e avaliação presentes no SINAES, inclusive na ACG, que é um dos seus componentes. Em seguida, será apresentado o delineamento metodológico utilizado, com base na teoria social do discurso, que é uma das vertentes da análise crítica do discurso. Neste ponto, também será esclarecida a definição do *corpus*. Os resultados da análise são apresentados em seguida. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais.

## 2 AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO

A avaliação de cursos superiores é uma prática adotada no mundo inteiro, baseada em múltiplos modelos, os quais são selecionados ou desenvolvidos pelos órgãos reguladores dos sistemas educacionais de seus países. Este processo, que envolve avaliação e regulação, é “plurirreferencial, semanticamente plural, dotado pois de múltiplos sentidos e interesses distintos e contraditórios” (DIAS SOBRINHO; RISTOFF, 2002, p.40).

As tensões entre regulação e emancipação não podem ser, de modo algum, consideradas novidade no âmbito da avaliação da educação superior. De fato, elas compõem uma realidade persistente, mesmo em meio à evolução conceitual dos termos, considerados dicotômicos entre si. Se, por um lado, a avaliação emancipatória se propõe a promover ações pelas quais os sujeitos envolvidos em uma ação educacional “escrevam a sua própria história e gerem as suas próprias alternativas de ação” (SAUL, 1988, p.61), por outro lado, a regulação apresenta uma lógica intervencionista, pela qual um Estado (ou outro agente externo) impõe critérios e dimensões a serem cumpridos pelos sujeitos, objetivando a “garantia da qualidade da educação superior” (QUEIROZ, 2011, p.9).

No caso da educação superior brasileira, até o ano de 2004, o Estado praticava uma avaliação de caráter regulatória. Esse modelo, de acordo com Recktenvald e Silveira (2005), tinha alguns ícones de regulação e outros de avaliação. Como ícones de regulação, existia o Exame Nacional de Cursos (ENC), chamado empiricamente de “provão”, a Avaliação das Condições de Ensino (ACE), que era o procedimento utilizado pelo Ministério de Educação (MEC) para o reconhecimento ou renovação dos cursos de graduação, e a Avaliação Institucional (AI), responsável pela verificação das condições gerais de funcionamento dos estabelecimentos de educação superior. Como ícone de avaliação, existia o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) (BRASIL, 1994), reconhecido em nível governamental, porém não incentivado.

Cabe destacar que o processo de regulação governamental sempre foi acompanhado de críticas quanto à metodologia. A maior parte das críticas recebidas referia-se, mais especificamente, ao ENC, sob alegações deste não ser coerente com o PAIUB. Isto porque, o ENC, de forma geral, representou uma iniciativa governamental para avaliar os resultados do processo de ensinar e aprender nos cursos de graduação, aplicado na forma de um exame aos formandos do período de 1996 a 2003. O PAIUB, por sua vez, foi desenvolvido a partir dos anseios das universidades, podendo ser entendido como um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico e de prestação de contas das IES à sociedade, constituindo-se em uma ferramenta para o planejamento da gestão e do desenvolvimento da educação superior. Para Ristoff (1999, p.52), os seus princípios emancipatórios, implícitos no texto, consideram a globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não punição ou premiação, adesão voluntária, legitimidade, e continuidade. Tais princípios, por obviedade, eram considerados conflitantes com a política de regulação do “trio AI-ENC-ACE” (RECKTENVALD, 2012).

Nesse ambiente de tensões que se estabeleceu, em 2004, um amplo sistema de

avaliação, denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com a incumbência de integrar as iniciativas desarticuladas – regulação e avaliação – em um único sistema, que propunha somar os esforços de avaliação das instituições de educação superior (IES) com os esforços governamentais de regulação (RECKTENVALD; SILVEIRA, 2005).

Em síntese, o SINAES compreende três modalidades de instrumentos, cujos componentes principais são a Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES) – composto pela auto-avaliação e avaliação externa, a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG), foco deste estudo, e a Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE) (BRASIL, 2004, p.4-5).

De acordo com Barreyro e Rothen (2006, p.971), “o SINAES é o resultado da acumulação e da metamorfose”, pois “os três pilares que constituem o Sistema atualmente são derivados das experiências anteriores”. Neste sentido, o SINAES é “produto de valores e paradigmas divergentes: a visão formativa/emancipatória do PAIUB, fundada na participação e na autonomia institucional, a visão somativa da Avaliação das Condições de Ensino e o mecanismo de ranking do Provão” (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p.971).

Na visão de Ristoff e Giolo (2006), o SINAES pode ser considerado um sistema integrativo, pois além de integrar os instrumentos de avaliação, estes aos de informação e também os próprios espaços de avaliação do MEC, e a autoavaliação à avaliação externa, “articula, sem confundir, avaliação e regulação” e “propicia coerência entre avaliação e os objetivos e a política para a educação superior” (RISTOFF; GIOLO, 2006, p.198).

Esse posicionamento de Ristoff e Giolo (2006, p.198), especialmente no aspecto de que o SINAES, “articula, sem confundir, avaliação e regulação” são questionáveis. Na verdade, “apesar de existirem princípios formativos e emancipatórios no escopo teórico do SINAES, a lógica intervencionista da regulação imposta pelo Estado denuncia que as tensões ainda estão longe do fim” (RECKTENVALD, 2012, p.114).

As tensões relatadas também se aplicam, evidentemente, à ACG, foco deste estudo. A ACG é um dos componentes do SINAES, e tem por objetivo a identificação das condições de ensino oferecidas aos estudantes, mais especificamente por meio da regulação das dimensões: 1) Organização Didático-Pedagógica; 2) Corpo Docente e Tutorial; e 3) Intraestrutura. Trata-se de um instrumento de acreditação, uma vez que é o responsável pelas autorizações, reconhecimentos e renovações de reconhecimentos dos cursos de graduação (RECKTENVALD, 2012).

O órgão que conduz todo o processo de avaliação do SINAES é o INEP, “produzindo indicadores e um sistema de informações que subsidia tanto o processo de regulamentação, exercido pelo MEC, como garante transparência dos dados sobre qualidade da educação superior a toda sociedade” (INEP, 2014, n.p.).

De acordo com o INEP (2014), os instrumentos que subsidiam a produção de indicadores de qualidade e os processos de avaliação de cursos são o ENADE e as avaliações *in loco* realizadas pelas comissões de especialistas, cadastrados em um banco de avaliadores. Os instrumentos que serão analisados neste trabalho são utilizados por esses especialistas avaliadores, em suas avaliações *in loco*.

O ENADE, além de avaliar o desempenho agregado dos estudantes, subsidia informações para as avaliações *in loco* da ACG. Ao compor instrumentos de diferentes dimensões, o INEP promove uma triangulação entre ENADE, ACG e AVALIES, uma vez que os conceitos de uma modalidade de avaliação ajudam a compor o conceito da outra modalidade. No caso da interlocução entre conceitos do ENADE e ACG, por exemplo, um conceito 5 no ENADE de um curso reconhecido permite suspensão das visitas *in loco* na ACG.

Como o SINAES prevê, no âmbito da regulação dos seus cursos de graduação, que os mesmos sejam avaliados periodicamente, submetem-se, portanto, às seguintes modalidades de

avaliação:

**Para autorização:** Essa avaliação é feita quando uma instituição pede autorização ao MEC para abrir um curso. Ela é feita por dois avaliadores, sorteados entre os cadastrados no Banco Nacional de Avaliadores (BASis). Os avaliadores seguem parâmetros de um documento próprio que orienta as visitas, os instrumentos para avaliação *in loco*. São avaliadas as três dimensões do curso quanto à adequação ao projeto proposto: a organização didático-pedagógica; o corpo docente e técnico-administrativo e as instalações físicas.

**Para reconhecimento:** Quando a primeira turma do curso novo entra na segunda metade do curso, a instituição deve solicitar seu reconhecimento. É feita, então, uma segunda avaliação para verificar se foi cumprido o projeto apresentado para autorização. Essa avaliação também é feita segundo instrumento próprio, por comissão de dois avaliadores do BASis, por dois dias. São avaliados a organização didático-pedagógica, o corpo docente, discente, técnico-administrativo e as instalações físicas.

**Para renovação de reconhecimento:** Essa avaliação é feita de acordo com o Ciclo do Sinaes, ou seja, a cada três anos. É calculado o Conceito Preliminar do Curso (CPC) e aqueles cursos que tiverem conceito preliminar 1 ou 2 serão avaliados *in loco* por dois avaliadores ao longo de dois dias. Os cursos que não fazem ENADE, obrigatoriamente terão visita *in loco* para este ato autorizado.

### 3 DELINEAMENTO METODOLÓGICO: ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO

Este estudo configura-se como uma apreciação crítica dos instrumentos de regulação, lançando mão de um recurso oriundo da linguística, a análise crítica do discurso (ACD). Conforme mencionado anteriormente, esta abordagem “se opõe à linguística formal” (NEVES, 1997, *apud* MAGALHAES, 2005, p.2), configura-se como “uma continuação da linguística crítica” (WODAK, 2001) acrescida do pensamento social e político relevantes para a mudança social (FAIRCLOUGH, 2001; 2003).

Neste sentido, a análise do discurso não pode ser considerada somente uma teoria, mas também, como defende Fairclough (2001), um método que retrata e impulsiona as mudanças sociais, em contraposição às posições hegemônicas de dominação. Wodak (2003) lembra que esse tipo de análise se interessa pela relação que há entre a linguagem e o poder, atentando para as relações de dominação, discriminação, poder e controle, especialmente na forma como elas se manifestam através da linguagem. Nessa perspectiva, a linguagem é um meio de dominação e de força social, servindo para legitimar as relações de poder estabelecidas institucionalmente (WODAK, 2003).

Diante disto, este delineamento metodológico revela-se adequado para este estudo, uma vez que a SISu, por meio do INEP, é um órgão regulador que exerce poder sobre as instituições e seus cursos. A manifestação de poder é óbvia, pois o INEP detém a competência legal para credenciar ou descredenciar instituições, autorizar cursos, reconhecê-los, renovar seu reconhecimento, ou, se for o caso, extingui-los. E faz tudo isso com base em critérios que ele mesmo determinou, constantes em instrumentos desenvolvidos para esse fim, e afere por meio de avaliações *in-loco*. Este estudo não ingressará na discussão da legitimidade do INEP em efetuar estas coisas, mas simplesmente o identifica como órgão executor das políticas públicas de avaliação e regulação, assumindo, desta forma, uma posição hegemônica frente às instituições de educação superior. Neste sentido, os instrumentos ditos de avaliação, são, na verdade, instrumentos de regulação. Os indicadores inseridos nos instrumentos apontam os elementos requeridos das instituições para a oferta de vagas em seus cursos. Assim, é importante compreender as intenções ideológicas contempladas pelo instrumento, que estão além da linguística formal.

A análise crítica do discurso “estuda textos e eventos em diversas práticas sociais, propondo uma teoria e um método para descrever, interpretar e explicar a linguagem no

contexto sociohistórico” (MAGALHÃES, 2005, p.3).

A abordagem tridimensional de Fairclough (2001, 2003) é particularmente interessante como método desta análise, pois reconhece a importância dos modelos tradicionais de análise do discurso, mas atinge um patamar mais sólido de crítica ao envolver a teoria social na análise linguística. Portanto, para além do texto, observa-se também a prática discursiva e a prática sociocultural.

De acordo com Fairclough (2001, p.90), “os indivíduos usam uma língua de formas imprevisíveis, de acordo com seus desejos e suas intenções”. Este pensamento, que não traz nada novo frente à abordagem clássica da análise do discurso, toca no ponto de partida de todo esse desenvolvimento teórico da análise crítica, que deu origem à teoria social do discurso. Na verdade, “a dimensão “texto” cuida da análise linguística de textos” (FAIRCLOUGH, 2001, p.22).

Portanto, na abordagem tridimensional de Fairclough (2001, 2003), o **texto** é uma das dimensões do discurso. Os textos afirmam e reafirmam juízos de valor não explícitos, carregados de posicionamentos ideológicos dos sujeitos (seja de um autor, pesquisador, relator ou, como é o no caso deste estudo, de um órgão de regulação) em detrimento da neutralidade. Neste sentido, nem mesmo a omissão de um texto indica neutralidade, uma vez que o que não é dito também carrega consigo algum significado.

A outra dimensão do discurso é **prática discursiva**. A prática discursiva envolve os processos de interação na produção e interpretação do texto, não como uma prática individual, mas moldada socialmente (FAIRCLOUGH, 2001, 2003). O posicionamento epistemológico da prática discursiva é dialético. “Os processos constitutivos do discurso devem ser vistos, portanto, em termos de uma dialética, na qual o impacto da prática discursiva depende de como ela interage com a realidade pré-constituída” (FAIRCLOUGH, 2001, p.87). Este ponto deve ser enfatizado no presente estudo, uma vez que a prática discursiva presente nos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação, dadas suas características de interação, podem alterar as circunstâncias institucionais dos cursos avaliados, revelando e/ou influenciando mudanças nas suas práticas sociais.

Por fim, a terceira dimensão trata da **prática social**, focada nas circunstâncias institucionais e organizacionais do evento e seus efeitos na prática discursiva, portanto, o contexto e sua relevância na transformação social dos sujeitos.

Magalhães (2005, p.3) indica o “estudo da linguagem como prática social” e reafirma a concepção de Downes (1984), apresentada na obra de Fairclough (2001, p.90), pela qual a variação no uso de linguagem é sistemática e acessível ao estudo científico e que aquilo que o torna sistemático é sua correlação com variáveis sociais: a língua varia de acordo com a natureza da relação entre os participantes em interações, o tipo de evento social, os propósitos sociais das pessoas na interação, e assim por diante.

Os discursos são históricos e só podem ser entendidos se em referência a seus contextos (FAIRCLOUGH, 2003). Para Wodak, *apud* Meyer (2003, p.37), o contexto em que o discurso é analisado precisa ser adequadamente explicado, “já que explicitamente inclui elementos sociopsicológicos, políticos e ideológicos e, portanto, postula um procedimento interdisciplinar”. A proposta central de Fairclough (2001) volta-se às relações entre o discurso, poder e hegemonia, com vistas à mudança social e valoração da identidade dos sujeitos. Nesta lógica, “o discurso só pode significar um conjunto de valores socialmente contruídos, que implicam inevitavelmente a ideologia” (WIDDOWSON, 2000, *apud* MAGALHÃES, 2005, p.5). Ou, na visão de Caldas-coulthard e Coulthard, *apud* Magalhães (2005), “a análise de discurso crítica é essencialmente política em seu propósito, com seus praticantes agindo sobre o mundo para transformá-lo”. Talvez esse seja o motivo da escolha do título de uma das obras de Fairclough (2001) ter sido “Discurso e mudança social”.

Por fim, cabe explicitar a definição do *corpus* da análise. Utilizou-se o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância, versão de maio de 2012, na íntegra, acrescido apenas dos indicadores dos instrumentos anteriores (versões de fevereiro/2012, Setembro/2010 e Dezembro/2008), com recorte da dimensão de organização didático-pedagógica e requisitos legais e normativos. A utilização dos instrumentos anteriores se faz necessária para evidenciar tendências de regulação, que se evidenciam pela inclusão ou exclusão de indicadores, ou pela alteração de algum critério. Como existem indicadores que permaneceram inalterados ao longo dos anos, não precisam ser exaustivamente analisados, por uma questão óbvia: eles não representam tendências. Claro que, pelo fato de constarem nos instrumentos, os indicadores estáticos são considerados aspectos a serem cumpridos pelos cursos, e são relevantes para o órgão regulador. Portanto, trata-se de um discurso que reafirma a posição hegemônica da SISu e INEP. O *corpus* será utilizado para análise da prática discursiva e do texto, se for o caso. No entanto, para a explicação da prática social, que integrará este trabalho, não será possível restringir ao *corpus*, mas será necessário evocar toda construção histórica do SINAES, as identidades sociais dos sujeitos envolvidos e detalhamentos socioculturais, o que não seria possível com um *corpus* limitado.

### 3 RESULTADOS DA ANÁLISE

O ponto de partida da análise está no comparativo da quantidade de indicadores constantes em cada dimensão avaliada, inclusive os requisitos legais e normativos. Embora o foco deste estudo esteja restrito à dimensão organização didático-pedagógica e aos requisitos legais e normativos, é importante esse olhar no todo do instrumento, para a identificação de tendências genéricas. A análise considera três momentos dos instrumentos, a saber, os anos de 2008, 2010 e 2012. No caso do ano 2012, apesar de existirem duas versões do instrumento (uma em fevereiro e outra em maio), o número de indicadores é igual em ambos os instrumentos, não havendo necessidade de considerá-los individualmente. A tabela a seguir sintetiza a evolução na quantidade de indicadores, por dimensão, ao longo desses anos:

**Tabela 1: Evolução na quantidade de indicadores dos instrumentos de ACG**

	2008	2010	2012
<b>Dimensão 1: Organização Didático-Pedagógica (ODP)</b>	12	14	22
<b>Dimensão 2: Corpo Docente e Tutorial (CDT)</b>	13	18	20
<b>Dimensão 3: Infraestrutura (I)</b>	10	10	21
<b>Requisitos Legais e Normativos (RLN)</b>	7	10	13

**Fonte:** elaborado pelo autor

Apesar da análise não adentrar ainda no texto ou na prática discursiva dos indicadores dos instrumentos, um olhar para a sua quantidade é importante, pois indica em quais dimensões há maior ou menor rigor de regulação. Isto, no entendimento deste pesquisador, revela indícios das tendências de regulação. É evidente que, para cumprir o objetivo deste trabalho, se fará, mais a frente, uma análise dos textos e da prática discursiva da dimensão proposta. O aumento no quantitativo de indicadores do instrumento de avaliação dos cursos de graduação de 2010 é explicado pela inclusão dos cursos da modalidade de Ensino à Distância (EAD) no mesmo instrumento. Neste caso, a alteração quantitativa de indicadores específicos para cursos da modalidade presencial não é alterado. As modificações observadas são, em síntese, dois indicadores na dimensão 1, inclusão de cinco indicadores na dimensão 2, e três requisitos legais e normativos. Todos, por sinal, são específicos para EAD.

Um olhar da análise crítica do discurso poderia explicar esse fenômeno pela inclusão de texto na prática discursiva, para atender às mudanças de uma prática social que já havia se materializado. Em outras palavras, com a ampliação de vagas EAD, neste período existiam muitos cursos EAD a serem autorizados, reconhecidos, e alguns já em vias de renovação de reconhecimento. Observe-se o aumento de vagas nas matrículas em EAD no Brasil, que em 2004 eram apenas 59.611 matrículas, saltaram para 727.961 em 2008 e para 1.113.850 em 2012 (SATHLER, 2014). Isso culminou no estabelecimento de regras específicas, emitidas pelo órgão de regulação, e sua inserção no instrumento utilizado pelos avaliadores *in loco*. Em síntese, havia no Brasil, como parte de uma política de Governo, uma demanda reprimida de cursos EAD a serem avaliados, sem que houvesse um banco de avaliadores especificamente voltado a esse fim. Neste caso, a solução encontrada parte da mudança social, precisou ser incorporada no discurso oficial dos órgãos de regulação, o que se fez pela inclusão de critérios em instrumentos já existentes.

Já os instrumentos de 2012 tiveram significativo aumento nos indicadores, aproximadamente de 46% frente a 2010, e aproximadamente 81% frente a 2008. A dimensão que mais teve acréscimo de indicadores foi a dimensão 3 (Infraestrutura), de 10 para 21 indicadores. Em segundo lugar, foi a dimensão 1 (organização didático-pedagógica). Depois vem os requisitos legais e normativos, e, também com aumento, porém mais modesto, a dimensão 2 (corpo docente e tutorial).

Quanto aos pesos das dimensões, permaneceram inalteradas nos instrumentos. A diferença é que para fins de autorização de curso, a dimensão 3 (infraestrutura) tem peso de 40% e as outras dimensões, 30% cada. Já nos casos de reconhecimentos e renovações de reconhecimento, o peso maior, de 40%, se desloca para a dimensão 1 (organização didático-pedagógica), e 30% para as outras dimensões. Os requisitos legais e normativos, por sua vez, não fazem parte do cálculo do conceito de avaliação, e serão tratados após a análise da dimensão organização didático-pedagógica, que este estudo propôs como corpus.

Antes de passar para a análise textual, apoiada na prática discursiva e social, por meio do *corpus* de análise, é preciso identificar os sujeitos sociais diretamente envolvidos no processo de regulação. As relações existentes entre esses sujeitos interferem nos processos de produção e interpretação, e o resultado disso é a atribuição de conceitos aos cursos, calculados via sistema, porém a partir das informações assinaladas nos instrumentos. Isso é, basicamente, um processo interpretativo dos avaliadores. Eis os principais sujeitos sociais:

**INEP:** responsável pelas avaliações e emissão do conceito dos cursos. É o órgão que estabelece as regras, cria e atualiza os instrumentos, responde pela execução da regulação da qualidade dos cursos. Tem sua atuação vinculada à SESu, que é, oficialmente, o órgão de regulação da educação superior brasileira.

**As instituições educacionais:** Nas instituições de educação superior (IES) que estão abrangidos os cursos de graduação. A consideração da instituição de educação superior, e não os cursos, como sujeitos sociais receptores da avaliação/regulação justifica-se pela abrangência da análise dos indicadores. Os indicadores avaliados pelas comissões *in-loco* consideram, por exemplo, o Plano de Desenvolvimento Institucional, que é institucional e não restrito ao curso, e a partir disso, preenchem a contextualização da IES e a contextualização do curso. Além disso, existem categorias diferentes de instituições, e categorias diferentes de cursos de graduação. No caso das instituições, existem as universidades e centros universitários, que não precisam autorização do MEC para ofertar novos cursos – com algumas exceções, como por exemplo, cursos de Medicina e Engenharias – e as faculdades, que dependem de autorização prévia para ofertas. O detalhamento destas diferenças não será feito neste trabalho.

**Avaliadores:** Os avaliadores são professores cadastrados no Banco de Avaliadores (BASis), regulamentado pela Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006. De acordo com a portaria, os



avaliadores devem ter: titulação mínima de doutor; efetiva produção acadêmica e intelectual nos cinco anos imediatamente anteriores à seleção, comprovada através de currículo “Lattes”; reputação ilibada; não ter pendências junto às autoridades tributárias e previdenciárias; e disponibilidade para participação em pelo menos três avaliações anuais (BRASIL, 2006). Os avaliadores do BASis são, ao mesmo tempo, professores em alguma IES (instituições estas que são objeto de avaliação institucional e/ou de cursos), e agentes de regulação do INEP. Via de regra, seus trabalhos de avaliação ocorrem em estados diferentes do seu domicílio profissional.

O passo seguinte volta-se ao texto da dimensão organização didático-pedagógica do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação, presencial e à distância, datado de maio de 2012. Em um primeiro momento, foram identificados e listados os indicadores de cada dimensão. No caso da dimensão Organização Didático-Pedagógica, o instrumento contempla 22 indicadores. O instrumento apresenta os pesos atribuídos às três dimensões, e os requisitos legais e normativos, itens considerados essencialmente regulatórios e que não fazem parte do conceito da avaliação. Os conceitos variam de 1 a 5, sendo que o conceito 1 é atribuído quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito NÃO EXISTENTE, 2 quando o conceito é INSUFICIENTE, 3 quando o conceito é SUFICIENTE, 4 quando o conceito é MUITO BOM (ou MUITO BEM), e 5 quando o conceito é EXCELENTE.

Para identificar as tendências regulatórias da dimensão, é necessário confrontar o instrumento mais recente com os instrumentos anteriores. É importante esclarecer que a edição de maio de 2012 traz pequenas correções em relação ao instrumento anterior, datado de fevereiro de 2012, impossibilitando perceber tendências. Portanto, é apropriado que se tome como base para o confronto documental outro instrumento, anterior a este, datado de setembro de 2010 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010), o qual é, na verdade, apenas uma revisão do instrumento original, de dezembro de 2008. Mesmo assim, sendo apenas uma revisão do anterior, o instrumento de dezembro de 2008 será considerado na análise. A presença ou ausência de indicadores será levada em consideração como parte da intencionalidade do discurso, em que o dito e o não dito (ou escrito e não escrito) carregam consigo significados. Essas mudanças do discurso no tempo, carregadas de intencionalidades, revelam tendências de regulação.

Como o instrumento é abrangente e extenso, a análise da dimensão proposta e dos requisitos legais e normativos são realizados em quadros, elaborados a partir do instrumento de maio de 2012. Como base, parte-se do último instrumento, e em seguida, é comparado com os instrumentos anteriores, sendo que para cada indicador será feita uma análise da sua mudança textual ao longo dos anos. O instrumento prevê certa flexibilidade em sua aplicação, uma vez que alguns dos indicadores não são aplicáveis a todos os tipos de cursos, porém preserva-se a especificidade de aplicação alinhada às Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) e aos projetos pedagógicos (PPC's). Este é o caso dos itens 1.8, 1.9 e 1.10, por exemplo. Outros indicadores são restritos aos cursos à distância (ou presenciais que ofertem parte de sua carga horária à distância, em conformidade à Portaria 4.059/2004), como se pode observar nos itens 1.13, 1.15 e 1.16. Além disso, se podem citar os indicadores específicos para licenciaturas, como o caso do item 1.19. Por fim, também existem indicadores que são obrigatórios para os cursos de Medicina, e não se aplicam aos demais cursos que não tenham contemplado tal especificidade no seu PPC. É o caso dos indicadores 1.20, 1.21 e 1.22.

Antes de ingressar na análise dos indicadores, é necessário apresentar um conceito, proposto por este trabalho, para explicar a variação de valor de um atributo, numa lógica de compensação de pesos. Trata-se do **paradoxo trade-off de indicadores**: na medida em que um órgão regulador insere novos indicadores em uma dimensão com percentual fixo, os demais indicadores, anteriormente presentes no instrumento são matematicamente enfraquecidos. Trata-se de um paradoxo, uma vez que o órgão regulador não tem, via de

regra, a intenção de dizer que aquele indicador é menos importante do que já era, mas sim de dizer que outros indicadores também são importantes. Contudo, na prática, reflete uma escolha em fortalecer um aspecto em detrimento de outros.

A seguir, consta o quadro de análise:

Indicador	Análise
1.1 Contexto educacional	Indicador não consta nos instrumentos de 2010 e 2008. Essa inclusão no instrumento de 2012 revela preocupação do órgão regulador quanto ao contexto educacional, sendo que o conceito máximo no indicador é atribuído “quando o PPC contempla, de maneira <b>excelente</b> , as demandas efetivas de natureza econômica e social” (BRASIL, 2012b). Trata-se de tendência de valorização do indicador.
1.2. Políticas institucionais no âmbito do curso	Indicador presente nos instrumentos de 2008 (1.1) e 2010 (1.1), mas teve seu texto modificado no instrumento de 2012. Nos instrumentos anteriores, a ênfase estava na “articulação entre a gestão institucional e a gestão do curso; e a implementação das políticas institucionais para o curso, constantes do PDI, estão implementadas de forma excelente” (BRASIL, 2010, p.2). O instrumento de 2012 é mais claro neste sentido, citando ensino pesquisa e extensão. O conceito de excelência é atribuído “quando as políticas institucionais de ensino, de extensão e de pesquisa (esta última, quando for o caso) constantes no PDI estão previstas/implantadas, de maneira excelente, no âmbito do curso” (BRASIL, 2012b, p.3). Neste indicador, há tênue tendência de desvalorização, em virtude do paradoxo <i>trade-off</i> .
1.3. Objetivos do curso	Indicador presente nos instrumentos de 2008 (1.4) e 2010 (1.4). Teve seu texto modificado no instrumento de 2012. Nos instrumentos anteriores, a ênfase do texto era nos compromissos, mas fazia menção aos compromissos institucionais em relação ao ensino, à pesquisa e à extensão (BRASIL, 2008; 2010). Já o texto do instrumento de 2012 indica conceito 5 “quando os objetivos do curso apresentam <b>excelente</b> coerência, em uma análise sistêmica e global, com os aspectos: perfil profissional do egresso, estrutura curricular e contexto educacional” (BRASIL, 2012b, p.3). Além disso, o texto do instrumento de 2008 reforça o valor do indicador com a inclusão da expressão “Indicador de destaque” (BRASIL, 2008, p.3). No instrumento de 2010 essa observação aparece em maiúsculo e negrito. Em 2010, portanto, o indicador foi triplamente destacado: Primeiro, pelo significado da expressão “ <b>INDICADOR DE DESTAQUE</b> ” (BRASIL, 2010, p.3). Segundo, pela utilização de caixa alta. Terceiro, pela formatação em negrito. Caixa alta e negrito, neste caso, sugerem ênfase no indicador. Em 2012 esse destaque não aparece. Também neste indicador há tendência de tênue desvalorização decorrente do paradoxo <i>trade-off</i> .
1.4. Perfil profissional do egresso	Indicador aparece em todos os instrumentos. Os textos de 2008 e 2010 utilizam a expressão “atendimento ao perfil do egresso proposto” (BRASIL, 2008, 2010), enquanto o texto de 2012 utiliza a terminologia “competências do egresso” (BRASIL, 2012b, p.4). Esta substituição de termos ocorre em virtude do alinhamento do instrumento às Diretrizes Curriculares Nacionais, que utilizam o termo competências com frequência. Verifica-se neste indicador a tendência de tênue desvalorização decorrente do paradoxo <i>trade-off</i> .
1.5. Estrutura curricular (Considerar como critério de análise também a pesquisa e a extensão, caso estejam contempladas no PPC)	O texto do instrumento de 2012 é o seguinte: “Quando a estrutura curricular prevista/implantada contempla, de maneira <b>excelente</b> , em uma análise sistêmica e global, os aspectos: flexibilidade, interdisciplinaridade, compatibilidade da carga horária total (em horas), articulação da teoria com a prática e, nos casos de cursos a distância, mecanismos de familiarização com essa modalidade” (BRASIL 2012b, p.4). Este indicador não aparece nas edições anteriores do instrumento. Portanto, sua inclusão indica tendência de valorização da estrutura curricular como tendência de regulação, inclusive apontando para a indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão.
1.6. Conteúdos curriculares	Indicador presente em todos os instrumentos. Na edição de 2008 (indicador 1.7) aparece em destaque, com a expressão, desta vez em negrito, “ <b>indicador de destaque</b> ”. Na versão de 2010 (indicador 1.7), além do texto e negrito, aparece novamente a caixa alta na expressão. No instrumento de 2012 a expressão é retirada. As versões anteriores do texto requerem conteúdos “relevantes, atualizados e coerentes com os objetivos do curso e com o perfil do egresso”, além de “dimensionamento da carga horária (...) e atividades extraclasse” (BRASIL, 2008, p.4; 2010, p.5). No instrumento de 2012 não aparece preocupação com atividades extraclasse e relevância, mas são mencionados “atualização, adequação das cargas horárias (em horas) e adequação da bibliografia” (BRASIL, 2012b, p.4). A desvalorização tênue do paradoxo <i>trade-off</i> também afeta esse indicador.

1.7. Metodologia	Indicador presente em todos os instrumentos, afetado pelo paradoxo <i>trade-off</i> . O texto do instrumento de 2012 enfatiza a coerência das atividades pedagógicas com a metodologia prevista/implantada. Os textos anteriores são mais amplos, e voltam-se ao comprometimento da metodologia “com o desenvolvimento do espírito científico e com a formação de sujeitos autônomos e cidadãos” (BRASIL, 2008, p.4; 2010, p.5). Contudo, isto não pode ser considerado um descaso da metodologia com a formação cidadã, uma vez que seria mais lógico se tais elementos constassem na dimensão dos conteúdos curriculares. Neste aspecto, houve acerto na correção textual do indicador.
1.8. Estágio curricular supervisionado	No instrumento de 2012, o melhor conceito é obtido “quando o estágio curricular supervisionado previsto/implantado está regulamentado/institucionalizado, de maneira <b>excelente</b> , considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: carga horária, previsão/existência de convênios, formas de apresentação, orientação, supervisão e coordenação” (BRASIL, 2012b, p.5). Nos instrumentos anteriores, a dimensão 1.11 trata do indicador. O critério, nesses instrumentos, privilegia a programação do estágio na matriz curricular do curso, sua realização nos dois últimos anos do curso, adequação dos locais e supervisão. Portanto, a tendência é de flexibilização do estágio no que diz respeito ao momento do curso em que será realizado, e inserção de questões normativas (convênios). Neste indicador, se analisado isoladamente, também se aplicaria o paradoxo de <i>trade-off</i> . No entanto, é necessário mencionar que o estágio curricular supervisionado era um dos aspectos legais e normativos exigidos nos instrumentos de 2008 e 2010, mas não consta nesta categoria nos instrumentos de 2012.
1.9. Atividades complementares	Este indicador considera a previsão e implantação das atividades complementares “regulamentadas/ institucionalizadas, (...) considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: carga horária, diversidade de atividades e formas de aproveitamento” (BRASIL, 2012b, p. 5). Os instrumentos anteriores apenas consideravam sua existência, sem prever regulamentação para isso. Portanto, o indicador tem tênue desvalorização <i>trade-off</i> em virtude dos pesos, mas o texto amplia as exigências dos cursos para assegurar o conceito almejado. Portanto, há uma tendência regulatória percebida nesse indicador.
1.10. Trabalho de conclusão de curso (TCC)	Indicador presente apenas no instrumento de 2012, o que caracteriza uma tendência regulatória. É possível obter um conceito 5 “quando o trabalho de conclusão de curso previsto/implantado está regulamentado/institucionalizado, de maneira <b>excelente</b> , considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: carga horária, formas de apresentação, orientação e coordenação” (BRASIL, 2012b, p. 6). Nos instrumentos de 2010 e 2008 esse item fazia parte dos requisitos legais e normativos. Trata-se, portanto, da transformação de um item legal normativo em indicador, configurando a tendência de valorização do indicador. Por outro lado, há flexibilidade no instrumento para que o avaliador assinale “Não se aplica”, uma vez que existem cursos que não contemplam TCC no seu PPC, e suas diretrizes curriculares nacionais não prevêm obrigatoriedade do TCC.
1.11. Apoio ao discente	Indicador que teve sua nomenclatura alterada, e aglutinou, em um único item, indicadores de iniciativas distintas dos instrumentos anteriores. Há um certo alinhamento entre o apoio discente dos instrumentos de 2012 e o “atendimento ao discente” dos instrumentos de 2008 (1.9) e 2010 (1.9). No texto do critério, em todos os instrumentos, mencionam-se atendimento extraclasse, apoio psicopedagógico e atividades de nivelamento. No instrumento de 2012, porém, exige-se ainda apoio para “participação em centros acadêmicos e em intercâmbios” (BRASIL, 2012b, p.6). Essa inclusão textual no critério representa a aglutinação do indicador “estímulo às atividades acadêmicas” dos instrumentos de 2010 e 2008 ao indicador apoio discente. Além disso, um item específico de EAD que constava no instrumento de 2010, a “Familiarização com a metodologia em EAD/Programa de nivelamento/Outros” (1.9a), também é avaliado agora pelo mesmo indicador. Observa-se neste item uma forte tendência de enfraquecimento da regulação.
1.12. Ações decorrentes dos processos de avaliação do curso	O texto desta dimensão envolve as <b>ações decorrentes dos processos de avaliação</b> do curso, na versão de 2012, enquanto os instrumentos anteriores (no indicador 1.2) consideravam apenas a autoavaliação do curso. O último instrumento é mais incisivo nas ações formativas, em detrimento da mera existência de processos de autoavaliação. Os instrumentos de 2008 e 2010 já mencionavam nos textos dos conceitos a importância das ações, mas não no texto do indicador. Neste sentido, a alteração textual sugere que o órgão de regulação quer reforçar esse ponto. O indicador também é afetado pelo paradoxo <i>trade-off</i> .
1.13. Atividades de tutoria	Indicador presente nos instrumentos de 2012 e 2010, ausente no instrumento de 2008. Válido somente para cursos à distância e os presenciais que ofertam até 20% da carga horária do

	curso na modalidade à distância. O conceito 5 é obtido “quando as atividades de tutoria previstas/implantadas atendem, de maneira <b>excelente</b> , às demandas didático-pedagógicas da estrutura curricular” (BRASIL, 2012b, p.7). Apesar do paradoxo <i>trade-off</i> , há uma tendência de inclusão de critérios de regulação para atender plenamente a modalidade de cursos EAD.
1.14. Tecnologias de informação e comunicação – TICs – no processo ensino-aprendizagem	Neste indicador, da mesma forma que no anterior, há uma tendência de inclusão de critérios de regulação para atender demandas qualificadas no que tange à informação e comunicação. Este indicador não estava presente no instrumento de 2008, foi inserido no de 2010 exclusivamente para EAD, e foi ampliado para todas as modalidades de curso em 2012. Há uma tendência textual de valorização do indicador, em que se percebe sua intenção, mas não é acompanhada matematicamente em virtude do paradoxo <i>trade-off</i> . O melhor conceito é obtido “quando as tecnologias de informação e comunicação (TICs) previstas/implantadas no processo de ensino-aprendizagem permitem executar, de maneira <b>excelente</b> , o projeto pedagógico do curso” (BRASIL, 2012b, p.7).
1.15. Material didático institucional	Indicador inserido nos instrumentos a partir de 2010, por ocasião da inclusão dos cursos EAD na regulação, pelos mesmos instrumentos. Trata-se de um indicador que não se aplica para cursos presenciais que não contemplam material didático institucional no PPC, mas é obrigatório em cursos à distância. No instrumento de 2010, aparece como “ <b>INDICADOR DE DESTAQUE</b> ”. Vale aqui aquele comentário que já fiz anteriormente, da tripla ênfase que se dá, pelo texto, formatação negrito e caixa alta. No instrumento de 2012 não consta esse apontamento. O paradoxo <i>trade-off</i> proporciona tênue desvalorização do indicador, no caso do instrumento de 2012.
1.16. Mecanismos de interação entre docentes, tutores e estudantes	Este indicador reflete a intencionalidade do INEP em regular a modalidade EAD, já que o item não constava no instrumento de 2008. Faz parte da tendência de regulação da modalidade EAD, apesar do paradoxo <i>trade-off</i> . O melhor conceito é obtido “quando os mecanismos de interação entre docentes, tutores e estudantes previstos/implantados atendem, de maneira <b>excelente</b> , às propostas do curso” (BRASIL, 2012b, p.8).
1.17. Procedimentos de avaliação dos processos de ensino-aprendizagem	Indicador inexistente no instrumento de 2008. O instrumento de 2010 estabeleceu dois indicadores distintos para a avaliação ensino-aprendizagem, sendo um para cursos EAD (1.17) e outro para cursos presenciais (1.18). No caso do indicador 1.18, o texto “ <b>INDICADOR DE DESTAQUE</b> ” enfatiza a importância da avaliação dos processos de ensino-aprendizagem. Há uma tendência de valorização deste indicador, apesar do paradoxo <i>trade-off</i> . O conceito 5 é obtido “quando os procedimentos de avaliação previstos/implantados utilizados nos processos de ensino-aprendizagem atendem, de maneira <b>excelente</b> , à concepção do curso definida no seu Projeto Pedagógico do Curso – PPC” (BRASIL, 2012b, p.8).
1.18. Número de vagas	Indicador presente em todos os instrumentos, desde 2008. É afetado pelo paradoxo <i>trade-off</i> . O critério de regulação atribui conceito 5 “quando o número de vagas previstas/implantadas corresponde, de maneira <b>excelente</b> , à dimensão do corpo docente e às condições de infraestrutura da IES” (BRASIL, 2012b, p.8).
1.19. Integração com as redes públicas de ensino	Indicador novo, inserido no instrumento de 2012 para atender as especificidades das Licenciaturas. Neste caso, não se aplica aos demais cursos. “Quando as ações ou convênios que promovam integração com as escolas da educação básica das redes públicas de ensino estão previstos/implantados com abrangência e consolidação <b>excelente</b> ” (BRASIL, 2012b, p.9) atribui-se o conceito 5. Trata-se de uma tendência de regulação.
1.20. Integração com o sistema local e regional de saúde e o SUS	Estes três últimos indicadores são específicos para cursos de medicina. Há, portanto, uma tendência de regulação que abrange as especificidades. O indicador 1.20, além de ser específico para Medicina, volta-se tão somente aos cursos que contemplam no PPC a integração com o sistema local e regional de saúde e o Sistema Único de Saúde (SUS). Atinge-se o conceito 5 “quando a integração do curso com o sistema de saúde local e regional e o SUS formalizada por meio de convênio é <b>excelente</b> sendo a relação alunos/paciente ambulatorial/docente ou preceptor não professor do curso de no máximo 2, atendendo aos princípios éticos da formação e atuação profissional” (BRASIL, 2012b, p.9).
1.21. Ensino na área de saúde	Observa aqui a tendência de regulação para atender as especificidades, mais precisamente o fortalecimento da área da saúde com cursos afins. O melhor conceito é obtido “quando a IES oferece pelo menos 6 cursos de graduação na área de saúde reconhecidos, com conceito mínimo 4 (quatro) no ENADE e no CPC (quando houver)” (BRASIL, 2012b, p.9).
1.22. Atividades práticas de ensino	Como no indicador anterior, neste item é observada a tendência de regulação para atender as especificidades do curso de Medicina. As atividades práticas de ensino consideram as áreas de atuação do médico, “considerando a perspectiva da hierarquização dos serviços de saúde

e da atenção médica, supervisionadas pelos docentes das respectivas disciplinas” (BRASIL, 2012b, p.10). Este indicador é um dos casos que forçou o INEP a atualizar o instrumento de fevereiro de 2012, pois dentre as especialidades de atuação do médico não constavam ambulatórios de nível terciário, o que foi incluído na edição de maio.
---

**Quadro de Análise 1: Indicadores da Dimensão Organização Didático-Pedagógica**

**Fonte:** elaborado pelo autor, adaptado de (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012b)

Os principais destaques que devem ser feitos a respeito deste quadro são os seguintes: Há uma tendência de valorização do contexto educacional e estrutura curricular, comprovado pela inclusão de indicadores. Evidencia-se ainda tendência de atender especificidades de alguns cursos, como Pedagogia e Medicina, e também da modalidade de cursos à distância (EAD), com a inclusão de indicadores específicos para esse fim, e que não se aplicam aos demais cursos. Observa-se tendência de regulação na modalidade EAD por meio da inclusão e/ou alteração textual de vários indicadores voltados a esse fim. Além disso, observa-se tendência de enfraquecimento de regulação em um indicador relacionado ao atendimento/apoio discente. É importante observar que um dos indicadores – a atuação do coordenador do curso, que até 2010 constava na dimensão organização didático-pedagógica, migrou para a dimensão 2 (Corpo Docente e Tutorial).

Embora a análise das dimensões 2 e 3 - Corpo Docente e Tutorial, e Infraestrutura, respectivamente – não façam parte do corpus deste estudo, não é possível deixar de mencionar que: **(1)** no caso da dimensão Corpo Docente e Tutorial, o rigor de regulação, anteriormente centrado no Núcleo Docente Estruturante (NDE), deslocou-se para o coordenador do curso e para o corpo docente (especialmente para a titulação, experiências profissionais e produção). No caso do NDE, valoriza-se a sua atuação, o que é mais abrangente que sua mera composição, anteriormente regulada. Também há adequação textual na regulação dos cursos da modalidade EAD e curso de Medicina; **(2)** no caso da dimensão Infraestrutura, há tendência de qualificar as suas condições. Cursos específicos, principalmente os de Direito e Medicina, são contemplados com indicadores exclusivos. No caso da infraestrutura laboratorial, há desdobramento no indicador de laboratórios didáticos especializados, envolvendo quantidade, qualidade e serviços, além da valorização de espaços de trabalho para o coordenador de curso e serviços acadêmicos.

O próximo ponto de análise trata dos requisitos legais e normativos. Na verdade, é onde reside o maior acréscimo de rigor de regulação. Ressalte-se que

Estes itens são essencialmente regulatórios, por isso não fazem parte do cálculo do conceito da avaliação. Os avaliadores apenas farão o registro do cumprimento ou não do dispositivo legal e normativo por parte da instituição para que o Ministério da Educação, de posse dessa informação, possa tomar as decisões cabíveis. (BRASIL, 2012b, p.26).

Os requisitos legais e normativos não tem pesos no instrumento. Na verdade, o cumprimento dos itens regulatórios são de caráter obrigatório às IES. O não cumprimento de algum dos critérios pode permitir ao MEC “tomar as decisões cabíveis”. Trata-se de clara afirmação de poder do órgão de regulação, uma vez que as decisões cabíveis não são explicitadas, mas podem ser interpretadas como ameaça. É sabido que as medidas cabíveis podem ser a imposição de termo de compromissos da instituição em atender ao item regulatório, ou possibilidade de extinção do curso. No caso das instituições públicas, que não tem seu equilíbrio financeiro diretamente decorrente dos cursos, isso pode não ser tão amedrontador. Mas para as instituições particulares, da iniciativa privada, o fechamento de um curso pode ser muito danoso.

O quadro a seguir apresenta a análise dos requisitos legais e normativos:

Dispositivo Legal	Explicitação do Dispositivo	Análise
Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso.	O PPC está coerente com as Diretrizes Curriculares Nacionais?	Requisito legal e normativo que se manteve nos instrumentos de 2008,

	NSA para cursos que não têm Diretrizes Curriculares Nacionais.	2010 e 2012. Portanto, não revela tendência.
<b>Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Indígena</b> (Lei nº 11.645 de 10/03/2008; Resolução CNE/CP Nº 01 de 17 de junho de 2004)	A temática da História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena está incluída nas disciplinas e atividades curriculares do curso? A Educação das Relações Étnico-Raciais, bem como o tratamento de questões e temáticas que dizem respeito aos afrodescendentes estão incluídas nas disciplinas e atividades curriculares do curso?	Dispositivo inserido no instrumento de fevereiro de 2012, atualizado em maio/2012. Compõe uma tendência de regulação.
<b>Titulação do corpo docente</b> (Art. 66 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996)	Todo corpo docente tem formação em pós-graduação?	Dispositivo presente nos instrumentos desde a edição de 2010.
<b>Núcleo Docente Estruturante (NDE)</b> (Resolução CONAES Nº 1, de 17/06/2010)	O NDE atende à normativa pertinente?	Dispositivo inserido no instrumento de fevereiro de 2012, mantido em maio/2012. Compõe uma tendência de regulação. Em 2008 estava presente, porém, obviamente, não era baseado na mesma resolução.
<b>Denominação dos Cursos Superiores de Tecnologia</b> (Portaria Normativa Nº 12/2006)	A denominação do curso está adequada ao Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia?	Dispositivo inserido no instrumento de fevereiro de 2012, mantido em maio/2012. Compõe uma tendência de regulação.
<b>Carga horária mínima, em horas – para Cursos Superiores de Tecnologia</b> (Portaria Nº10, 28/07/2006; Portaria Nº 1024, 11/05/2006; Resolução CNE/CP Nº3,18/12/2002)	Desconsiderando a carga horária do estágio profissional supervisionado e do Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, caso estes estejam previstos, o curso possui carga horária igual ou superior ao estabelecido no Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia?	Dispositivo inserido no instrumento de fevereiro de 2012, mantido em maio/2012. Compõe uma tendência de regulação.
<b>Carga horária mínima, em horas – para Bacharelados e Licenciaturas</b> Resolução CNE/CES Nº 02/2007 (Graduação, Bacharelado, Presencial). Resolução CNE/CES Nº 04/2009 (Área de Saúde, Bacharelado, Presencial). Resolução CNE/CP 2 /2002 (Licenciaturas) Resolução CNE/CP Nº 1 /2006 (Pedagogia)	O curso atende à carga horária mínima em horas estabelecidas nas resoluções?	Requisito legal e normativo que se manteve nos instrumentos de 2008, 2010 e 2012. Portanto, não revela tendência.
<b>Tempo de integralização</b> Resolução CNE/CES Nº 02/2007 (Graduação, Bacharelado, Presencial). Resolução CNE/CES Nº 04/2009 (Área de Saúde, Bacharelado, Presencial). Resolução CNE/CP 2 /2002 (Licenciaturas)	O curso atende ao Tempo de Integralização proposto nas resoluções?	Requisito legal e normativo que se manteve nos instrumentos de 2008, 2010 e 2012. Portanto, não revela tendência.
<b>Condições de acesso para pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida</b> (Dec. Nº 5.296/2004, com prazo de implantação das condições até	A IES apresenta condições de acesso para pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida?	Requisito legal e normativo que se manteve nos instrumentos de 2008, 2010 e 2012. Portanto, não revela tendência.

dezembro de 2008)		
<b>Disciplina de Libras</b> (Dec. N° 5.626/2005)	O PPC contempla a disciplina de Libras na estrutura curricular do curso?	Requisito legal e normativo que se manteve nos instrumentos de 2008, 2010 e 2012. Portanto, não revela tendência.
<b>Prevalência de avaliação presencial para EaD</b> (Dec. N° 5.622/2005 art. 4 inciso II, § 2)	Os resultados dos exames presenciais prevalecem sobre os demais resultados obtidos em quaisquer outras formas de avaliação a distância?	Requisito presente nos instrumentos de 2010 e 2012. Revela a tendência de regulação nos cursos da modalidade EAD.
<b>Informações acadêmicas</b> (Portaria Normativa N° 40 de 12/12/2007, alterada pela Portaria Normativa MEC N° 23 de 01/12/2010, publicada em 29/12/2010)	As informações acadêmicas exigidas estão disponibilizadas na forma impressa e virtual?	Item que não fazia parte dos requisitos legais e normativos, mas apresentava-se como indicador na dimensão de infraestrutura (3.5).
<b>Políticas de educação ambiental</b> (Lei n° 9.795, de 27 de abril de 1999 e Decreto N° 4.281 de 25 de junho de 2002)	Há integração da educação ambiental às disciplinas do curso de modo transversal, contínuo e permanente?	Dispositivo inserido no instrumento de fevereiro de 2012, mantido em maio/2012. Compõe uma tendência de regulação.

### **Quadro de Análise 2: Requisitos Legais e Normativos**

**Fonte:** elaborado pelo autor, adaptado de (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012b)

Os requisitos legais e normativos contemplados no quadro anterior foram analisados a partir do último instrumento, de maio de 2012. No entanto, os instrumentos anteriores continham elementos regulatórios que foram excluídos, e precisam ser mencionados nesta análise. Dois requisitos referiam-se aos cursos EAD (laboratórios específicos e parcerias consolidadas). Tais requisitos foram incorporados na dimensão de infraestrutura. De forma similar, um item relacionado ao estágio supervisionado foi absorvido pela dimensão de organização didático-pedagógica. No entanto, um item normativo relacionado ao TCC foi excluído. Como tendência regulatória observável neste quadro, destaco as normativas voltadas à educação ambiental, aos cursos superiores de tecnologia (CST) e Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Indígena.

## **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante de tensões tão presentes no desafio de integração de regulação e avaliação do SINAES, os instrumentos de avaliação dos cursos de graduação são um campo ideológico de discursos que tem se modificado, ajustando práticas discursivas para transformar uma prática social que antes do SINAES era completamente contraditória.

Este trabalho teve como objetivo identificar tendências da avaliação dos cursos de graduação brasileiros a partir da análise dos critérios de regulação constantes nos instrumentos oficiais de avaliação dos cursos de graduação, especificamente da dimensão de organização didático-pedagógica e requisitos legais e normativos. Neste sentido, as comparações de instrumentos de momentos distintos – 2008, 2010 e 2012 – permitiu a identificação de tendências. Há uma tendência genérica, transversal às dimensões e requisitos legais e normativos, de atender especificidades de alguns cursos, como Pedagogia, Direito e Medicina, contemplados com indicadores exclusivos. Igualmente, observa-se tendência de regulação na modalidade EAD por meio da inclusão e/ou alteração textual de vários indicadores voltados a esse fim. Especificamente na Organização Didático-Pedagógica, há uma tendência de valorização do contexto educacional e estrutura curricular, comprovado pela inclusão de indicadores. Quanto aos requisitos legais e normativos, há tendência de valorização das normativas voltadas à educação ambiental, aos CST e Educação das Relações

Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Indígena.

Por fim, é importante destacar o posicionamento do INEP como órgão executor da regulação exercida pela SISu traz avanços na articulação de avaliação e regulação. Trata-se de um posicionamento curiosamente estranho, que tenta romper modelos epistemologicamente contraditórios. Ao mesmo tempo em que o discurso dos instrumentos é modificado para fortalecer ações regulatórias que reafirmam a hegemonia e dominação de um órgão regulador, investe na articulação entre regulação e avaliação – esta última emancipatória – e em discursos que asseguram aos públicos das instituições educacionais melhores condições de aprendizado.

## REFERÊNCIAS

- BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educ. Soc.**, Campinas, v.27, n.96, p.955-977, outubro, 2006.
- BRASIL. **Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras (PAIUB)**. Brasília, Secretaria de Educação Superior, MEC, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Sistema nacional de avaliação da educação superior (SINAES): da concepção à regulamentação**. 2.ed. ampl. Set. 2004.
- \_\_\_\_\_. **Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação (Bacharelado e Licenciatura)**. Brasília, dezembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria1027.pdf>> Acesso em 2 de agosto de 2014.
- \_\_\_\_\_. **Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação (Bacharelado e Licenciatura)**. Brasília, setembro de 2010.
- \_\_\_\_\_. **Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância**. Brasília, fevereiro de 2012a.
- \_\_\_\_\_. **Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância**. Brasília, maio de 2012b.
- DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo Ilvo. **Avaliação democrática: para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Analysing Discourse: textual analysis for social research**. London: Routledge, 2003.
- INEP. **Avaliação dos Cursos de Graduação** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-condicoesdeensino>> Acesso em 5 de agosto de 2014.
- MAGALHÃES, Izabel. Introdução: a análise de discurso crítica, **D.E.L.T.A**, 21; Especial, 2005. p.1-9.
- MEYER, Michel. Entre la teoría, el método y la política: la ubicación de los enfoques relacionados con el ACD. In: WODAK, Ruth; MEYER, Michel. *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa, 2003, p. 35-59.
- MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO. **Legislação e normas da educação superior**. Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/superior-condicoesdeensino-legislacao\\_normas](http://portal.inep.gov.br/superior-condicoesdeensino-legislacao_normas)>. Acesso em 5 de agosto de 2014.
- QUEIROZ, Kelli Consuelo Almeida de Lima Queiroz. Reforma gerencial, “Estado Avaliador” e o Sistema Nacional da Avaliação da Educação Superior: qual o papel da regulação? In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25, 2011, São Paulo. **Anais...** Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacao>>



sRelatos/0275.pdf> Acesso em: 10 jul 2012.

RECKTENVALD, Marcelo. Tensões entre regulação e avaliação emancipatória no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). **Revista da Unifebe**, v. 10, jul/dez, 2012. p.105-116.

RECKTENVALD, Marcelo; SILVEIRA, Amélia. Entendendo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITÁRIA EM AMÉRICA DEL SUR, 5, 2005, Mar Del Plata. **Anais...**: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2005.

RISTOFF, Dilvo Ilvo; GIOLO, Jaime. O Sinaes como sistema. **RBPG**, Brasília, v.3, n.6 , p.193-213, dezembro, 2006.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. **Universidade em foco**. Florianópolis: Insular, 1999.

SATHLER, Luciano. **EAD um oceano azul na educação**. Disponível em:

<<http://corporate.canaltech.com.br/coluna/educacao/EAD-o-oceano-azul-na-educacao/>>

Acesso em 5 de agosto de 2014.

SAUL, Ana Maria. **Avaliação emancipatória**: desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo. São Paulo: Cortez, 1988.

WODAK, Ruth. De qué trata el análisis crítico del discurso: resumen de su historia, sus conceptos fundamentales y sus desarrollos. In: MEYER, Michel (orgs.). **Métodos de Análisis Crítico del Discurso**. Barcelona: Gedisa, 2003, p. 17-34.