



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação

Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação

**RECONHECIMENTO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO EM INSTITUIÇÕES
PRIVADAS NO MARCO DO SINAES: avaliação, regulação e acomodação**

Kelli Consuêlo Almeida de Lima Queiroz

**Brasília
Dezembro – 2014**

Kelli Consuêlo Almeida de Lima Queiroz

**RECONHECIMENTO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO EM INSTITUIÇÕES
PRIVADAS NO MARCO DO SINAES: avaliação, regulação e acomodação**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação, sob a orientação do Professor Dr. José Vieira de Sousa.

**Brasília
Dezembro – 2014**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1019212.

Q3r Queiroz, Kelli Consuelo Almeida de Lima.
Reconhecimento de cursos de graduação em instituições privadas no marco do Sinaes : avaliação, regulação e acomodação / Kelli Consuelo Almeida de Lima Queiroz. -- 2014. 314 f. : il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2014.
Orientação: José Vieira de Sousa.
Inclui bibliografia.

1. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Brasil). 2. Universidades e faculdades - Avaliação. 3. Pedagogia - Avaliação. 4. Ensino superior e Estado. I. Sousa, José Vieira de. II. Título.

CDU 378.146(81)

**RECONHECIMENTO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO EM INSTITUIÇÕES
PRIVADAS NO MARCO DO SINAES: avaliação, regulação e acomodação**

Kelli Consuêlo Almeida de Lima Queiroz

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior

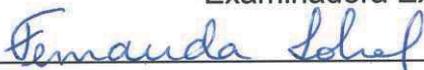
Banca Examinadora



Prof. Dr. José Vieira de Sousa
Orientador – Universidade de Brasília (FE/UnB)



Prof.ª Dr.ª Maria do Carmo de Lacerda Peixoto
Faculdade de Educação / Universidade Federal de Minas Gerais (FE/UFMG)
Examinadora Externa



Prof.ª Dr.ª Fernanda Antônia da Fonseca Sobral
Instituto de Ciências Sociais / Universidade de Brasília (ICS/UnB)
Examinadora Externa

Prof.ª Dr.ª Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da Silva
Faculdade de Educação / Universidade de Brasília (FE/UnB)
Examinadora Interna



Prof.ª Dr.ª Gírlene Ribeiro de Jesus
Faculdade de Educação / Universidade de Brasília (FE/UnB)
Examinadora Interna

Prof.ª Dr.ª Maria Abádia da Silva
Faculdade de Educação / Universidade de Brasília (FE/UnB)
Examinadora Suplente

A Itara, caro, lasmin e Igor, esposo e filhos amados, pelo amor e cumplicidade que fortaleceram minha trajetória nesses quatro anos do doutorado.

A meus pais, Carlos e Jacirami, por proporcionarem minha formação pessoal-profissional.

Esta tese não poderia ter sido produzida sem a colaboração de inúmeros interlocutores e instituições. Por isso, neste espaço, tornam-se relevantes alguns agradecimentos:

Ao professor José Vieira de Sousa, profissional que possibilitou a concretização deste projeto de formação científico-acadêmica no doutorado em educação, por meio de um percurso sério, sistemático e solidário de orientação. Obrigada pela confiança e apoio inestimável.

Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (FE/UnB), pelas construtivas experiências durante o curso de doutorado.

A Itara, esposo presente, amigo, compreensivo e solidário nas minhas escolhas de formação e percurso profissional. Com você, assumo o compromisso de envelhecermos juntos, de “vivermos nossos cem anos”.

A Tarciano, Lasmin e Igor, razões maiores da minha vida. Vocês me ajudam a compreender que a maternidade é uma contínua e desafiante aprendizagem.

Aos meus pais, Carlos e Jacirami, pelo apoio, confiança e incentivo na formação escolar.

A Carla, Carlos César e Cailo, irmãos queridos, que participam ativamente do meu crescimento pessoal-profissional.

minha avó, aos meus tios, tias, sobrinhos, sobrinhas, primos, primos cunhados, cunhadas, pelas constantes palavras de apoio.

A Anatólia, amiga essencial na superação dos dilemas inerentes ao processo de pesquisa e escrita deste trabalho.

A Claudia Griboski, pela partilha e valiosa contribuição na trajetória do doutorado.

A Antônio Barbosa, pela generosidade e acolhimento no processo de pesquisa em Salvador (BA).

A Inacilma Rita, Sandra Lousada e Solange Maria que se mostraram solidárias em todo o percurso de produção desta tese.

A Marcelo de Paula, pela importante contribuição na análise estatística.

A Aline Pêsoa e Ana Angélica, pela gentileza e carinho na elaboração dos resumos, respectivamente, Inglês e Francês.

A Andréia, Jéssica, Gesilsa e Renata, pelo trabalho de transcrição das entrevistas; e a Ronivon, pela produção das ilustrações.

A Vitória Diane, pelo precioso apoio na identificação dos dados no Conselho Nacional de Educação.

professora Maria Abádia da Silva, pelos estudos e reflexões proporcionados na disciplina Pensamento Pedagógico Brasileiro.

Aos membros da banca de qualificação do projeto e desta defesa Gladys Beatriz Barreiro, Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da Silva, Bernardo Kipnis, Maria do Carmo de Lacerda Peixoto, Fernanda Antônia da Fonseca Sobral, Girlene Ribeiro de Jesus, pelas provocações conceitual-metodológicas que contribuíram para o aperfeiçoamento do trabalho.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisa em Avaliação da Educação Superior (Gepaes), pelas experiências formativas nas leituras, discussões, pesquisas e publicações.

Aos profissionais dos cursos de Pedagogia em Salvador (BA), da Conaes, Inep e Seres que participaram da pesquisa, suas informações foram fundamentais para nosso estudo.

□.□O intelectual não cria o mundo no qual vive. Ele já faz muito quando consegue ajudar a compreendê-lo e explicá-lo, como ponto de partida para sua alteração real.

(FLORESTAN FERNANDES, 1980, p.231)

QUEIROZ, Kelli Consuelo Almeida de Lima. **Reconhecimento de cursos de graduação em instituições privadas no marco do Sinaes: avaliação, regulação e acomodação** 2014. 314f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

RESUMO

Esta tese analisa em que condições sociopolíticas, legais e pedagógicas a avaliação para fins de reconhecimento de curso de graduação vem se materializando no marco do Sinaes (2006-2010). Supomos que essa avaliação, consolidada pelas determinadas condições de produção política e prática social do Sinaes, configura-se em importante instrumento que produz a mediação do Estado com as instituições e seus cursos de educação superior para acomodar interesses em nome de um discurso de qualidade. Este estudo ampara-se no materialismo histórico-dialético (KOSIK, 1976; KUENNER, 2008; MARX, 1983; PAULO NETTO, 2011) e produziu dados por meio de análise documental, entrevistas e questionários *on line* a partir de quatro questões: (i) que conteúdos deram origem e produziram o desenvolvimento da regulação nacional e da avaliação de instituições e cursos superiores pelo Estado brasileiro; (ii) como é assumida no marco do Sinaes a avaliação de cursos para fins de reconhecimento de cursos de graduação; (iii) como se materializa no conteúdo de um curso de graduação a avaliação de regulação para fins de reconhecimento; (iv) que implicações a avaliação de regulação para fins de reconhecimento traz para a configuração da qualidade de cursos de Pedagogia. A disposição das informações é o resultado da triangulação de três categorias metodológicas - totalidade, contradição e mediação - com três conceituais - avaliação, regulação e qualidade. A investigação demonstrou que a constituição da educação superior brasileira é marcada por dois movimentos, regulação e avaliação, tensionados por múltiplos interesses. É a regulação, não a avaliação, que constitui projeto hegemônico de distintos governos, mesmo com superações político-ideológicas. O estudo evidenciou também que a produção política do Sinaes, no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2004-2010), em suas contradições e mediações, consolidou a avaliação de regulação para fins de reconhecimento de cursos de graduação. Por conseguinte, a avaliação, enquanto motor do Sinaes é subsumida na complexa rede de relações que se estabelecem entre o Estado e as instituições pelo imperativo de reconhecimento dos cursos de graduação. Tal fato, não só produz uma aparente qualidade das condições de ensino desses cursos, como resulta na acomodação de interesses para a manutenção da lógica do capital.

Palavras-chave: Regulação; Avaliação de curso de graduação; Sinaes; Reconhecimento de curso; Qualidade

ABSTRACT

This paper analyses in which legal, sociopolitical and pedagogical conditions the evaluation of undergraduate courses for the purpose of complying with regulation of higher education courses has been carried out taking into account the guidelines of Sinaes (2006 – 2010). The assumption is that this evaluation, consolidated by determined conditions of political production and social practice of Sinaes, sets an important instrument that produces mediation from the State with the institutions and their undergraduate courses to accommodate interests in the name of a discourse of quality. This study is supported by the historical and dialectical materialism (KOSIK, 1976; KUENENBER, 2008; MARX, 1983; PAULO NETTO, 2011) and produced data by means of document analysis, interviews and online questionnaire based on four questions: (i) which contents gave rise and produced the development of the national regulation and of the evaluation of institutions and of undergraduate courses by the Brazilian government? (ii) how is the evaluation of undergraduate courses assumed according to Sinaes for the purpose of recognition of higher education courses? (iii) how the evaluation of regulation is actually conducted by undergraduate courses for the purpose of recognition? (iv) which implications are brought by evaluation of regulation for the purpose of recognition to the Quality of Pedagogical Courses? The presentation of information is the result of the triangulation of three methodological categories – fullness, mediation and conflict – with three conceptual categories – evaluation, regulation and quality. This investigation argues that the constitution of Brazilian higher education is marked by two movements, regulation and evaluation, which are tensioned by multiple interests. It is the regulation, not the evaluation, that constitutes hegemonic project of distinct governments, even with political-ideological overcoming. The study also points out that political production of Sinaes during Luís Inácio Lula da Silva administration (2004-2010), in its contradictions and mediations, consolidated the evaluation of undergraduate courses for the purpose of complying with regulation. Thus, the evaluation, the main tool of Sinaes, is subsumed in the complex network of relations established between the state and the institutions by the imperative of recognition of undergraduate courses. This fact not only produces an apparent quality of teaching conditions of these courses, but also indicates an accommodation of interests to maintain the logic of capital.

Key-words: Regulation; Evaluation of undergraduate courses; Sinaes; Course recognition; Quality

RÉSUMÉ

Cette recherche cherche à analyser les conditions légales, sociopolitiques et pédagogiques, dans lesquelles se réalise l'évaluation de l'enseignement supérieur à partir des critères établis par le Sinaes (2006-2010). Consolidé en tant que système d'évaluation, dans un contexte spécifique de productions politiques et pratiques sociales, le Sinaes a comme but obtenir la reconnaissance des cours de graduation. Or, on suppose que, si d'un côté il se configure comme un instrument de médiation important entre l'État et les institutions de l'enseignement supérieur, d'un autre son discours sur l'éducation de qualité ne fait que justifier des intérêts que lui conviennent. Cette étude est emparée par la théorie du matérialisme historique-dialectique (KOSIK, 1976; KUENIGER, 2008; MARX, 1983; PAULO NETTO, 2011) et a produit des données à partir des analyses documentales, des entretiens, des questionnaires en ligne ayant comme point de départ quatre questions (i) Quels contextes sont à l'origine de la régulation nationale et de son développement et aussi de l'évaluation des institutions de l'enseignement supérieur maintenues par l'État brésilien? (ii) de quelle manière l'évaluation, selon les préceptes du Sinaes, est-elle entreprise par l'État, en vue d'obtenir la reconnaissance des cours de graduation? (iii) dans le contexte des cours de graduation, comment se matérialise, l'évaluation de la régulation en vue d'obtenir la reconnaissance des cours? (iv) est-ce que l'évaluation de la régulation en vue d'obtenir la reconnaissance des cours produit des reflets sur la qualité des cours de pédagogie? Nous avons exposé les informations selon un schéma triangulaire de catégories méthodologiques: totalité, contradiction et médiation d'après trois concepts: évaluation, régulation et qualité. Notre investigation a montré que l'éducation supérieure brésilienne a été marquée par l'influence de deux mouvements, la régulation et l'évaluation, tous les deux revêtis de tension, en raison des intérêts multiples. C'est l'évaluation, plutôt que la régulation qui constitue le projet-hégémonique de la majorité des gouverneurs, même ceux qui ont dépassé les intérêts politiques et idéologiques. L'étude a mis en évidence que pendant le gouvernement de Luis Inácio Lula da Silva (2004-2010), la production politique du Sinaes, parsemée de contradictions et médiations, a consolidé l'évaluation de la régulation, permettant d'obtenir la reconnaissance des cours de graduation. Par ailleurs, l'évaluation, axe moteur du Sinaes, fait partie du complexe réseau de relations comprenant l'État, les institutions d'éducation supérieure et leur besoin impératif de reconnaissance des cours de graduation. Ce fait produit une qualité de l'enseignement supérieur qui reste apparente, laissant entrevoir un jeu d'intérêts selon la logique du capital.

Mots-clés: régulation, évaluation des cours de graduation, Sinaes, reconnaissance de cours de graduation, qualité.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Avaliação das Condições de Ensino
ACG	Avaliação de Cursos de Graduação
ACO	Avaliação das condições de oferta dos cursos de graduação
Andes	Associação Nacional de Docentes das Instituições de Educação Superior
Avalies	Avaliação das Instituições de Educação Superior
BASis	Banco de avaliadores
CEA	Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
CEE	Conselhos Estaduais de Educação
CESS	Conselho de Ensino Secundário e Superior
CIS	Conselho de Instrução Superior
CFE	Conselho Federal de Educação
CN	Comissão Nacional
CNE	Conselho Nacional de Educação
Conaes	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Projeto Pedagógico do Curso
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CSE	Conselho Superior de Ensino
CTAA	Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação
Daes	Diretoria de Avaliação da Educação Superior
DNE	Departamento Nacional de Ensino
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos

FFCL Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras

FCC Fernando Henrique Cardoso

Geres Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior

Gepaes Grupo de Estudos e Pesquisas de Avaliação da Educação Superior

IES Instituição de Ensino Superior

Inep Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC Ministério da Educação

NDE Núcleo Docente Estruturante

Paideia Processo Integrado do Desenvolvimento Educacional e da Inovação na Área

PDI Desenvolvimento Institucional

PPC Projeto Pedagógico do Curso

PPI Projeto Pedagógico Institucional

RE Reconhecimento de curso

RERN Renovação de reconhecimento de curso

Seed Secretaria de Educação a Distância

Seres Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior

SESu Secretaria de Educação Superior

Setec Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SFE Sistema Federal de Educação

Sinaes Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

UnB Universidade de Brasília

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Categorias metodológicas e de conteúdo da pesquisa	33
Figura 2 – Tramitação dos processos de reconhecimento- Decreto n. 20.179/1931	90
Figura 3 – Dimensões da avaliação das condições de ensino em 2006	172
Figura 4 – Fluxo do processo regulatório no marco do Sinaes	206

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de cursos de graduação com habilitação em licenciatura no estado da Bahia, em 2011	41
Gráfico 2 – Número de avaliações de cursos para autorização e reconhecimento por ano de protocolo	198
Gráfico 3 – Titulação de docentes em instituições públicas e privadas	204
Gráfico 4 – Relação entre RE e qualidade do curso de graduação segundo professores	264

MAPAS

Mapa 1 – Oferta do curso de Pedagogia, presencial, na Bahia	42
Mapa 2 – Presença das IES públicas federais e privadas que oferecem o curso de graduação em Pedagogia, presencial, em Salvador (BA)	43

QUADROS

Quadro 1 – Levantamento de dados da pesquisa pelos documentos legais	36
Quadro 2 – Instituições, cursos e cadeiras criadas no período de 1808 até 1820	33
Quadro 3 – Instituições, cursos e cadeiras criadas no período de 1822 a 1889	33
Quadro 4 – Conteúdo dos dispositivos específicos da Inspeção Científica nas Faculdades	37
Quadro 5 – Conteúdo do Decreto n. 7.247, de 19 de abril de 1879	63
Quadro 6 – Dispositivos legais da política de equiparação no período de 1879 a 1900	63
Quadro 7 – Legislação da política de equiparação no período de 1901 a 1920	77
Quadro 8 – Legislação da educação superior na Reforma Francisco Campos	90
Quadro 9 – Especificidades da regulação no Decreto n. 20.179/1931	91
Quadro 10 – Autorização e reconhecimento de cursos de graduação nos anos de 1900 e 1960	101
Quadro 11 – Legislações para regulação da educação superior brasileiro de 1966 a 1968	104
Quadro 12 – Atos normativos do CFE para regulação nacional (1972-1983)	109
Quadro 13 – Sistemático de reconhecimento dos cursos	114
Quadro 14 – Documentos legais sobre regulação nacional na década de 1980	118
Quadro 15 – Documentos da regulação nacional no governo de Itamar Franco	127
Quadro 16 – Dispositivos legais da regulação no governo FHC	134
Quadro 17 – Dispositivos legais da avaliação e da regulação no marco do Sinaes entre 2004 e 2006	164

Quadro 18 – Conteúdo do Decreto n. 773/2006 sobre RE e RERN	176
Quadro 19 – Dispositivos legais da avaliação e regulação da educação superior, 2007-2010	181
Quadro 20 – Tempo de início do processo e do final da avaliação in loco nos cursos pesquisados	209
Quadro 21 – Período de realização da avaliação in loco nos cursos pesquisados	223
Quadro 22 – Dados das comissões de avaliadores nos cursos pesquisados	224
Quadro 23 – Dados dos relatórios de avaliação sobre a atualização da instituição e do curso	243
Quadro 24 – Dados dos relatórios de avaliação da síntese da ação preliminar de avaliação	244
Quadro 25 – Tempo de trabalho dos docentes no período da avaliação in loco	246
Quadro 26 – Resultados da dimensão organização didático-pedagógica do curso	248
Quadro 27 – Resultados da dimensão corpo docente do curso	252
Quadro 28 – Resultados da dimensão instalações físicas do curso	255

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Maiores cursos de graduação no Brasil e números de matrícula, em 2010	40
Tabela 2 – Número de cursos de graduação por área de conhecimento e dependência administrativa (1966-1972)	108
Tabela 3 – Número de cursos de graduação autorizados e reconhecidos pelo CFE de 1964 a 1984	114
Tabela 4 – Número de autorizações e reconhecimentos de cursos no Brasil entre 1984 e 1987	122
Tabela 5 – Números absolutos e relativos de instituições e cursos de graduação no Brasil entre 2004 e 2012	137

Tabela 6 – Número de Instituições de Educação Superior na região Nordeste e no estado da Bahia – Brasil – 2004 a 2012 108

Tabela 7 – Evolução do número de cursos de graduação no Brasil de 2004 a 2010 196

Tabela 8 – Medidas adotadas pelas IES para reconhecimento do curso de Pedagogia, segundo os professores participantes da pesquisa 212

Tabela 9 – Expectativas geradas pelo reconhecimento do curso de Pedagogia, segundo os professores 218

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
CAPÍTULO 1 – REGULAÇÃO NACIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA (1808-1920).....	47
1.1 Inspeção Científica da Colônia ao início do Império.....	47
1.2 Equiparação: processo de regulação nacional do Brasil Imperial ao início da Primeira República.....	62
1.3 Equiparação: processo de regulação nacional na continuidade da Primeira República do século XX.....	77
CAPÍTULO 2 – REGULAÇÃO NACIONAL DE INSTITUIÇÕES E CURSOS DE GRADUAÇÃO (1930-2002).....	88
2.1 Era Vargas (1930-1945): equiparação/reconhecimento e a emergência da autorização.....	88
2.2 República Populista (1946-1964): práticas da regulação nacional produzidas na Era Vargas.....	100
2.3 Regime Militar (1964-1985): inovações na regulação nacional.....	104
2.4 José Sarney (1985-1990): ensaios de políticas de avaliação e reprodução de marcos regulatórios.....	117
2.5 Collor de Pádua (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995): reprodução de práticas regulatórias e inovação com programas de avaliação.....	124
2.6 Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002): avaliação a serviço da regulação nacional.....	131
CAPÍTULO 3 – AVALIAÇÃO DE REGULAÇÃO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO NO MARCO DO SINAES (2003-2010).....	148
3.1 Sinaes: criação no primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006).....	148
3.1.1 Função sociopolítica e formato legal da avaliação de cursos de graduação no Sinaes.....	163

3.2 Sinaes: avaliação de cursos de graduação para fins regulatórios no segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010).....	179
CAPÍTULO 4 – AVALIAÇÃO DE REGULAÇÃO PARA FINS DE RECONHECIMENTO EM CURSOS DE PEDAGOGIA OFERTADOS EM SALVADOR, BAHIA.....	200
4.1 Organização do curso de Pedagogia para a avaliação <i>in loco</i> : tempos e expectativas.....	200
4.2 Avaliação <i>in loco</i> : da visita ao trabalho dos avaliadores.....	222
4.3 Relatórios da avaliação <i>in loco</i> : dimensionando as condições de ensino dos cursos de graduação em resultados.....	241
4.4 Cursos de graduação reconhecidos: interesses confirmados e qualidade anunciada.....	257
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	272
REFERÊNCIAS.....	282
APÊNDICES.....	302
ANEXO - MODELO DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO.....	311

INTRODUÇÃO

O presente estudo situa-se na Linha de Pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, eixo Avaliação Institucional e suas Implicações na Gestão da Educação Superior, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília. Trata da avaliação para fins de reconhecimento¹ de cursos de graduação no marco do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Sob a égide do Estado avaliador, em um contexto de consolidação das teses neoliberais, o Sinaes, instituído pela Lei n. 10.861/2004, vem ao longo de seus dez anos de existência afirmando a tendência histórica de que o Estado é protagonista na definição das políticas da educação superior. Ademais, essas políticas se desdobram em finalidades socioeducativas, modelos de instituições e cursos, diretrizes para a formação dos estudantes, entre outros aspectos.

Por essa tendência, as políticas e práticas sociais da educação superior foram entremeadas, desde sua origem no século XVIII, por interesses de fortalecimento do papel do Estado na condução do ordenamento desse nível educacional para criar modelos que respondam as demandas apontadas pela sociedade capitalista.

Nessa dinâmica, o Sinaes é resultado do estímulo de fenômenos que o antecederam, uma vez que é constituído pelo movimento dos processos de regulação e avaliação, ambos inerentes à constituição social da educação superior brasileira e que, sob a lógica do capital, tornam-se políticas de Estado como síntese de múltiplas determinações da lógica do capital.

Na historicidade desse movimento, a política de regulação nacional antecede a de avaliação. Uma e outra se desenvolveram em condições determinadas, fruto das relações reais do Estado com a sociedade civil, marcando os projetos de educação superior em cada governo ao longo da história da educação brasileira.

Se a regulação é formalmente assumida nos documentos que originam os cursos superiores sob a tutela do Estado brasileiro em 1808, a política de

¹ Para os fins deste trabalho, utilizaremos a sigla RE para fazer referência às terminologias de reconhecimento.

avaliação tem sua gênese, tardiamente, por volta da década de 1980, em face da realidade caótica das instituições e cursos. Assim, a avaliação dos cursos de graduação foi resultado da expansão quantitativa produzida pelos interesses e necessidades da educação superior consignados na completa transição de um regime militar para um Estado democrático de direito.

Dada a antecipação temporal, ainda que em ritmos e propósitos específicos, o Estado não parou de produzir mecanismos formais de regulação da educação superior. Em sintonia com as circunstâncias históricas específicas do Brasil e ou contaminados pelos imperialismos estrangeiros, os mecanismos de regulação nacional foram, em sua maioria, produzidos como resposta do Estado às demandas reprodutivas em mutação do capitalismo (SILVEIRA, 2008).

Nesse movimento, como expressão de políticas estatais que redefiniram e redefinem práticas sociais em prol de motivações econômico-financeiras, a regulação nacional da educação superior se fez por múltiplos processos: *inspeção científica*, equiparação, reconhecimento (RE) das instituições e cursos, renovação de reconhecimento (RERN), credenciamento e credenciamento de instituições. Todos esses modelos exemplificam, como veremos posteriormente, o marcante papel do Estado na regulação desse nível de ensino.

Esse cenário revela que o Estado se tornou, de início, regulador, amparado nos pressupostos de um regime burocrático (BARROSO, 2011). Pela função regulatória, historicamente buscou-se, por meio da proclamação de uma variedade de regras e normas cada vez mais uniformizadas, orientar, coordenar e controlar a educação superior em face dos interesses dos grupos hegemônicos.

A ordem do Estado avaliador configurado em regulador (AFONSO, 2000) fez prevalecer a tendência de conformar em um único consenso a lógica de organização e funcionamento das instituições de nível superior. Um conjunto ideológico de fortalecimento de valores e princípios da sociedade capitalista seria apropriado pelas instituições, tornando-se eixo estruturante dos aspectos pedagógicos, científicos e administrativos. Essa configuração era controlada pelo Estado por meio de processos do tipo inspeção e/ou supervisão.

O Estado, de maneira intencional e sistemática, definiu a política de regulação da educação superior notadamente em face de questões emblemáticas e conjunturais, sobretudo estas: relação público-privado, natureza institucional, modelos de cursos e expansão quantitativa do sistema.

Da iniciativa de *inspeção científica*² no século XIX a atual política do Sinaes no século XXI, a relação público-privado tornou-se uma das justificativas do Estado para prover o completo movimento da regulação nacional. Para tanto, polarizou a produção de mecanismos para a criação, a expansão e o reconhecimento das instituições e cursos de graduação na perspectiva de instrumentos de poder e estratégia na governança da educação superior (DIAS SOBRINHO, 2003).

Se o movimento da regulação se fortaleceu na maior parte do século XX em decorrência da relação público-privado e seu processo de expansão quantitativa, o movimento da avaliação se afirmou em defesa do discurso da necessidade da qualidade das instituições e de seus cursos.

Desde então, e mais centralmente nos anos de 1990, com a Reforma neoliberal do Estado, essa organização política tomou para si a produção e implementação de processos avaliativos. Contraditoriamente, o funcionamento de tais processos se sustentou na lógica da regulação para fins de controle de instituições, cursos e estudantes. Diversas eram as finalidades dessa política de avaliação, destacando-se o aperfeiçoamento da educação superior, que se referenciou nas aspirações socioeconômicas marcadas pelas reformas do Estado.

No contexto de um movimento denominado Reforma Gerencial produzida no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1994-1998 e 1999-2002), houve, de fato, uma definição da sistemática de avaliação da educação superior assumida pelo Estado. Entre outras ações, a avaliação de cursos de graduação passou a integrar-se a esse processo, apreendendo as condições de oferta, para justificar sua regularidade no sistema.

Em linhas gerais, os resultados produzidos pela avaliação de cursos de graduação foram interpretados pelo Estado como fortes indicadores de regulação. O impacto de tal compreensão transformou a lógica da verificação *in*

² Questão abordada no primeiro capítulo desta tese.

loco em avaliação de regulação. Nas primeiras experiências, a dinâmica de funcionamento passou a contar com uma comissão de especialistas com a finalidade de mapear informações referentes a cinco dimensões, a saber: (i) organização didático-pedagógica; (ii) instalações físicas em geral; (iii) instalações especiais, tais como laboratórios, oficinas e outros ambientes imprescindíveis à execução do currículo; (iv) qualificação do corpo docente; e (v) bibliotecas (BRASIL, 2006). Essas dimensões foram propostas para assegurar-se, pela política de Estado, o discurso da qualidade de oferta dos cursos.

Em uma perspectiva de totalidade, esse conjunto de dimensões vem sendo referência ao longo de três décadas da política de avaliação para fins de RE e ou renovação de reconhecimento. No entanto, o caráter regulatório atribuído à avaliação de cursos de graduação não é dimensão inovadora da política do governo FHC; pelo contrário, a ideia original é proveniente da década de 1930, sob a denominação de ‘verificação’, produzida na Reforma Francisco Campos, como veremos posteriormente.

A substituição terminológica verificação/avaliação produziu superações, vez que suas sistemáticas sofreram alterações para conciliar os objetivos da educação superior à conjuntura sociopolítica e econômica do cenário brasileiro articuladas aos organismos internacionais.

Com o Sinaes, a política de avaliação ganhou força em razão da inaugural lógica sistêmica que se instaurou na conjuntura da educação superior propagada como um bem público. Em vez de ações pontuais e isoladas de avaliação de cursos, o Estado advogou, inicialmente, em defesa da organicidade de práticas que servissem aos princípios formativos e (in)formativos para fins de regulação e autorregulação.

O valor da avaliação de cursos de graduação no marco do Sinaes vai além dos objetivos de RE e renovação de reconhecimento, pois sua finalidade se estende à criação de indicadores para (i) melhoria da qualidade da educação superior; (ii) orientação da expansão da sua oferta; (iii) aumento permanente da sua eficácia institucional; (iv) efetividade acadêmica e social; (v) aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais. Assim, sua constituição não é resultado do acaso, mas resultado de um movimento de

relações, processos e estruturas que delineiam percursos das políticas da educação superior brasileira.

Independentes e/ou complementares, regulação e avaliação são constituintes e constitutivas contradições e mediações no âmbito da educação superior, manifestando-se sob condições socialmente determinadas. Em tal situação, é inegável que superações conceituais e metodológicas sejam produzidas para responder ou contrapor-se às necessidades emergentes, em um contexto de mutação da sociedade capitalista.

Ademais, se consideramos Barrow (1980) ao afirmar que toda superação é inseparável da preservação, os objetivos proclamados e reais, especialmente no que diz respeito à avaliação de cursos de graduação para fins de RE e ou renovação de reconhecimento, expressam no marco do Sinaes uma evidente imbricação entre presente-passado-presente.

Assim como com a identificação formal de suas especificidades, o Sinaes assume a avaliação como referencial básico para a regulação nacional, ao expressar que essas duas funções se articulam, mas não se confundem (RISTOFF; GIOLO, 2006). Essa configuração faz com que o processo de avaliação de cursos enfrente uma série de dilemas de natureza ideológica, política, epistemológica, técnico-operacional e institucional. Diante desse cenário, aparenta existir uma necessidade do Estado em produzir processos interdependentes para, ao valorizar a produção e a comunicação dos dados, legitimar suas decisões.

Ao efetivar a junção entre avaliação/regulação como práticas sociais que, historicamente, se consolidaram em polos de distanciamento, as implicações produzidas na interface dos referidos dilemas se avolumam, dada a morfologia institucional da educação superior (SOUSA, 2008) e a natureza de seu metabolismo social (MOSQUEROS, 2008) expressa pela diferenciação e diversificação de instituições e cursos.

Nesses termos, outro fetiche – aqui entendido como fenômeno que estabelece uma dicotomia entre a aparência e essência para ocultar uma realidade, sem que a primeira seja necessariamente falsa (Barrow, 2000) – se monta: o Estado é colocado em uma condição de supremacia para responder a diferentes interesses na sociedade do capital, sob a prerrogativa do discurso da qualidade da educação superior como um bem público.

Quando avaliar e regular são processos protagonizados pelo Estado, têm sua força política e instrumental realçada, e, nessa dimensão, um deles pode preponderar em termos de deliberação em relação ao outro. Quando a avaliação de cursos é colocada a serviço da regulação para fins de RE e ou renovação de reconhecimento, institui-se uma relação de dependência e subordinação, da primeira em relação à segunda, que ofuscando o potencial de autoconhecimento e retroalimentação das ações institucionais.

Nesses termos, a regulação é dependente da avaliação, e não o contrário. Para que a primeira se torne essencial, central e relevante, a avaliação de cursos vai gradativamente sendo conformada pelos delineamentos da regulação como função precípua do Estado. Na tentativa de desqualificá-la, sua prática pode transformar-se em uma ação técnica, exploratória e descolada do movimento real das condições de ensino dos cursos de graduação na instituição. Torna-se, portanto, coisificada³, destituída de sua autonomia de produzir e se recriar.

Notadamente a partir do Decreto Federal n. 773, de 9 de maio de 2006, e da Portaria n. 40, nas versões de 2007, 2010 e 2012, a indissociabilidade avaliação-regulação foi regulamentada. Ao oficializar essa unidade no marco do Sinaes, o Estado consolida o seu papel na instituição dos processos regulatórios.

Em outra perspectiva de análise, o caráter atribuído à indissociabilidade pode traduzir-se no que Marx (1974) chamou de ‘subsunção’⁴: uma das condições de o Estado assumir o controle das instituições e cursos consiste na prática da avaliação externa de cursos de graduação.

Sob a lógica do capital, tal prática se constitui instrumento de produção de informações objetivas, fiáveis e válidas, que possibilitam a configuração de

³ De natureza marxiana, o conceito de ‘coisificação’ retrata o processo em que os elementos da vida social são destituídos de seu valor essencial e passam a ser medidos a partir de seu valor de uso e de seu valor de troca para satisfazer determinados interesses na sociedade.

⁴ O processo de trabalho, na abordagem marxiana, reconhece que o capital produz relações de subsunção formal e subsunção real. O primeiro refere-se ao processo histórico de alienação, no sentido de expropriação dos meios de produção e da obra produzida para fins de acumulação do capital pela burguesia. Já subsunção real diz respeito à desqualificação das habilidades criativas do trabalhador como consequência da divisão técnica (horizontal) do trabalho. No presente projeto, o termo “subsunção” é apropriado para exprimir que, embora a avaliação de cursos de graduação tenha uma densidade política, epistemológica e pedagógica específica é subsumida quando desenvolvida pela lógica da regulação nacional.

um discurso padrão para a "qualidade" que, no marco do Sinaes, se materializa em três dimensões: corpo docente, instalações físicas e organização didático-pedagógica – que pressupõem apreender as condições reais de ensino de um curso, por meio do preenchimento de um *checklist*.

Diante desse modelo, assume-se ainda o discurso de que o alcance da "qualidade" das ações acadêmico-administrativas dos cursos depende dessas três dimensões no sentido de induzir "melhoria" no desempenho dos cursos. O caráter operacional dessa política registra-se em um relatório, resultado do trabalho de uma comissão de avaliadores *ad hoc*. Todo esse processo é denominado de "avaliação de regulação". Entre outros efeitos, evidenciam-se contradições que podem negar os efeitos formativos anunciados na regulamentação do Sinaes.

Não obstante, é preciso ressaltar que esse processo configura-se em uma avaliação burocrática, pontual e focada no atendimento de dimensões, indicadores e critérios generalistas, que, fundamentada no referencial positivista, acentua a ideia de regulação nacional como controle burocrático efetivado, de caráter linear e universal, em cumprimento às normas eternamente determinadas.

Sob esse pressuposto, a avaliação de cursos de graduação para fins de RE não se configura como um trabalho consciente, intencional, criativo e transformador, exercido em uma realidade movida por múltiplas determinações (KOSIK, 1976; AR, 1984; FRIGOTTO, 2001; KUENER, 2008). Assim, em vez de ser uma dinâmica de apropriação de resultados como informações relevantes que induzam mudanças em defesa da educação superior como um bem público, não ressignifica o processo que pode encerrar-se com a formalização do RE.

Nessa conjuntura, independentemente de sua organização administrativa e acadêmica, as instituições e seus cursos de graduação estão sob o fetiche (AR, 200) do discurso ao pleno atendimento de um padrão de "qualidade". A essa concepção sub jazem ideias e valores que vão configurando a educação superior como prática social, assim como a definição do papel científico-pedagógico das instituições e das diretrizes da formação pessoal-profissional nas diferentes áreas do conhecimento. Com efeito, a avaliação de regulação pode assumir o propósito de prestação de contas no cenário

nacional, submetida à lógica empresarial de custo-benefício, e/ou de reordenamento crítico das políticas e práticas dos cursos.

Além do mais, é preciso lembrar que 'qualidade' é uma expressão que encerra múltiplos sentidos e, no processo de avaliação de cursos de graduação, sendo sua determinação de fora para dentro, universal e com tendência generalista, é definida por um conjunto de normas que servem à padronização de uma realidade de ensino. Ao reconhecer a qualidade por meio de elementos mensuráveis, enfraquece-se a função formativa e dialógica da avaliação, que precisa ser concebida como processo permanente de busca de melhoria da qualidade, considerando seu caráter negociável, participativo, autorreflexivo, contextual e plural (BONDIOLLI, 2004).

No âmbito do Estado e das instituições, o discurso da qualidade está inserido em um contexto de contradições, quais sejam, o da prestação de contas às exigências mínimas do Estado e o do reordenamento crítico das políticas e práticas dos cursos. Essas contradições são inerentes a uma conjuntura sociopolítica que produziu uma identidade avaliadora para o Estado, que, ao se colocar como provedor das ações do Sinaes, se apropriou desse conceito, denominando-se Estado avaliador.

Em função de características, formas de desenvolvimento e efeitos sociopedagógicos, não se deve negar a influência do Estado avaliador na produção e prática do Sinaes, notadamente na avaliação de cursos de graduação para fins de RE. No entanto, sua participação nos processos não se esgota nessa função, pois, ao atuar no controle burocrático, assume, ao mesmo tempo, outro papel: o de Estado regulador.

Em outra instância do processo, estão as instituições com seus cursos de graduação, que, dadas as condições de materialização da política de avaliação de regulação, não podem restringir-se à simples verificação de correspondência entre o anunciado e o realizado, mas, ao contrário, têm de valorizar processos de autorregulação que possibilitem aos cursos a criação de condições necessárias para concretizarem sua função socioeducativa.

Por esse prisma, a regulação nacional com finalidade burocrática para o ajustamento dos cursos, em nome de produtos e resultados apreendidos na visita *in loco*, torna-se uma prática imediata, pragmatista e isolada das

dinâmicas da realidade concreta da instituição e, assim, inibe a correção interna das fragilidades anunciadas pelo próprio Estado.

Em tal conjuntura, se, por um lado, o Sinaes, em sintonia com o Estado avaliador, determina legalmente que os cursos precisam ser avaliados para fins de RE e RERN – e, nesse intuito, estabelece um conjunto de orientação e normas para a materialidade dessa ação –, por outro, sua implementação se faz em um contexto relacional contraditório às instituições e seus cursos.

Uma ilustração dessa contradição se dá no processo de implementação da política de avaliação de regulação, que pode tanto corresponder às intenções proclamadas no marco do Sinaes como distanciar-se delas. As apropriações, ajustes, transformações, negociações e acordos envolvem diferentes arenas e atores sociais no trabalho da avaliação e dos atos regulatórios.

Nesse jogo do acaso e do capricho (AR, 2006) envolvendo o Estado, as instituições e seus cursos de graduação não têm asseguradas as condições desejáveis de desenvolvimento das políticas de avaliação para fins de RE, pois, ao colocá-las em prática, o conflito de contrários decorrentes do processo de gestão altera a produção das intencionalidades e efeitos sociais.

Assim, a dialética que envolve o prescrito nos aparatos legais e o vivido nas instituições e seus cursos de graduação, no que se refere à avaliação de regulação, tem gerado informações contraditórias que problematizam a função da avaliação de cursos de graduação para fins de RE no marco do Sinaes.

Por isso, o problema de estudo desta tese centra-se na seguinte questão: em que condições sociopolíticas, legais e pedagógicas a avaliação para fins de reconhecimento de cursos de graduação vem se materializando no marco do Sinaes (2006-2010)?

Nesses termos, algumas inquietações se constituíram e são norteadores do presente estudo:

- a) Que contextos deram origem e produziram o desenvolvimento da regulação nacional e da avaliação de instituições e cursos superiores pelo Estado brasileiro?

□ No marco do Sinaes, tomamos o período histórico cronológico do governo de Luís Inácio Lula da Silva por que, entre outras determinações, naquele contexto deu-se o movimento de criação e o desenvolvimento de aspectos fundamentais para a compreensão da realidade da avaliação de cursos para fins de RE.

- b) Como é assumida, no marco do Sinaes, a avaliação de cursos para fins de regulação de cursos de graduação;
- c) Como se materializa, no conteúdo de um curso de graduação, a avaliação de regulação para fins de RE;
- d) Que implicações a avaliação de regulação para fins de RE traz para a configuração da qualidade de cursos de Pedagogia.

Assim, o objetivo geral desta tese assume o compromisso de analisar em que condições sociopolíticas, legais e pedagógicas a avaliação para fins de reconhecimento de cursos de graduação vem se materializando no marco do Sinaes (2006-2010). O desdobramento dessa questão deu-se por meio dos seguintes objetivos específicos:

- a) analisar, em uma perspectiva histórica, a origem e o desenvolvimento da regulação nacional e da avaliação de instituições e cursos de graduação pelo Estado brasileiro;
- b) explicar como é assumida, no marco do Sinaes, a avaliação para fins de regulação de cursos de graduação;
- c) analisar como se materializa, no conteúdo dos cursos de graduação, a avaliação de regulação para fins de RE;
- d) analisar as implicações da avaliação de regulação para fins de RE na configuração da qualidade de cursos de Pedagogia.

O conjunto dessas questões pode ser compreendido como uma breve síntese da problemática que se instaura em torno da avaliação de cursos de graduação para fins de RE no marco do Sinaes.

No conteúdo das políticas e práticas desse sistema, a proposição teórico-metodológica prevista para a avaliação dos cursos de graduação se faz com base em uma das ideias mais caras ao Sinaes, a saber: avaliação como referencial básico da regulação para configurar os propósitos da qualidade, resultando na avaliação de regulação.

Em função dessa problemática, é pertinente a defesa da tese de que, dadas determinadas condições de produção política e prática social do Sinaes, que consolidam a avaliação de regulação, sua utilização para fins de reconhecimento configura-se em importante instrumento que produz a mediação entre o Estado e as instituições e seus cursos de educação superior para acomodar interesses em nome de um discurso de qualidade.

A identificação desta tese resultou do entendimento de que a produção do conhecimento se faz pela pesquisa como ato intencional e político inscrito em um plano epistemológico que parte de uma realidade histórico-social que possibilite análises e explicações de um determinado fenômeno. Nessa constituição social, o método está vinculado a uma concepção de realidade, de mundo e de vida em seu conjunto.

Assim, pressupomos que não existe apenas a aplicação de um método, há vista o argumento de Frigotto (2001) de que o método se instaura como mediador no processo de apreender, revelar, e por a estruturação, o desenvolvimento e transformação dos fenômenos sociais. O método é a condição epistemológica que possibilita ao pesquisador produzir conhecimentos que busquem a essência do fenômeno estudado, de forma sistemática e rigorosa, como um “ato vivo, concreto, que se revela nas nossas ações, na nossa organização do trabalho investigativo” (GATTI, 2007, p. 43). Além disso, serve de referencial específico que sustenta novas ideias, questões, hipóteses de trabalho e meios de investigá-lo.

Nessa compreensão, a investigação científica requer uma análise criteriosa, que, neste trabalho, se faz pelo materialismo histórico-dialético, referencial com que nos identificamos para a apropriação da avaliação de cursos para fins de RE no marco do Sinaes. Tal objeto se configura em uma realidade concreta como síntese de múltiplas determinações evidenciadas no processo de produção política e prática social desse sistema (CAR, 1983).

Concordamos com Saviani (2007) quando afirma que esse método compreende um processo dinâmico de produção de conhecimento que prescinde de (i) um momento que parte do todo caótico (síncrise) e atinge, através da abstração (análise), o todo concreto (síntese); (ii) uma construção de sistemas explicativos que, mediante categorias mais concretas, reproduzem no plano do conhecimento a realidade investigada; (iii) uma explicitação do grau em que o objeto da investigação expressa a complexidade das relações e determinações próprias do objeto em estudo; (iv) uma compreensão de que, em um primeiro momento, a realidade aparece como um todo caótico; e (v) o segundo momento se faz no caminho inverso: pela via da síntese, chega-se de novo ao objeto, agora como uma rica totalidade de determinações.

Esses princípios elucidam a concepção do método na perspectiva do materialismo histórico-dialético, que, nesta pesquisa, assume um significado específico pela produção política e prática social da avaliação de cursos para fins de regulação estatal. No presente estudo, a produção política e a prática social são tratadas como processos que não se separam. Dizem respeito ao conjunto de dispositivos legais, ações e atividades do Estado, bem das instituições de educação superior que ofertam cursos de graduação em prol do reconhecimento dos cursos de graduação.

Trata-se, pois, de um fenômeno estruturado, dinâmico, plural, tratado de forma dialética, com explicação objetiva da realidade estudada, penetrando na riqueza de seus conteúdos a fim de transitar da “coisa em si” para um “concreto pensado”. Essa a síntese deste posicionamento de Kosik (1976, p. 36):

O todo não é imediatamente cognoscível para o homem, embora lhe se dê dado imediatamente em forma sensível, isto é, na representação, na opinião e na experiência. Portanto, o todo é imediatamente acessível ao homem, mas é um todo caótico e obscuro. Para que se possa compreender este todo, possa torná-lo claro e explicá-lo, o homem tem que fazer um détour: o concreto se torna compreensível através da mediação do abstrato, e o todo através da mediação da parte. Exatamente porque o caminho da verdade é um détour, o homem pode-se perder ou ficar no meio do caminho.

Por isso mesmo, o processo de pesquisa no materialismo histórico-dialético compreende um movimento que se faz do todo para as partes, das partes para o todo, pela abstração do homem a partir de suas opiniões e experiências. Por entendermos que o todo não representa tudo da produção de um objeto de estudo, nesta pesquisa, o que se pretendeu foi apreender alguns conteúdos da regulação e da avaliação dos cursos de graduação, certamente articulados, que permitissem fazer uma análise da produção política e prática social do reconhecimento de cursos de graduação. Nessa dinâmica de produção do conhecimento, apreensão, desvelamento e explicação da realidade se constroem pelos processos e relações inerentes ao objeto de estudo em sua origem, evolução e prática social.

Nesse sentido, fez-se necessário conhecer a estrutura do fenômeno da avaliação de curso de graduação para fins de RE decompondo o todo, para possibilitar a compreensão de sua essência. Como afirma Kosik (1976, p. 20),

“por trás da aparência externa do fenômeno se desvenda a lei do fenômeno; por trás do movimento visível, o movimento real interno; por trás do fenômeno, a essência”.

Em tal perspectiva, o materialismo histórico-dialético cria condições para reproduzir o movimento do objeto de estudo, realizando a leitura da realidade social com suas tensões, contradições, desafios e intencionalidades determinadas dos sujeitos coletivos, sejam representantes de órgãos estatais, sejam profissionais dos cursos de graduação, que mobilizam políticas e práticas específicas de um fenômeno.

Para apreender a estrutura e a dinâmica da avaliação de cursos para fins de RE como processo da historicidade da educação superior brasileira, produção política e prática social, o procedimento metodológico que guiou a nossa investigação instituiu-se pela apropriação de categorias metodológicas e elaboração de categorias conceituais a partir do trato do material empírico.

Assim, a partir de Kosiak (1976), Kuenzer (2008), Barak (1983) e Paulo Netto (2011), assumimos, em razão da natureza do nosso problema de pesquisa, algumas categorias metodológicas pelo entendimento de que elas possibilitam ao pesquisador, em sua relação com o objeto de estudo, extrair a efetividade do movimento real desse fenômeno com suas múltiplas determinações. Trata-se das categorias totalidade, contradição e mediação como referencial teórico-metodológico para a análise da gênese e desenvolvimento de processos de regulação estatal e avaliações que determinaram a existência das especificidades da avaliação de cursos para fins regulatórios no marco do Sinaes.

Pela categoria totalidade, tratamos a avaliação de cursos de graduação para fins de RE no marco do Sinaes como um momento do todo que “ao mesmo tempo manifesta e é manifestação” (KUENZER, 2008, p. 64) das relações sociopolíticas e econômicas historicamente determinadas na educação superior brasileira.

Do ponto de vista dessa categoria, não procuramos apreender todos os fatos inerentes ao nosso objeto de estudo, mas partes estruturais de uma realidade caótica, mutável, “que pode vir a ser racionalmente compreendida” (KOSIK, 1976, p. 44). Assim, buscamos nos conteúdos da legislação da educação superior, de sua origem (1808) ao governo de Luiz Inácio Lula da

Silva (2003-2010), aspectos que evidenciassem a dinâmica de configuração das categorias de conteúdo – regulação, avaliação e qualidade –, fonte e campo de instituição de processos de avaliação de cursos de graduação pelo Estado avaliador.

Para a constituição de tal processo, apropriamo-nos de um conjunto de marcos legais, representações da ação política do Estado em seus diferentes governos, pelo entendimento, assim como Castanha (2011), de que as leis, em uma perspectiva histórica, são síntese de múltiplas determinações que anunciam propostas e projetos políticos do Estado e da sociedade civil, com todas as contradições inerentes à sociedade movida pela lógica do capital.

Assim sendo, fez-se necessário estabelecer relações e conexões entre o todo da regulação e da avaliação e sua parte – a avaliação de cursos de graduação. Suas idas e vindas ideológicas, suas reproduções e criações no movimento da sociedade, das instituições e seus cursos evidenciam que a realidade objetiva é um todo coerente, em que cada elemento está, de uma maneira ou de outra, em relação com cada elemento.

Da categoria totalidade deriva a categoria contradição, que, nesta investigação, aparece à medida que intentamos apreender a realidade da avaliação de cursos de graduação para fins de RE por meio de polos antagônicos que se relacionam dialeticamente para captar as superações de ideias, políticas e práticas na relação do Estado com a educação superior.

Em tal movimento, a produção de novos dessa complexa realidade permitiu, pela mediação entre a universalidade dos processos regulatórios e avaliativos historicamente produzidos e as singularidades, apreender as condições sociopolíticas, legais e pedagógicas a avaliação de regulação para fins de RE. Essas relações elucidam os elementos que são conservados, mas também e fundamentalmente os que são mudados e criados, a partir dos interesses sociopolíticos do Estado e da sociedade civil na realização de políticas e práticas do que se convencionou chamar de avaliação de regulação.

A apropriação das categorias metodológicas (totalidade, contradição e mediação) e sua conexão com as de conteúdo (regulação, avaliação e qualidade), originadas dos objetivos deste estudo, possibilitaram à pesquisadora investigar e explicar as condições sociopolíticas, legais e pedagógicas da avaliação de regulação para fins de RE de cursos de

graduação materializadas no marco do Sinaes (2006-2012) como política de configuração de um discurso de qualidade.

A formulação teórico-metodológica que nos parece nuclear em um estudo assumido pelo materialismo histórico-dialético é apresentada na figura 1, a seguir:

Figura 1 – Categorias metodológicas e de conteúdo da pesquisa



Fonte: elaboração da autora (2013).

Trabalhamos com a categoria conceitual de regulação com o entendimento de que nas relações do Estado com a educação superior, a regulação está colocada no plano da coordenação de políticas públicas e da ação educativa. Na perspectiva de Barroso (2006, p.12) são dois tipos de “fenômenos diferenciados, mas interdependentes, os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam as ações dos atores sociais e os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam”.

Em tal perspectiva, adotamos ainda o conceito de regulação nacional de Barroso (2006, p.10), quando afirma que é:

...o modo como as autoridades públicas, nesse caso, o Estado e sua administração “exercem a coordenação, controle e a influência sobre o sistema educativo (instituições e cursos) por meio de normas, inunções e constrangimentos o conteúdo de ação dos diferentes atores e seus resultados.

A avaliação é assumida na perspectiva de um processo intencional, formal e sistemático de produção de informações sobre a realidade das condições de ensino dos cursos de graduação, tendo em vista uma tomada de decisão. É uma atividade com grande densidade política, que produz efeitos para o Estado, as instituições e os sujeitos do universo da educação superior.

Ademais, a categoria Qualidade é trabalhada tendo como referência a elaboração de Bondioli (2004) ao afirma que:

A Qualidade não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a priori e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, idéias sobre como é a rede que sobre como deveria ou poderia ser.

Sob este ponto de vista, para se definir o como deveria ou poderia ser um curso de graduação de Qualidade, é preciso que os atores sociais que vivenciam o fenômeno negociem os aspectos que consideram relevantes para qualificar um fenômeno, tendo em vista suas necessidades reais e as possibilidades de mudanças.

Desta forma, as três categorias conceituais - regulação, avaliação e Qualidade – são partes constitutivas e constituintes das condições estruturais da educação superior brasileira, em sua totalidade. Tal realidade corresponde à necessidade de captar, no decurso da origem e desenvolvimento desse nível educacional, aspectos relativos aos processos de regulação e avaliação como ação precípua do Estado.

Assim sendo, trabalhamos no sentido de apoderarmo-nos dos pormenores da estrutura e dinâmica de produção e prática dos mecanismos de regulação e avaliação como processos protagonizados pelo Estado a partir da conjugação de múltiplos interesses. Precisamente, essa mobilização nos serviu como ponto de partida para chegarmos ao conhecimento dos complexos

sociopolítico e legal que instituíram a avaliação de cursos de graduação, seus objetivos, formas de ação e efeitos nas instituições e seus cursos.

Em tal perspectiva, como orienta Barrow (1980, 2012), para analisar suas diferentes formas de desenvolvimento, e de perceber a conexão entre elas, com o entendimento de que a aproximação da realidade social é condição *sine qua non* para responder nossas questões de estudo e objetivos propostos, o trabalho de investigação científica consistiu na difícil trajetória do levantamento de dados bibliográficos e documentais específicos da educação superior brasileira ao longo do período de 1808 a 2010.

Nesse *détour*, interessaram-nos os estudos e documentos oficiais que formalizaram os projetos político-ideológicos para delineamento da organização da educação superior brasileira. Em essência, tais produções firmaram, em sua totalidade, as condições objetivas para o Estado promover o “controle burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal” (BARROSO, 2005, p. 63).

Diretamente em razão de abarcar um longo tempo e pelo volume de dados resultante da análise bibliográfica e documental, organizamo-los para fins de análise e exposição das informações em três períodos: (i) de 1808 a 1920; (ii) de 1930 a 2002; (iii) de 2003 a 2010 – mesmo partindo do suposto, assim como Frigotto (2011), de que uma conjuntura não se define pelo tempo cronológico, mas pela natureza dos acontecimentos e dos fatos, e pelas forças sociais que os produzem. Assim sendo, buscamos configurar nessa cronologia a formalização política e legal de mecanismos de intervenção produzidos em alguns governos para orientação e coordenação de um sistema de educação superior em atendimento a interesses econômicos e produtivistas sob a lógica do capital.

Ademais, como esses limites temporais não são unidades fixas, buscamos desvendar as continuidades e/ou rupturas das definições/redefinições político-ideológicas da regulação nacional e de avaliação da educação superior, condições materiais da estrutura da sociedade capitalista. Nessa dinâmica, revelam-se também as relações que foram estruturando o discurso de qualidade das instituições e seus cursos de graduação agregado à avaliação de regulação.

Para captar no plano sócio-histórico a origem e o desenvolvimento da política de regulação nacional e da de avaliação até o marco do Sinaes, trabalhamos com um conjunto de documentos legais. A exaustiva identificação dessas fontes de informações deu-se em (i) produções acadêmicas indicadas nas referências desta tese; (ii) banco de dados do Conselho Nacional de Educação (CNE); (iii) publicações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); (iv) arquivo digital do Congresso Nacional – conforme exposição no Quadro 1, a seguir:

Período de organização didática dos capítulos	Natureza dos marcos regulatórios	Quantidade
1808 a 1920	Decreto	1
1930 a 2002	Decreto	13
	Decreto-Lei	03
	Lei	0
	Portaria	20
	Resolução	12
	Medida Provisória	02
2003 a 2010	Decreto	02
	Lei	01
	Portaria	10
	Resolução	02

Quadro 1 – Levantamento de dados da pesquisa pelos documentos legais

Fonte: elaboração da autora (2014).

A apreensão do conteúdo desses 85 (oitenta e cinco) documentos legais serviu para ampliar o nosso entendimento, assim como o é o de Kuenzer (2008), de que a realidade é um todo indivisível de entidades e significados, e os fatos só podem ser racionalmente compreendidos a partir do lugar que ocupam na totalidade do próprio real. Logo, a avaliação de cursos de graduação para fins de RE só ganha sentido pela mediação entre os elementos postos pela universalidade e o movimento de regulação nacional e avaliação da educação superior e suas particulares.

Nesse sentido, ao investigar a estrutura e dinâmica dessa avaliação restrita ao marco do Sinaes, corre-se o risco de estreitar o objeto de estudo

pela perda de elementos de sua identidade: do *que* lhe próprio, como processo de criação, inovação em um determinado tempo e espaço, ao *que* lhe foi legado pelas contradições, tensões e diferentes interesses *que* marcaram e marcam a constituição da educação superior brasileira.

De forma complementar, amparamo-nos em algumas produções acadêmicas *que* retratam, pelas diferentes abordagens, a configuração sócio-histórica da educação superior brasileira. Esses estudos serviram de suporte para mapear, no plano sócio-histórico desse nível educacional, elementos basilares na aproximação e compreensão dos interesses do Estado para a produção dos processos de regulação e de avaliação antecedentes ao Sinaes. Em levantamento específico sobre produções acadêmicas *que* elegeram o Sinaes como objeto de estudo, em suas múltiplas possibilidades de investigação, localizamos em diferentes bancos de dados⁶ a existência de 11 teses, 141 dissertações e 48 artigos publicados no período de 2004 a 2013.

Com esse conjunto, foi possível constatar *que*, dos componentes do Sinaes, a avaliação institucional com ênfase na autoavaliação e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) são questões centrais *que* demandaram, no período em tela, esforços investigativos em espaços acadêmico-científicos da educação superior, especialmente em programas de pós-graduação em educação. Sua criação, conteúdos legais, processos de implementação, efeitos e resultados foram exaustivamente demonstrados em diversificados e heterogêneos estudos – entre eles, os de Cunha (2010), Duarte (2013), Queiroz (2008), Senezes (2012), Rangel (2010), Ribeiro (2008) e Scordell (2012).

Essa realidade mostra também *que* a avaliação de cursos de graduação para fins de RE e ou renovação de reconhecimento, ainda *que* se trata um fenômeno provocativo de produção política e prática social no âmbito do Estado e das instituições e seus cursos, possui pouco relevo na produção científica. Relativo a esse tema, identificamos apenas uma tese, defendida em 2010 no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia, com o objetivo geral de “identificar as contribuições da Avaliação de

⁶ Realizamos o levantamento de teses e dissertações nos seguintes bancos de dados: www.capes.gov.br; www.dominiopublico.gov.br; www.ibict.br. No site www.scielo.br, localizamos a produção de artigos.

Cursos de Graduação - ACG (para fins de reconhecimento) para a melhoria da qualidade dos cursos de licenciatura em Salvador”.

A incipiente produção científica sobre esse objeto do conhecimento foi mobilizadora da necessidade de aproximação e desvendamento das condições de materialização dessa temática. Ademais, por ser representativa da intersecção entre avaliar e regular comporta necessidades e interesses no cenário educacional.

No marco do Sinaes, a proposta de avaliação de cursos de graduação para fins de reconhecimento não é um novidade, mas as condições pela qual ela vem ocorrendo merecer especial atenção, pois se trata de um fenômeno complexo, constituído por múltiplos interesses e necessidade oficiais e institucionais. Sua produção política e prática social imprimem força no cenário educacional, especialmente no setor privado no que concerne ao discurso da qualidade dos cursos de graduação.

Somam-se a isso a práticas da docência da pesquisadora em cursos desse nível educacional e uma intensa participação em comissão de autoavaliação institucional. Nessas condições, foi possível realizar discussões, análises e questionamentos sobre a complexa realidade da avaliação e da regulação nacionais e as contradições nelas contidas, evidenciadas sobremaneira no trabalho do Estado e das instituições de educação superior em prol do reconhecimento de um curso de graduação.

De posse de algumas suposições inerentes ao nosso objeto de estudo, fez- necessário buscar as determinações de sua efetiva existência. Como não são dados apriorísticos, a pesquisa bibliográfica desenvolvida ao longo de todo o percurso de estudo e investigação e a documental nos possibilitaram, a partir das categorias metodológicas e de conteúdo, tomar a realidade imediata, caótica do nosso objeto de estudo – qual se é, a avaliação de cursos de graduação para fins de RE no marco do Sinaes – “na especificidade de sua relação com outros objetos e com a sua totalidade” (KUENZER, 2008, p. 66).

Na perspectiva de ampliação do levantamento de dados sobre a totalidade dessa realidade social, a fim de estabelecimento de nexos com questões e pressas nos documentos oficiais, realizamos quatro entrevistas: dois integrantes da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes/Inep), um da Presidência da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior

(Conaes) e um da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/INEC) – conforme apêndice A.

Na sistemática desse processo teórico-metodológico, tornou-se imprescindível, ante as especificidades de algumas questões do estudo e objetivos específicos, assumirmos como locus de produção de dados e análise dos processos da avaliação de regulação para fins de RE um curso de graduação; optamos pelo de Pedagogia ofertado em instituições de educação superior localizadas em Salvador (Bahia), pelas razões e hipóteses a seguir.

Primeiro, pela existência, ainda que breve (2010-2011), de um instrumento próprio de avaliação dos cursos de Pedagogia para fins de RE. A origem e revogação são, contraditoriamente, carregadas de argumentos que instituem o discurso da qualidade no marco do Sinaes.

Segundo, pela natureza da configuração sócio-histórica do curso de Pedagogia no Brasil, uma vez que sua origem e desenvolvimento são marcados pelas emblemáticas e contraditórias tentativas de definição do seu estatuto teórico e epistemológico. Tais movimentos aconteceram associados às formulações mais gerais da política educacional da educação superior brasileira, como imperativo de conformação dessa graduação aos interesses de reestruturação da lógica do capital.

Terceiro, pela crescente expansão quantitativa desse curso no Brasil, especialmente na Bahia. Em 1996, entre os dez cursos de graduação mais procurados⁷ no âmbito nacional, a Pedagogia ocupava o quarto lugar, representando 6,6% do total de candidatos. Em 2010, ocupava a segunda posição, retratando o fenômeno de uma expansão desenfreada, tanto em número de cursos como de matrículas, conforme dados constantes da tabela 1, a seguir:

⁷ Os cursos de Direito, Administração e Engenharia ocuparam, respectivamente, primeira, segunda e terceira posições. Ciências Contábeis, Letras, Ciências Econômicas, Comunicação Social, Psicologia e Medicina ficaram, nessa ordem, em quinto, sexto, sétimo, oitavo, nono e décimo lugares.

Tabela 1 – Maiores cursos de graduação no Brasil e números de matrícula, em 2010

Nº	Área de curso	Nº de cursos	%	Nº de matrículas	%
1	Administração	2.447	8,3	833.876	13,1
2	Pedagogia	1.897	6,4	694.444	10,9
3	Direito	1.092	3,7	470.829	8,9
4	Ciências Contábeis	1.080	3,7	264.164	4,2
5	Enfermagem	801	2,7	244.092	3,8
-	Outros	22.190	74,2	3.769.793	59,1

Fonte: Censo da Educação Superior (INEP/DEEC, 2010).

Pelo exposto, dos 1.897 cursos que compõem a área de Pedagogia, 87,2% intitulavam-se Pedagogia; 3,7%, Normal Superior; 0,8%, Pedagogia: magistério das séries iniciais do ensino fundamental; 0,7%, Pedagogia: magistério anos iniciais do ensino fundamental; 0,6%, educação especial; e 7% apresentavam outras denominações.

Segundo dados oficiais do sistema INEP/DEEC, em 2011, o curso de Pedagogia⁸ teve registro de oferta em todas as regiões do País, na modalidade licenciatura, presencial, variando apenas o número de cursos em atividade: um total de 1.848. Desses, 44,0% estão concentrados no Sudeste; 19,9%, no Nordeste; 16,1%, no Sul; 12,0%, no Centro-Oeste; e 7%, no Norte.

Do exposto, as regiões Sudeste, Sul e Nordeste são responsáveis por 81,0% dos cursos de Pedagogia do Brasil. No caso do Nordeste, é o estado da Bahia o que possui a maior oferta: são ao todo 129 cursos em atividade – a quem apenas dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, respectivamente com 40, 181 e 131 cursos.

Desse cenário mais amplo, destacamos os cursos de licenciatura pela significativa expansão evidenciada a partir da década de 1990, sobretudo em decorrência das orientações e exigências da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) para a formação de professores no Brasil. Em tal realidade, a superioridade do curso

⁸ Para fins deste estudo, o mapeamento de dados para o recorte do curso de Pedagogia ocorreu com base nos dados oficiais de 2011.

de Pedagogia, modalidade presencial, em relação às demais licenciaturas, conforme a posição no gráfico a seguir, também foi um dado importante para essa opção.

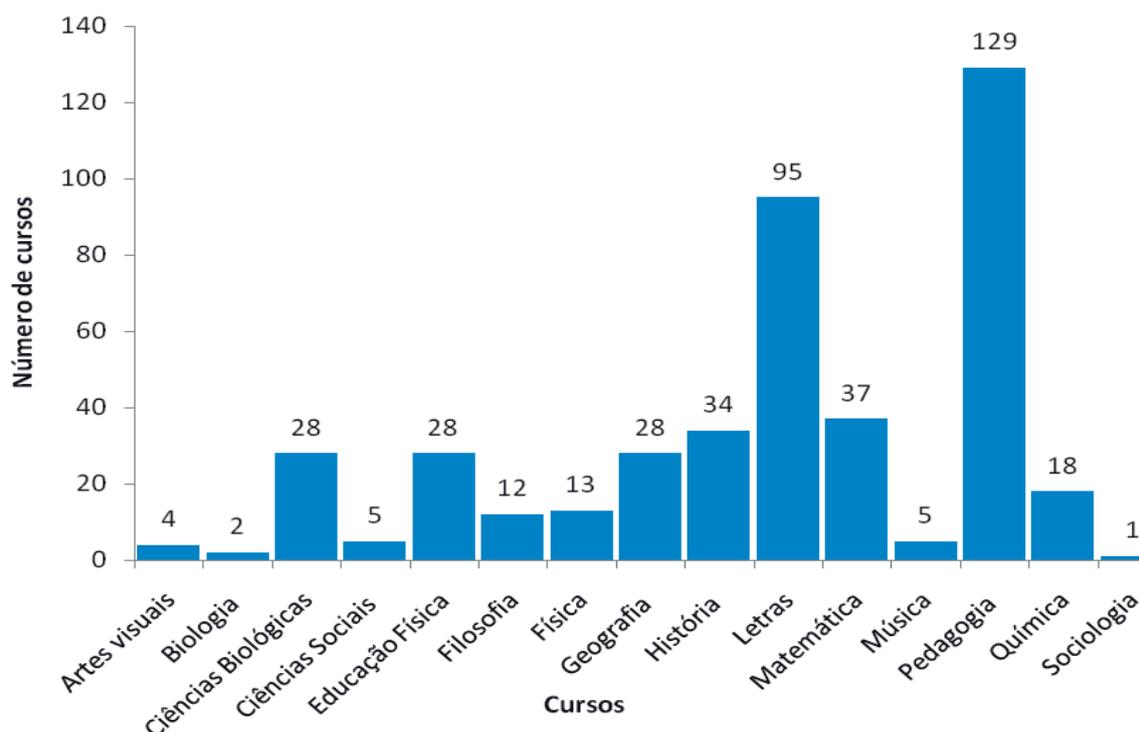
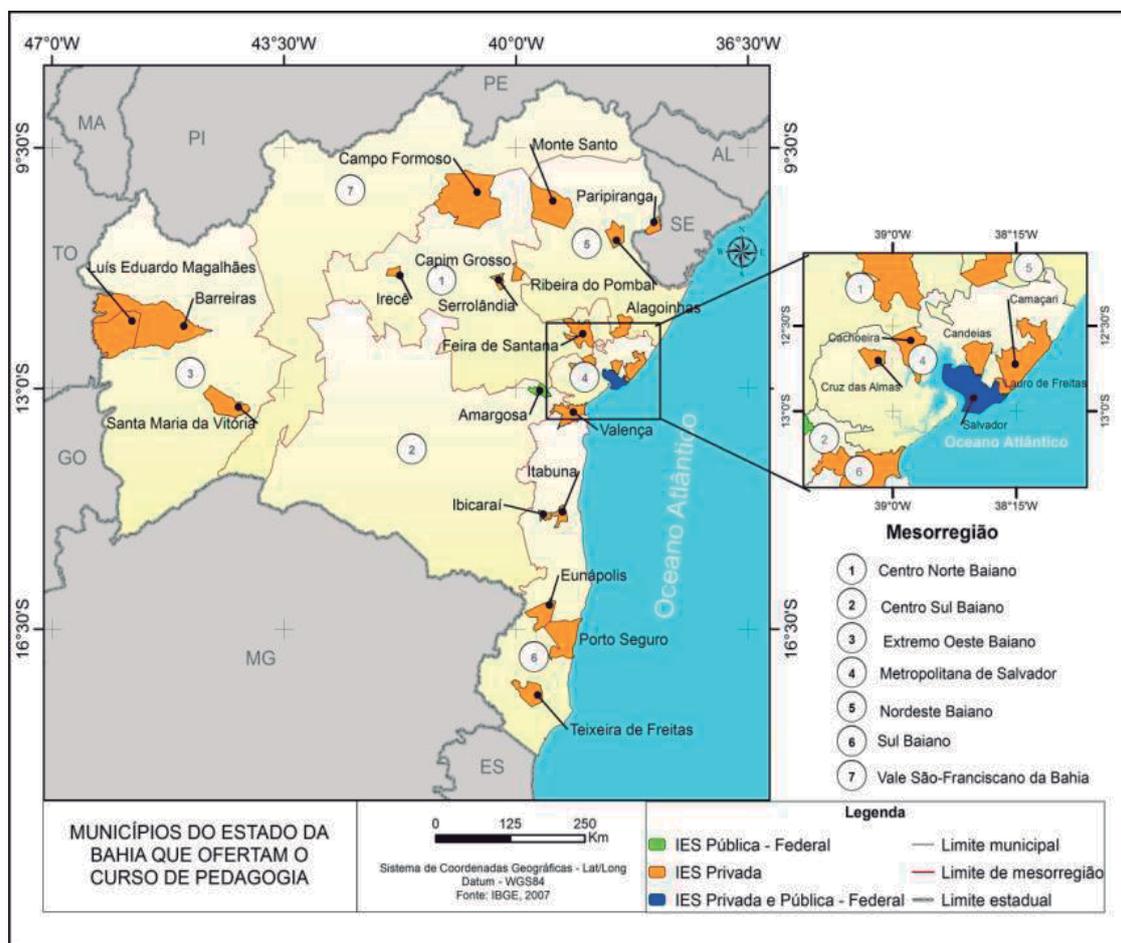


Gráfico 1 – Número de cursos de graduação com habilitação em licenciatura no estado da Bahia, em 2011

Fonte: e-PEC (2011).

Na Bahia, em 2011, do montante de 401 cursos de licenciatura oferecidos em instituições públicas e privadas com diferentes organizações acadêmicas, o de Pedagogia representava 31,26% do total. Em termos percentuais, há aproximação apenas com o curso de Letras, que respondia por 21,06% da oferta. Por sua vez, o número de cursos de Pedagogia é maior que a oferta conjunta dos cursos de Sociologia, Biologia, Artes Visuais, Ciências Sociais, Filosofia, Física, Química, Ciências Biológicas e Música. Assim, observa-se que o curso lidera o percentual das licenciaturas ofertadas em IES baianas.

Diante dessa realidade social, outra informação levada em consideração para a definição do lócus da pesquisa foi a distribuição desse curso nas diferentes mesorregiões da Bahia, conforme representação no mapa 1, a seguir:



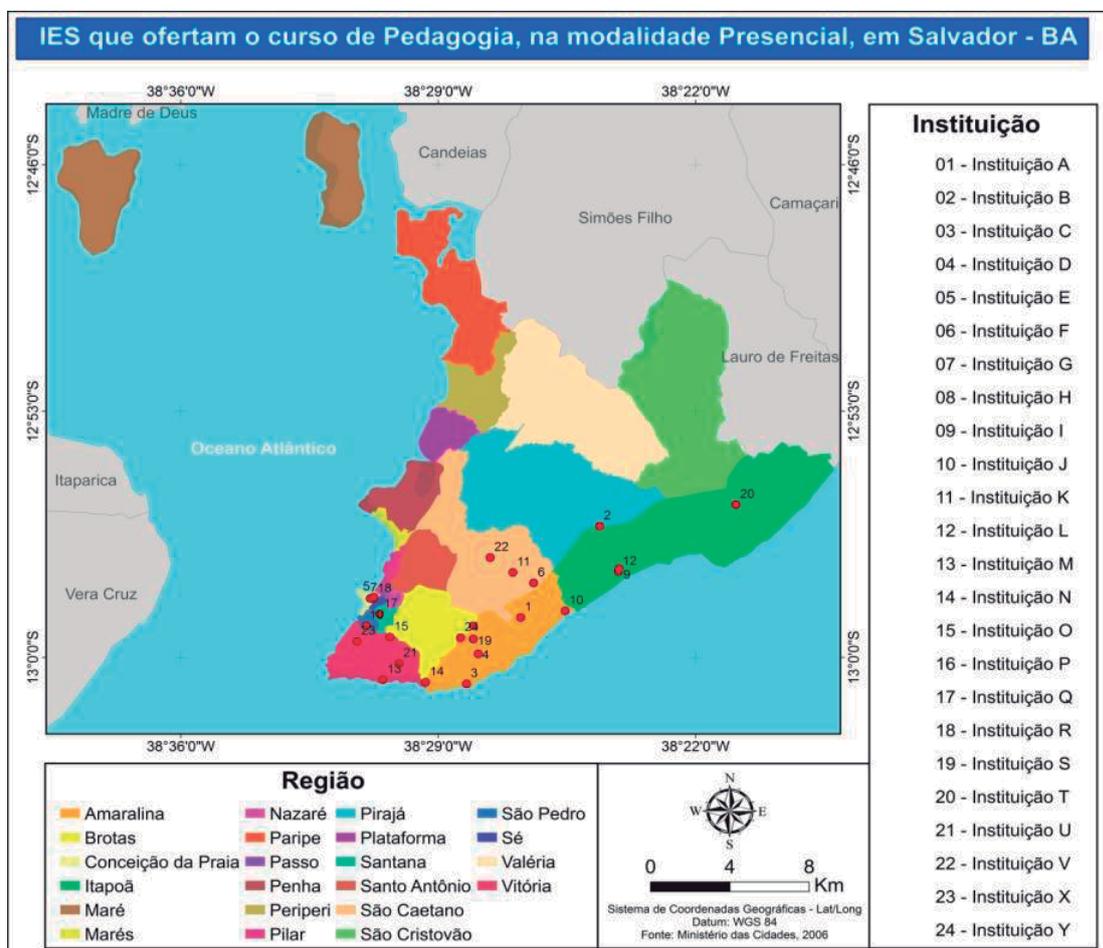
Mapa 1 – Oferta do curso de Pedagogia, presencial, na Bahia.

Fonte: elaborado a partir de dados do e-PEC/INEP/DEEP (2011).

Observa-se que o curso de Pedagogia na modalidade presencial é oferecido em 6 (seis) das 7 (sete) mesorregiões da Bahia, com quantitativos diferenciados. Entretanto, é na região metropolitana de Salvador que está a maior concentração do sistema federal de educação superior com 24 (vinte e quatro) cursos, o que equivale a 41,4% do total. Dentre os cursos dessa mesorregião, 20 (vinte) localizam-se em Salvador⁹ – dado que corrobora uma

⁹ A Bahia possui quatro universidades estaduais da Bahia - Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) que ofertam o curso de Pedagogia, notadamente no interior do Estado.

das características do processo de expansão da educação superior do sistema federal: a não interiorização (FRANCO; FIALDO; PIRES, 2006), representada no mapa 2, a seguir:



Mapa 2 – Presença das IES públicas federais e privadas que oferecem o curso de graduação em Pedagogia, presencial, em Salvador (BA)

Fonte: elaborado a partir de dados do e-PEC (2011) e PEC/INEP/DEEP (2011).

Essa configuração foi decisiva na composição das instituições participantes da pesquisa, pois, das 20 (vinte) instituições localizadas em Salvador que ofertam o curso de Pedagogia, (cinco) passaram pelo processo de renovação de reconhecimento, mas apenas 2 (duas) com avaliação *in loco*, as quais não aceitaram a realização desta pesquisa. As outras 3 (três) foram dispensadas em razão dos resultados do Enade. Das 15 (quinze) instituições que vivenciaram a avaliação de cursos pelo processo de RE no período de

2006 a 2010,¹⁰ 6 (seis) faculdades privadas concordaram com o desenvolvimento da pesquisa, o que representa 40%.

É importante destacar que, na qualificação do projeto desta tese, apresentamos a proposta de abarcar instituições em suas diferentes organizações acadêmicas e administrativas. No entanto, dois centros universitários privados pertencem ao conjunto de instituições que não aceitaram participar da pesquisa. As duas universidades, uma pública e outra privada, tiveram seus cursos dispensados da renovação de reconhecimento em razão da nota do Enade. No caso dessas universidades, seus cursos foram reconhecidos pela política de regulação nacional da década de 1990.

Assim, nesse cenário concreto das seis faculdades privadas, ampliaremos o levantamento de dados por meio dos três instrumentos a seguir elencados, com a intenção de apoderarmo-nos da avaliação de regulação nos cursos de Pedagogia em Salvador (BA) em seus pormenores e em conexão íntima com a totalidade do fenômeno, para descrever com mais propriedade o movimento de uma realidade conhecida racionalmente (KOSIK, 1976):

- a) pesquisa documental, que possibilitou acesso às informações contidas nos relatórios de RE dos cursos – tais documentos foram disponibilizados pela Daes/Inep com fundamento na Lei n. 12.527/2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas;
- b) entrevista com 6 (seis) coordenadores de curso de Pedagogia, na perspectiva de diálogo com a pesquisadora, a partir de um roteiro semiestruturado, sob a condição essencial de captar significados, apropriações, consentimentos, resistências e efeitos que marcaram/marcam a avaliação de regulação no curso em que atuam esses profissionais (apêndice B);
- c) questionário¹¹ para os professores do curso de Pedagogia, cujos nomes constavam no relatório de reconhecimento dos cursos – esse instrumento foi proposto em ambiente midiático, por meio de um *software* internacional hospedado no SurveyMonkey, ferramenta que permitiu à pesquisadora

¹⁰ Esse recorte temporal deve-se ao fato de que, no levantamento de dados que fizemos sobre o período de RE e ou RERN de cursos de Pedagogia localizados em Salvador, identificamos que a maioria desses processos ocorreu entre os anos de 2006 e 2010.

¹¹ A pré-testagem do questionário foi realizada com cinco (5) professores de uma faculdade privada, não participante da pesquisa, localizada no Extremo Oeste Baiano, com o intuito de avaliarmos a pertinência das perguntas aos objetivos específicos da tese.

enviar o instrumento de coleta de dados por e-mail e, respondido o questionário, ter acesso aos dados em tempo real; foram encaminhados 87 questionários, com devolutiva de 30 (trinta), correspondendo a 34,48% de professores participantes (apêndice C).

Sobre os participantes da pesquisa na posição de coordenadores de curso, identificamos o seguinte perfil: todos são do sexo feminino; têm graduação em Pedagogia e mestrado em Educação; atuam na educação superior há mais de sete anos. Apenas 10% atuam na função de coordenação desde a autorização do curso pesquisado pelo Ministério da Educação. Para fins de sigilo quanto às identidades pessoais e institucionais, optamos por apresentar as profissionais, ao longo desta tese, pela codificação C1, C2, C3, C4, C5 e C6.

Quanto à qualificação dos professores que responderam o questionário *on-line*, 70% são do sexo feminino, com graduação em diferentes áreas do conhecimento. Dos trinta participantes, 10% têm doutorado; 70%, mestrado; e 20%, especialização. 80% possuem entre 5 (cinco) e 10 (anos) de experiência no magistério superior. Pela mesma razão anteriormente mencionada, de sigilo, esses profissionais estão apresentados pela codificação P1, P2, P3, P4 e assim sucessivamente.

O percurso de levantamento de dados, seus instrumentos e sujeitos participantes foram essências para apreender uma realidade que não se manifesta de modo imediato. Por sua vez, a sistematização e análise consistiram na complexa tarefa de perseguir um princípio caro ao campo do materialismo histórico-dialético: a relação entre a singularidade, a particularidade e a universalidade de um fenômeno, que não podem ser compreendidas de modo isolado e por si mesmas (LUCKAS, 1970).

Assim, trabalhamos com a perspectiva da triangulação (LIN, 2000), estabelecendo relações entre os sentidos expressos nos documentos oficiais e os significados atribuídos pelos participantes na totalidade das categorias metodológicas e conceituais, evidenciando seus nexos específicos e contraditórios às condições legais, sociopolíticas e pedagógicas da avaliação para fins de reconhecimento de cursos de graduação no marco do Sinaes. Os resultados desta investigação estão formalizados em quatro capítulos, além das considerações iniciais e finais.

No primeiro capítulo, **Regulação Nacional da educação superior brasileira (1808-1920)**, tratamos sob uma perspectiva sócio-histórica a origem dos processos de regulação no Brasil, sua função social e modos de ação, a partir da *Inspecção Scientifica* desde o período da Colônia ao início do Império e equiparação como políticas de regulação do Brasil desde o Império ao início da Primeira República; e, por fim, analisamos a continuidade dessa equiparação na Primeira República do Século XX.

No segundo capítulo, **Regulação nacional de instituições e cursos de graduação (1930-2002)**, retomamos a perspectiva sócio-histórica com a intenção de analisarmos o desenvolvimento dos processos de regulação nacional da educação superior brasileira no período de 1930 a 2002 – produzidos, pois, na Era Vargas (1930-1945), na República Populista (1946-1964), no Regime Militar (1964-1985) e, mais recentemente, nos governos José Sarney (1985-1990), Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002).

No terceiro capítulo, **Avaliação de regulação de cursos de graduação no marco do Sinaes (2003-2010)**, abordamos a configuração legal, política e ideológica que produziu a avaliação de regulação para fins de RE de cursos de graduação nos dois mandatos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010). Em seguida, buscamos situar os significados atribuídos pelos atores do governo e das instituições participantes da pesquisa a esse processo.

No quarto e último capítulo, **Avaliação de regulação para fins de reconhecimento em cursos de Pedagogia ofertados em Salvador, Bahia**, apresentamos, na realidade desses cursos, o processo de RE de suas condições de ensino: o movimento dos atores institucionais e do Estado para concretizar a avaliação de regulação; os elementos constitutivos da avaliação *in loco*; os sentidos e significados expressos nos relatórios elaborados pelos avaliadores. Por último, analisamos a relação do reconhecimento com o discurso da qualidade.

Nas considerações finais, apresentamos as principais questões que responderam nossos objetivos de estudo e encaminharam a composição desta tese.

CAPÍTULO 1 – REGULAÇÃO NACIONAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA (1808-1920)

Neste capítulo, analisaremos alguns aspectos da educação superior¹² no Brasil em suas interfaces com os processos históricos, políticos e sociais que propiciaram a origem da regulação nacional desse nível educacional a partir da produção da *Inspeção Científica* e equiparação de instituições e seus cursos, no período de 1808 até a década de 1920. Com esse propósito, abordaremos pelo conteúdo de documentos legais as funções sociopolíticas e os modos de ação constitutivos de tais processos.

1.1 Inspeção Científica da Colônia ao início do Império

O termo ‘regulação’ é originário do verbo latim *regulare*, significando o agir conforme as regras (CUNHA, 2010). Nessa lógica semântica, regular indica i) submeter a regras; ii) encaminhar conforme as normas, a lei; iii) regularizar; iv) acertar, ajustar; (e) a ação de pôr em ordem (BOUAISS, 2000).

Esses significados sugerem que regras e normas constituem o cerne da regulação porque são conjuntos de ordens e preceitos que indicam os rumos das ações de atores sociais em um dado tempo e espaço. Desse modo, norteiam comportamentos, responsabilidades, obrigações e permissões das práticas sociais em campos específicos das atividades humanas. Assim, em uma perspectiva mais ampla, a regulação implica um processo de produção e utilização de regras que orienta a conduta das pessoas na sociedade.

Isso significa dizer, conforme Rufo (2008), que as regras são normas *stricto sensu* pelo fato de anunciarem o que deve ser considerado de específico em um sistema, uma instituição, um projeto. Nessa lógica, as regras formalizam conteúdos axiológicos, políticos e ideológicos que determinam as condições para a organização e o desenvolvimento de ações na sociedade tendo em vista determinados propósitos.

¹² Optamos pelo uso da expressão “educação superior” para sermos fiéis à atualidade do termo expresso na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, n. 9.394, mesmo reconhecendo que, no período que antecedeu essa lei, o termo ‘ensino superior’ identificava esse nível educacional.

Por essa vinculação semântica, o termo 'regulação' torna-se uma expressão de amplo alcance social e acadêmico, uma vez que permeia diferentes áreas do conhecimento humano, a exemplo da Administração, Direito, Economia, Educação e Medicina. Essa amplitude semântica implica uma característica que lhe é peculiar: resulta numa construção histórica que, no âmbito acadêmico, contribui para a definição de um quadro conceitual vasto, movimentando filiações teórico-metodológicas que orientam a elaboração e o desenvolvimento das produções técnico-científicas na sociedade.

Nos dias atuais, tem sido um marco nas produções teóricas, a exemplo de Antunes (2009, 2010), Barroso (2004, 2006), Cabrito (2011) e Araújo (2011) quando analisam a complexa relação entre o Estado, a sociedade e a educação. Tais estudos retratam a regulação como processo de orientação de políticas públicas educacionais, destacando a posição do Estado na produção de padrões e modelos a serem seguidos pelos atores sociais, cuja formalização acontece por meio dos dispositivos legais.

No campo da educação superior brasileira, o fenômeno da regulação como função precípua do Estado pode ser compreendido em sua perspectiva histórica de criação e desenvolvimento, ante as múltiplas determinações de constituição sociopolítica e econômica do Brasil (BARROSO, 2004, 2006; GOES, 2009; SILVA, 2007; SOUSA, 2011, 2012, 2013).

Nessa conjuntura, a regulação vem historicamente se materializando pela intervenção do Estado na organização e funcionamento de instituições e cursos da educação superior, a partir de instrumentos oficiais que intencionam orientar a ação dos atores que atuam nesse nível educacional. Para tanto, é uma necessidade *sine qua non* a elaboração de regras que anunciem as condições e procedimentos desejáveis.

As primeiras regras de caráter oficial com propósitos de orientar, coordenar o campo da educação superior têm origem em 1808. Naquele tempo, em virtude da mudança da administração da corte portuguesa para o Brasil, decorrente do agravamento da situação econômica e dos embates políticos com a França, a monarquia bragantina determinava a criação dos primeiros cursos de nível superior na América Portuguesa (CUNHA, 1980; FEVERO, 2000; RIBEIRO, 2007; ROSINI, 2009).

Dada a transposição das instituições administrativas e culturais portuguesas para o Brasil, notadamente com a chegada da família real portuguesa, estabeleceu-se uma série de medidas administrativas, entre elas, a criação de cursos para o Estado Português cumprir funções específicas. Nessa conjuntura política, a oferta dos cursos superiores¹³ representava a síntese de múltiplas intenções hegemônicas: ao passo que concretizava o desejo de possibilitar ao Estado condições administrativas análogas às exigências na metrópole, induzia, em uma sociedade colonial, a produção de bens materiais, ideológicos e simbólicos para a legitimação do modelo agrário-comercial exportador (RIBEIRO, 2007).

Neste campo, a ação da monarquia bragantina utilizou-se de diferentes atos normativos, como Decisões, Decretos e Cartas-Régias,¹⁴ para criar cursos e estabelecimentos de ensino. A diversidade de tipos de atos normativos que, no período colonial brasileiro, formalizaram a criação dos cursos, estabelecimentos ou cadeiras e, consequentemente, os seus conteúdos não tem tido destaque em estudos nessa área.

As cartas régias e os outros atos tiveram valor mandatário na origem dos cursos superiores. Nesse sentido, além de legitimarem politicamente seus processos de criação pelo Estado, traziam a indicação de normas que influenciavam o desenvolvimento desses cursos. Três fragmentos desses documentos exemplificam essas questões, a saber:

- a) Decisão n. 02, Brasil, em 2 de fevereiro de 1808 – criação de uma Escola de Cirurgia no Hospital Real da cidade da Bahia:

¹³ A existência de cursos superiores no período de 1749 a 1789 como elementos da política de caráter administrativo-pedagógico produzida pelos padres jesuítas pode ser encontrada em Cunha (1980).

¹⁴ No contexto Colonial e Imperial do Brasil, há a definição desses documentos: (i) decretos eram atos normativos que formalizavam as ordens e mandamentos elaborados pelo Príncipe Regente sobre diversas questões, tanto geral quanto particular: instituição de cargos e nomeação de seus ocupantes, criação de organismos estatais, concessão de benefícios; (ii) Cartas Régias eram os documentos que apresentavam as respostas do Príncipe Regente referentes a consultas de seus súditos, nas quais determinava as providências a serem adotadas nos vários casos que lhe eram submetidos: medidas administrativas concretas, nomeações de autoridades, declarações de guerra e medidas sobre sua condução, instituição de impostos, entre outros; (iii) decisões eram atos normativos emanados dos ministros de Estado (IVES FILHO, 1999).

Ilm. E E. Sr. – O Príncipe Regente Nosso Senhor, annuindo a proposta, que lhe fez o Dr. José Corrêa Picanço, Cirurgião-Mór do Reino, e do seu Conselho, sobre a necessidade que havia de uma Escola de Cirurgia no Hospital Real desta Cidade para instrução dos que se destinam ao exercício desta arte, tem commettido ao sobredito Cirurgião-Mór a escolha dos Professores, que não só ensinem a Cirurgia propriamente dita, mas a anatomia como base essencial della, e a arte de obstetrícia, tão útil como necessária. O que participo a V. E., por ordem do mesmo Senhor, para que assim o tenha entendido e contribua para tudo o que for promover este importante estabelecimento.

b) Decreto de 14 de dezembro de 1810 – criação de uma Academia Real Militar na Corte e Cidade do Rio de Janeiro:

Que se estabeleça no Brazil e na minha actual Corte e Cidade do Rio de Janeiro, um curso regular de Sciências exactas e de observação, assim como todas aquellas que são applicações das mesmas aos estudos militares e práticos que formam sciencia militar em todos os seus diffíceis e interessantes ramos, de maneira que dos mesmos cursos de estudos se formem hábeis officiaes de Artilharia, Engenharia, e ainda mesmo officiaes da classe dos Engenheiros geographos e topographos, que possam também ter o útil emprego de dirigir ob̄etos administrativos de minas, de caminhões, portos, canaes, pontes, fontes e calçadas: hei por bem na minha actual Corte e Cidade do Rio de Janeiro se estabeleça uma Academia Real Militar para um curso completo de sciencias mathematicas, de sciencias de observações, quaes a phisica, chimica, minerologia, metallurgia e historia natural, que comprehenderá o reino vegetal e anima, e das sciencias militares em toda a sua extensão, tanto de táctica com de fortificação, e artilharia, na forma que mais abaixo mando especificar.

c) Carta Régia de 29 de novembro de 1819 – criação de um curso médico-cirurgico da cidade da Bahia, a cadeira de Farmácia:

Conde de Palma, Governador e Capitão General da Capitania da Bahia. Amigo. Eu, El-Rei vos envio muito sandar, como aquella que Amo. Sendo-me presente o vosso officio n.138 de 2 corrente, em que informais sobre a pretensão que tem o Sr. Manoel Henriques de Paiva, Medico de minha real Camara, de estabelecer nesse cidade a cadeira de pharmacia que regia em Lisboa, e de que percebe o correspondente ordenado; e tomando em consideração o que a este respeito epruzestes, e a utilidade que da mencionada cadeira resultará ao Curso Médico-Cirurgico dessa cidade: hei por que o sobredito Sr. Manoel Joaõim Henriques de Paiva tenha nessa cidade o exercício da cadeira de pharmacia que devia ter no laboratório Chimico da Cada da Meda em Lisboa, admittindo para aluummos della não só estudantes do Curso Medico-Cirurgico, mas também outras quaesquer pessoas que se quizerem instruir nos estudos pharmaceuticos.

Em um quadro economico e político de correlações de força de Portugal diante do cenário europeu, esses atos são representativos da característica

patrimonialista dessa monarquia que contribuíram para a constituição da morfologia do ensino superior (CUNHA, 1980) definido pela e para a estrutura do Estado.

Nesses atos administrativos, percebemos algumas questões que marcaram a organização e o desenvolvimento da educação superior na colônia com intenções regulatórias de ordem administrativa e acadêmica. As administrativas evidenciam-se pelas (i) razões oficiais para justificar a criação dos cursos, instituições e cadeiras de ensino, tendo em vista a formação de burocratas para o desenvolvimento do Estado; (ii) delegação de responsável pelo desenvolvimento do curso com atribuições de compor o quadro docente; (iii) indicação da atividade de Inspeção Geral sob a responsabilidade do Ministro e Secretário de Estado.

Além disso, a preocupação com as intenções acadêmicas revela-se nestas proposições:

- a) currículo do curso de formação: “que não só ensine a Cirurgia propriamente dita, mas a anatomia como base essencial della, e a arte de obstetrícia”;
- b) perfil profissiográfico, ainda que sem o uso dessa expressão: “que se formem hábeis officiaes de Artilharia, Engenharia, e ainda mesmo officiaes da classe dos Engenheiros geographos e topographos, que possam também ter o útil emprego de dirigir objetos administrativos de minas”;
- c) o aumento da oferta de vagas nos cursos superiores também era controlado pelo Estado, por meio da criação de cadeiras específicas em cursos já autorizados, bem como a flexibilização da oferta do curso para os que não fizessem parte do quadro docente.

No conjunto dessas informações, não há indicação de em qual sistemática os cursos deviam funcionar. Talvez essa omissão deva-se ao formato de propostas isoladas, com aulas avulsas e foco profissionalizante (CUNHA, 1980; FEVERO, 2000).

De acordo com Cunha (2000, p. 102), a opção por cursos isolados foi a alternativa encontrada por Portugal para proibir a criação de universidades em suas colônias. Essa medida orientava-se pelo conceito de que a proliferação de ideias pelos universitários “operasse como coadjuvante de movimentos independentistas, especialmente a partir do século XVIII, quando o potencial revolucionário do Iluminismo fez-se sentir em vários pontos da América”.

A resistência da coroa portuguesa à criação das universidades em suas colônias é representativa dos objetivos de controle e alienação política dos seus súditos às suas reais condições de vida social. Com esses propósitos, eram julgados indispensáveis os espaços formais de estudos que contribuíssem para o enriquecimento intelectual dos estudantes no sentido de sua transgressão cultural.

Em nome dos interesses econômicos de Portugal pela exploração de suas colônias, tem-se o “curso como cerne do ensino superior brasileiro” (COROSINI, 2009, p. 309), representando um forte projeto político de inibição de desenvolvimento cultural e científico da população em geral. Essa tendência começa a ser alterada na República Velha (1889-1930), notadamente a partir do início do século XX, com a criação das universidades, como será apresentado mais adiante.

Segundo Chaia (1968), no período de 1808 a 1889, a educação superior se destinava à formação de burocratas para o Estado, com a criação de cursos jurídicos em São Paulo e Pernambuco, nos estabelecimentos militares (Academia Militar e Academia da Marinha), nos cursos de medicina, Cirurgia e matemática e profissionais não militares para a burocracia do Estado (Agronomia, Química, Desenho Técnico, Economia Política e Arquitetura).

Concomitantes com os interesses na formação de burocratas e profissionais não militares, segundo Cunha (1980), havia cursos destinados “à produção de bens simbólicos para o consumo da classe dominante e, como subprodutos, os profissionais liberais”. Exemplo do primeiro caso são os cursos superiores de Desenho, História e Física e Arquitetura. O Quadro 2, a seguir, apresenta um panorama da educação superior brasileira no período de 1808 a 1820.

Ano de criação	Instituição, Curso superior e Cadeira	Local
1808	Escola de Cirurgia (Hospital Real da Bahia)	Bahia
	Academia de Cirurgia Cadeira de Anatomia	Rio de Janeiro
1809	Cadeira de Medicina teórica e prática (Hospital Real Militar e da Cirurgia)	Rio de Janeiro
1810	Academia Real Militar	Rio de Janeiro
1812	Curso de Agricultura	Bahia
1813	Curso de Cirurgia: cadeira de Higiene, Patologia, Operações e Obstetrícia	Rio de Janeiro
1815	Curso completo de cirurgia	Bahia
1817	Cadeira de Química	Bahia
1820	Academia de Desenho, Pintura, Escultura e Arquitetura Civil	Rio de Janeiro

Quadro 2 – Instituições, cursos e cadeiras criadas no período de 1808 até 1820

Fonte: elaboração da autora com base em informações contidas em Chaia (1963), Grossini (2009) e Ribeiro (1997).

O quadro demonstra que até 1820 a educação superior era uma realidade exclusiva da Bahia e do Rio de Janeiro, em razão da importância desses centros no processo de desenvolvimento político e econômico da monarquia bragantina, especialmente para movimentar a industrialização europeia. Daí a intenção desse governo em controlar a expansão dos cursos, concentrando-os em pontos estratégicos para atender os seus interesses. Ademais, considerando a natureza do ato de criação, o Estado atendia pedidos advindos da província da Bahia em relação à área de saúde, e em seguida decretava para o Rio de Janeiro cursos nas diferentes áreas.

A necessidade de controle do lócus e das áreas dos cursos implicava um ato de natureza regulatória, pois intencionava-se a formação profissional com propósitos técnicos, cuja finalidade é explicitada por Azevedo (1948, p. 64): “os cursos se destinavam a suprir a deficiência absoluta de técnicos que satisfizessem as necessidades do meio brasileiro em transição para um tipo de vida mais urbana industrial e para uma melhor organização da economia agrícola do país”.

Se havia um controle quanto à criação de instituições, cursos superiores e cadeira, o mesmo acontecia na maneira de funcionamento dos cursos. A formação profissional pautava-se na corrente pragmática, matriz filosófica que orientava o projeto de modernização do Estado português, em contraposição às orientações religiosas do ensino jesuítico, influenciado pelo referencial

teórico-metodológico napoleônico,¹⁵ que se estrutura a partir da rígida separação entre ensino e pesquisa científica (CUNHA, 1980).

De caráter elitista, esses cursos certificavam, em sua maioria, filhos de famílias de recursos, na condição de representantes do poder econômico e político, cuja obtenção de um título lhes conferia maior prestígio e influência política nas relações sociais.

Na transição de uma realidade sociopolítica e econômica instituída pela monarquia bragantina para uma independência política, no período de 1822 a 1889, ainda que apenas formalizada em documentos, a lógica de controle da criação de cursos superiores sofreu alterações para manter-se esse nível de ensino como um poderoso elemento unificador da política imperial. Não obstante, essa era a política dos ideais aristocráticos, sob a dependência de um sistema econômico de privilégios de poucos, assim como da miséria material e cultural de muitos.

O conteúdo desse cenário político é apresentado por Carvalho (1981, p.

1) quando afirma:

- a) quase toda a elite possuía cursos superiores representando uma ilha de letrados em um mar de analfabetos;
- b) concentrava-se na formação jurídica e fornecia, em consequência, um núcleo homogêneo de conhecimentos e habilidades;
- c) concentrava-se, até a Independência, na Universidade de Coimbra e, após a Independência, em quatro capitais provinciais, ou duas, se consideramos apenas a formação jurídica.

O curso de Direito, criado com a denominação de Cursos de Ciências Jurídicas e Sociais, por ato do Poder Legislativo¹⁶, a partir de 11 de agosto de 1827, em cumprimento à determinação da Constituição de 1824, foi o primeiro a ter uma definição pelo Estado determinando as condições mínimas para o seu funcionamento. Eram questões relacionadas à natureza do curso, tempo de realização e critérios de ingresso.

¹⁵ Consistia na organização de faculdades voltadas para a erudição e a profissionalização dos estudantes em determinadas áreas do conhecimento (COROSIN; DAL PAI FRANCO, 2006).

¹⁶ Promulgada em 1824, em substituição a esse documento, a primeira constituição brasileira determinou como forma básica de organização do País a monarquia hereditária, constitucional e representativa. Em atendimento a essa estrutura, a política administrativa foi organizada envolvendo quatro poderes: Legislativo, Judiciário, Executivo e Moderador, sendo o poder Moderador de exclusividade do monarca e superior aos demais (NADAI; NEVES, 1996).

Em um cenário de educação superior como mecanismo de dicotomização da sociedade brasileira – de um lado, os grupos sociais dominantes com o privilégio de enriquecimento cultural e profissional pela formação nos cursos superiores; de outro, a massa de analfabetos, carentes inclusive de escolarização básica –, a criação do curso de Direito produz uma tríade de cursos em um quadro de valor de alto prestígio social, juntando-se aos de Engenharias e Medicina.

Apontada como fator de desenvolvimento da sociedade aristocrática no Estado Imperial, a educação superior, no período de 1826 a 1889, expandiu-se por meio de novos cursos ofertados em academias, faculdades, escolas, como podemos observar no Quadro 3, a seguir:

Ano de criação	Instituição, Curso superior e Cadeira	Local
1826	Academia de Belas Artes	Rio de Janeiro
1827	Curso de Ciências Jurídicas e Sociais de Olinda	Pernambuco
	Curso de Ciências Jurídicas e Sociais de São Paulo	São Paulo
1832	Faculdade de Medicina	Rio de Janeiro
	Faculdade de Medicina	Bahia
1833	Academia Naval/ Militar	Rio de Janeiro
1839	Escola Militar	Rio de Janeiro
	Faculdade de Farmácia	Minas Gerais
1841	Escola Nacional de Música	Rio de Janeiro
1854	Faculdade de Direito do Recife	Pernambuco
	Faculdade de Direito de São Paulo	São Paulo
1855	Escola de Aplicação do Exército	Rio de Janeiro
1858	Escola Central – Curso de Matemática e Ciências Físicas e Naturais	Rio de Janeiro
1874	Escola Politécnica do RJ	Rio de Janeiro
1875	Escola Superior de Agronomia de Cruz das Almas	Bahia
	Escola de Minas e Metalúrgica	Minas Gerais
1878	Curso de Odontologia	Rio de Janeiro
1883	Escola de Medicina Veterinária e Agricultura Prática em Pelotas	Rio Grande do Sul
1884	Escola de Farmácia	Rio de Janeiro
1888	Escola Politécnica	Bahia
1889	Curso de Matemática Superior	Pernambuco

Quadro 3 – Instituições, cursos e cadeiras criadas no período de 1822 a 1889

Fonte: elaboração da autora com base em informações contidas em Chaia (1963), Morosini, (2009) e Ribeiro (1997).

O Quadro 3 mostra que a ampliação de cursos deu-se nas áreas de saúde, engenharia militar e naval, ciências jurídicas e sociais, com inovação para a agronomia e as ciências exatas. Além da Bahia e do Rio de Janeiro, três outros espaços passam a ser lócus de oferta da educação superior: Pernambuco no Nordeste, Minas e São Paulo no Sudeste.

Se, na origem, a educação superior organizava-se por meio de cursos isolados, sem vinculação com algum tipo de organização acadêmica, a partir de 1826, observa-se a tentativa de formalizar uma instituição e nela agrupar os cursos constituindo-os como espaços de formação superior. Diante dessa realidade, mais precisamente no segundo Reinado (1840-1889), o Estado inicia a elaboração de normas e procedimentos específicos para regular as instituições, especialmente as faculdades (SILVA, 2007).

Com esse propósito, surge a *Inspecção Scientífica* como primeira política de marco regulatório. A palavra 'inspeção', de origem latina *inspectio*, se desdobra nestes significados: (i) ato de observar, de inspecionar; (ii) fiscalização, vistoria; (iii) exame feito por inspetor ou por Junta inspetora; (iv) cargo de inspetor; inspetoria; (v) repartição ou Junta encarregada de inspecionar; inspetoria no dicionário (OAUSS, 200, p. 1.62).

Desse conjunto de significados, as ideias de fiscalização e vistoria são as que melhor representam a *Inspecção Scientífica* e plícita no documento regulatório, criado exclusivamente para as Faculdades de Direito e as Escolas de Medicina. Estudos realizados por Cunha (1980), Silva (2007) e Vieira (2008) identificaram a existência de quatro decretos com o conteúdo teórico-metodológico da *inspeção científica*, são eles:

- a) **Decreto n. 1.134**, de 30 de março de 1833, que dá novos estatutos aos Cursos Jurídicos no Império;
- b) **Decreto n. 1.169**, de 7 de maio de 1933, que dá novos estatutos às Escolas de Medicina;
- c) **Decreto n. 1.386**, de 28 de abril de 1844, que dá novos estatutos aos Cursos Jurídicos;
- d) **Decreto n. 1.387**, de 28 de abril de 1844, que dá novos estatutos às Escolas de Medicina.

Além desses, o Decreto n. 1.668, de 24 de fevereiro de 1844, foi instituído para aprovar o Regulamento complementar dos Estatutos das Faculdades de Direito do Império, em atendimento ao 3º do art. 21 do Decreto n. 1.386, de 28 de abril de 1844.

Nas circunstâncias sociopolíticas anteriormente expostas, os referidos decretos inauguram (i) o processo de regulação das faculdades e cursos; (ii) os procedimentos da fiscalização e a instância responsável pelo seu desenvolvimento; (iii) o modelo de organização do trabalho acadêmico; (iii) os limites e possibilidades de atuação dos atores educacionais mediante a estrutura desenhada pelo Estado.

Assim reconhecendo a importância de todas essas informações para a compreensão do papel do Estado no desenvolvimento administrativo e acadêmico das faculdades e seus cursos, alguns decretos mostram a função sociopolítica e a sistemática da *Inspecção Científica*, conforme apresentado no Quadro 4, a seguir.

Identificação	Foco	Conteúdos do decreto
Decreto n. 1.134/1853	Cursos Jurídicos	Art. 27. Compete a Congregação, além de outras funções, que por estes Estatutos lhe são incumbidas: 1. Exercer inspecção e prover na parte científica da Faculdade, examinando o sistema de estudos adoptado e os methodos de ensino seguidos nas aulas; e propor ao Governo, e, por intermédio deste, ao Corpo Legislativo, o que julgar conveniente ao progresso das sciencias.
Decreto n. 1.169/1853	Escolas de medicina	Art. 30. Art. 2 A Congregação inspecionará, por meio de comissões nomeadas dentre os membros, o estado dos gabinetes e estabelecimentos scientificos pertinentes a Faculdade indagando si estão de tal modo organizados que possam preencher os fins para que foram creados; e resolvera sobre as providencias que se devam tomar para os levar a perfeição.
Decreto n. 1.386/1854	Faculdades de Direito	Art. 21. Compete a Congregação, além de outras funções que por estes Estatutos lhe são conferidos. 1. Exercer a inspecção científica da Faculdade no tocante ao sistema e methodos de ensino, aos livros e ompêndios seguidos nas aulas, propondo quaesquer reformas ou alterações que forem aconselhadas pela experiência ou pelo progresso das sciencias sociais e jurídicas.
Decreto n. 1.387/1854	Faculdades de medicina	Art. 46 Compete a Congregação, além de outras attribuições que por estes Estatutos lhe são conferidos: 1. Exercer a inspecção científica da Faculdade no tocante ao sistema e ao methodos de ensino, aos livros e ompêndios seguidos nas aulas, propondo quaesquer reformas ou alterações que forem aconselhadas pela experiência ou pelo progresso dos estudos da mesma Faculdade.

Quadro 4 – Conteúdo dos dispositivos específicos da *Inspecção Científica* nas Faculdades

Fonte: elaborado pela autora com base no conteúdo dos Decretos n. 1.134/1853, 1.169/1853, 1.386/1854, 1.387/1854 e 1.68/1854.

Os conteúdos dos decretos mostram que o locus de implementação da política reguladora das faculdades e escolas era a Congregação das Faculdades e ou escolas. Formada por professores e presidida pelo diretor da

instituição, pessoa da confiança do Imperador, essa instância assumia relevante papel na concretização dos propósitos fiscalizadores do Estado.

As obrigações de implementação das inspeções atendiam as demandas do Estado em uma relação hierárquica de subordinação ao Ministério dos Negócios do Império, órgão para quem prestavam contas dos resultados desse trabalho. Assim, a organização administrativa educacional do Império se dividia em núcleo e periferia – a primeira representada pelo Imperador e o Ministro do Império; e a segunda, pelos professores. Segundo Cunha (1980), a Congregação era a instância em que se dava o encontro do poder do núcleo e o da periferia.

Sob essa perspectiva, as relações de poder na Faculdade envolviam as atividades e seus atores em proporções assimétricas. Ainda segundo Cunha (1980, p. 50), “não só os professores tinham suas atividades controladas, mas eles se constituíam na primeira instância de controle das atividades do estudante; a segunda era representada pelo diretor e pela congregação”. Nessa configuração administrativa, o diretor da Faculdade, de livre nomeação do imperador – guardadas as devidas proporções –, funcionava como uma espécie de vizir¹⁷ do Estado pela responsabilidade com a execução de suas propostas.

No processo de *Inspeção Científica*, a fiscalização dos cursos ficava sob a responsabilidade da congregação dos estabelecimentos, diversificando a forma a depender do curso. Nas Faculdades de Medicina, a congregação inspecionava, por meio de comissões nomeadas entre seus membros, aspectos de infraestrutura: espaço físico e equipamentos dos gabinetes dos professores, laboratórios e outras instalações físicas, conforme prescrevia o Decreto n. 1.169/1833. Já nos cursos Jurídicos, a fiscalização focava o sistema de estudos e os métodos de ensino das aulas, em evidente preocupação com o trabalho dos professores, bem como zelo pelo regime disciplinar dos professores e estudantes.

A definição desses objetos de *inspeção* das Faculdades indica que a intenção do Estado não estava na totalidade de aspectos que compõem a

¹⁷ Na antiga Pérsia, o vizir era um membro do Estado que tinha, entre outras funções, a responsabilidade de executar os atos administrativos de governo (CAPOS; IRANDA, 2003).

realidade da instituição, mas sim em dimensões isoladas, ora o corpo docente, ora a infraestrutura. Além disso, ao definir um elenco de aspectos, o Estado padronizou a realidade concreta das Faculdades ou Escolas para obter a sujeição dos estabelecimentos às suas normas, medida inerente ao processo de ajustamento social, instituindo um modelo de regulação burocrática.

Dizemos isso porque, segundo Barroso (2004, p. 20), de um modo geral, a regulação burocrática está associada à manutenção do equilíbrio de qualquer sistema, se físico ou social. Segundo o autor,

Ela permite ao sistema, através dos seus órgãos reguladores, identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores.

Na proposta da *Inspecção Científica* específica do período imperial, a congregação tinha um papel de órgão regulador que identificava as condições de desequilíbrio e perturbações no âmbito das instituições e seus cursos, ao tempo em que proporia ao governo, e por intermédio deste ao Corpo Legislativo, o que julgasse conveniente ao progresso das ciências, o que passa a dar significado à expressão *Inspecção Científica*. Ademais, competia à congregação propor regulamentos especiais para os diferentes ramos da Faculdade, conforme determinação do Decreto 1.169/1833. No entanto, Silva (2007, p. 81) afirma que, pelo fato de o diretor ser a autoridade máxima na instituição, “cabia-lhe julgar se as providências sugeridas pela congregação eram oportunas ou não, ele definia o que poderia ser enviado ao governo”.

Na perspectiva da regulação burocrática e formalização dos resultados, a *Inspecção Científica* efetivava-se por meio de um relatório, condição precípua para a tomada de decisões sobre o acirramento ou relativização da vigilância nas instituições, ao tempo que representava um instrumento essencial para a congregação promover o controle dos resultados.

No conjunto desses decretos, os três últimos decorrem da Reforma Couto Ferraz (SAVIANI, 2008; RIBEIRO, 2007; VIEIRA, 2003, 2008), que, ao buscar promover uma revisão no sistema de educação do Império, especialmente no tocante à instrução primária e secundária, “reforçou a perspectiva centralizadora do Governo Central” (GONDRA; SACRAMENTO; GARCIA, 2004, p. 9). Essa perspectiva contribuiu para a afirmação dos

interesses da *Inspecção Scientifica*, uma vez que não implicava produção de outro modelo de educação superior, mas sim mantinha a ordem da formação política da elite colonial (CARVALHO, 1991).

Outro exemplo da forte ideia de controle do Estado no campo educacional pode ser observado em 1879, com a Reforma Leônico de Carvalho¹⁸. Tal postura é reafirmada com a formalização de mais ações regulatórias em decorrência da presença de Escolas Livres que ofertavam cursos superiores (CUNHA, 1980; SAIPAIO, 1994; SILVA, 2007).

Apesar de a educação superior ter atravessado quatorze anos no período Colonial (1808-1822), e quase todo o Império, com oferta exclusiva pelo poder oficial, sua ampliação e diversificação pela iniciativa privada já era notada, com divergência, no período de sua origem: Silva (2007) afirma tal existência desde 1830, e Cunha (1980), desde 1844. Este autor explica que a data refere-se à promulgação da Reforma Couto Ferraz, a qual autorizou as faculdades de medicina a abrirem cursos particulares para ampliação e auxílio das matérias obrigatórias.

Apesar da divergência de informações, a questão é que essas instituições funcionavam sem a prerrogativa do Estado para conferirem graus acadêmicos. Nessa direção, a Reforma Leônico de Carvalho¹⁹, fundamentada em uma concepção liberal com ampla defesa pela liberdade de ensino, é um instrumento de apoio à oferta da escolarização pelo setor privado, iniciando assim a divulgação das ideias em prol da desoficialização do ensino (CUNHA, 1980; SAVIANI, 2008).

Essa decisão materializou-se no Decreto n. 7.247, de 19 de abril de 1879, art. 1º promulgado *ad referendum* em assembleia²⁰. Nessa regulamentação, define-se que “é completamente livre o ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo o Império, salvo a inspeção necessária para garantir as condições de moralidade e hygiene”.

¹⁸ A Reforma Couto Ferraz abarcou um extenso conjunto de medidas instituídas por meio dos seguintes decretos: n. 1.331 A, de 17 de abril de 1844, n. 1.386/1844 e 1.387/1844 (VIEIRA, 2008).

¹⁹ Carlos Leônico de Carvalho (1847-1912), bacharel em Direito, ocupou a pasta dos Negócios do Império em 1878 e, no mesmo ano, foi eleito deputado pela Província de São Paulo. Na República, foi diretor da Faculdade de Direito da cidade de São Paulo e Senador Estadual (ISTEBBR, 2013).

²⁰ Segundo Ribeiro (2007, p. 66), as pendências do Decreto n. 7.247, de 19 de abril de 1879, que culminaram no *ad referendum* não chegaram a ser aprovadas.

A forma de promulgação do decreto evidencia que a questão da educação superior ofertada pela iniciativa privada teve origem no Brasil como uma questão emblemática, suscitando debates na Assembleia Legislativa (SILVA, 2007) pela formação de grupos favoráveis e contrários a essa organização administrativa. Sobre essa questão, Bocaiuva (1937, p. 172-180) afirma:

Aplicando a liberdade de ensino nos cursos de instrução superior torna-se indispensável promover a *associação de professores para a fundação de cursos particulares*, que mediante certas condições de garantias possam obter do governo a qualidade de *Faculdades livres* com autorização para conferirem graus acadêmicos [...].

Ressente-se a organização dos nossos cursos de educação superior de certa tutela que sobre eles exerce o Estado e que de algum modo conta-lhes a livre expansão e desenvolvimento. Dar às nossas faculdades mais alguma autonomia, concedendo-lhes certas prerrogativas de que gozam as universidades alemãs, é reforma que a meu ver, muito concorrerá para elevar o nível do educação superior entre nós [...].

Apresentados por Leônicio Carvalho, esses argumentos firmaram-se em prol da liberdade da oferta de cursos superiores pela iniciativa privada, ensejando a possibilidade de o Estado validar o seu funcionamento por meio da concessão do título de Faculdades Livres, às quais seria possível conferir graus acadêmicos, assim como o faziam as instituições oficiais. Em decorrência, advoga-se a autonomia das faculdades na proposição e condução dos seus processos de ensino.

As resistências à participação do setor privado na educação superior são destacadas por Cunha (1980, p. 84):

Uns defendiam ser uma medida inócua. A liberdade de ensino existia desde a fundação do Império e não foi aproveitada pela iniciativa privada, prova do seu desinteresse. Já outros diziam ser a diminuição do controle do Estado um incentivo à degradação da qualidade do ensino.

Diante dessas razões, o autor levanta a hipótese de que os defensores da não liberdade do ensino estavam buscando preservar seus privilégios profissionais, pois temiam que o aumento de diplomados diminuísse o prestígio, o poder e a remuneração dos grupos dominantes, especialmente das áreas de medicina e Direito.

A hipótese elaborada por Cunha (1980) é digna de consideração porque, em uma sociedade de classes, “o que sou e o que posso não são determinadas pela minha individualidade, mas pela força do dinheiro”, como afirma Barreto (1978, p. 30). Se o diploma conferia distinção social e a sua obtenção dependia da condição financeira, logo, a extensão desse título à população em geral era uma ameaça aos burocratas do Estado e à hegemonia da elite política do Império.

A realidade de constituição das escolas livres impôs ao Estado a criação, ainda no período Imperial, de outros mecanismos de regulação das instituições e seus cursos. Gerado pela contraditória relação público-privado, esse movimento resultou na produção de processo de equiparação.

1.2 Equiparação: processo de regulação nacional do Brasil Imperial ao início da Primeira República

É no movimento dessa correlação de forças pela existência de escolas livres que o Estado, por meio da Reforma Leôncio de Carvalho, inicia a produção do processo regulatório denominado de “equiparação” (CUNHA, 2000; CURY, 1992, 2009; SILVA, 2007).

Originária do latim *equiparare*, ‘equiparação’ adquire uma diversidade de significados: conceder paridade; conceder a pessoas ou entidade determinadas regalias já usufruídas por outra pessoa ou entidade; dar (a estabelecimentos particulares de ensino) as regalias dos institutos oficiais (BOUAISS, 2004, p. 1.18).

Assim, no processo inicial de produção da política de equiparação, o Estado assume esse processo como uma concessão de regalias das instituições oficiais às instituições livres, tendo sua primeira regulamentação apresentada no Decreto n. 7.247/1879, tratado no quadro 1, a seguir.

Conteúdos	Decreto n. 7.247, de 19 de abril de 1879
Permissão para criar cursos privados	Art. 21 - É permitida a associação de particulares para fundação de cursos onde se ensinem as matérias que constituem o programa de qualquer curso oficial de educação superior.
Critérios para a equiparação	Art. 21, §1º - As instituições desse gênero que, funcionando regularmente por espaço de sete anos consecutivos, provarem que pelo menos 40 alunos seus obtiverem o grau acadêmico do curso correspondente, poderá o Governo conceder o título de <i>Faculdade Livre</i> com todos os privilégios e garantias de que gozar a faculdade ou escola oficial.
	Art. 21, §2º- As faculdades livres terão o direito de conferir aos seus alunos os graus acadêmicos que conferem as escolas ou faculdades do Estado, uma vez que elas tenham obtido as aprovações exigidas pelos estatutos destas para a colação dos mesmos graus.
Indicação do programa de ensino	Art. 21 §4º- Em cada <i>faculdade livre</i> ensinar-se-ão pelo menos todas as matérias que constituírem o programa da escola ou faculdade oficial correspondente.

Quadro 5 – Conteúdo do Decreto n. 7.247, de 19 de abril de 1879

Fonte: elaborado pela autora com base no conteúdo do Decreto n. 7.247/1879.

A permissão da oferta de cursos de educação superior pela iniciativa privada é condicionada ao controle do Estado. Nesse sentido, a concessão do título de “faculdade livre” para usufruir dos mesmos privilégios e garantias das faculdades ou escolas oficiais só seria dada às instituições que se adequassem às exigências legal contidas no Decreto n. 7.247/1879.

Basicamente, o conteúdo do referido decreto refere-se a dois aspectos: (i) critérios para a equiparação, quais sejam: o tempo de funcionamento dos cursos, o número de estudantes com aprovação e a validação desse procedimento nos estatutos da faculdade; (ii) indicação de que o programa de ensino das “faculdades livres” reproduzisse o mesmo conteúdo das escolas ou faculdades oficiais. Ainda que esse último aspecto não fosse requisito para a equiparação, sua presença sinaliza o interesse do Estado pelo controle do conteúdo ensinado.

Em essência, o formato inicial de equiparação instaura, na conjuntura educacional do Brasil Imperial, o controle do Estado nas escolas livres, fundamentado na definição de normas a serem cumpridas para a sua legalização no cenário nacional e, consequentemente, recebimento do título de “faculdade livre”.

A equiparação definida nesse decreto representou as pressões políticas pela abertura de escolas livres (SILVA, 2007). No entanto, os dados sobre sua implementação não foram significativos, uma vez que nos Relatórios do

Ministério da Justiça e Negócios Interiores, pasta responsável pela educação superior, nada constou sobre os números de equiparações até o final do Império.

Uma possível explicação para essa informação é o fato de a “Reforma Leôncio de Carvalho não ter sido apreciada pela Câmara” (CURY, 1992, p. 52). Defendemos que, por se tratar de uma realidade nova para a educação superior, imbricada de interesses conflituosos dos poderes públicos, a posição da Câmara comprometeu a sua concretização. No entanto, vale destacar que o Decreto n. 7.247/1879 serviu de referência para as reformas educacionais republicanas.

Da Proclamação da República Brasileira, em 1889,²¹ até a década de 1930, as transformações ocorridas na educação superior são determinadas pelo movimento sociopolítico e econômico desencadeado pelas mudanças de regime, forma de governo e nova classe no poder (CUNHA, 1980; BASBAUM, 1968; SODRÁ, 1973; VIEIRA, 2008).

Sob o influo de acontecimentos advindos do Império, a exemplo do primeiro surto industrial, abolição do regime escravocrata, política migratória subsidiada pelo Estado, organização do trabalho livre, ideias federalistas e aumento das classes médias urbanas, a República não se processou por uma revolução na ordem pública, uma vez que os interesses da época não alteraram as condições de vida da totalidade da população brasileira²² (ALVEEDO, 1960; BASBAUM, 1968; SODRÁ, 1973).

A pretensão era criar um Estado que atribuísse o controle político ao grupo que, desde a metade do século XIX, vinha acumulando capital econômico e, por isso, almejava participação nas decisões políticas do País: a oligarquia rural, que representava o grupo dominante (NADAI; NEVES, 1996).

²¹ Segundo Basbaum (1968, p. 13-14), a Proclamação da República, em 1889, foi marcada por uma “comédia de absurdos”: (i) o fato de essa proclamação não ser resultado dos movimentos do Partido Republicano; (ii) a proclamação pelo exército que, em seu conjunto, não era republicano; (iii) Deodoro da Fonseca, monarquista e amigo do Imperador assume a responsabilidade do golpe militar e, dias após ser constituído o Governo Provisório, renuncia ao poder; (iv) a revolta armada; (v) o presidente eleito em 1894, Prudente de Moraes, assume o governo em um palácio vazio, sem funcionários nem o presidente anterior para lhe transmitir o cargo.

²² Nesse tempo, 70% da população brasileira eram de área rural. Nessas circunstâncias, a mudança no regime político afetará tanto quanto a morte de um gato na China (BASBAUM, 1968).

O maior acesso aos bens culturais constituía um dos interesses desse grupo, o que impulsionou a busca imediata pelos níveis escolares mais elevados.

Ao afirmar que não só os latifundiários buscavam a formação em nível superior, Cunha (1980) destaca que tais cursos atendiam também os filhos de doutores para o desempenho de funções políticas no Estado e, desse modo, a ampliação do *status* social de suas famílias. Os trabalhadores urbanos e colonos também viam na escolarização uma oportunidade de seus filhos ocuparem funções burocráticas, dadas a ampliação e a diferenciação de cargos requeridos pelo rearranjo jurídico-político do Estado republicano.

Nessa conjuntura, nos onze anos da República do século XIX, a educação superior manteve o modelo acadêmico não universitário herdado da conjuntura política desde 1808. A inovação foi a afirmação constitucional da natureza jurídica dos estabelecimentos: oficiais mantidos pelo Estado, e livres pela iniciativa de associação particular. A Constituição de 1891 determinava que esse ensino fosse mantido como atribuição do Poder Federal, mas não exclusivamente (FÁVERO, 2000; RIBEIRO, 2007; VIEIRA, 2008).

Em face desse contexto, a política da equiparação como processo regulatório tem continuidade com a produção de outros dispositivos legais e, por sua vez, aprofundou-se em decorrência de novas demandas sociopolíticas e educacionais.

Assim, no período de 1891 a 1900, foram promulgados quatro decretos (CUNHA, 1980; SILVA, 2007; RIBEIRO, 2007) que regulamentaram, com detalhamento de especificidades, o processo de equiparação como forma de controle do Estado sobre os estabelecimentos particulares e seus cursos. Nesse processo, o que antes se denominava *Inspecção Scientifica* passou a ser assumido pelo Estado como parte da equiparação, a inspeção. Esse duplo processo pode ser evidenciado nos conteúdos dos decretos e postos no Quadro 6, a seguir.

Conteúdos	Decreto n. 7.247/1879	Decreto n. 1.232G/1891	Decreto n. 1.232H/1891	Decreto n. 1.159/1892	Decreto n. 3. 576/1900
Teor do decreto	Criação de cursos privados	Conselho de Instrução Superior	Regulamento das instituições de Ensino Jurídico	Disposições comuns às instituições de educação superior dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores	Constituição do patrimônio e reconhecimento oficial das Faculdades e Escolas Livres
Responsável pela proposição do curso	Estado e ou Associações particulares	Estado e ou Associações particulares	Estado e/ou Associações particulares	Estado, Estados Federativos e/ou Associações particulares	Estado, Estados Federativos e/ou Associações particulares
Papel do Estado	Normatiza e inspeciona.				
Função da equiparação	Ajustar os estabelecimentos particulares às oficiais. Emitir diplomas.				
Condições para solicitar a equiparação	-	-	Comunicar em um mês a abertura, local de funcionamento, tipo de vínculo do estudante, forma de admissão e matrícula, programa de ensino e relação dos professores.	Comunicar dentro de um mês a abertura, local de funcionamento, tipo de vínculo do estudante, forma de admissão e matrícula, programa de ensino com respectiva relação dos professores.	Denominação, sede e fins do estabelecimento. Nome e naturalidade do administrador. Documentação específica relacionada ao patrimônio e situação financeira.
Critérios para a equiparação	Sete anos de funcionamento consecutivos. Ter 40 estudantes concluintes. Ter o estatuto aprovado pelo estabelecimento.	-	Exames e cursos sejam idênticos os das Faculdades federais. Ter o estatuto aprovado pelo estabelecimento.	Habilitações para matrícula, exames e cursos sejam idênticos os das Faculdades federais. Ter o estatuto aprovado pelo estabelecimento.	Idoneidade moral e técnica do diretor e corpo docente. Existência de laboratórios, gabinetes e aparelhos. Quantidade mínima de alunos.

Conteúdos	Decreto n. 7.247/1879	Decreto n. 1.232G/1891	Decreto n. 1.232H/1891	Decreto n. 1.159/1892	Decreto n. 3. 576/1900
Referência à inspeção	Art. 1º, § 1º	Art. 6º	Art. 418, § 2º	Art. 310	Art. 5º
Responsável pelo processo de inspeção	Congregações dos estabelecimentos	Conselho de Instrução Superior	Conselho de Instrução Superior	Governo Federal	Conselho de Instrução Pública
Agente da inspeção	-	Comissões nomeadas pelo Conselho Superior de Instrução	Membros do Conselho de Instrução Superior	Delegados nomeados pelo Conselho de Instrução Superior	Pessoa de reconhecida competência designado pelo governo
Itens da inspeção	Condições de moralidade e higiene.				Idoneidade moral e técnica do diretor e corpo docente. Existência de laboratórios, gabinetes e aparelhos. Quantidade mínima de alunos.
Descumprimento dos itens da inspeção	-	-	Estabelecimento de prazo para se adequar às exigências. Determinação de fechamento da instituição.	Estabelecimento de prazo para se adequar às exigências. Determinação de fechamento da instituição.	-
Instrumento de registro da inspeção	-	-	-	-	Relatório

Quadro 6 – Dispositivos legais da política de equiparação no período de 1879 a 1900

Fonte: elaborado pela autora com base no conteúdo dos Decretos n. 7.247/1879, 1.232G/1891, 1.232H/1891, 1.159/1892 e 3.576/1900.

Tendo o Decreto n. 7.247/1879 como referência básica para a política de equiparação, os dispositivos legais subsequentes apresentaram elementos que indicaram o seu prosseguimento e aprofundamento. No entanto, a função sociopolítica da equiparação assumida até então não sofreu alterações. Prevalciam, assim, as intenções em promover o ajustamento dos estabelecimentos não oficiais aos oficiais.

Nesse ínterim, a ampliação gradativa da oferta da educação superior, mediante a continuidade de criação de faculdades e escolas pelo Estado Nação (1808), por organizações particulares (1789) e pela inovação de se criarem cursos nos Estados Federados²³ (1892), gerou a necessidade de instituição de órgãos estatais com finalidade interventiva no processo de organização e desenvolvimento desse nível educacional.

Exemplo disso é a criação do Conselho de Instrução Superior (CIS) pelo Decreto n. 1.232 G/ 1891. A esse conselho competia, conforme art. 5º, a aprovação dos programas de ensino dos estabelecimentos federais e os que fossem a estes equiparados, bem como fazer modificações de ajustamento de suas finalidades e limites das cadeiras de ensino.

Além dessa competência, o CIS era responsável pela produção dos regulamentos para (i) inspeção dos cursos particulares e faculdades livres; (ii) criação de novos estabelecimentos; (iii) criação, transformação e supressão de cadeiras. Até então, essas ações competiam às congregações das faculdades ou escolas superiores.

Sobre a criação desse conselho, concordamos com Vieira (2008, p. 64) que a sua “composição e responsabilidades constituem o embrião de organizações consultivas do poder central que viriam a ser estabelecido no decorrer da República”. Assim, o CIS representou a necessidade de o Estado instituir um órgão para tratar diretamente das especificidades da regulação da educação superior.

É imperativo lembrar que a presença do CIS no âmbito da burocracia do Estado só se fez presente em função da criação de faculdades privadas. Tal situação é indicativa de que a relação público-privado na educação superior se

²³ A constituição de 1891, art. 35, dispõe sobre a criação de instituições sobre a criação de instituições de educação superior e secundária nos estados. A partir de então, não só os estabelecimentos particulares mas também as instituições oficiais mantidas pelos esforços estaduais passariam pela equiparação e inspeção.

originou com o estabelecimento, pelo Estado, de fronteiras demarcando as possibilidades de sua atuação em decorrência da organização administrativa. Por essa razão, o referido órgão assume papel singular no projeto de sistematização da política de equiparação, regulamentando condições e critérios mais precisos e rigorosos para a materialização das intenções proclamadas nos dispositivos legais.

Assim, os Decretos n. 1.232H/1891, n. 1.159/1892 e n. 3.576/1900 normatizaram as condições para as faculdades e escolas solicitarem a equiparação. Os dois primeiros, com conteúdos idênticos, focalizaram aspectos de funcionamento, vínculos, formas de admissão dos estudantes, relação de professores e seus programas de ensino. Diferente dos dispositivos anteriores, o Decreto n. 3.576/1900 trouxe uma inovação para a política de equiparação das Faculdades e Escolas Livres: passou-se a requerer, além dos aspectos até então listados, a comprovação do patrimônio e situação financeira das instituições, condição *sine qua non* para a consolidação desses estabelecimentos. O termo 'reconhecimento' passou a ser usado em substituição a 'equiparação', anunciando ideias de alterações que se materializaram a partir da década de 1930.

A preocupação do Estado com a sustentabilidade financeira dos estabelecimentos foi, a nosso ver, uma demarcação da relação público-privado no campo da educação superior. Com essa exigência, o Estado indicava que o funcionamento e a manutenção desses estabelecimentos dependiam do montante de recursos alocados por seus proponentes, notadamente expressos em termos de prédios e apólices.

Em relação aos critérios, os Decretos n. 1.232H/1891 e n. 1.159/1892 mantiveram a exigência de a instituição ter um estatuto aprovado, conforme indicado no Decreto n. 7.247/1879. Excluiu-se, assim, a determinação do tempo de funcionamento e quantidade de estudantes concluintes, ao tempo que se incluiu outra exigência: exames, matrículas e cursos das instituições privadas deveriam seguir o modelo adotado pelas instituições oficiais.

Já no Decreto n. 3.576/1900, pelo seu caráter inovador, o critério adotado privilegiava a idoneidade moral e técnica do diretor e do corpo docente, bem como a infraestrutura para o funcionamento dos cursos. Apesar dos acréscimos trazidos por esse decreto, é curioso o fato de se trazer à tona o critério da quantidade mínima de alunos concluintes, previsto no Decreto n. 7.247/1879. Essa retomada é indicativa

de que a entrada e permanência dos estudantes nos cursos era um parâmetro relevante no processo de equiparação, pois sem esses atores não havia continuidade de oferta e as instituições não se consolidavam. Ademais, considerando a emergência dos cursos superiores não federais, os legisladores da época sinalizaram o número de alunos como necessário ao processo de equiparação, definindo assim o seu retorno à regulamentação oficial.

Houve também a obrigatoriedade da aprovação do estatuto pelo estabelecimento, embora o Estado não se pronunciasse sobre o conteúdo desse documento no processo de equiparação (SILVA, 2007). A nosso ver, a não manifestação do Estado sobre o seu conteúdo transformava-o no instrumento de autonomia dos estabelecimentos particulares para imprimirem o conteúdo político-ideológico que desejassem. No entanto, essa situação não ocorria nas faculdades ou escolas de Medicina e Direito oficiais, pois o Estado regulamentava com precisão os seus estatutos.

Para a efetivação dos fundamentos político-ideológicos da política de equiparação, a inspeção como visita *in loco* foi indicativo em todos os decretos. Nessa direção, a função de controle do Estado possibilitou comparar as informações submetidas ao CIS com a realidade em análise, assim como indicar ao governo a conformidade ou não da faculdade ou escola com as determinações do Estado (AFONSO, 1994).

Por isso, nos Decretos n. 7.247/1879, n. 1.232G/1891, n. 1.232H/1891 e n. 1.159/1892, a inspeção se faz presente como condição para a equiparação. Pelo processo de inspeção, verificava-se a adequação ou inadequação das condições de moralidade por parte de professores e diretores, e de higiene nos estabelecimentos de ensino – quando fosse o caso, ocasionava multas e até proibição da continuidade do trabalho por parte dos docentes e estabelecimentos.

Com base no exposto, essas regulamentações indicavam que a política de inspeção elaborada a partir de 1853, específica para a realidade dos Cursos Jurídicos e as escolas de Medicina, foi preservada em seu papel de controle administrativo e burocrático, bem como nos seus atributos. Dizemos isso porque a relação público-privado exigiu que o Estado permanecesse com foco nos aspectos restritos dos estabelecimentos, tomando decisões sobre o funcionamento dos cursos a partir de verificações pontuais, agora para servir à política de equiparação.

Em contrapartida, é importante ressaltar que as modificações produzidas nesse processo resultaram em dois aspectos: (i) supressão da expressão “científica” que qualificava a inspeção oficial; (ii) inserção de outras instâncias e atores responsáveis pela inspeção. No primeiro aspecto, esse tipo de inspeção focou o trabalho pedagógico em termos dos métodos e processos de ensino, ao contrário da inspeção como requisito para a equiparação, que priorizou os aspectos de moralidade e higiene.

Em relação ao segundo aspecto, supomos que o Estado, por não ter a titularidade privativa (CURY, 2009) da oferta da educação superior e mediante a realidade de ampliação do número de instituições e cursos para serem equiparados, promoveu modificações no seu aparelho administrativo para dar conta dos novos encargos.

Dizemos isso porque, no Decreto n. 7.247/1879, a inspeção era uma das atribuições da Congregação, haja vista a exclusividade dos cursos oficiais. No entanto, a partir do Decreto n. 1.232G/1891, a função reguladora passou a ser do Conselho de Instrução Superior (CIS), vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Esse conselho compunha uma realidade inaugural para assistir ao trabalho do Ministério, tendo composição mista com representantes oriundos dos diferentes estabelecimentos de educação superior e representantes do governo para quem deveria propor, conforme art. 6º,

1º Regulamentos relativos a exames, collação de grãos, administração e disciplina escolares; 2º Regulamentos relativos à inspeção dos cursos particulares e faculdades livres; 3º Creação de novos estabelecimentos; 4º Creação, transformação ou supressão de cadeiras; 5º Recondução, gratificações, premios de obras, troca de cadeiras e reclamações dos lentes e professores dos estabelecimentos federaes.

A partir dessas atribuições gerais, a inspeção é abordada como atividade obrigatória para os cursos particulares e faculdades livres e minimizada em seus critérios para os estabelecimentos federais. Conforme art. 13º do referido decreto, entre outros fazeres, ao vice-reitor competia “nomear comissões que julgar necessárias para melhor estudo das questões sujeitas à deliberação do Conselho e inspeção dos estabelecimentos federaes, cursos particulares e faculdades livres [...]”.

Nesses termos, ainda que o decreto tratasse da inspeção nos estabelecimentos federais, o peso dessa política era posto para os estabelecimentos particulares. Essa contradição pode indicar duas questões articuladas: (i) que os critérios definidos pelo Estado para a apreciação e julgamento dos pedidos de equiparação de estabelecimentos particulares não eram vistos como necessários no contexto dos federais; (ii) a atenção do Estado com os cursos sob a sua responsabilidade voltava-se para aspectos mais pedagógicos.

Para Silva (2007, p. 88), a legislação não apresentava de forma evidente o que seria inspecionado nas instituições federais. Mas, considerando o Decreto n. 1.232/1891, a autora afirma: “Presume-se que esteja diretamente relacionado aos programas de cursos, visto que o parágrafo 7º define ‘[...] Haverá uma comissão especial para a revisão dos programas’.” Nesses termos, as atribuições do CIS transformaram a inspeção no cerne das fronteiras da relação entre instituições particulares e as federais.

O trabalho da inspeção para fins de equiparação era realizado por delegados, instituído pelo Decreto n. 1.159/1892. Em seu art. 309, § 2º, está posto “que se sujeitem à inspeção do Governo Federal, que para esse fim nomeará delegados que tenham o gráo de doutor ou bacharel pelos estabelecimentos que devam fiscalizar ou por àquelles equiparados”.

Para esse trabalho, exigia-se o grau de doutor ou bacharel, indicando que, para servir ao Estado, era necessário um profissional com conhecimentos intelectuais, acadêmicos e pedagógicos, e pertencente ao campo da educação superior.

Nomeados pelo CIS, os delegados tinham papéis definidos no processo de inspeção: (i) visitar os estabelecimentos; (ii) conferir a conformidade das informações prestadas no ato da solicitação da equiparação; (iii) conferir as condições de moralidade e higiene; (iv) impor multa mediante infração dos estabelecimentos e seus profissionais.

Com essas atribuições, os delegados ou funcionários assemelhados assumiram notório papel no processo de equiparação como política de regulação, uma vez que as decisões do Governo Federal sobre concessão ou negação desse pedido e a respeito da suspensão da equiparação pautavam-se, exclusivamente, no

levantamento de dados produzidos por esses profissionais, como indicam os art. 311 e 315, respectivamente:

Art. 311. Aos estabelecimentos particulares que funcionarem regularmente **poderá o Governo, com audiência dos delegados** mencionados no art. 309, § 2º, conceder o título de Faculdade ou Escola livre com todos os privilégios e garantias de que gozarem todos os estabelecimentos federaes. (Grifo nosso)

Art. 315 [...] **poderá suspender** a Faculdade ou Escola por tempo não excedente de dous annos, devendo sempre ouvir os delegados mencionados no art. 309, § 2º. (Grifo nosso).

Nessa configuração, a produção de dados sobre a realidade concreta do funcionamento dos estabelecimentos sob inspeção, formalizados em um relatório, era de suma importância para o Estado. Ademais, o seu conteúdo indicava que, na hierarquia formal, o controle iniciava-se pela ação dos delegados, também chamados de agentes da inspeção.

Em relação ao agente da inspeção, o Decreto n. 3.576/1900 não fez referência à figura do delegado. Em seu art. 5º está posto que

[...] o **Governo designará pessoa de reconhecida competencia** afim de verificar a idoneidade moral e technica do director e do corpo docente, a existencia de laboratorios, gabinetes e aparelhos necessarios ao ensino nos estabelecimentos que os comportarem e a frequencia do instituto não inferior a 30 alumnos nos dous annos immediatamente anteriores. (Grifo nosso).

A inexistência do termo ‘delegado’ no referido decreto não significou, a nosso ver, a supressão de um agente na burocracia estatal para fins de regulação, vez que no mesmo dispositivo legal sinalizou-se o tipo de trabalho a ser desenvolvido por essa pessoa: verificação. Ademais, no art. 6º, aparece o termo fiscal representando uma pessoa com distinta competência científica em assuntos específicos²⁴, nomeada pelo governo para atuar na instituição após a equiparação.

²⁴ A expressão “assuntos específicos” foi usada em cumprimento à Lei n. 314, de 30 de outubro de 1895, que reorganizou o ensino das Faculdades de Direito. Seu Art. 7º previu: “O Governo nomeará para cada uma das Faculdades Livres um fiscal de reconhecida competencia scientifica **em assumptos de ensino juridico**, o qual em relatorios semestraes exporá quanto houver verificado sobre o programma e merecimento do ensino, marcha do processo dos exames, natureza das provas e, finalmente, sobre a observancia da legislação em vigor, quer quanto ás condições de admissão á matricula, quer quanto ao regimen do ensino adoptado nas referidas Faculdades.”

Independentemente da terminologia empregada para se referir ao agente da inspeção, importa compreender o processo do ato de ‘verificar’ – oriundo do latim *verum facere*, que significa ‘fazer verdadeiro’, ‘buscar ver’ se algo é isso mesmo, ‘fiscalizar’, ‘cuidar da execução de’ e ‘examinar’. Tais significados são produzidos numa dinâmica de atividades periodicamente demarcadas, conforme anuncia Luckesi (1998, p. 92): “encerra-se no momento em que o objeto ou ato de investigação é observado e analisado, no momento em que se conclui se tal objeto possui ou não determinada configuração”.

Considerando fiscalização e verificação conceitos que equivalem a uma categoria explicativa da realidade de funcionamento das instituições de educação superior e seus cursos sob o controle hierárquico do Estado, o papel dos delegados ou correlatos era de “fazer cumprir os regulamentos como normas prescritivas e estáveis” (PROENÇA, 2000, p. 237). Nesses termos, se a função social desse trabalho não é alterada, qual seja, de simples constatação do cumprimento das determinações previstas em lei, a denominação atribuída a quem faz a atividade torna-se secundária.

No contexto da equiparação, os itens de inspeção previstos nos decretos, em sua maioria, expressavam a preocupação do Estado com as condições de moralidade e higiene. Nesse aspecto, não houve grandes modificações em relação ao processo de *Inspecção Científica*, anteriormente aludido.

No Decreto n. 3.576/1900, além dos elementos de idoneidade moral e técnica do diretor, inseriram-se aspectos de infraestrutura de laboratórios, gabinetes e quantidade de estudantes. Sobre essa inserção, Silva (2007, p. 90) afirma: “[...] expande-se o mote de fiscalização do Estado sobre as IES. E aqui, percebe-se que o Estado passou a atuar junto às escolas livres, exatamente no conjunto de aspectos que eram considerados falhos nas escolas oficiais.”

Apropriamo-nos do posicionamento da autora para enfatizar dois aspectos interdependentes: (i) o Estado buscou na realidade concreta das escolas oficiais elementos para construir um modelo administrativo e didático de dever-ser, ignorando outras perspectivas da educação superior; (ii) o aumento da fiscalização era uma forma de o Estado estabelecer distinções entre o público e o privado, promovendo, assim, o acanhamento dos pedidos de equiparação. Corroborando essa ideia, Cunha (1980, p. 156) afirma:

[...] as condições de equiparação dos cursos não atendiam as esperanças de todos pelas exigências que faziam. **Isso fez com que algumas escolas superiores particulares criadas nessa época não pretendessem a equiparação, ou então, tentassem “driblar” a fiscalização ministerial por ato de Congresso.** Assim, fizeram pelo menos duas escolas superiores: Escola de Engenharia do Mackenzie College e a Escola de Engenharia de Porto Alegre. (Grifo nosso).

Se, por um lado, o Estado aumentava o rigor para concessão de validade dos títulos das escolas superiores, por outro, algumas associações particulares que não concordavam com as regras determinadas criavam mecanismos para driblar o sistema.

Do ponto de vista político, esses dados são indícios de que a equiparação como instrumento de controle do Estado foi permeada por conflitos que se materializaram pelos divergentes e contraditórios interesses na oferta da educação superior. Assim, as regras fixadas pelo Estado, impondo responsabilidades aos estabelecimentos particulares e às faculdades criadas pelas unidades federativas, inspiravam decisões de sujeição ou rejeição.

Em relação às instituições que se sujeitavam às condições definidas pelo Estado, elas poderiam sofrer sanções, penalidades perante o descumprimento dos itens da inspeção. Tal estado de coisas foi inaugural no Decreto n. 1.232H/1891, reproduzido no texto Decreto n. 1.159/1892 com a seguinte redação:

Art. 424. A infracção das disposições contidas neste título sujeita a congregação a uma censura particular ou pública do Governo, o qual em caso de reincidência, multará a associação em 500\$ a 1:000\$ e por último poderá suspender a Faculdade por tempo não excedente a dous annos, devendo sempre ouvir o Conselho de Instrucção Superior. Enquanto durar a suspensão, não poderá a Faculdade conferir grãos acadêmicos, sob pena de nulidade dos mesmos.

Art. 425. Constando a pratica de abusos nas Faculdades livres quanto á identidade dos individuos nos exames e na collação dos grãos, cabe ao Governo, ouvindo o Conselho de Instrução Superior, o direito de mandar proceder a rigoroso inquerito para averiguação da verdade, e, si delle resultar a prova dos abusos arguidos, deverá immediatamente cassar á instituição o titulo de Faculdade livre com todas as prerogativas ás mesmas inherentes.

Art. 426. A Faculdade livre que houver sido privada deste titulo não poderá recuperal-o sem provar que reconstituiu-se de maneira a offerecer inteira garantia de que os abusos commetidos não se reproduzirão.

Com base nesses artigos, destacamos:

- a) são inovações quando comparadas às normas até então vigentes, pois serviram de referência para posteriores regulamentações do Estado nos processos de supervisão;
- b) para o Estado, representaram a necessidade de estabelecimento de outras medidas de controle após o ato de equiparação, a exemplo da suspensão desse título por tempo determinado;
- c) para os estabelecimentos equiparados, pelo prenúncio das penalidades financeiras e ou interrupção de suas atividades, poder-se-iam ser assumidas como medidas de correção dos rumos.

Em tal lógica, o Estado demonstrou a necessidade de uma intervenção mais rígida, legitimando seu papel no discurso de se colocar como responsável pelo bem comum, a fim de garantir a estabilidade social das instituições de educação superior (CURY, 2005; FERNANDES, 2010; SGUISSARD, 2005).

Ademais, nessa configuração, se as regras e os procedimentos para desenvolver os processos regulatórios são definidos no âmbito do Estado, para Reynaud (1995) e Ramos (2001), essa organização político-administrativa empreendeu esforços para fazê-las respeitar e, nesse caso, as penalidades podem ser mecanismos de instituir os comportamentos desejados, de disciplinamento de ações.

A partir do conteúdo dos decretos apresentados no quadro 6 é possível afirmar que o Estado torna-se mais regulamentador. Do ponto de vista político-ideológico, era uma forma de essa organização político-administrativa tensionar os embates travados em prol do ensino livre e, ao mesmo tempo, estimular a expansão dos estabelecimentos e seus cursos.

Nesse sentido, com o advento do século XX, o processo de regulação da educação superior via equiparação foi gradativamente aprofundado tanto em termos de exigências como de sistemática. Buscava-se neutralizar as tensões entre centralização e descentralização, expressas pela expansão do setor privado (CUNHA, 1980; LIMA, 1974; NAGLE, 2009; SILVA, 2007; VIEIRA, 2008).

1.3 Equiparação: processo de regulação nacional na continuidade da Primeira República do século XX

Por volta das duas primeiras décadas desse novo século, a organização política, econômica e social no Brasil era marcada, entre outros aspectos, por (i) consolidação da República Oligárquica pelos traços do coronelismo; (ii) agitações sociais motivadas pelo conservadorismo político e repressão de minorias; (iii) ampliação e diversificação da economia agrícola; (iv) incremento das atividades industriais; (v) intensificação das classes médias e surgimento de novas, a exemplo dos operários (BASBAUN, 1968; NADAI 1996; NAGLE, 2009; NEVES, 1996; SODRÉ, 1973). Tais características determinaram, no plano federal, a elaboração de reformas consubstanciadas em forma de decretos.

Esses dispositivos legais, ao tratarem das especificidades da educação superior, evidenciavam o seu protagonismo no desenvolvimento da sociedade brasileira. Segundo Nagle (2009, p. 142), na base dessas realizações, prevalecia “o entendimento da escolarização como instrumento de correção do processo evolutivo e como força propulsora do progresso da sociedade brasileira fruto da efervescência ideológica entusiástica da educação”. Em tal perspectiva, essa ideia adivinha do ideário positivista que influenciou os debates e decisões inerentes à centralização e ou descentralização da responsabilidade e oferta da educação superior.

Os debates e embates no período de 1901 a 1925 resultaram em cinco decretos, conforme exposição no quadro 7, a seguir:

Ano	Reforma	Legislação	Teor do decreto
1901	Epitácio Pessoa	Decreto nº 3.890	Código dos Institutos Oficiais de Educação superior e Secundário, dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores
1911	Rivadavia Corrêa	Decreto nº 8.659	Lei Orgânica do Educação superior e do Fundamental na República
1915	Carlos Maximiliano	Decreto nº 11.530	Reorganiza o ensino secundário e o superior na República.
1918	Carlos Maximiliano	Decreto nº 3.636	Altera o artigo 25, do Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915.
1925	João Luiz Alves	Decreto nº 16.782-A	Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e o superior.

Quadro 7 – Legislação da política de equiparação no período de 1901 a 1925

Fonte: elaboração da autora com base em informações contidas em Cunha (1980), Silva (2007) e Vieira (2000).

Sob a lógica reformista movida pela alteração de governos, a definição da política de equiparação pautou-se na manutenção de valores e procedimentos (NAGLE, 2009; SILVA 2007; VIEIRA, 2003; 2008) análogos aos decretos mencionados no quadro 7.

No caso da primeira reforma, o decreto formalizou pela segunda vez – a primeira havia sido no Decreto n. 3.576/1900 – o termo ‘reconhecimento’ como sinônimo de ‘equiparação’, conforme art. 362: “para que esses institutos possam ser reconhecidos e gosar de taes privilégios”.

Para efetivar a equiparação, preservaram-se elementos sobre patrimônio, documentação, frequência de estudantes, programa de ensino, condições do corpo docente, higiene e infraestrutura. Porém, em relação ao patrimônio e número de estudantes, o Estado exigia que a organização privada tivesse, pelo menos, 50 contos de réis, comprovados por meio de apólices; seguros e demais documentos; e o mínimo de 60 estudantes frequentes por um tempo de dois anos.

Se até então a inspeção era o processo que subsidiava o controle da educação superior pela política de equiparação, a partir do Decreto n. 3.890/1901, a palavra ‘fiscalização’ ganhou mais força, ao tempo que recuperou a ideia de um delegado fiscal, nomeado pelo governo por um período de dois anos para desenvolver essa ação, como exposto no art. 366 do referido documento:

Art. 366. A vista dos documentos apresentados, o Governo nomeará um delegado de reconhecida competencia, o qual fiscalizará o instituto pelo espaço de dous annos e em relatorios semestraes exporá quanto observar sobre o programma o merecimento do ensino, processo dos exames, natureza das provas exhibidas, condições de admissoão á matricula, idoneidade moral e technica do director e do corpo docente, existencia, de laboratorios e gabinetes necessarios ao ensino, frequencia do instituto e o mais que possa interessar.

Paragrapho unico. O delegado fiscal perceberá a gratificação annual de 3:600\$, paga pelo instituto, que a recolherá, em prestações semestraes, à repartição federal pelo Governo designada.

Em tal contexto, a substituição da palavra ‘inspeção’ por ‘fiscalização’, além de configurar uma ação de vigilância exercida por dois anos nas instituições em processo de equiparação, implicou a valorização do trabalho dos delegados. O governo decidiu estabelecer uma remuneração anual para o trabalho dos delegados fiscais e, para tanto, passou a cobrar das instituições, em processo de equiparação, um valor pelas custas do trabalho.

Em decorrência desses processos regulatórios, instituiu-se uma relação financeira entre o Estado e as instituições privadas. Assim, para se ter o privilégio das instituições oficiais, era preciso investimento, incluindo nele o pagamento de profissionais indicados para o trabalho de fiscalização.

O papel do delegado ganhou grande notoriedade, pois, após o governo ser favorável ao pedido de equiparação, aquele continuava a exercer, com a mesma remuneração, as funções na instituição equiparada, encaminhando ao governo relatório semestral sobre os fatos fiscalizados. Nessa perspectiva, o controle das instituições imprimiu a lógica de fiscalização *a priori* e *a posteriori* num sentido meramente pontual, burocrático e centralizador.

A fiscalização também se tornou objeto de negociação de interesses na relação público-privado, ante as irregularidades identificadas e as possibilidades de suspensão e cassação dos privilégios.

Art. 379. Só por decreto, e depois de audiência dos interessados em inquerito regular, será suspensa ou cassada a equiparação. O Ministro poderá, porém, por simples portaria resolver, em vista da representação do delegado fiscal, sobre a censura ou a multa.

Art. 380. Si dentro do período da suspensão o instituto não provar ter satisfeito as obrigações que lhe são impostas, ser-lhe-ha cassada a concessão.

Como a suspensão e ou cassação não aconteciam de forma imediata e sem protocolos, em ambos os casos o Estado possibilitava à instituição provar o saneamento de suas deficiências. Mesmo em situação contraditória e de interesses divergentes, esse estado de coisas demonstra que negociações entre os atores num processo de reprodução e ou transformação de uma realidade é parte inerente à regulação nacional (BARROSO, 2005, 2006; MAROY, 2009).

Se pelo Decreto n. 3.890/1901 o Estado buscou imprimir uma ação mais rigorosa e central no controle das instituições e seus cursos pelo trabalho de fiscalização, o Decreto n. 8.659/1911²⁵ fez o contrário, buscou neutralizar tal papel centralizador.

De inspiração positivista, essa nova legislação ratificou a tendência liberal de organização do ensino, trazendo à tona, de forma mais intensiva, as posições

²⁵ Segundo Cunha (1980, p. 162), esse decreto foi promulgado juntamente com outros dispositivos legais que definiram novos regulamentos para o Colégio Pedro II (8.660), as faculdades de Medicina (8.661), o Direito (8.662) e a Escola Politécnica do Rio de Janeiro (8.663).

político-ideológicas a respeito do papel do Estado na educação superior. Nesse documento,²⁶ ideais de desoficialização e descentralização dos níveis de ensino (CUNHA, 1890; CURY, 2009; VIEIRA, 2003; 2008) são apresentadas no art. 1º: “[...] a instrução superior e fundamental, difundidas pelos institutos criados pela União, não gozarão de privilégio de qualquer espécie, o governo explicita sua posição favorável à desoficialização, ao tempo que subtrai a tutela do Estado no campo da educação superior.” Para Nunes (1962, p. 96), essa determinação

[...] levou o liberalismo político às últimas consequências, dentro do positivismo ortodoxo, resolveu retirar do Estado a interferência no setor educacional, estabelecendo o ensino livre. Sem as peias oficiais, poderia, julgava ele, o ensino desenvolver-se segundo as necessidades imediatas do Brasil.

Esse entendimento é ratificado por Cury (2009) ao afirmar que o Decreto n. 8.659/1911 cumpria a famosa defesa positivista de que o poder da liberdade espiritual não pode ser tutelado pelo poder temporal dos governos. Nesse sentido, o liberalismo político nos institutos de educação superior foi posto, além do prescrito no art. 1º, dos seguintes aspectos:

- a) transformação dos institutos oficiais em corporações autônomas do ponto de vista didático e administrativo (art. 2º);
- b) instituição de personalidade jurídica dos institutos oficiais para fins de percepção orçamentária e patrimonial mediante autorização do governo (art. 3º);
- c) criação do Conselho Superior de Ensino (art. 5º);
- d) criação da figura do livre-docente (art. 44º);
- e) criação do exame de admissão para ingresso nos cursos (art. 65, §I, II, III e IV);
- f) liberdade para organização dos programas dos cursos (art. 6º).

Das definições legais expostas, é importante assinalar que, se a motivação desse decreto foram a desoficialização e a descentralização do ensino, o seu teor político-ideológico afetou diretamente a proposta da equiparação contida nos decretos anteriormente analisados.

Com efeito, houve uma crescente negação do papel da fiscalização nas escolas superiores. Dizemos isso porque, segundo Cunha (1980, p. 162-163),

²⁶ Conhecido como “Lei Orgânica da educação superior e do ensino fundamental da República”, esse aparato foi apresentado pelo então ministro Rivadávia Corrêa como sendo o corolário de uma sequência progressiva das Reformas de 1879, de 1891 e de 1901 no que diz respeito ao ensino livre (MOACYR, 1942).

As escolas superiores estatais que tivessem recursos próprios suficientes para o seu funcionamento, prescindido de subvenções governamentais, elas ficariam isentas de toda e qualquer dependência ou fiscalização, mediata ou imediata. [...]

As escolas superiores criadas pelos estados e por particulares deixavam de sofrer qualquer fiscalização da parte do governo federal, tendo seus currículos organizados conforme as determinações do seu corpo docente, independente de paradigmas oficiais [...]

Os dados apresentados evidenciam que a tônica desse decreto foi promover a independência das instituições de educação superior em relação à União. Para tanto, fazia-se necessário diminuir a centralidade do trabalho da fiscalização minimizando os critérios do modelo oficial de ensino. Segundo Cury (2009), se, por um lado, essas ideias fundamentavam-se na crença liberal de que a intervenção do Estado na organização e desenvolvimento do ensino era causadora de perturbação, por outro, o próprio Estado advogava que essas instituições não conseguiam autonomamente conduzir seus processos administrativos e formativos.

Outro órgão responsável pela condução do processo de equiparação foi o Conselho Superior de Ensino (CSE), de caráter consultivo e deliberativo, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, criado para substituir o CIS originário do Decreto 1.232G/1891. Esse foi um importante mecanismo nas alterações da relação do Estado com a educação superior, pois, na condição de órgão regulador, assumia a função de fiscal do Estado e, em tal atribuição, protagonizou a transição de dependência das instituições e seus cursos até sua completa independência do governo federal (CUNHA, 1980; CURY, 2009).

Com tal ordenamento político e considerando o conjunto de suas atribuições, o trabalho da equiparação não ficou bem definido. Sendo assim, a atuação desse conselho não foi tão intensa em relação aos processos de equiparação (SILVA, 2007).

Se a equiparação vinha sendo representativa do poder do Estado para frear a expansão do ensino, notadamente estadual e particular, logo, as alterações legais em prol de sua desoficialização e descentralização subsumiriam a política de equiparação, ainda que não implicassem sua extinção. Ademais, como afirma Cury (2009), essa postura do Estado abria o flanco para transformar a educação, serviço público e bem público, em um serviço identificado com um bem qualquer, uma mercadoria.

Essa questão também tem ressonância em Cunha (1980, p. 166); segundo o autor, essa realidade provocou aumento na oferta da educação superior. Em suas palavras: “durante a vigência da lei orgânica (1911-1915) foram criadas nove escolas, sendo seis de medicina, odontologia e farmácia, e apenas uma de direito”.

Para imprimir uma lógica mais punitiva depois dos períodos de liberdade propostos pela reforma Rivadávia, Decreto n. 8.659/1901, a Reforma Carlos Maximiliano, Decreto n. 11.530/1915 (LIMA, 1974), trouxe algumas implicações para os processos de equiparação, especialmente na revisão de critérios para o requerimento desse processo. Sob o entendimento de que se estava a tratar de uma regalia,²⁷ os critérios para uma instituição ser equiparada às federais foram definidos nos seguintes termos:

Art. 14 O inspector inquirirá, por todos os meios ao seu alcance, inclusive o exame de toda a escripta do instituto; se este funciona regularmente há mais de cinco annos; se há moralidade na distribuição das notas e exames; se os professores mantem cursos particulares frequentados pelos alumnos da academia; se as materias constantes dos programmas são sufficientes para os cursos de Engenharia, Direito, Medicina ou Pharmacia; se, pelo menos, tres quartas partes do programma de cada materia são effectivamente explicadas pelo respectivo professor; se ha exame vestibular e se é este rigoroso ; se a academia possui os laboratorios indispensaveis e se estes são utilizados convenientemente; se o corpo docente é escolhido pelo processo de concurso de provas estabelecido na presente lei; se as rendas da academia são sufficientes para o custeio de um ensino integral, das materias do curso, ministrado por professores sufficientemente remunerados; se a quota de fiscalização é depositada na época legal.

Considerando os critérios estabelecidos nos decretos que precederam o n. 11.530/1915, concordamos com Silva (2007) quando afirma que este trouxe inovações em três aspectos, quais sejam: (i) solicitação de moralidade na distribuição das notas e exames; (ii) rigorosidade no exame vestibular; e (iii) escolha do corpo docente por meio de concursos.

Essas inovações representaram a retomada da participação mais direta do Estado no controle das instituições mantidas por organizações particulares, em contraposição ao recuo formalizado no Decreto n. 8.659/1911. Assim, à medida que o Estado exigia maior rigor das instituições na seleção para ingresso e nas notas de estudantes, assim como a efetivação de concursos para docentes, ratificava-se a

²⁷ “Julgada digna de equiparação às federaes uma academia, será essa regalia outorgada pelo Ministro da Justiça e Negocios Interiores, que dará sciencia da sua resolução ao presidente do Supremo Tribunal Federal, á Directoria de Saúde Publica e ao Ministerio da Viação, para os fins de direito.” (Decreto n. 11.530/1915).

tendência histórica de os cursos de Engenharia, Direito, Medicina e Farmácia servirem como modelos oficiais para a regulação dos demais cursos.

Do ponto de vista do controle externo, esse decreto normatizou, no art. 14, os alvos concretos para a equiparação, reafirmando o trabalho da inspeção. Essa decisão tornou-a condição indispensável para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores decidir sobre a negação ou deferimento do pedido de equiparação. Nesse sentido, o inspetor era um “brasileiro familiarizado com as questões do ensino nomeado em comissão”, indicado pelo CSE.

Se no contexto do Decreto n. 11.530/1915, por um lado, a substituição do nome ‘delegado’ por ‘inspetor’ não fez alterar sua função no contexto da equiparação, especialmente na atividade de visita *in loco* e produção de um relatório com emissão de parecer aconselhando ou não a concessão da equiparação, por outro, impôs alguns limites à vinculação desse profissional ao trabalho de inspeção, quais sejam:

Art. 16. Não será inspetor pessoa ligada por afinidade de qualquer natureza aos directores ou professores da academia, e, quando possível, não residirá sequer no Estado em que o instituto funcionar;

Art. 18. Receberá o inspetor a metade da quota de fiscalização logo que for nomeado, e a outra metade quando tiverem sido achados satisfactorios o relatório e as informações supplementares a elle pedidas, quando necessarias, pelo Conselho Superior do Ensino.

Art. 19. A nomeação de inspetor será annual, embora possa o Conselho designar o mesmo cidadão duas e mais vezes, para inspecionar varios institutos.

Além disso, a posição atribuída pelo CSE ao profissional intitulado inspetor em um contexto de regulação foi a de um técnico agindo com imparcialidade e indiferença política e ideológica mediante a realidade inspecionada em cada instituto.

Além dos aspectos já sinalizados, inerentes à política de equiparação, o Decreto n. 11.530/1915, art. 25, foi emblemático à medida que estipulou exceção à equiparação: não seriam equiparadas às oficiais aquelas instituições que funcionassem em cidade com menos de cem mil habitantes, salvo se capital de estado e desde que tal instituto fosse fortemente subvencionado pelo governo regional.

Nunes, Barroso e Fernandes (2009) afirmam que a formulação de um critério demográfico causou prejuízos, obstruindo iniciativas de instituições já existentes e

consolidadas. Segundo esses autores, salvo outras questões emblemáticas das três instituições, duas funcionavam em localidades que não atingiam o referido critério.

Sobre essa questão, Fernandes (2007, p. 30) afirma:

As três Universidades Livres (Privadas) em funcionamento, Manaus, São Paulo e Curitiba não conseguiram atender aos critérios instituídos por esta reforma, especialmente o critério de **cem mil habitantes**. [...] a cidade de Curitiba, no ano de publicação do Decreto tinha 60.000 habitantes. A razão da instituição paulista não ter prosseguido como Universidade é desconhecida, já que a cidade possui a faixa populacional exigida; Manaus, porém, dispunha somente de 75.704 pessoas, segundo Censo oficial para o ano de 1920.

Essa realidade é reconfigurada em 1918²⁸, com o Decreto n. 3.636, de 31 de dezembro, o qual altera o referido art. 25. Exclusivamente para esse fim, sua regulamentação revoga o critério demográfico, permitindo a equiparação de instituições em localidades com menos de cem mil habitantes.

A revogação do referido artigo foi uma decisão sensata, haja vista que o atendimento a esse critério era praticamente impossível naquela conjuntura da realidade demográfica brasileira. Caso fosse mantida, a equiparação seria um pedido exclusivo de algumas unidades federativas do Brasil.

Além das implicações para os processos de equiparação, somente com o Decreto n. 11.530/1915, o Estado, depois de mais de um século, superou formalmente a ação dos poderes oficiais de rejeitar a criação de universidades. No art. 6º desse decreto está posto que

[...] o Governo Federal, quando achar oportuno, reunirá em Universidade as Escolas Polytechnica e de Medicina do Rio de Janeiro, incorporando a elas uma das Faculdades Livres de Direito dispensando-a da taxa de fiscalização e dando-lhe gratuitamente edificio para funcconar.

Esse artigo legalizava um tipo de instituição que já existia na realidade educacional brasileira. Dizemos isso porque, antes desse período, à revelia do poder central, surgiram três universidades: (i) em 1909, a Universidade de Manaus; (ii) em 1911, a Universidade de São Paulo; (iii) em 1912, a Universidade do Paraná – que tiveram vida curta. Eram instituições particulares que funcionavam a partir de

²⁸ Segundo dados produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1918, a população brasileira era de 29.391.026 habitantes.

propostas pedagógicas e administrativas próprias (BARROSO; FERNANDES, 2009; CUNHA, 1980; FÁVERO, 2000; NUNES, 2012).

Tal decreto propiciou circunstâncias favoráveis às alterações de caráter institucional no campo de educação superior existente no Brasil, a exemplo da criação da primeira instituição oficial no País denominada 'universidade': a Universidade do Rio de Janeiro (FÁVERO, 2000). No entanto, essa inovação não superou a concepção de educação superior, regime acadêmico, modelo de formação e conceito de universidade. Com efeito, a denominação da referida instituição como 'universidade' foi tratada apenas como uma questão de nomenclatura e não de regime universitário.

Ainda assim, concordamos com Nunes, Barroso e Fernandes (2009) quando afirmam que esse dispositivo possibilitou para as universidades que foram criadas no Brasil a partir dos anos de 1930 a constituição da ideia de autonomia didática e administrativa. Ademais, a prerrogativa de autonomia trouxe para a gestão administrativa e pedagógica das instituições a possibilidade da autorregulação de suas próprias políticas e práticas.

Ainda no contexto da Primeira República, em condições de grande efervescência política, econômica e social que vão caracterizar os anos de 1930, elabora-se a Reforma João Luiz Alves, instituída pelo Decreto n. 16.782-A/1925²⁹ (NAGLE, 2009; RIBEIRO, 2007; SAVIANI, 2008; SILVA, 2008) – ordenamento legal proposto dez anos depois da promulgação do Decreto n. 11.530/1915, no marco da Reforma Carlos Maximiliano.

Tais condições se materializaram pela posição de decadência do modelo Oligárquico Agrário-Exportador. Nesse processo, desenhou-se o desenvolvimento do Brasil pela industrialização, que implicou, entre outros aspectos, a estrutura de classes, fazendo emergir a burguesia industrial, ampliando o proletariado e gerando o crescimento quantitativo das classes médias urbanas (BASBAUM, 1988; DANTAS, 1989; IANNI, 1988; RIBEIRO, 2007).

Nessa configuração socioeconômica, a educação superior é apreendida como instrumento de mobilidade social. O Decreto 16.782-A/1925,³⁰ que estabeleceu o

²⁹ Essa lei foi revogada pelo Decreto n. 99.999, de 1991.

³⁰ Essa legislação aborda a organização universitária, notadamente refere-se à Universidade do Rio de Janeiro.

concurso da União para a difusão do ensino primário, organizou o Departamento Nacional do Ensino, e, nesse tempo, reformou o ensino secundário e o superior.

No que diz respeito à equiparação, essa regulamentação reafirmou o papel do Estado na validação dos títulos e diplomas das faculdades de educação superior mantidas pelas Unidades Federativas e/ou por particulares, reproduzindo a ideologia de ser uma regalia, um privilégio concedido pelo Estado.

Ainda que esse decreto tenha reproduzido, em sua maioria, os aspectos disciplinados no Decreto n. 11.530/1915, determinou outros critérios: ampliação do patrimônio a ser adquirido por cada instituição, aumento do tempo de funcionamento para três anos, exigência de comprovação da idoneidade moral dos professores. Além disso, fortaleceu o uso da terminologia 'organização didática e administrativa', referindo-se à configuração das instituições não oficiais (SILVA, 2007).

É importante destacar que o uso da terminologia 'organização didática e administrativa' provocou um impacto importante na política de equiparação, uma vez que identificou esses dois componentes básicos na estrutura de uma instituição .

No entanto, se, por um lado, o Decreto n. 16.782-A/1925 fez referência aos aspectos didáticos e administrativos em cada instituição; de outro, definia que essas organizações tivessem conteúdos idênticos aos das instituições oficiais, o que de certa forma negava a existência de especificidades acadêmicas na diversidade dessas naturezas institucionais.

Assim, para conferir a correspondência da organização didática e administrativa das instituições e seus cursos à das oficiais, o trabalho de fiscalização foi mantido. Nessa configuração, surgem outros órgãos regulatórios, a exemplo do Conselho de Ensino Secundário e Superior (CESS). Segundo Silva (2007, p. 100), a criação representou, na política de equiparação, a entrada de "outros atores e arenas".

Em verdade, o CESS surge vinculado ao Conselho Nacional de Educação, em supressão ao Conselho Superior de Ensino³¹, que, por sua vez, pertence ao Departamento Nacional de Ensino (DNE), novo órgão na estrutura burocrática do Estado para fins de regulação do ensino.

³¹ Art. 13. O Conselho Nacional do Ensino compõe-se de três secções: 1ª. Conselho do Ensino Secundário e Superior; 2ª. Conselho do Ensino Artístico; 3ª. Conselho do Ensino Primário e Profissional.

Nesse momento histórico, com a criação do DNE, pretendeu-se instituir uma instância para aparelhar o Estado com profissionais que se responsabilizassem pela organização e fiscalização do ensino. Para a efetivação dessa lógica, a existência do órgão se explica pela urgência do controle administrativo de aspectos específicos dos níveis de ensino, expressos nos seguintes efeitos: (i) de aumento da quota de fiscalização, que passou de 6:000\$ para 12:000\$, usada para remuneração do fiscal permanente; (ii) obrigação de submeter o seu regimento interno à aprovação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, nas mesmas condições das faculdades oficiais; (iii) suspensão por dois anos da equiparação, em caso de inconveniência com o ensino; (iv) possibilidade de suspensão da equiparação, sem direito a reclamação alguma, por decreto do Poder Executivo, desde que o estabelecimento violasse o regulamento de ensino, não observasse o seu regimento interno ou ficasse provada a ineficiência do ensino ministrado.

Em relação ao terceiro aspecto, é importante destacar que a instituição poderia readquirir a equiparação após três anos, desde que comprovasse ter sanado as falhas e irregularidades causas da cassação. Por isso, concordamos com Nagle (2009) e Saviani (2008) quando afirmam que, em sua totalidade, esse decreto trouxe evidências de que o Estado não só ratificou mas também ampliou os dispositivos uniformizadores e fiscalizadores estabelecidos em decretos federais anteriores, porém de maneira mais acentuada e desenvolvida.

Ao longo deste capítulo, a regulação nacional da educação superior brasileira, formalizada em um conjunto de dispositivos legais no período de 1808 a 1925, foi analisada como uma tendência histórica que se originou pela assunção do Estado, que a tornou parte dos seus projetos hegemônicos.

Nessas circunstâncias sociopolíticas e econômicas, os processos regulatórios implicaram a constituição de um modelo de organização das instituições e seus cursos em conformidade com os valores de uma sociedade de classes, elitista e excludente e, ainda, contribuindo para o fortalecimento de um Estado que se edificava pela lógica do capital.

Em tal perspectiva, os processos de regulação nacional não se encerraram, ao contrário, prosseguiram e se radicalizaram a partir de 1930, como abordaremos no segundo capítulo desta tese.

CAPÍTULO 2 – REGULAÇÃO NACIONAL DE INSTITUIÇÕES E CURSOS DE GRADUAÇÃO (1930-2002)

Neste capítulo, trataremos do desenvolvimento da regulação nacional da educação superior brasileira no período de 1930 a 2002, em continuidade ao exercício de historicizar nosso objeto de estudo. Assim, destacamos na gestão de alguns governos brasileiros os conteúdos de dispositivos legais que formalizaram a perspectiva político-ideológica da regulação de instituições e cursos de graduação, notadamente as especificidades para o reconhecimento desses cursos. Nessa processualidade movida por contradições, analisaremos o surgimento da avaliação da educação superior e a constituição de seus vínculos com a regulação.

2.1 Era Vargas (1930-1945): equiparação/reconhecimento e a emergência da autorização

A partir de 1930, o Estado brasileiro se empenhou no desenvolvimento de processos de regulação nacional produzidos no início da Primeira República. Essas ações se fizeram na totalidade de determinadas transformações sociopolíticas e econômicas, proeminentes de uma série de fatores que conduziram Getúlio Vargas ao poder por mais de quinze anos, de forma sucessiva, a saber: governo provisório (1930-1934), governo constitucional (1934-1937) e Estado-Novo (1937-1945).

Na condição de governo provisório, Getúlio Vargas acentuou o papel centralizador do Estado na perspectiva de reorganizar a vida política e econômica do Brasil, alinhando-o à produção internacional do capitalismo industrial. Nessa direção, o poder se deslocou do âmbito local e regional para o central (CUNHA, 1980; FÁVERO, 2000; ROMANELLI, 2010).

Em tal conjuntura, esse governo, reproduzindo a tendência histórica brasileira de imprimir mudanças na realidade socioeducacional por meio de reformas, investiu na produção de dispositivos legais de cunho regulatório. Assim, a Reforma Francisco Campos intencionou ajustar a educação superior ao projeto de modernização nacional.

O Estado se pôs como protagonista de uma política educacional movida pelas forças hegemônicas dos interesses do capitalismo industrial, cujo processo implicou o disciplinamento da educação superior a essa nova realidade. Segundo Cunha (1980), foi a Reforma Francisco Campos³² que, nesse movimento, representou a ascensão da política educacional autoritária e liberal firmada nos ideais do papel modernizador da educação em prol do processo de expansão do capitalismo.

Com esse delineamento político-ideológico, o Estado assumiu um papel centralizador e formalizador do processo de planejamento e fiscalização dos níveis de ensino, entre eles o superior. Sobre essa questão, Fávero (2000, p. 40) afirma:

Trata-se, sem dúvida, de adaptar a educação escolar a diretrizes que vão assumir formas bem definidas, tanto no campo político quanto no educacional, tendo como preocupação criar e desenvolver um ensino mais adequado à “modernização” do país, com ênfase na formação de elites e na capacitação para o trabalho, um ensino que contribuísse para complementar a obra revolucionária, orientando e organizando a nacionalidade.

A intenção modernizadora do Estado foi a aprovação de quatro dispositivos legais objetivando induzir alterações estruturais na organização administrativa e didática da educação superior. Suas especificidades regulatórias ratificaram o caráter elitista desse nível educacional para formação de quadros dirigentes e preservação da estrutura social existente (FÁVERO, 2000; MOROSINI, 2009; SILVA, 2007), conforme apresentado no quadro 8, a seguir.

³² Francisco Campos foi Ministro da Educação e Saúde no período de 1930 a 1934. Outros decretos compuseram a reforma que recebeu seu nome, a saber: Decreto 19.852, de 11 de abril de 1931, dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro; Decreto 19.890, de 18 de abril de 1931, dispõe sobre a organização do ensino secundário; Decreto 19.941, de 30 de abril de 1931, estabeleceu o ensino religioso nas escolas públicas; Decreto 20.158, de 30 de julho de 1931, organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências; Decreto 21.241, de 14 de abril de 1932, consolida as disposições sobre o ensino secundário (ROMANELLI, 2010; SAVIANI, 2008; VIEIRA, 2008).

Ano	Legislação	Teor do decreto
1930	Decreto n. 19.402	Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública.
1931	Decreto n.19. 850	Conselho Nacional de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação.
1931	Decreto n. 19.851	Dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil e adota o regime universitário.
1931	Decreto n. 20.179	Dispõe sobre a equiparação de institutos de ensino superior mantidos pelos Governos dos Estados e sobre a inspeção de institutos livres, para os efeitos do reconhecimento oficial dos diplomas por eles expedidos.
1933	Decreto n. 23.546	Modifica dispositivos do Decreto n. 20.179, de 6 de julho de 1931.

Quadro 8 – Legislação da educação superior na Reforma Francisco Campos

Fonte: elaboração da autora (2013).

A criação de órgãos como a secretaria de estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, do Conselho Nacional de Educação³³ (CNE), e os Conselhos Estaduais de Educação (CEE), respectivamente Decretos n. 19.402/1930 e Decreto n.19. 850, assumiu um relevante papel na estratégia de implantação de um Estado Nacional forte, centralizador e intervencionista (NAGLE, 2009; MORAES, 1992; RIBEIRO, 2007), ampliando a dimensão burocrática do Estado.

O poder decisório do CNE na educação superior focou os estatutos das universidades, os regulamentos dos institutos singulares e a decisão sobre o reconhecimento dos cursos ofertados pelas instituições estaduais e pelas livres. Essas atribuições transformaram esse conselho em “arena aberta à negociação dos vários e contraditórios interesses em presença, sobretudo o confronto entre o ensino público e o ensino privado” (MORAES, 1992, p. 297).

Nesse contexto, a Reforma Francisco Campos definiu o modelo de educação superior desejado pelo Estado. No Decreto n. 19.851/1931, pela primeira vez no País, regulamenta-se a organização acadêmica desse nível desse ensino pela adoção do regime universitário (CUNHA, 1980; FÁVERO, 2000; ROMANELLI, 2000; SILVA, 2007; VIEIRA, 2003).

³³ Esse conselho perdurou até 1961, quando a lei 4.024, de 20 de dezembro daquele ano, criou o conselho Federal de Educação. A primeira sessão do CNE aconteceu em 20 de junho de 1931, sob a presidência do Ministro da Educação e Saúde Pública Francisco Campos, com a presença de 13 membros. No período de 20 de junho a 4 de julho, foram realizadas sete sessões que tiveram como pauta o plano de organização educacional apresentado pelo dr. João Suplicio (RELATÓRIO DO MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO E SAÚDE, 1932).

Decreto 20.179/1931			
Reconhecimento			
Condição para a concessão do reconhecimento	Instituições	Equiparação	Inspeção
		Instituições de Ensino Superior mantidas pelos governos dos Estados	Institutos livres de Ensino Superior
	Tipo de fiscalização	Verificação pós- equiparação	1º Inspeção - preliminar 2º Inspeção - permanente
	Órgãos reguladores	Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP) Departamento Nacional de Ensino (DNE) Conselho Nacional da Educação (CNE)	
	Duração	1 vez por ano	Durante dois anos
	Custos com o processo de reconhecimento	Nunca superior a 10:000\$0 anuais	1º - Valor anual de 12.000\$0 com pagamento semestral
			2º - Valor anual de 12.000\$0 com pagamento semestral
	Responsáveis pela verificação in loco	Comissão com três membros	-
	Formalização dos processos de equiparação e inspeção	Relatório	Relatório
	Bônus	Autonomia didático-administrativa	-
Ônus	Suspensão e/ou cassação por irregularidade em relação às normas legais	Suspensão e/ou cassação por não pagamento das cotas e por irregularidade em relação às normas legais	
Requisitos para solicitação do reconhecimento	Organização didático-pedagógica	Regime escolar de rigor equivalente	Regime didático e escolar idêntico aos institutos oficiais
		Ministrar disciplinas obrigatórias dos congêneres federais	-
		Ingresso	-
		Cursos e períodos letivos idênticos	-
	-	-	Funcionamento regular e efetivo de dois anos
	Infraestrutura	Edifícios apropriados para o número de alunos por curso, e instalações pedagógicas e higiênicas	Edifícios e instalações apropriados
		Laboratórios	-
		Sustentabilidade financeira para o funcionamento regular	Sustentabilidade e organização financeira para, no mínimo, três anos
	Corpo docente	-	Corpo docente com idoneidade moral e científica
		Concurso docente	Concurso docente após o reconhecimento
Regime de ingresso no ensino superior	Admissão dos estudantes congêneres aos federais	-	
	Controle de matrícula	-	

Quadro 09: Especificidades da regulação no Decreto nº 20.179/1931

Fonte: Decreto nº 20.179/1931.

A sinalização do sistema universitário não negou a existência de outros modelos de organização, a exemplo da tendência dos institutos isolados. Ao contrário, oficializou a coexistência de dois modelos: sistema universitário e sistema não universitário.

No conjunto dos 116 dispositivos do Estatuto das Universidades Brasileiras, dois artigos trataram das especificidades dos processos de regulação das instituições, reafirmando a equiparação para as universidades estaduais ou livres e seus cursos, com a histórica finalidade de conceder títulos e outros privilégios específicos das federais.

Nesses artigos, aparece o termo 'universidade' em substituição a 'faculdade', como adotado nos decretos que o antecederam. Para essa organização acadêmica, não houve explícita definição dos procedimentos da inspeção, nem dos elementos de ordem material e financeira inerentes ao pedido da equiparação.

Marcado pelas disputas hegemônicas da educação superior entre as elites católicas conservadores e os intelectuais liberais (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000), o Decreto n. 19.851/1931 reafirmou a relação público-privado, com instituições criadas e mantidas pelo poder público e ou fundações ou associações particulares. Por essa razão, destacamos alguns elementos que, a nosso ver, caracterizaram o conteúdo político-ideológico dos instrumentos de controle da educação superior pelo Estado, no quadro 9, a seguir.

Nesse dispositivo, o termo 'reconhecimento' aparece treze vezes, superando o que ocorreu no Decreto n. 3.576/1900, que, na ementa de lei, trouxe a expressão de maneira pontual. A partir desse tempo, a palavra 'reconhecimento' é usada em referência à validade dos diplomas dos cursos das instituições de educação superior, sejam oficiais ou instituições livres, reforçando essa ação como prerrogativa do Estado desde o Decreto n. 1.159/1892.

Na configuração produzida pelo Decreto n. 20.179/1931, uma inovação ficou por conta da distinção das condições estabelecidas para a obtenção do reconhecimento: quando se tratava de instituições oficiais, o pedido assumia o propósito de equiparação; quando se tratava das instituições livres/privadas, assumia a natureza de inspeção.

A distinção implicava o tempo de apreciação das condições dessas instituições e seus cursos e o número de vezes que era realizada: as mantidas pelos

governos estaduais passavam por uma única etapa anual de verificação pós-equiparação; as instituições privadas, por duas etapas de inspeção, num período de dois anos, quais sejam: preliminar e permanente. No entanto, todos os processos se materializavam pela verificação *in loco* das exigências do Estado.

A Escola de Farmácia e Odontologia localizada em Uberaba, Minas Gerais, é exemplo de uma instituição que buscou a validação de seus diplomas, submetendo-se ao art. 9º do Decreto n. 20.179/1931 para requerer a inspeção preliminar. Loureiro (2010, p. 116) dá uma noção da efetividade desse marco legal:

O CNE, em sessão de outubro de 1932, discutiu os relatórios e opinou pelo deferimento do pedido e inspeção, desde que a Escola preenchesse os itens 2 e 5 do artigo 8º do Decreto 20.179 de 06/07/31. Em novo relatório o inspetor incumbido de verificação mandou os dados relativamente aos itens solicitados e, em 13/02/33 o Conselho Nacional da Educação votou o parecer nº 31 opinando por unanimidade de votos pelo deferimento do pedido de inspeção preliminar.

Ademais, informações contidas no Relatório do Ministério de Educação e Saúde Pública (1932, p. 24) retratam que o trabalho de inspeção respondeu aos interesses do Estado na função sociopolítica de controle do funcionamento e/ou expansão das instituições de ensino superior, conforme dados a seguir:

Quanto aos estabelecimentos de ensino superior os processos examinados tiveram o resultado seguinte no tocante à inspeção permanente que se referem: **adiada, um caso; suspensa, um caso; cassada, dois casos; negada, um caso.** Em relação a dois processos foi pedida visita especial, havendo ainda **um caso de prorrogação de inspeção preliminar.** Foram concedidas **onze inspeções preliminares** a estabelecimentos de ensino superior, dos quais dez após diligências; dez foram negadas e duas adiadas. (Grifos nossos).

Assim, o Estado controlava com rigidez as instituições que se submetiam ao reconhecimento oficial, tanto pela inspeção preliminar como pela permanente. Distintos foram os resultados emitidos nos pareceres do CNE, já que dependiam das condições verificadas pelos inspetores *in loco*.

Na totalidade da política de reconhecimento, os relatórios continuaram funcionando como instrumentos de formalização dos processos tanto de inspeção como de equiparação, com registros das apreciações das comissões que, *in loco*, conferiam as condições das instituições mediante as exigências legais do Estado.

Como esses resultados, a decisão em adiar, suspender, cassar e/ou negar as solicitações institucionais exemplificavam, a nosso ver, o posicionamento do Estado perante as instituições e seus cursos que não estavam em conformidade e obediência às regras estabelecidas no ato do pedido de reconhecimento. Assim, o Estado cumpria seu papel de controle no ajustamento entre o que ele prescrevia e o que as instituições realizavam.

Nesses termos, o reconhecimento, ainda assumido como regalia e privilégio concedido pelo Estado às instituições, também se constituía pela possibilidade de ônus, por meio da suspensão e/ou cassação mediante identificadas irregularidades. Com efeito, a formalização acontecia em uma sistemática dual: a suspensão, formalizada por portaria ministerial, e a cassação, por decreto do Poder Executivo. Assim sendo, nas instituições estaduais, essas medidas resultavam de ocorrência de irregularidades verificadas no funcionamento. Além dessas questões, nos institutos particulares, pontuava ainda a não realização do depósito anual para o serviço de inspeção.

É importante destacar que, no Decreto 20.179/1931, se delinearão com maior precisão os aspectos específicos para fins de reconhecimento de cursos, os quais agrupamos em quatro dimensões: (i) organização didático-pedagógica; (ii) infraestrutura; (iii) corpo docente; (iv) regime de ingresso. As três primeiras dimensões eram requeridas de todas as instituições, independentemente de se mantidas pelo Estado ou privadas. No entanto, o peso da organização didático-pedagógica recaía mais sobre as instituições estatais. Assim, essas instituições e seus cursos eram tomados, compulsoriamente, como modelo de regime escolar, disciplinas obrigatórias, cursos e períodos letivos. Em tal lógica, as instituições mantidas por organizações particulares precisavam igualar-se apenas nas questões do regime didático e escolar. Os demais aspectos listados no quadro 9 não se aplicavam a essa realidade institucional.

A minimização de peso para as instituições livres também se evidenciava na apreciação da infraestrutura. Nesse caso, reduziam-se as exigências com os laboratórios para o funcionamento dos cursos. No entanto, essa situação se inverteu com a dimensão do corpo docente, uma vez que o maior peso incidia sobre os institutos livres, solicitando-se corpo docente idôneo do ponto de vista moral e científico e a existência de concurso após o reconhecimento.

Essas distinções para fins de reconhecimento das instituições e seus cursos, expressas no Decreto 20.179/1931, aparentemente de caráter técnico, afirmaram posições conciliatórias entre os interesses do Estado e das instituições livres, uma vez que, ao facilitar esse processo, o Estado possibilitava a expansão das instituições e cursos pelo setor privado.

Para dirimir as tensões marcadas pela relação público-privado, o Estado também criou mecanismos de favorecimento das instituições mantidas pelos governos estaduais. Para essas instituições, era assegurado, pós-reconhecimento, o direito de autonomia didático-administrativa, bônus esse não destinado às instituições livres.

Sendo prerrogativa do Estado, os processos de reconhecimento das instituições e seus cursos tramitavam por meio de órgãos administrativos, na ordem expressa na figura 2, a seguir:

Figura 2 – Tramitação dos processos de reconhecimento – Decreto n. 20.179/1931



Fonte: Elaborado pela autora com base no Decreto n. 20.179/1931.

Nessa configuração, os processos tramitavam em três etapas, em órgãos administrativos com funções regulatórias específicas, cuja soma de atribuições culminava na decisão de reconhecimento das instituições e seus cursos.

Ainda no contexto do modelo de Estado intervencionista de Getúlio Vargas (1930-1937) e decorrente dos conflitos da relação público-privado, o Decreto n. 23.546/1933³⁴ representou uma tentativa do Estado em controlar o acelerado crescimento do número de instituições privadas. Sobre essa questão, é apropriado o

³⁴ A modificação de dispositivos do Decreto n. 20.179/1931 foi resultado, por um lado, da manifestação do Conselho Nacional de Educação, por outro, para cumprimento do papel da União na observância dos dispositivos legais que regulam o reconhecimento oficial de diplomas para o exercício das profissões liberais (DECRETO n. 20.179/1931).

relato de Sampaio (2000) quando mostra que, em 1933, ano em que inicia no Brasil o levantamento estatístico educacional, existiam 265 estabelecimentos de ensino superior privado, o que representava 64,4% do total de estabelecimentos e 44% do número de matrículas.

Diante de tal realidade, a produção político-ideológica desse conjunto de dispositivos, ainda que sob o discurso de conter o ímpeto privatista, só o favoreceu. Em essência, os processos de equiparação/reconhecimento, bem como os procedimentos de inspeção preliminar e permanente, serviram, entre outros aspectos, para validar a organização e o funcionamento das instituições livres em nome da conciliação dos interesses do Estado e do grupo privatista.

Sob as determinadas condições da ditadura do Estado³⁵ Novo, o controle da educação superior pelo Estado tornou-se cada vez mais rigoroso, notadamente com a criação de mais um ato regulatório: a autorização. Assim, os novos cursos, inclusive nas universidades, eram inicialmente autorizados e depois submetidos ao processo de reconhecimento, conforme conteúdo do Decreto-Lei n. 421/1938³⁶ (FÁVERO, 2000; NOGUEIRA; NUNES; BARROSO, 2011; SILVA, 2007).

Nesse decreto, art. 4º, foram estabelecidas as condições para a autorização de funcionamento, assim como para o reconhecimento das instituições e seus cursos – capacidade financeira, organização administrativa, capacidade moral e técnica do corpo docente – e fixado o limite da matrícula, para cada série do curso, em vista da capacidade das instalações disponíveis.

Para fins de autorização, a instituição deveria justificar sua real necessidade, mediante o ponto de vista profissional e cultural da cidade lócus do curso. Essa inovação foi analisada por Silva (2007, p. 129):

Ao tentar romper com o ciclo constante de abertura de cursos de medicina, engenharia e direito, o governo demonstrava, ao menos em lei, pontos relacionados a um planejamento educacional que privilegiava a relação entre a região na qual a IES iria ser instalada e os cursos que seriam abertos, defendendo sob todos os aspectos, a realização de ações que, de fato, levassem ao desenvolvimento local.

³⁵ O Estado Novo foi resultado de um golpe militar deflagrado em 1937, que instalou o regime ditatorial com o governo de Getúlio Vargas, sob a justificativa de manter a ordem institucional, supostamente ameaçada pelos regionalistas, pelas divergências entre os grupos dominantes ligados ao setor agrário e industrial e pelas manifestações das forças de oposição, especialmente o partido comunista.

Os cursos de Direito, Medicina e Engenharia tinham, no ano de 1937, respectivamente, 9.040, 7.285 e 2.597 estudantes matriculados; após a edição do Decreto-Lei n. 421/1938, esses números decresceram para 6.615, 6.033 e 2.297 respectivamente. A decisão de só criar esses cursos em capitais e ou cidades do interior dos estados, consideradas pelo Estado como politicamente importantes, explica essa redução. Ademais, só valorizou a reprodução dos quadros da elite intelectual, na época, a principal beneficiária desses três cursos (NAGLE, 2009).

Por meio desse decreto-lei, o Estado materializou sua posição de estrutura político-administrativa centralizadora, favorecendo a ampliação da educação superior pelo setor privado, pois as instituições e seus cursos passaram a contar com um mecanismo legal de entrada no sistema educacional, como conservou sua minimalista participação nesse nível educacional.

Ainda que o mote do Decreto n. 421/1938 tenha sido a autorização, a vinculação desse ato regulatório com os processos de reconhecimento também foi conteúdo desse documento legal, em seus artigos 6º e 7º. No segundo ano de funcionamento do curso, caso a instituição não o requeresse, o reconhecimento teria efeitos jurídicos, a exemplo da autorização cassada. Para tanto, o Estado designava uma comissão com três membros para minuciosa verificação da organização e funcionamento do estabelecimento.

Nesses dois processos, a verificação *in loco* só era obrigatória para o reconhecimento (SILVA, 2007). Por isso, na perspectiva do Estado intervencionista, autoritário, a concessão de reconhecimento pautava-se em ações mais restritivas, já que os atores externos à instituição poderiam verificar a adequação e/ou inadequação dos cursos às determinações oficiais³⁷. Ao término do processo de reconhecimento, o Estado não encerrava seu controle na instituição, já que esta poderia ser submetida ao processo de fiscalização.

A par dessas considerações, os efeitos do Decreto n. 421/1938 na política de regulação da regulação superior efetivaram-se (i) pelo modo inaugural na produção da política de regulação via autorização para funcionamento dos cursos e (ii) por confirmar a substituição do termo 'equiparação' por 'reconhecimento' – ainda que

³⁷ Conforme determinação do Decreto n. 20.179/1931, os cursos mantidos por entidades particulares que funcionavam sob a prerrogativa da inspeção preliminar também passavam pelo reconhecimento.

essa mudança terminológica não tenha impactado mudanças em termos de valor político e ideológico, contido no Decreto n. 7.247/1879.

Ademais, foi nas condições de materialização do Estado Novo que a relação das universidades com o poder central foi marcada por pressões políticas pela extinção e/ou reestruturação dessas instituições, como atesta o relato de Fávero (2000, p. 95):

A partir de 1937, as pressões políticas sobre as instituições universitárias não apenas alteram os rumos da USP, esvaziando a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e fechando a Universidade do Distrito Federal, mas atingem todas as instituições de ensino superior do país, que passam a ser ordenadas por meio de uma legislação imposta de cima para baixo, legislação esta, cuja tônica é a inibição de novas reformulações ou de propostas que escapem ao modelo consagrado pelo Ministério da Educação e Saúde.

É no contexto do Estado Novo que o curso de Pedagogia tem origem. Com a extinção da Universidade do Distrito Federal (UDF) pelo Decreto-Lei n. 1.063/1939, seus institutos e escolas foram congregados à Universidade do Brasil, em especial à Faculdade Nacional de Filosofia, recém-organizada pelo Decreto-Lei n. 1.190, de 4 de abril de 1939 (FÁVERO, 2000; TEIXEIRA, 2005).

Segundo art. 1º do Decreto-Lei n. 1.190/1939, a Faculdade Nacional de Filosofia foi assumida com as finalidades de (i) preparar trabalhadores intelectuais para o exercício das altas atividades de ordem desinteressada ou técnica e candidatos ao magistério do ensino secundário e normal; (ii) realizar pesquisas nos vários domínios da cultura, que constituam objeto de ensino. Essas finalidades justificaram a criação de cursos de formação de professores, cujo projeto estava em consonância com a tendência profissionalizante do ensino superior, sem vinculação com a produção científica e cultural própria do modelo universitário (FÁVERO, 2000).

Segundo Saviani (2008), esse curso foi criado em um tenso movimento, marcado pelas divergências em termos de concepção de formação. Assim, se para a UDF a formação profissional deveria acontecer fundamentada no desenvolvimento de estudos, pesquisas, observação e exercício prático das escolas-laboratórios, na Faculdade Nacional de Filosofia dissocia-se o profissional do cientista, deslocando o eixo das atividades universitárias para a formação profissional.

Pautada nessas contradições, a oferta do curso de Pedagogia foi justificada pela necessidade de (i) formação de docentes para a escola secundária, atual

Ensino Médio; (ii) formação de especialistas em educação (supervisores, orientadores e inspetores) para trabalharem nas escolas nos seus diferentes níveis de ensino – resultantes da Reforma Capanema, a saber: primárias, secundárias e normais (ROMANELLI, 1980; SAVIANI, 2006; SILVA, 1999).

Em sua primeira regulamentação, o curso de Pedagogia funcionava pela associação do bacharelado com a licenciatura³⁸. Inicialmente, o estudante estudava três anos disciplinas voltadas para a formação do técnico em educação, seguido de um ano de estudo de duas didáticas. Esse desenho popularizou-se como 3+1.

Com efeito, a criação do curso de Pedagogia e similares da área de formação de professores resultou de uma política educacional do governo federal que, no mesmo movimento que extingue, reestrutura instituições, desenvolve um projeto nacional de formação de professores. Nessa época, o caráter intencional do Decreto n. 421/1938 foi parcialmente modificado pelo Decreto-Lei n. 2.076/1940.

No contexto desse decreto, pedidos de autorização e reconhecimento de instituições e seus cursos foram tratados de forma mais isonômica, uma vez que suas deliberações eram produzidas com base nos mesmos critérios e rigor procedimental. É importante destacar que esse dispositivo não trouxe parâmetros explícitos para a definição da real necessidade do curso. Sem essa indicação, ficava livre a especulação política e ideológica de grupos interessados na expansão do ensino superior. Ademais, a impossibilidade de o Estado fiscalizar a veracidade e legitimidade das razões apresentadas pelas instituições só ratificou tal situação.

Se considerarmos que o Decreto n. 421/1938 exigiu uma justificativa da “real necessidade” profissional e cultural de funcionamento de um curso, ao negligenciar esse critério, o Decreto-Lei n. 2.076/1940 representou um retrocesso. Tal situação foi apontada como responsável por um fenômeno inusitado em instituições públicas e privadas: houve evolução do número de instituições e involução do número de matrículas.

Se, em 1933, havia 265 estabelecimentos privados e 146 públicos, com respectivamente 14.737 e 18.986 alunos; em 1940, identificaram-se 293 instituições privadas e 176 públicas, com 12.485 e 15.198 estudantes (DURHAM; SAMPAIO,

³⁸ Nesse modelo, os três primeiros anos eram destinados aos estudos das disciplinas de conteúdos e conferiam o título de bacharel. Depois, cursava-se mais um ano de conteúdos denominados de pedagógicos e obtinha-se o diploma de licenciado. Assim sendo, objetivava-se um duplo objetivo: de formar bacharéis e licenciados para várias áreas, com inclusão da formação pedagógica.

1995). Tais resultados reforçaram o discurso do Estado de não autorizar cursos em locais que, aparentemente, não necessitavam do seu funcionamento.

Os processos de regulação nacional produzidos no contexto sociopolítico e econômico da Era Vargas, ao serem assumidos como mecanismos centralizadores na organização da educação superior, lograram, em um espaço de luta e contradições inerentes à sua relação público-privado, força político-ideológica que os conduziu à República Populista (1946-1964).

2.2 República Populista (1946-1964): práticas da regulação nacional produzidas na Era Vargas

No decorrer dos dezoito anos de República Populista, em seus diferentes governos³⁹, o projeto nacional desenvolvimentista do Estado brasileiro apropriou-se da educação superior para importante prática social em atendimento da lógica do capital. Isso se fez, entre outros motivos, pela continuidade da expansão de instituições privadas e/ou pela criação de universidades estaduais, em ambos os casos com diversidade de cursos profissionalizantes para maior satisfação da elite e de grupos candidatos a esse nível educacional.

Nessa perspectiva, os processos de autorização e reconhecimento das instituições e seus cursos foram mantidos, em sua função político-ideológica e quanto aos procedimentos em conformidade com o Decreto n. 421/1938. Essa contradição é bem sinalizada por Vieira (2008, p. 109) quando afirma que “os primeiros anos de redemocratização relevam elementos de contradição que expressam uma sintonia com contexto político da Era Vargas”.

Essa situação pode ser evidenciada nos dados do quadro 10, a seguir:

³⁹ De outubro de 1945 a março de 1964, seis presidentes conduziram a República Populista, a saber: Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), Getúlio Vargas (1951-1954), João Fernandes Campos Café Filho (1954-1955), Juscelino Kubitschek (1956-1961), Jânio Quadros (1961-1961) e João Goulart (1961-1964).

N. dos decretos	Textos	Fundamentos legais	Governos
30.236/1951	Concede reconhecimento ao Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Ciência Econômica da Paraíba	Art. 87, item I, da Constituição Federal de 1946 Art. 23 do Decreto-Lei n. 421, de 1 de maio de 1938	Getúlio Vargas
38.390/1955	Reconhece os cursos de Filosofia, Matemática, Letras Clássicas e Letras Neo-Latinas da Faculdade Católica de Filosofia da Bahia, mantida pela União Norte Brasileira de Educação e Cultura, com sede na cidade de Salvador, capital do Estado da Bahia		Nereu Ramos
41.797/1957	Concede reconhecimento aos cursos de Engenharia Civil e Engenharia Mecânica da Escola de Engenharia de São Carlos		Juscelino Kubitschek
47.738/1960	Concede autorização para o funcionamento do Curso de Bacharelado da Faculdade de Direito Clóvis Bevilacqua		

Quadro 10 – Autorização e reconhecimento de cursos de graduação nos anos de 1950 e 1960

Fonte: elaboração da autora com base nas informações contidas na Coleção de leis do Brasil – 1950.

A inexistência de regulamentações específicas com elementos inovadores para a regulação nacional da educação superior pode ser indicativa de que, para o Estado, os princípios e modelos desse nível educacional atendiam seus interesses. Nesse caso, o desobrigavam da produção de uma política de oferta e manutenção de instituições e cursos superiores pelo poder público, com caráter menos elitista e mais universal.

Assim, a função precípua do Estado na regulação nacional foi legalmente reafirmada, reforçada pelo art. 87, inciso I da Constituição de 1946, que sacramentava a competência privativa do Presidente da República em sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução.

Em tal perspectiva, a educação superior pelo setor privado continuava em expansão, constituindo-se pela heterogeneidade institucional. A criação de cursos nas áreas liberais e formação de professores, descentralizando-se da capital para o interior do Brasil foi importante instrumento para a ampliação da oferta da educação superior.

Com efeito, a defesa pela universidade pública e deselitizada se constituía na principal pauta de luta de professores e estudantes da educação superior. O

engajamento dos estudantes⁴⁰ na luta política em defesa de maior participação do Estado na oferta desse nível, ao mesmo tempo que denunciava a expansão do setor privado pela ação das elites locais, dava prosseguimento a uma reivindicação histórica de intelectuais liberais a partir dos anos de 1920 (CUNHA, 2007; DURHAM, 2003).

Nesse contexto, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961⁴¹, exigência da CF de 1946 e resultado de confronto de posições e conciliação de interesses, não confirmou a luta dos professores e estudantes; ao contrário, seu pragmatismo ratificou os interesses dos grupos privatistas pela propagação da campanha pela liberdade de ensino.

A esse respeito, concordamos com Romanelli (2010, p. 185) quando afirma que essa lei, “embora tão discutida e com potencial de ter modificado substancialmente o sistema educacional brasileiro, contraditoriamente, faz prevalecer a velha situação”.

No art. 66 da LDB n. 4.024/1961, ainda que a educação superior tenha sido assumida pelo objetivo da pesquisa, do desenvolvimento das ciências, letras, artes e da formação de profissionais de nível universitário, não foi capaz de imprimir mudanças, uma vez que ratificou a coexistência de instituições universitárias e não universitárias e sua relação público-privado.

O art. 5º dessa lei representou a conquista privatista no campo da educação superior, por algumas razões: (i) confirmação da liberdade de ensino, assegurando aos estabelecimentos de ensino públicos e particulares legalmente autorizados adequada representação nos conselhos estaduais de educação, e o reconhecimento, para todos os fins, dos estudos neles realizados; (ii) mudança na composição da administração do ensino com a criação do Conselho Federal de

⁴⁰ Durante os anos de 1950 e 1960, o movimento estudantil brasileiro tem como pauta de luta a necessidade de um Estado mais financiador e comprometido com a oferta do ensino superior público.

⁴¹ Em cumprimento à exigência prevista no art. 5º, inciso XV, alínea “d” da Constituição Federal de 1946, a elaboração da primeira lei de diretrizes e bases da educação nacional durou quatorze dos dezenove anos do período denominado República Populista. Esse tempo de tramitação no Congresso Nacional deveu-se aos intensos conflitos políticos e ideológicos sobre, entre outros aspectos, o direito à educação, a oferta e desenvolvimento dos diferentes níveis do ensino na perspectiva do público e privado e os recursos da educação. Sua promulgação ocorreu em 20 de dezembro de 1961, com a edição da Lei n. 4.024. No período de três anos, teve dois regimentos aprovados pelo Presidente da República: o primeiro em 07 de outubro de 1963 e o segundo em 26 de dezembro de 1966, respectivamente nos governos de João Goulart e Castelo Branco.

Educação (CFE), órgão normativo que substituiu o então Conselho Nacional de Educação.

Com a criação do CFE, o Estado colocou nas mãos desse órgão o poder inaudito de elaboração dos dispositivos legais para a definição dos processos de autorização e reconhecimento dos cursos ofertados tanto por instituições federais⁴² quanto privadas. Tais disposições propiciaram a atuação centralizadora desse órgão, notadamente na produção da Reforma Universitária de 1968, como veremos posteriormente na seção 2.3 deste capítulo.

Entre suas múltiplas atribuições do CFE, três explicitavam, literalmente, seu papel na definição de normas para a regulação nacional das instituições e seus cursos: (i) decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares; (ii) decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação dos seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos; (iii) pronunciar-se sobre os relatórios anuais dos institutos referidos nas alíneas anteriores.⁴³

Em verdade, a Lei n. 4.024/1961 assegurou a continuidade dos processos regulatórios de autorização e reconhecimento das instituições e seus cursos superiores, mas não prescreveu as condições nem a sistemática para tais ações. Essa omissão nos faz afirmar, usando a expressão de Sampaio (2000), que a 'moldura legal' produzida antes da promulgação dessa lei teve sua vigência estendida até 1964.

⁴² Conforme art. 9, § 2º dessa lei, a autorização e a fiscalização dos estabelecimentos estaduais isolados de ensino superior era responsabilidade dos conselhos estaduais de educação na forma da lei estadual respectiva.

⁴³ As demais atribuições eram opinar sobre a incorporação de escolas ao sistema federal de ensino, após verificação da existência de recursos orçamentários; indicar disciplinas obrigatórias para os sistemas de ensino médio (artigo 35, § 1º) e estabelecer a duração e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior, conforme o disposto no artigo 70; promover sindicâncias, por meio de comissões especiais, em quaisquer estabelecimentos de ensino, sempre que julgado conveniente, tendo em vista o fiel cumprimento da lei; elaborar seu regimento a ser aprovado pelo Presidente da República; conhecer dos recursos interpostos pelos candidatos ao magistério federal e decidir sobre eles; sugerir medidas para organização e funcionamento do sistema federal de ensino; promover e divulgar estudos sobre os sistemas estaduais de ensino; adotar ou propor modificações e medidas que visassem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino; estimular a assistência social escolar; emitir pareceres sobre assuntos e questões de natureza pedagógica e educativa que lhe fossem submetidos pelo Presidente da República ou pelo Ministro da Educação e Cultura; manter intercâmbio com os conselhos estaduais de educação; analisar anualmente as estatísticas do ensino e os dados complementares.

Essa contradição tecida na conjuntura político-social da República Populista só é superada no período da Ditadura Militar (1964-1985), mediante a elaboração de inéditos instrumentos de regulação nacional, pelo propósito afirmado por Saviani (2005, p. 37): “o espírito do projeto militar do ‘Brasil Grande’ e da modernização integrava o país ao capitalismo de mercado associado-dependente”.

2.3 Regime Militar (1964-1985): inovações na regulação nacional

Sob a égide do regime militar, a política educacional também operou por meio de movimentos reformistas orientados por uma concepção produtivista de educação superior, priorizando critérios de racionalidade e eficiência para atender interesses e demandas advindos do mercado (CUNHA, 2003; FRIGOTTO, 1999; SAVIANI, 2008).

Na perspectiva produtivista, um conjunto de dispositivos legais determinou o conteúdo político-ideológico da regulação nacional, apresentando as intenções dos governos militares para o desenvolvimento desse nível de ensino, cuja produção foi característica de dois momentos inter-relacionados: (i) antes da existência da Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968; (ii) depois da promulgação dessa lei, como apresentados no quadro 11, a seguir:

Ano	Legislação	Governo	Teor do dispositivo
1966	Decreto-Lei n. 53	Humberto de Alencar Castello Branco	Princípios e normas de organização para as universidades federais e outras providências.
1967	Decreto-Lei n. 252		Normas complementares ao Decreto-Lei n. 53, de 1 de novembro de 1966 e outras providências.
1968	Decreto n. 63.341	Artur da Costa e Silva	Critérios para a expansão do ensino superior e outras providências.
	Lei n. 5.540		Normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média e outras providências.

Quadro 11 – Legislações para regulação da educação superior brasileiro de 1966 a 1968

Fonte: elaboração da autora com base no conteúdo dos Decretos-Lei n. 53/1966, 252/1967, 63.341/1968 e 5.540/1968.

Em linhas gerais, os Decretos-Leis n. 53/1966⁴⁴, n. 252/1967⁴⁵ e o Decreto n. 63.341/1968, tramitados no CFE a pedido do Ministro da Educação, anteciparam algumas medidas do que se tornaria o conteúdo da Lei n. 5.540/1968. Com foco na organização e funcionamento das instituições e seus cursos, apresentaram as condições necessárias para o processo expansionista da educação superior pelo setor privado, pela centralidade de critérios economicistas e de contenção de investimentos públicos.

Tais dispositivos ainda apresentaram determinações que afetaram o curso de Pedagogia. A dissolução da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FFCL) e a criação de unidades isoladas para o desenvolvimento da formação de professores foi uma delas. Para Cunha (2007 p. 78-79), essa fragmentação resultou da convergência de alguns interesses:

[...] (i) ação dos pedagogos do CFE, interessados na autonomização de suas atividades profissionais no âmbito das universidades; (ii) aspirações de outras seções de se transformarem em institutos; (iii) anseios políticos de dentro e fora das universidades de dividir as ativas faculdades de Filosofia das grandes universidades do país, evitando assim, que a mobilização estudantil contaminasse os estudantes com menos tradição nos movimentos sociais, como os de Pedagogia.

A definição de que o curso de Pedagogia deveria ser promovido em uma unidade própria representou o primeiro ato regulatório específico desde a sua criação, em 1939. Ademais, no Decreto n. 63.341/1968, a determinação de “superar as profissões já suficientemente atendidas” e criar setores em instituições destinadas à formação de profissionais em déficit no Brasil colocou os cursos de graduação, inclusive o de Pedagogia, na lógica do capital humano, priorizando o critério econômico, em detrimento da demanda social.

Vale destacar que, no contexto da Reforma Universitária, acrescentou-se ao curso de Pedagogia a oferta de habilitações, tais como: Supervisão, Orientação, Administração e Inspeção Educacional. O Parecer do CFE n. 262/1969 homologou

⁴⁴Esse Decreto-Lei foi elaborado, exclusivamente, para tratar dos princípios, estrutura e funcionamento das universidades federais, destacando, entre outros aspectos, a necessidade de preservação das atividades de ensino e pesquisa, as quais se concentrariam em unidades universitárias (faculdade, escola ou instituto) a serem supervisionadas pelos órgãos centrais da administração superior da universidade.

⁴⁵Ao estabelecer normas complementares ao Decreto-Lei n. 53/1966, tal dispositivo propõe a criação dos departamentos como denominação oficial das unidades universitárias. A essa fração da estrutura universitária, atribuíam-se competências de organização administrativa, didático-científica e distribuição de pessoal.

que cabia à Pedagogia a formação de profissionais da educação, que, por sua vez, proporcionaria a obtenção do título de especialista por meio da complementação de estudos.

O caráter inovador dessa regulamentação justificou-se pela necessidade de alinhamento da formação de professores ao desenvolvimento econômico nacional e à diversificação de especialistas no mercado de trabalho.

A esse respeito, Cardoso (2006, p. 31) afirma que a “ditadura militar instalada em 1964 retomou e radicalizou a política de caráter modernizador que havia caracterizado o governo de Juscelino Kubitschek”. Por essa razão, a perspectiva econômica expressa pelo caráter utilitarista da educação sob a regulação transnacional norte-americana⁴⁶ foi assumida na produção da reforma universitária, expressa no texto da Lei n. 5.540/1968, regulamentada pelo Decreto n. 464/196 (CUNHA, 2007; GERMANO, 1994; SAVIANI, 1991, 2008; ROMANELLI, 2010; VIEIRA, 2007). Resultado de uma constelação de circunstâncias e fatores⁴⁷, tendo em vista a necessidade de organizar racionalmente a universidade para ajustá-la ao processo de desenvolvimento econômico e industrial, essa lei produziu efeitos paradoxais em toda a educação superior. Se, por um lado, imprimiu inovações na organização e funcionamento das universidades e seus cursos, a exemplo da extinção de cátedras (art. 33, §3º), exame vestibular classificatório (art. 21), cursos de graduação de curta duração (art. 23, §1º), por outro, deixou brechas para que a

⁴⁶ A Reforma Universitária teve influência do governo norte-americano por meio de assistência técnica e financeira, formalizada por meio de acordos entre os dois países com a finalidade de os especialistas estrangeiros elaborarem diretrizes para a reorganização do sistema universitário, a exemplo do MEC-USAID (ideologia de desenvolvimento americano aplicada à educação superior brasileira).

⁴⁷ No início da década de 1960, o desejo de reforma no sistema universitário brasileiro veio à tona pela crescente mobilização de estudantes, professores e cientistas que reivindicavam renovações na relação do Estado com a educação superior. No conjunto das pautas, estavam, entre outros pontos cruciais, natureza elitista do ensino superior; ampliação e das universidades públicas federais, em razão do número de estudantes aprovados nos vestibulares, mas excedentes, pela limitação do número de vagas; estrutura acadêmica das universidades e repressão política. Em 1967, pressionado pela crescente demonstração de insatisfação do movimento estudantil, o governo Artur da Costa e Silva, por meio do Decreto n. 6.024, de 29 de dezembro, instituiu comissão especial com cinco membros, presidida pelo coronel Carlos de Meira Mattos para propor medidas relacionadas com os problemas estudantis, com a finalidade de a) emitir parecer conclusivo sobre as reivindicações, teses e sugestões referentes às atividades estudantis; b) planejar e propor medidas que possibilitassem melhor aplicação das diretrizes governamentais, no setor estudantil; c) supervisionar e coordenar a execução dessas diretrizes, mediante delegação do Ministro de Estado. Em 1968, pelo Decreto n. 62.937, de 2 de julho, o mesmo presidente instituiu outro grupo de trabalho, com onze membros, para promover a reforma universitária objetivando a eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País (CUNHA, 2007; FÁVERO, 2006; MARTINS, 2009).

oferta da educação superior em estabelecimentos isolados se tornasse regra. Nesse sentido, consagrou a política de autorização para funcionamento e reconhecimento das instituições e seus cursos, sem distinção de organização administrativa e acadêmica, conforme artigos 47, 48 e 49.

Os processos de autorização e reconhecimento de instituições e seus cursos, sob o protagonismo do CFE, foram forças motrizes na expansão do ensino superior privado. Uma das análises que têm sustentado essa posição é a elaborado por Martins (2009, p. 22):

Entre as condições que tornaram possível a emergência do novo ensino privado, a existência do Conselho Federal de Educação (CFE) desempenhou um papel relevante. Era composto majoritariamente por personalidades ligadas ao ensino privado, com disposição favorável para acolher os pedidos de abertura de novas instituições particulares.

Ademais, considerando que a elaboração, implementação e os efeitos dos processos regulatórios se dão em um terreno de tensões e lutas dos diferentes atores, alguns dos membros desse órgão aproveitaram desse locus de poder para legislarem em causas privatistas. Dizemos isso porque, segundo Sampaio (1999, p. 4), “o conselho mais favoreceu do que cerceou a expansão do setor privado⁴⁸”.

Nesse movimento de conciliação de interesses, supomos que as medidas expressas na Lei n. 5.540/1968 e no Decreto-Lei n. 464/1969 formalizaram os elementos textuais desejados pelas coligações privatistas do ensino superior; este o fez ao prever, em seu art. 2º:

Art. 2º Será negada autorização para funcionamento de universidade instituída diretamente ou estabelecimento isolado de ensino superior quando, satisfeitos embora os mínimos requisitos prefixados a sua criação **não corresponda às exigências do mercado de trabalho**, em confronto com as necessidades do desenvolvimento nacional ou regional. (Grifo nosso).

A necessidade econômica tornou-se o critério emergencial e preponderante para a deliberação dos pedidos de autorização, salvo para as áreas socialmente consideradas de alto padrão, historicamente representadas pelo tripé dos cursos de

⁴⁸ No período entre 1960 e 1980, o número total de matrículas de ensino superior passou de 200 mil para 1,4 milhão. Os anos de 1968, 1970 e 1971 foram os que apresentaram as maiores taxas de crescimento de matrículas (SAMPAIO, 1999).

Medicina, Direito e Engenharias. Tratando do conteúdo desse documento legal, Cunha (2007, p. 288) apresenta uma contribuição importante:

A modernização do ensino superior conforme o figurino norte-americano e o aumento do controle pretendiam colocar a universidade a serviço da produção prioritária de uma nova força de trabalho requisitada pelo capital monopolista organizado nas formas estatal e privada multinacional.

Apesar da oposição do movimento estudantil e de professores das universidades às interferências norte-americanas, a oferta de cursos com base no critério de necessidade econômica cresceu no período de 1966 a 1972. A tônica do discurso do governo foi imprimir às universidades e demais instituições de educação superior uma racionalidade instrumental, com cursos de graduação organizados e desenvolvidos em termos de eficiência técnico-profissional para induzir a produtividade dos sistemas econômicos de industrialização, como divulgado na tabela 2, a seguir.

Tabela 2 – Número de cursos de graduação por área de conhecimento e dependência administrativa (1966-1972)

Áreas do conhecimento	1966				1972			
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Ciências Exatas e Tecnológicas	109	17	3	39	290	105	37	336
Ciências Biológicas e Profissional de Saúde	82	42	-	54	194	83	10	166
Ciências Agrárias	20	9	-	4	30	8	-	6
Ciências Humanas	218	91	30	512	288	140	91	575
Letras ⁴⁹	-	-	-	-	52	30	16	156
Artes	35	6	7	26	65	30	6	78
Outras	-	-	-	-	8	1	2	1

Fonte: UFBA/ISP, conforme dados de MEC/DAU (1975).

De acordo com o constante dessa tabela, apesar do crescimento no número de cursos nas áreas de Ciências Exatas e Tecnologias, observaram-se as maiores alterações, a título de comparação, na iniciativa federal: de 109 cursos em 1966 para 290 em 1972, representando um crescimento de 238,5%. No mesmo interstício, na

⁴⁹ Segundo dados do MEC/SEEC, em 1966, a área de Letras pertencia às Ciências Humanas.

iniciativa privada, havia 39 cursos, que passaram a 336, evidenciando um aumento de 861, 5%. Em relação às áreas de Ciências Biológicas e Profissões de Saúde e Ciências Humanas, o crescimento se deu com percentuais menos acentuados. Vale destacar que os cursos da área de Ciências Humanas eram os mais ofertados, notadamente pela iniciativa privada, possivelmente pelo baixo investimento requerido em termos de infraestrutura, laboratórios.

A influência da “mentalidade empresarial no ensino superior” (MARTINS, 2009, p. 23), nas decisões do CFE acirra-se no período de 1972 a 1983, como demonstra a intensa e crescente produção de atos normativos, exposta no quadro 12, a seguir.

Relação dos atos normativos	Teor dos atos normativos
Portaria CFE n. 24/1972.	Autorização para funcionamento de instituições ou cursos superiores
Portaria CFE n. 70/1972	Autorização para funcionamento de instituições ou cursos superiores
Portaria CFE n. 71/1972	Pedidos de reconhecimento
Portaria CFE n. 16-A/1973	Pedidos de reconhecimento
Resolução CFE n. 26/1974	Renovação periódica de reconhecimento de universidades e demais estabelecimentos de ensino superior
Resolução CFE n. 29/1974	Criação e organização de universidades nos termos da Lei n. 5.540/1968
Resolução CFE n. 33/1974	Renovação periódica de reconhecimento de universidades e demais estabelecimentos de ensino superior
Portaria CFE n. 16/1977	Autorização para o funcionamento de cursos superiores de graduação que tenham currículos mínimos fixados pelo CFE
Portaria CFE n. 17/1977	Plano de cursos
Portaria CFE n. 18/1977	Autorização de cursos
Portaria CFE n. 19/1977	Reconhecimento de cursos superiores de graduação
Portaria CFE n. 20/1977	Indicação do corpo docente das instituições de ensino superior
Resolução CFE n. 7/1978	Autorização e reconhecimento de universidades
Resolução CFE n. 8/1980	Altera as Resoluções n. 16 e 17/1977
Resolução CFE n. 8/1981	Renovação periódica de reconhecimento das universidades e estabelecimentos isolados e ensino superior para ministrar cursos superiores de graduação
Decreto n. 87.911/1982	
Resolução CFE n. 3/1983	Dispõe sobre autorização e reconhecimento de instituições
Portaria CFE n. 11/1983	Criação de universidades
Resolução CFE n. 15/1984	Autorização para funcionamento de cursos de graduação

Quadro 12 – Atos normativos do CFE para regulação nacional (1972-1983)

Fonte: elaboração da autora com base nas informações de Silva (2007); Nogueira, Nunes e Barroso (2011); e Conselho Nacional de Educação (2013).

Representativos de um momento histórico pós-1968, com função sociopolítica de favorecimento à expansão da educação superior privada, esses dispositivos, em sua maioria, versaram mais sobre as condições e sistemática para a autorização de funcionamento dos cursos do que sobre os processos de reconhecimento.

As Portarias n. 24/1972, 70/1972, 71/1972 e 16-A/1973, de caráter operacional, apresentaram formulários e um manual de verificação com informações de ordem genérica, bem como específicas, sobre a substância e a forma dos pedidos. No manual autoexplicativo, pela primeira vez, a palavra 'avaliação' é mencionada como uma das etapas do ato regulatório, a saber: (i) de coleta; (ii) de comprovação; (iii) de avaliação; (iv) de verificação.

Reproduzindo o conteúdo político-pedagógico previsto em legislações anteriormente analisadas, assume a verificação, para efeito de autorização e de reconhecimento, como uma prática de comprovação das reais condições de funcionamento de instituição ou curso. O diferencial ficou por conta do uso da expressão *in loco*, originada na Portaria CFE n. 70/1972 e ratificada na Portaria CFE n. 71/1972, que determinaram: "Art. 9º A comissão verificadora, atendendo ao que consta no Manual do Verificador elaborado pelo Conselho, examinará *in loco* as condições de funcionamento da escola."

Nessas condições, a finalidade da verificação *in loco* era confrontar os dados formalizados nos projetos de autorização ou de reconhecimento com o desenvolvido nas instituições ou cursos, estabelecendo relação entre o prescrito e o realizado com vistas à identificação de suas coincidências, usando dois instrumentos: análise documental e observação. Com efeito, esse trabalho foi marcado pelo formalismo no atendimento às normas do Estado, em uma ação pontual e técnica simplificadora da realidade institucional.

No contexto do regime militar, cria-se outro ato regulatório: a renovação do reconhecimento de universidade e demais estabelecimentos de ensino oficiais e privados. Apesar de elaborada no Decreto-Lei n. 464/1968, art. 2º, §2º, sua regulamentação específica pelo CFE é objeto da Resolução n. 26/1974, pelo objetivo de "evidenciar como evoluiu o estabelecimento de ensino desde o último

reconhecimento”, devendo ocorrer em períodos de dez anos para as universidades e de seis anos para as demais instituições⁵⁰.

A determinação de renovação de reconhecimento de universidade teve curta existência, uma vez que, dez meses depois, a Resolução n. 33/1972 adiou por tempo indeterminado a sua vigência.⁵¹ Segundo Nogueira, Nunes e Barroso (2011, p. 9), essa decisão se deu sem que tivesse ocorrido processo de renovação de reconhecimento. Acrescentam os autores: “na ausência de norma posterior, a questão da renovação do reconhecimento de universidades permaneceu sem uma definição precisa quanto aos procedimentos e prazos”.

A nosso ver, na conjuntura do regime militar, se, por um lado, a renovação do reconhecimento das universidades demarcaria nova oportunidade de o Estado exercer a contínua vigilância e controle da condição de oferta e funcionamento, por outro, o cumprimento dessa ação lhe exigiria ampliação do seu aparato administrativo em face da crescente expansão.

Tal questão se torna mais emblemática se considerarmos que o setor privado não ficou às margens dos processos de tomada de decisão no CFE (CUNHA, 2007; MARTINS, 2009; SAMPAIO, 2000). Naquele tempo, dada a existência de instituições privadas funcionando sem as condições adequadas de instalações, bibliotecas, laboratórios e corpo docente (CUNHA, 2007), o conteúdo da Resolução n. 33/1974 foi providencial para a conformação dos interesses e desafios do Estado em prol do movimento dos empresários no ensino superior.

Vale destacar que a Resolução n. 29/1974, a primeira a tratar no âmbito do CFE exclusivamente da criação de universidade, só postula a necessidade de a universidade ser autorizada e reconhecida, omitindo a política de renovação de reconhecimento.

⁵⁰ O CFE determinou dez dimensões para serem consideradas na apreciação dos pedidos de renovação de reconhecimento feitos pelas instituições: Art. 5º a) condição jurídica, patrimonial e financeira da mantenedora; b) edifícios, instalações e equipamentos; c) biblioteca; d) estatutos e regimentos gerais (no caso de universidades); e) regimentos (em se tratando de estabelecimentos isolados); f) corpo docente; g) organização didático-científica; h) características do funcionamento dos cursos (incluindo informações referentes ao ensino de cada disciplina dos currículos dos vários cursos ministrados na instituição); i) atividades de pesquisa (particularmente em se tratando de universidades); j) atividades de extensão (particularmente em se tratando de universidades).

⁵¹ Essa situação é alterada no início da década de 1980, como veremos posteriormente.

Em 1977, outros atos normativos,⁵² como as Portarias n. 16, 17, 18, 19 e 20, foram elaborados pelo CFE sob a justificativa de ordenação do sistema de educação superior:

Ordenar a expansão do ensino superior não significa freá-la, até o ponto de “crescimento zero”. Significa, porém o reconhecimento de que é impossível e indesejável continuar o sistema expandindo-se a taxas anuais de 25% ao ano [...]. Essa ordenação significa, todavia, a adoção de critérios mais rigorosos do ponto de vista da qualidade do ensino ministrado, mais seletivos quanto à natureza dos cursos ofertados e mais realistas no que respeita à adequação desses cursos às necessidades efetivas do espaço geoeeducacional. O sistema deve continuar, necessariamente, expandindo-se em termos quantitativos e diversificando-se em termos qualitativos. (PARECER n. 3.492/1977, p. 74).

Nessa conjuntura, o número de estudantes passou de 278.295 em 1968 para 1.117.000⁵³ em 1977, num ritmo 3,2 vezes superior ao crescimento demográfico, e a relação de 18 universitários por 10.000 habitantes em 1964 passou para 99 universitários por 10.000 habitantes em 1977. Tais dados foram utilizados para o CFE como argumentação para defender a impossibilidade de o sistema expandir a taxas anuais de 25% ao ano.

Essa posição marcava os limites estruturais do Estado na superação elitista e excludente desse nível educacional. Em tal direção, ainda que a realidade social indicasse a necessária ampliação do acesso de jovens e adultos aos cursos superiores, para o Estado, era inadmissível que isso ocorresse pela via pública e gratuita.

Assim, pelo discurso de ordenamento, nova sistemática para os procedimentos de autorização e reconhecimento dos cursos de graduação, resultado das metas da Reforma Universitária de 1968,⁵⁴ foi apresentada. Conforme consta no Parecer n. 3.492/1977, do ponto de vista operacional, a mudança nos processos de autorização, bem como nos de reconhecimento, buscou, entre outros aspectos, “simplificar a montagem e apreciação dos processos; rapidez na

⁵²Esses atos foram produzidos no contexto de abertura gradual do regime militar, no início do governo Ernesto Geisel (1974-1979), em decorrência de um longo processo de crise política e econômica que conduziria ao declínio e esgotamento da ditadura militar (GERMANO 1994).

⁵³No referido documento, consta a seguinte observação: “Esse número é resultado de projeção, conforme dados fornecidos pelo CODEAC/DAU.”

⁵⁴Na Lei n. 5.540/1968, art. 18, previa-se: “Além dos cursos correspondentes a profissões reguladas em lei, as universidades e os estabelecimentos isolados poderão organizar outros para atender às exigências de sua programação específica e fazer face a peculiaridades do mercado de trabalho regional.” Ainda nessa lei, art. 26, foi definido: “O Conselho Federal de Educação fixará o currículo mínimo e a duração mínima dos cursos superiores correspondentes a profissões reguladas em lei e de outros necessários ao desenvolvimento nacional.”

tramitação; economia na sua instrumentação; uniformidade dos procedimentos e de julgamentos”.

As condições para abertura de cursos de graduação com currículos mínimos fixados pelo CFE e de cursos alto padrão foram tratadas nas Portarias n. 16/1977 e 18/1977, respectivamente. A diferenciação pela natureza dos cursos implicou diferentes exigências nos processos regulatórios: para os com currículos mínimos, excluindo-se as universidades, as autorizações ocorriam mediante duas fases: i) carta-consulta⁵⁵ e ii) projeto do curso; para os de alto padrão, previa-se apenas a fase do projeto do curso⁵⁶. Todavia, em se tratando do controle em relação às características didático-pedagógicas, infraestrutura, notadamente da biblioteca e do corpo docente, os cursos de alto padrão⁵⁷ tinham o maior peso.

Nesse período, a inovação na sistemática de autorização pode ser considerada um marco, pois desde sua origem, em 1931, conforme anteriormente apresentado, esse processo regulatório ganhou notória centralidade em razão da expansão pelo setor privado. Não por acaso essa situação ocorreu; as condições estabelecidas possibilitaram ao Estado materializar seus interesses de fortalecimento da educação superior pela lógica do mercado. Dizemos isso porque, segundo Martins (1988, p. 73), entre 1967 e 1973, praticamente institucionalizaram-se a presença e o domínio do setor privado no campo do ensino superior.

Os procedimentos para os processos de reconhecimento foram objeto das Portarias n. 16/1977 e 19/1977, especialmente dos cursos de graduação com currículo mínimo aprovado pelo CFE, conforme quadro 13, a seguir.

⁵⁵ A carta-consulta consistia na consulta sobre a oportunidade e conveniência de abertura de um novo curso; se respondida afirmativamente, passava a instituição para a segunda fase, notadamente o projeto do curso, que consistia na apreciação do caráter acadêmico, bem como das condições para a implementação do curso em termos de recursos humanos e materiais.

⁵⁶ Os aspectos considerados relevantes para a regulação nacional eram a) identificação e condição jurídica da instituição; b) qualificação da instituição; c) natureza do curso pretendido; d) caracterização do distrito ou região geoe educacional de sua localização; e) justificativa da necessidade social do curso pretendido; f) capacidade econômico-financeira. Alguns desses tinham documentos complementares.

⁵⁷ As exigências previstas no art. 2º eram estas: a) estrutura departamental na qual o ensino, pesquisa e extensão se articulam harmonicamente em benefício da formação do aluno; b) currículo dotado de conteúdo inovador e flexibilidade; c) corpo docente altamente qualificado, vinculado a regime de trabalho compatível com as atividades departamentais e, numericamente, ajustado às suas peculiaridades; d) instalações e equipamentos que não apenas proporcionem as boas condições reclamadas pelas atividades da rotina do curso mas ainda sejam compatíveis com a implantação e desenvolvimento da investigação científica ao nível do ensino proposto; e) recursos bibliográficos capazes de oferecer o apoio necessário às atividades programadas; f) prática de extensão orientada no sentido de maior participação nos problemas comunitários relacionados com o curso; g) capacidade econômico-financeira para garantir o normal funcionamento do curso, em observância às normas indicadas na resolução.

Sistemática de reconhecimento dos cursos			
Fase	1ª fase: Assistência	2ª fase: Verificação	3ª fase: Avaliação
Objetivo	Assessorar as instituições na correção de possíveis falhas	Apurar a organização e o funcionamento da instituição e dos cursos	Formar juízo sobre o funcionamento da instituição
Função	Preventiva	Comparativa	Tomada de decisão
Procedimento	Providências ordinárias, periódicas e eventuais	Visita <i>in loco</i>	Análise documental
Responsável	Câmara de Ensino Superior e DAU	CESu e Comissão Verificadora	Câmara de Ensino Superior

Quadro 13 – Sistemática de reconhecimento dos cursos

Fonte: elaboração da autora com base no conteúdo da Portaria CFE n. 19/1977.

Com uma sistemática organizada em três fases, a intenção do CFE era assessorar as instituições na correção das possíveis falhas. Nesse trabalho preventivo, com procedimentos periódicos ou eventuais, além de evitar constrangimentos para a instituição em face de negação do pedido de reconhecimento, esse conselho simplificou a sobrecarga dos conselheiros da Câmara de Ensino Superior (CES) nas fases de verificação e avaliação.

Na fase da verificação, buscou-se, comparativamente à autorização concedida, apreender *in loco* as condições de desenvolvimento do projeto autorizado e sua conformação com o realizado. Apesar de a verificação *in loco* ser uma determinação legal, a instituição poderia ser dispensada, a juízo da CESu, caso tivesse passado por verificação intermediária, dentro dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores, e se as informações disponíveis no Conselho estivessem atualizadas.

O reconhecimento do curso acontecia na 3ª fase, denominada de avaliação, com fundamento nos documentos elaborados nas fases precedentes. Nesse sentido, na Portaria n. 19/1977, art. 4º, §1º, foi previsto que, dependendo da gravidade da falta, a instituição poderia ser advertida ou ter seus concursos vestibulares suspensos, sempre que, entre o momento da autorização e o do reconhecimento do curso, se apurasse, com base no projeto autorizado, pelo menos um tipo de irregularidade.⁵⁸

⁵⁸ Entre outros aspectos, as irregularidades se configuravam em não ter promovido a ampliação de instalações e equipamentos e do acervo bibliográfico e documental, quando for o caso; b) não ter adotado providências efetivas para o aperfeiçoamento do seu corpo docente, quando não devidamente titulado; c) não ter instalado e feito funcionar os órgãos colegiados previstos em Regimento; d) não ter garantido condições cabais de funcionamento da representação discente e das associações estudantis previstas nos atos de sua estruturação.

Em decorrência do *boom* de autorizações de cursos superiores nos sete anos posteriores à Reforma Universitária de 1968, o volume de cursos não reconhecidos representava um desafio para o CFE. Preocupado com sua legitimidade política e técnica, esse órgão buscou fazer prestação de contas à sociedade sobre as condições de funcionamento desses cursos em suas diferentes instituições.

Ademais, os efeitos da Portaria n. 19/1977 exemplificam que, naquele período do regime militar, o ato regulatório de reconhecimento dos cursos de graduação favoreceu a conformação da educação superior à lógica do capital, priorizando a quantidade de instituições e cursos. Os resultados dos processos de autorização e reconhecimento no período de 1964 a 1984 estão apresentados na tabela 3, a seguir:

Tabela 3 – Número de cursos de graduação autorizados e reconhecidos pelo CFE de 1964 a 1984

Ano	Autorizados	Reconhecidos
1964	16	31
1965	23	18
1966	34	32
1967	35	37
1968	121	67
1969	80	41
1970	98	70
1971	201	49
1972	320	103
1973	272	109
1974	141	189
1975	86	317
1976	53	617
1977	11	507
1978	08	491
1979	33	219
1980	137	187
1981	76	117
1982	22	61
1983	40	100
1984	162	133
Total		

Fonte: Série histórica das deliberações do Conselho Federal de Educação (1988).

O número médio anual de cursos autorizados no período de 1964 a 1984 foi de 94 cursos. Por sua vez, o número médio anual de cursos reconhecidos nesse mesmo período foi de 166 cursos. Em um período de cinco anos, entre os anos de 1971 e 1975, foram autorizados mais da metade (51,8%) dos cursos compreendidos

no período total. O ano de 1972 foi o ano que teve mais cursos autorizados, 320. Por sua vez, o ano de 1978 foi o ano que teve menos cursos autorizados, 8.

Entre os anos de 1975 e 1979, foram reconhecidos mais de três quintos (61,5%) dos cursos compreendidos no período total. O ano de 1976 foi o que teve mais cursos reconhecidos, 617. Por sua vez, o ano de 1965 foi o ano que teve menos cursos reconhecidos, 18. Assim, o período da maior parte dos cursos autorizados precede o período da maior parte dos cursos reconhecidos.

Ademais, evidencia-se uma correlação negativa entre o número de cursos autorizados e o número de cursos reconhecidos no período entre 1964 e 1984. Isto significou que, quanto maior o número de cursos autorizados no período, menor o número de cursos reconhecidos.

Nos sete últimos anos do Regime Militar (1976-1985), o Estado brasileiro passou por uma forte crise econômica e política, caracterizada por recessão, desemprego, baixa produção industrial, aumento da inflação e compressão salarial, refletindo um panorama mundial característico da dinâmica do modo de produção capitalista.

Se, durante a maior parte desse regime militar, o mote da regulação nacional foi a expansão das instituições e cursos pelo setor privado, nesse contexto de crise, a situação se inverteu em favor do congelamento dessa expansão. Sobre essa questão, Sousa (2003, p. 20) afirma:

Na década de 80, o processo expansionista da esfera privada foi limitado legal e economicamente, o que acabou por contribuir com o questionamento de sua qualidade na mesma época. A distribuição regional dos estabelecimentos de ensino superior levou a esfera pública a instalar-se, durante este período de expansão, em áreas geográficas de menos interesse para a rede privada.

No início da década de 1980, a retomada do processo expansionista foi legalmente formalizada pelo Decreto n. 87.911/1982, e os procedimentos para a autorização e reconhecimento dos novos cursos foram tratados na Resolução CFE n. 3/1983, Portaria CFE n. 11/1983 e Resolução CFE n. 15/1984. Nesses dispositivos, a sistemática da autorização e do reconhecimento foi mera reprodução das portarias de 1977. Nesse ínterim, retoma-se, pela Resolução CFE n. 8/1981, a renovação de reconhecimento das universidades e estabelecimentos isolados.

Nessas circunstâncias sociopolíticas e econômicas do regime militar, os processos regulatórios possibilitaram as condições legais para o movimento expansionista de instituições e cursos superiores pelo setor privado, evidenciando o alinhamento da educação superior brasileira à orientação econômico-produtiva do regime de acumulação do capital.

Sob o fetiche da regulação para fins de controle, os processos regulatórios foram refinados, evidenciando um Estado que, de forma controversa e interessada, coordenou e induziu o desenvolvimento da educação superior pelo setor privado, articulando os interesses pela ampliação da educação superior pública.

Em decorrência desse movimento expansionista, a relação quantidade-qualidade das instituições, seus cursos e projetos formativos implicou a produção de outra palavra de ordem no campo da educação superior: 'avaliação'. Em prol da produção de políticas e prática dessa natureza, a partir de 1985, observamos os primeiros ensaios nessa direção.

2.4 José Sarney (1985-1990): ensaios de políticas de avaliação e reprodução de marcos regulatórios

Para ajustar-se à lógica neoliberal, em que o mercado assume a titularidade no processo de desenvolvimento econômico, político e cultural da sociedade, o Brasil assume uma política educacional específica para a educação superior que mantém a regulação nacional de forma burocrática. Nesse movimento histórico-político, inicia-se a produção da política de avaliação de instituições e seus cursos superiores.

Em tal processualidade, a partir do governo José Sarney (1985-1990), a anunciada crise de qualidade da educação superior, especialmente pelos efeitos dos problemas e dilemas estruturais produzidos pela Reforma Universitária de 1968, coloca a avaliação como questão de ordem, a qual ganha força com a emergência do Estado avaliador.⁵⁹ Esse Estado assume, no cenário mundial e local, a avaliação

⁵⁹Para Neave (2001, p. 216), o Estado avaliador surge em resposta às demandas dos governos para lograr "eficiencia y espíritu emprendedor institucionales de mayor calidad como consecuencia de la introducción del mercado como el principio regulador supremo de la enseñanza superior". Assim sendo, ele representa um novo conceito na esfera da política da educação superior, reflexo de uma situação crítica que necessitava de uma espécie de gestão da crise econômica.

como instrumento de controle social por parte do Estado (AFONSO, 2000; DOURADO, 2002; SAMPAIO, 2000), com prestação de contas e responsabilização das instituições, organizações e indivíduos.

Nos quatro anos de atuação desse governo, leis, decretos e resoluções sinalizaram princípios e fundamentos da continuidade da regulação nacional e as primeiras produções em prol de políticas de avaliação, apresentadas no quadro 14, a seguir.

Dispositivos legais	Ementa
Decreto n. 91.177, de 29 de março de 1985	Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências.
Portaria n. 100, de 6 de fevereiro de 1986	Institui o Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior.
Decreto n. 93.594, de 19 de novembro de 1986	Susta a criação de novos cursos superiores de graduação em todo o Território Nacional e dá outras providências.
Constituição Federal, 05 de outubro de 1988	Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto Seção I - Da Educação Art. 206, VII - garantia de padrão de qualidade.
Decreto n. 98.391, de 16 de novembro de 1989	Dispõe sobre a criação ou reconhecimento de novos cursos jurídicos em nível de graduação.
Resolução n. 5, de 28 de novembro de 1989	Fixa normas de autorização para funcionamento de cursos superiores de graduação, autorização de cursos com fundamento no Art. 104, da Lei n. 4.024/1961 e aumento de vagas em cursos já existentes.
Resolução n. 6, de 5 de dezembro de 1989	Dispõe sobre a entrada de pedidos de autorização e <u>reconhecimento de Universidades.</u>
Resolução n. 7, de 5 de dezembro de 1989	Dispõe sobre a entrada de pedidos para autorização e funcionamento de cursos superiores de graduação, autorização de cursos com fundamento no art. 104 da Lei n. 4.024/1961.

Quadro 14 – Documentos legais sobre regulação nacional na década de 1980

Fonte: elaboração da autora.

O Decreto n. 91.177/1985 e a Portaria n. 100/1996 criaram, respectivamente, a Comissão Nacional (CN) e o Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (Geres), com o interesse de promover a reformulação da educação superior com a introdução de uma sistemática de avaliação, com titularidade do Estado, das instituições, universidades públicas, instituições privadas e estudantes.

Diferentes e divergentes interesses, com conteúdos político-ideológicos próprios implicaram o trabalho desses grupos. No entanto, foram consenso as recomendações para a criação de um sistema de avaliação interpares dos cursos e

instituições como mecanismo de superação da crise financeira e pedagógica que acometia a educação superior.

No âmbito do governo, duas hipóteses orientavam o trabalho da CN e, posteriormente, do Geres: (i) o crescimento acentuado e o grande número de matrículas no setor privado incorriam em perda de qualidade; (ii) a qualidade do ensino estava abalada tanto nas instituições privadas como nas públicas. No entanto, nas instituições privadas, a questão da qualidade foi advogada pela fragilidade do trabalho pedagógico, enquanto para o ensino público a razão estava no excesso de controles burocráticos, notadamente nas universidades.

Esses grupos, mesmo reconhecendo a dificuldade do Estado em avaliar a totalidade da educação superior brasileira, dada a sua multifuncionalidade, defendiam a construção de uma política de educação superior na qual o Estado assumisse a titularidade da avaliação pelo discurso da qualidade. A propósito, são as universidades públicas que, em defesa de sua autonomia, fortalecimento da pesquisa científica, pós-graduação e democracia interna, fortalecem essa ideia, na tentativa de aprofundar o compromisso político e financeiro do Estado com esse tipo de instituição.

Contraditoriamente, o conteúdo do documento da CN delineava a composição de um sistema de avaliação de cursos, estudantes, professores, organização didático-pedagógica do ensino, servidores técnico-administrativos e carreiras. Essa realidade atendia os preceitos do Estado avaliador em termos da necessidade de prestação de contas do ensino, da pesquisa e dos recursos financeiros à sociedade brasileira.

Nessa lógica sistêmica, a avaliação foi esboçada como um processo concretizado em cada área do conhecimento, por uma comissão de especialistas, a fim de indicar a reputação dos diferentes cursos em seus meios. Para tanto, a aferição quantitativa de recursos físicos, financeiros, pedagógicos das IES e indicadores de eficiência tanto de professores como de estudantes revelariam a qualidade de ensino em um curso. Além desses aspectos, a ideia da avaliação interna complementar e articulada à externa compunha o repertório operacional da avaliação da educação superior.

Esse delineamento previa a avaliação da educação superior por meio de dois tipos: (i) avaliação do desempenho institucional e (ii) avaliação da qualidade dos

cursos – a proposta do GE reconheceu a existência de serem esses processos específicos, porém complementares. A avaliação de cursos foi posta como instrumento primordial de controle da qualidade do ensino superior, anunciando a tendência de políticas dessa natureza na década de 1990, como veremos posteriormente.

Mas não só a avaliação da educação superior estava na agenda política, a regulação nacional também. Recomendava-se nos relatórios produzidos pela CN que o Estado deveria investir na ampliação do controle das instituições isoladas de menor porte, por meio de um trabalho de supervisão acadêmica desenvolvida por universidades geograficamente próximas.

Para a sua efetividade, cabia ao CFE o acompanhamento contínuo do desempenho da educação superior por meio de mecanismos permanentes de avaliação, seguidos de supervisão. Sobre essa questão, Barreyro e Rothen (2008, p. 139) fizeram uma importante análise: “introduzia-se pela primeira vez a ideia de um órgão responsável pela avaliação, uma agência de avaliação, ainda que esse termo não tenha sido escrito no relatório”.

O termo ‘acreditação’ é, pela primeira vez, anunciado nesse relatório como sinônimo de reconhecimento das instituições. Em um dos trechos desse documento consta: “as instituições isoladas seriam ‘acreditadas’ (reconhecidas) por estas universidades, e funcionavam sob sua supervisão acadêmica”. Na prática, intentava-se que as 68 universidades públicas e privadas supervisionassem as 791 instituições isoladas existentes em 1985⁶⁰.

A questão da regulação nacional também foi conteúdo do Geres. Tratando desse aspecto, Barreyro e Rothen (2008, p. 143) afirmam: “o relatório do Geres é frequentemente citado como instaurador da visão de regulação e controle da educação superior”. Nessa direção, é importante salientar que a ideia de regulação foi então com mais centralidade do que no relatório da Comissão de 1985, notadamente pela lógica do desempenho como critério para alocação de recursos para as instituições públicas.

Em relação às especificidades de autorização, reconhecimento e ou renovação de reconhecimento de instituições e cursos, poucas referências foram

⁶⁰ Censo do Ensino Superior, disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

feitas nesses documentos. Essa ausência não é desprovida de razão, já que normas, regras e critérios para modelagem das instituições de ensino superior elaborados sob a influência da Reforma Universitária de 1968 não constavam como pauta de análise e proposição no início da Nova República.

Ademais, no governo José Sarney, continuaram as medidas legais que limitaram a expansão da educação superior a respeito do conteúdo do Decreto n. 86.000/81, anteriormente citado. Assim sendo, o Decreto n. 93.594/1986 sustou a criação de novos cursos superiores de graduação em todo o território nacional, tendo suas vigências prorrogadas pelos Decretos n. 95.003/1986 e 97.881/1989 (SOUSA, 2003).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, definições sobre pedidos de autorização e/ou reconhecimento de cursos superior voltaram a ser produzidos, a exemplo das resoluções n. 05, 06 e 07/1989. Contraditoriamente, suas indicações vão ao encontro do prescrito nas Portarias n. 16/1977 e 18/1977, anteriormente apresentadas. Por essa razão, o fluxo dos pedidos de autorização iniciava com o protocolo de uma carta-consulta no CFE, seguida do projeto do curso.

Um diferencial foi a exigência de mais detalhamento dos itens que configuravam as condições financeiras e jurídicas, bem como a qualificação da instituição, como a necessidade de demonstração do satisfatório atendimento do ensino de 1º e 2º graus, em termos quantitativos e qualitativos.⁶¹ Sobre essa questão, Goldemberg (1993, p. 69) afirma:

[...] embora o percentual da faixa etária de 20 a 24 anos matriculada no 3º grau seja de cerca de 10% portanto, muito inferior a de outros países da América Latina, como Argentina (39%) e Chile (18%), revela-se relativamente elevado quando comparado ao número de estudantes que logra completar o 2º. Com efeito, o ingresso no ensino superior representa cerca da metade dos concluintes do ensino médio, considerado muito alto quando se analisa o que ocorre na França, por exemplo, onde tal percentual é de 33%, conforme dados da Unesco. Desse modo, **uma política de expansão do ensino universitário só faz sentido se estiver associada à ampliação do 2º grau a qual, por sua vez, depende do aumento de concluintes do 1º grau.** (Grifo nosso).

Em sintonia com o momento histórico de constituição do Estado avaliador, as Resoluções n. 05, 06 e 07/1989 abordaram a avaliação como instrumento a serviço

⁶¹ Solicitava-se o satisfatório atendimento do ensino de 1º e 2º graus, o qual era comprovado por dados estatísticos e documentos referentes ao local definido como município com 100.000 habitantes e/ou aglomerado de municípios, conforme art. 3º, §8º.

da regulação para autorizar novos cursos, habilitações e aumentar vagas a partir de uma prática externa, parcial, pontual e descontínua, delineando o que se configurou a partir de 1995 como avaliação de regulação.

Nessa conjuntura político-social, como os interesses voltaram-se para a construção de uma política de avaliação, não houve mudanças nos aparatos regulatórios para fins de reconhecimento dos cursos de graduação, permanecendo válida a produção da década de 1970 pelo CFE. Assim, o reconhecimento dos cursos continuou sendo um exame do mérito, a partir de informações sobre o corpo docente, estruturação e organização curricular e infraestrutura.

Em decorrência do impacto das medidas governamentais para contenção da expansão do ensino superior, o sucessivo trabalho de autorização de cursos pelo CFE foi reduzido, se comparado com os números formalizados no tempo do regime militar. Os processos de reconhecimento continuaram com números elevados, conforme dados apresentados na tabela 4, a seguir.

Tabela 4 – Número de autorizações e reconhecimentos de cursos no Brasil entre 1985 e 1987

Ano	Autorização	Reconhecimento
1985	81	105
1986	68	95
1987	82	99

Fonte: Série histórica das deliberações do Conselho Federal de Educação (1988).

De acordo com esses dados, a autorização de cursos teve uma acentuada redução no ano de 1986, voltando a crescer em 1987, configurando que, na essência, a necessidade de controlar a expansão dos cursos superiores não se efetivava conforme o discurso anunciado pelo governo. O reconhecimento, processo que possibilita a condição legal e jurídica para a emissão dos diplomas e qualificação do curso em âmbito nacional, também sofreu diminuição quanto ao volume dos processos. Se existe controle das autorizações, conseqüentemente haverá impacto de diminuição desses processos.

Em tal conjuntura, o reconhecimento dos cursos consistia no trabalho de reexame do projeto do curso e autorização para a implementação da formação dos estudantes. Assim, após dois anos de funcionamento, o curso submetia-se a análise de suas condições de ensino. Nesse período, tal modelo de reconhecimento foi

fortemente criticado pelo CFE, mas sem efeito, já que aquele permaneceu como momento privilegiado de conferência entre o proposto e o realizado, a partir de um roteiro padronizado de dados orientados pela racionalidade técnica e objetiva, conforme delineado em 1977.

Segundo Martins (1993), embora tenha havido um ligeiro avanço do ensino superior público durante os anos de 1980, as instituições privadas predominavam no número de instituições, cursos e matrículas. Por essa razão, a continuidade dos cursos nesse campo era uma questão de sobrevivência, de retorno financeiro aos investimentos dos empresários do ensino (MARTINS, 1993; SOUSA, 2003). Assim sendo, o reconhecimento dos cursos para a validação de seus diplomas em âmbito nacional era uma questão de interesse tanto das instituições como do Estado, ainda que esses processos não configurassem as reais condições de desenvolvimento de cada curso.

Dizemos isso porque, apesar de no governo de José Sarney ter sido posta a questão da avaliação das instituições e cursos em suas interfaces com a qualidade do ensino superior, ela não se constituiu uma política de Estado. Também vale ressaltar que os processos de autorização e reconhecimento de cursos de graduação se mantiveram de forma burocrática e centralizada.

Ademais, os estudos, análises e documentos requeridos pelo Estado ensaiaram mudanças na realidade sociopolítica e educacional da educação superior, entretanto não tiveram força suficiente para se impor à estrutura de dominação que caracteriza a sociedade brasileira, sob a lógica do capital, implicada no Estado avaliador.

A transição do governo de José Sarney (1985-1990) para o de Collor de Mello (1990-1992), e deste para Itamar Franco (1992-1995), é acompanhada pela necessidade de intervenção do Estado na condução da educação superior, que se fez pela reprodução de históricas práticas regulatórias e inovação com programas de avaliação.

2.5 Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995): reprodução de práticas regulatórias e inovação com programas de avaliação

Na condição de um processo socialmente construído e estruturado por uma pluralidade de atores e seus divergentes interesses, a avaliação e a regulação da educação superior brasileira ganham centralidade e expandem-se como política de Estado a partir dos anos de 1990, na República Nova (BARREYRO; ROTHEN, 2009; DOURADO, 2002; FERREIRA; ASSIS, 2013; SOUSA, 2009; WEBER, 2010).

A primazia pelo desenvolvimento econômico sob as orientações do neoliberalismo impôs, por meio de um discurso teórico-ideológico sistematicamente elaborado e forte, reformas no Estado como um receituário técnico e singular no processo de superação de seus problemas econômicos e para estabilidade financeira.

É no governo de Collor de Mello (1990-1992), em sintonia com o conteúdo político, social e ideológico do governo Thatcher (1979-1990) na Inglaterra, que o discurso neoliberal começa a se firmar no Brasil como uma estratégia para superação dos problemas econômicos, notadamente da persistência do fenômeno da alta inflação que impactava na gestão da economia nacional, bem como das possibilidades da inserção desse País no mercado internacional. Sobre esse início da era neoliberal no Brasil, Paulini (2006, p. 90) faz a seguinte afirmação:

A difusão cada vez maior do discurso neoliberal é que foi produzindo, desde o governo Collor, os argumentos necessários para promover, num país recém-democratizado, com um movimento social e ainda comemorando as “conquistas” de 1988, esse tipo de mudança.

Sob tais orientações e a par de imperiosa determinação constitucional de garantia de um padrão de qualidade, conforme art. 206, inciso VII, no contexto do governo Collor de Mello, a necessidade urgente de um processo sistemático e global da avaliação das instituições e cursos foi pauta em eventos acadêmicos organizados por instituições federais, assim como de planos do Estado.

Em abril de 1992, no III Seminário Internacional de Administração Universitária,⁶² a avaliação das instituições e cursos de graduação foi tratada como

⁶² Seminário foi realizado no período de 27 a 30 de abril de 1992, promovido conjuntamente pela Organização Universitária Interamericana (OUI), Universidade Federal do Rio Grande do Norte e

um tema de extrema atualidade e complexidade, impondo a reflexão do meio acadêmico sobre a necessidade de sistemas de avaliação para a totalidade do ensino superior brasileiro. Ademais, foram apresentados modelos de avaliação desenvolvidos em universidades públicas nacionais e internacionais.⁶³

As diferentes concepções e valores político-científicos e pedagógicos sobre o papel das universidades brasileiras não foram aspectos inibidores na definição de consensos entre os participantes do seminário. Pelo contrário, a avaliação tanto das universidades públicas como das demais instituições foi considerada uma realidade inevitável. Nesse sentido, Landim (1992, p. 58), participante do seminário e reitor da Universidade Estadual de São Paulo à época, afirmou:

Se há consensos sobre a necessidade da avaliação, registram-se divergências profundas quanto às formas de operacionalização, quer da autoavaliação, no âmbito das próprias universidades, quer da realizada por órgãos externos a essas instituições.

A afirmação desse reitor representava a posição da comunidade acadêmica, advinda de propostas formuladas no governo José Sarney, notadamente do Geres, pela forte vinculação do financiamento à avaliação das universidades. Ademais, havia o temor de que a avaliação externa fosse confiada aos órgãos do governo responsáveis pela alocação de recursos e, com efeito, interferências indevidas e pressões pudessem cercear a autonomia acadêmica dessas instituições.

Em outra perspectiva, a avaliação era advogada como instrumento de gestão para aperfeiçoamento e desenvolvimento da instituição. Nesse sentido, algumas propostas pioneiras foram apresentadas, a exemplo da avaliação dos cursos de graduação e da avaliação institucional da Universidade de Brasília (UnB). Enquanto algumas universidades brasileiras colocavam em prática suas propostas de avaliação, o governo Collor de Mello instituiu, pela Portaria n. 287, de 10 de dezembro de 1992, Comissões de Especialistas de ensino vinculadas à Secretaria

Universidade de Québec, com apoio do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Organização dos Estados Americanos (OEA), Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (ACDI), Secretaria Nacional do Ensino Superior (SENESu-MEC), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Associação de Universidades Amazônicas (UNAMAZ) e Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (FUNPEC).

⁶³ A iniciativa da UnB é uma demonstração da proatividade das universidades públicas brasileiras ao assumirem a avaliação institucional e de cursos como uma forma de rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sociopolítico dessa organização acadêmica em uma perspectiva formativa de autorregulação. Ademais, a adoção de políticas institucional de avaliação foi um salto à frente das iniciativas estatais.

de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC), para o delineamento de uma proposta de avaliação do ensino superior.

Sobre essa questão, Barreyro e Rothen (2009), Zainko (2008) e Weber (2010) destacam que o trabalho dessas comissões consistia em prestar assessoria à SESu/MEC na instalação e acompanhamento de um processo permanente de avaliação para fins de melhoria dos padrões de qualidade do ensino superior. A famigerada inexistência de padrões de qualidade, como anunciado pela comissão de 1985, continuava sendo uma questão emblemática nesse governo.

Aparentemente, os propósitos reformistas do Estado em prol da reestruturação de sua relação com as instituições de educação superior, prioritariamente as sob sua responsabilidade financeira, contemplavam, entre outros aspectos, ações de aprofundamento do papel da avaliação como um instrumento de política para o desenvolvimento desse nível educacional. Para Zainko (2008), em essência, a intenção era outra: o que se buscava era incrementar a eficiência e a produtividade das instituições de educação superior por meio de ações centralizadoras e controladoras por parte do Estado.

Nesse sentido, embora o discurso da qualidade como melhoria das condições de ensino das instituições orientasse essa produção, o modelo de eficiência e produtividade para atendimento aos desígnios do capitalismo internacional ganhava força. Em tal conjuntura, negociações e trocas para a legitimação dos interesses hegemônicos da lógica do capital (MÉSZÁROS, 2000) são, mais uma vez, assumidas como fulcro orientador do desenvolvimento econômico a partir do governo Collor de Mello.

Diante da configuração política que o governo Fernando Collor de Mello instituiu para a educação superior, os processos de autorização e reconhecimento de instituições e cursos de graduação foram ratificados no conteúdo do Decreto n. 359/1991. Além disso, intentou-se restringir o papel do CFE na elaboração e deliberações sobre a expansão e o desenvolvimento da educação superior, conferindo-se maior participação aos Conselhos Estaduais de Educação (CEE), especialmente nos processos de autorização em seus limites territoriais. A partir de então, esse sistema comportaria as instituições federais e as mantidas pela iniciativa privada em todo o território nacional.

A investida na diminuição do poder do CFE fazia-se pelo discurso de garantia do padrão de qualidade da educação superior, destacando o papel da SESu na sistemática de autorização e reconhecimento das instituições e seus cursos. No entanto, o CFE continuou com a gestão desses processos, com a possibilidade de transferência aos CEE nos termos do art. 15 da Lei n. 4.024, de 1961. Em vista do disposto nesse artigo, o estado que mantivesse durante cinco anos universidade própria, com funcionamento regular, faria jus a essa prerrogativa.

Com o *impeachment* de Collor, Itamar Franco assumiu a Presidência da República; com ele, as ideias da “reestruturação produtiva” (FRIGOTTO, 2005; VIEIRA, 2000), como eixo central da estratégia econômica que se apoia na desregulamentação, na privatização e na regulação pelo mercado, começam a ser efetivamente colocadas em prática pelo Estado. Nesse contexto, ao mesmo tempo que apresentou elementos de continuidade dos processos de regulação nacional do governo Collor de Mello, promoveu relevantes concretizações no que diz respeito à avaliação da educação superior. O conteúdo dos dispositivos legais contidos no quadro 15, a seguir, retratam essa questão.

Dispositivos legais	Ementa
Resolução n. 1, de 4 de fevereiro de 1993	Fixa normas para autorização de funcionamento de Instituições Isoladas de Ensino Superior, de cursos de Graduação e aumento de vagas em cursos existentes e dá outras providências.
Portaria n. 130, de 14 de julho de 1993	Cria a Comissão Nacional de Avaliação para estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras.
Portaria n. 171, de 1º de setembro de 1993	Cria o comitê assessor do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB.
Decreto n. 1.303, de 08 de novembro de 1994.	Dispõe sobre a criação de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior e dá outras providências.
Portaria n. 1.855, de 30 de dezembro de 1994	Institucionaliza a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras – PAIUB.

Quadro 15 – Documentos da regulação nacional no governo de Itamar Franco
Fonte: elaboração da autora (2013).

A Resolução n. 01/1993, elaborada em nome da garantia de um padrão de qualidade, exigência constitucional expressa no art. 206, inciso VII e art. 209, inciso II da Constituição de 1988, introduziu apenas duas alterações na sistemática de autorização e reconhecimento das instituições e seus cursos. A primeira, em relação ao projeto do curso, o qual deveria abordar (i) bases legais, filosóficas, socioculturais e institucionais que fundamentavam a concepção, os objetivos do curso; (ii)

organização curricular; (iii) corpo docente; instalações físicas, laboratórios e equipamentos; (iv) planejamento econômico-financeiro do curso; (v) linhas de pesquisa e projetos; (vi) atividades e projetos de extensão. A segunda, em relação ao do corpo docente, para o qual, além da titulação, exigiu-se que a instituição apresentasse plano de aperfeiçoamento, formas de qualificação e remuneração.

Com essas mudanças, o corpo docente ganha mais peso na certificação da qualidade de um curso. Em decorrência da concepção mercadológica da educação superior no Brasil, as maiores concentrações das funções docentes estavam nas instituições privadas, por exemplo: no ano de 1985, do total de 113.459 funções docentes, 49.010 eram de instituições privadas, correspondendo a 43,16%; no ano de 1993, o percentual de funções docente nesse tipo de instituição chegou em 47,07% (MEC/INEP/SEEC, 1998).

Ademais, se, por um lado, o Estado inseria no conteúdo dos atos regulatórios indicadores de qualidade que destacavam a dimensão do corpo docente, acirrando mecanismos de controle sobre essa questão, por outro, o movimento docente, nas suas representações em nível nacional e estadual, militava em prol de configurações mais adequadas, formativas e de valorização das funções docentes nas instituições.

Diferentemente da perspectiva de um curso de graduação efetivar-se pelo ensino como única atividade formativa, o movimento docente almejava cursos que promovessem também a pesquisa. Nesse sentido, a exigência do Estado pela titulação e produção científica era uma forma de impulsionar a pesquisa também nas instituições isoladas. Por essa razão, o conteúdo da Resolução n. 01/1993 determinava o número de professores com mestrado e doutorado para cada instituição.

No ano de 1990, dos 131.641 professores em exercício na educação superior brasileira, 34,5% atuavam sem pós-graduação; 31,6%, com especialização; 21,1%, com mestrado; e 12,9%, com doutorado. Ademais, 70% dos docentes que trabalhavam em instituições privadas distribuíam-se no grupo de sem pós-graduação e especialização (MEC/INEP/SEEC, 1998). Sob essas condições, interessava ao Estado ampliar o peso do corpo docente como um indicador de qualidade dos cursos.

Nessas circunstâncias socioeconômicas e educacionais determinadas, a publicação das Portarias n. 130/1993 e 171/1993, do Decreto n. 1.303/1994 e da

Portaria n. 1. 855/1994 representou um importante avanço no movimento de produção de processos de avaliação da educação superior brasileira, estabelecendo as condições para transformar o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileira (PAIUB) em uma política pública.

O PAIUB,⁶⁴ com ênfase na graduação, representou uma antecipação ao papel do Estado na produção de uma política pública fundamentada em uma concepção de avaliação formativa, plural e emancipatória (BELLONI, 2000; DIAS SOBRINHO, 2003; SAUL, 2000; LEITE, 2005; BARREYRO; ROTHEN, 2011).

Em um contexto de Estado avaliador sob a lógica das orientações neoliberais, contraditoriamente, a configuração do PAIUB foi essencialmente pedagógica, formativa e de fomento à cultura avaliativa. Nessa direção, a avaliação institucional era assumida como um processo sistemático e permanente de melhoria da universidade. Pela sua responsabilidade como bem público, a educação superior necessitava ser avaliada por concepções para além da lógica do capital, que criava condições de referência autojustificadora para as crises do capitalismo (MÉSZÁROS, 2008).

Assim, ao propor princípios e objetivos em uma perspectiva de transformação, reordenamento de políticas e práticas institucionais por meio de processos endógenos, autorreferenciados, instituídos pelos atores internos à instituição, a ideia de regulação externa existia apenas como processo complementar e pela titularidade das universidades, delineada por uma função formativa, de autorregulação, sem formalismos autoritários definidos pelo Estado.

Conforme assinala Dias Sobrinho (2002, p. 85), ante a diversidade de funções atribuídas à avaliação, o PAIUB poderia ter tido como objetivo central a “instrumentação de medidas administrativas e de conformação do sistema institucional de acordo com os interesses do governo”, implicando uma perspectiva de controle e regulação nacional amparada por leis e pela cultura burocrática, como tradicionalmente se realizou.

⁶⁴ Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileira (PAIUB), resultado da iniciativa e articulação político-ideológica da SESu/MEC com a Associação Nacional de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), o Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), a Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem) e a Associação Brasileira das Escolas Superiores Católicas (Abesc).

No entanto, a avaliação para fins de regulação nacional, a exemplo da autorização e reconhecimento de cursos, não foi a ênfase atribuída pelos atores vinculados às universidades e demais organizações da educação superior que participaram da elaboração da proposta do PAIUB⁶⁵. Em tal propósito, o Estado exercia o papel não de condutor, mas de articulador e financiador (RISTOFF, 2000) do trabalho avaliativo, situação que gerou desconfiança por parte das instituições e sindicatos dos docentes e dos funcionários quanto à a intencionalidade do governo com tal aplicação.

Ademais, a necessária ênfase na graduação fez do PAIUB uma referência histórica, já que, até aquele momento, a política da avaliação era uma realidade da pós-graduação *stricto sensu*. Assim sendo, a avaliação do ensino de graduação envolvia fatores inerentes às condições de desenvolvimento das atividades curriculares, aos processos pedagógicos e organizacionais, aos resultados alcançados e, por último, à formação dos profissionais tendo em vista as exigências do contexto social (PAIUB, 1993, p. 7).

A nosso ver, a proposta inicial do PAIUB previa que a avaliação do ensino possibilitasse um diagnóstico do curso, mediante a análise e exposição de um conjunto de elementos que materialize suas condições. Em tal direção, contrapor o pretendido e o realizado pela instituição universitária não significa a negação de um projeto específico de avaliação de cursos, mas a afirmação da necessária análise de questões que envolvem condições, processos e resultados internos e externos, de forma articulada.

Nessa lógica, a avaliação interna produzirá o aprofundamento de dimensões como aprofundamento da avaliação externa. De forma metódica, as condições, processos e resultados deveriam ser apreciados em sua complexidade, não configurando um retrato parcial e fragmentado da realidade, que por essência é dinâmica e mutável.

Com essa interação, instaura-se um conceito de ‘universidade’, de ‘ensino de graduação’ distinto da lógica de eficiência, produtividade, medição e comprovação de resultados. Defende-se uma avaliação institucional pautada no interesse público e social, que contemple essencialmente um sentido acadêmico, pedagógico, de fundo valor ético-político (DIAS SOBRINHO, 2003; LEITE, 2005; QUEIROZ, 2008).

⁶⁵ Relevantes profissionais das universidades brasileiras e demais organização da Educação Superior.

Em muitas universidades públicas brasileiras, a produção e prática do PAIUB não só inaugurou a avaliação institucional, como também instituiu um formato de avaliação interna para fazer frente aos princípios de eficiência, eficácia e produtividade postos nas incipientes propostas geradas, ainda que não colocadas em prática, nos governos de José Sarney e Collor de Mello.

Ademais, se, em condições históricas e materiais anteriores, a regulação nacional estruturou-se por meio de mecanismos legais, normativos, com natureza externa e coercitiva do Estado, o que se propôs pelo PAIUB foi a autorregulação como atitude político-ideológica de identificação de suas potencialidades e fragilidades para fins de desenvolvimento institucional.

Por isso, reconhecemos que o PAIUB⁶⁶ superou o vazio teórico-metodológico da avaliação da educação superior, imprimindo um sentido formativo, inovador, participativo e negociado: de a universidade enfrentar seus desafios e dilemas oriundos da sua função política e missão social. Mesmo não tendo sido oficialmente extinto, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, esse programa foi subsumido pelas decisões da Reforma do Estado em 1995, a qual provocou alterações substanciais nos rumos da educação superior brasileira, implicando uma sistemática de avaliação a serviço da regulação nacional, com formato gerencialista, predominantemente filiada aos interesses neoliberais.

2.6 Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002): avaliação a serviço da regulação nacional

No primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a filiação e subordinação do Estado brasileiro às determinações do neoliberalismo, iniciadas desde o governo Collor de Mello, em decorrência do “Consenso de Washington”⁶⁷ (GENTILLI, 1998; SILVA JÚNIOR, SGUISSARDI, 2001), ganharam contornos sociopolíticos e econômicos mais nítidos.

⁶⁶ Em 1994/1995, o MEC contabilizava a adesão de 55 Instituições de Educação Superior; em 1996, esse número subiu para 90; e, em março de 1997, existiam 136 instituições desenvolvendo a política do PAIUB.

⁶⁷ Esse consenso pode ser traduzido como equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos; abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não tarifárias; liberalização financeira, por meio de reformulação das normas que restringem o ingresso no capital estrangeiro; desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos; privatização das empresas e dos serviços públicos (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2001, p. 26).

A reforma gerencial, nos moldes do Estado burocrático weberiano, oficialmente anunciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995), se fez em nome da modernização e do aumento da eficiência da administração pública. Em tal perspectiva, ao produzir a divisão das ações do Estado em quatro setores, a educação foi configurada como serviço não exclusivo do Estado, implicando a adoção de uma cultura gestonária (calcada nos moldes empresariais) e a criação de mecanismos de controle e responsabilização social.

Para deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social do País, pela via da produção de bens e serviços, o Estado produziu modificações em sua estrutura de poder, formas de organização e gestão do setor público. Sobre essa questão, Gomes (2002) afirma que a política iniciada por FHC não só representou mudança no relacionamento entre o governo e os setores da educação superior, mas também provocou a reestruturação significativa dos mecanismos e instrumentos tradicionais e burocráticos que historicamente caracterizaram a relação do Estado com a educação superior.

Nessa reestruturação, a educação superior foi definida como uma mercadoria, cumprindo, no mundo dos negócios, a satisfação das demandas produtivas do mercado nacional e transnacional. Sob essas condições políticas, ideológicas e econômicas determinadas, FHC favoreceu a expansão da educação superior privada por meio da diversificação e diferenciação das instituições, bem como potencializou políticas avaliativas e regulatórias para controlar a qualidade produtivista (AFONSO, 2000; DIAS SOBRINHO, 2002; SGUISSARDI, 2008; OLIVEIRA, 2000). Buscava-se uma educação superior mais respondente às exigências e aos desafios relacionados à globalização da sociedade, da economia e do mercado de trabalho.

Sob a influência de organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial (BM), políticas públicas de avaliação e regulação nacional foram produzidas a partir de concepções, valores, princípios e modelos acadêmicos gerencialistas (DOURADO, 2002; ROTHEN; BARREYRO, 2009; SILVA, 2007).

Em tal perspectiva, no período de 1995 a 2002, para formalizar mecanismos de controle, avaliação de instituições e cobranças dos resultados/desempenhos dos cursos de graduação e de estudantes, o governo FHC produz uma série de dispositivos legais, cujos conteúdos anunciam a finalidade política e função social da

avaliação e da regulação da educação superior brasileira, como podemos observar no quadro 16, a seguir.

Dispositivos legais	Ementa	Observações
Medida Provisória n. 661, de 18 de outubro de 1994	Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências.	
Medida Provisória n. 938, de 16 de março de 1995	Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências.	
Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995	Altera os dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências.	
Portaria n. 182, de 181, de 23 de fevereiro de 1996	Define novos procedimentos de autorização para funcionamento e cursos superiores de graduação.	
Decreto n. 2.026, de 10 de outubro de 1996	Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior.	Revogada pelo Decreto n. 3.860, de 9.7.2001.
Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.	
Decreto n. 2.207, de 15 de abril de 1997		
Portaria n. 640, de 13 de maio de 1997	Dispõe sobre o credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores.	Revogada pela Portaria n.º 3.819, de 3.11.2005.
Portaria n. 641, de 13 de maio de 1997	Dispõe sobre a autorização de novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento.	Revogada pela Portaria n.º 3.819, de 3.11.2005.
Portaria n. 877, de 30 de julho de 1997	Define procedimentos para o reconhecimento de cursos/habilitações de nível superior e sua renovação.	
Decreto n. 2.207, de 15 de abril de 1997		
Portaria Ministerial n. 878, de 30 de julho de 1997	Define procedimentos para o cumprimento do disposto no art.12, do Decreto n. 2.207, de 15 de abril de 1997.	Revogada pela Portaria n. 3.819, de 3.11.2005.
Decreto n. 2.306, de 19 de agosto de 1997	Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória n. 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos art. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.	
Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001	Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.	
Decreto n. 3.860, de 9 de julho de 2001	Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências.	
Decreto n. 3.908, de 04 de setembro de 2001	Dá nova redação ao §3º do art.10 do Decreto n. 3.860, de 9 de julho de 2001.	
Portaria n. 990, de 02 de abril de 2002	Estabelece as diretrizes para a organização e execução da avaliação das instituições de educação superior e das condições de ensino dos cursos de graduação.	

Quadro 16 – Dispositivos legais da regulação no governo FHC

Fonte: elaboração da autora (2013).

A emblemática e demorada tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), somada ao urgente alinhamento da educação superior aos padrões de intervenção estatal, provocou a produção das Medidas Provisórias n. 661/1994 e n. 938/1995 e da Lei n. 9.131/1995 para atualização dos conteúdos da Lei n. 4.024/1961. Os conteúdos desses dispositivos anunciaram os aspectos político-ideológicos da política da educação superior nos termos do Estado avaliador.

Entre as medidas de grande impacto político e, de certo modo, materializando as intenções das diferentes comissões que trabalharam nos governos de José Sarney e Collor de Mello, anteriormente mencionados, a Lei n. 9.131/1995 ratifica a extinção do CFE realizada pela Medida Provisória n. 661/1994. Essa arena política da definição e desenvolvimento da política de regulação da educação superior brasileira nas décadas de 1960 e 1970 foi transformando no CNE.

Nesse cenário, o esvaziamento político-ideológico desse conselho na produção e implementação dos atos regulatórios se fez pela argumentação de que o CFE proporcionou a acelerada expansão da educação superior, de modo a permitir que a qualidade do trabalho acadêmico fosse sobrepujada pela quantidade (CUNHA, 2003; MARTINS, 1988; SOUSA, 2004). Ademais, era interesse do Estado conferir ao então Ministério da Educação e do Desporto mais autoridade para supervisionar o cumprimento das normas educacionais, intervir e zelar pela qualidade da educação.

No tocante aos processos de autorização de novos cursos de graduação e credenciamento de novas instituições, essa situação gerou, segundo Sampaio (2000, p. 132), um impasse: as demandas não foram transferidas para outros órgãos do Poder Público Federal, estacionando o fluxo dos processos regulatórios de entrada no campo da educação superior. Tal situação mobilizou interesses dos representantes do setor privado, a exemplo de Claudio de Moura Castro, o qual buscou influenciar o MEC na tomada de decisão por meio da apresentação de duas propostas divergentes:

Enquanto os representantes das instituições e entidades do setor privado protegiam a imagem do CFE, propondo a compilação de sua jurisprudência para servir de base a interpretações futuras nos caso de credenciamento de estabelecimentos, autorização e reconhecimento de cursos, as proposta de Castro explodem o CFE e os critérios que vinham embasando sua atuação, pois não cabe ao Estado avaliar a existência ou não de mercado para este ou aquele curso, especialmente os financiados com recursos privados e sim cuidar da qualidade da oferta.

Nesse jogo de força e poder, em essência, as duas propostas convergiam para o fortalecimento do setor privado, à medida que definiam o mercado como regulador da expansão por meio do uso de critérios economicistas. Em contrapartida, o Estado zelaria pela qualidade dos serviços prestados aos estudantes.

Ainda que o processo político do MEC não tenha se apropriado de todos os elementos derivados desse “contexto de influência” (BALL, 1994; MAINARDES, 2006), não negamos o poder de barganha, de negociação do setor privado na definição das políticas educacionais, notadamente nos marcos regulatórios de entrada e permanência de instituições e cursos no ensino superior, inclusive nas proposições da Lei n. 9.131/1995.

No contexto da Reforma do Estado de FHC, a tônica do trabalho do CNE deixa de ser a regulação. Contraditoriamente, esse conselho, ainda que sem a exclusividade nas decisões dos atos regulatórios por força do art. 9º da Lei n. 9.131/1995, manteve temporariamente o CNE e sua Câmara de Educação Superior com a palavra final no que se refere a autorização e reconhecimento de cursos de graduação, credenciamento e reconhecimentos de instituições de ensino superior. Uma análise elaborada por Gomes (2002, p. 279) é muito apropriada para compreendermos o teor político-ideológico dessa situação:

[...] o sistema foi *recriado* a partir do momento em que nele é introduzido uma nova lógica organizativo-funcional e os instrumentos que a materializam modificam substancialmente as bases das relações entre os principais elementos constituintes do sistema: o MEC, o CNE e as instituições de educação superior.

Nesse sentido, aos moldes do Estado avaliador, buscaram-se estratégias que imprimissem na educação superior o *ethos* competitivo de mercado, assumindo-se a avaliação como suporte para os processos de responsabilização ou de prestação por meio dos resultados educacionais (CATANI; OLIVEIRA, 2002).

Sob o discurso de grande alavanca da qualidade, o Estado brasileiro promoveu avaliações periódicas em instituições e cursos de nível superior, objetivando determinar a qualidade pela eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão, notadamente pela proposição do Exame Nacional de Cursos (ENC).

Aparentemente, o discurso oficial de que os resultados desses exames orientariam as ações do governo, estimulando e fomentando iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, não se sustentou. Em essência, reproduzia uma tendência mundial de inverter questões sociais, econômicas e educacionais em problemas técnicos. Dizemos isso porque, os exames podem subordinar a complexidade inerente aos dilemas da sociedade a uma dimensão técnica, a-histórica e produtivista, servindo como instrumento ideal de controle, caso não seja contextualizado e analisado em cada realidade produzida.

Em virtude da inexistência de conteúdos específicos sobre os processos de autorização dos cursos de graduação na Lei n. 9.131/1995 e dos interesses do setor privado para a consolidação da visão mercantil na educação superior, produziu-se a Portaria n. 181/1996. Ao definir competências e procedimentos para o desenvolvimento dos atos regulatórios, seu conteúdo representou, no contexto do Estado avaliador de FHC, os interesses privatistas de ampliação do número de instituições e cursos superiores em suas múltiplas habilitações, a exemplo da política expansionista identificada nas décadas de 1960 e 1970.

O reforço ao aparato burocrático-ideológico da regulação nacional no primeiro mandato do governo FHC veio com a edição do Decreto n. 2.026/1996, que instituiu procedimentos para avaliação de instituições⁶⁸ e de cursos de graduação. No escopo da regulação nacional, nos termos reivindicados pelo neoliberalismo em FHC, a avaliação dos cursos de graduação (ACG) foi, a nosso ver, a estratégia que melhor materializou os valores e procedimentos de conversão dos problemas

⁶⁸A avaliação institucional, realizada no âmbito do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), coordenado pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC, foi reformulada para adequar-se ao sistema de avaliação previsto pelo Decreto n. 2.026, de 1996, passando a responder pela avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior.

educacionais em problemas técnicos, favorecendo os interesses economicistas pela *accountability*⁶⁹ (DIAS SOBRINHO, 2002).

Em tal conjuntura política, a avaliação das condições de oferta dos cursos de graduação (ACO) se converteu em instrumento para a concretização desses interesses. A apreensão das condições dos cursos por comissões de especialistas das diversas áreas do conhecimento, pertencentes à comunidade acadêmica, efetivava-se por meio de cinco indicadores: (i) organização didático-pedagógica; (ii) adequação das instalações físicas; (iii) adequação das instalações especiais; (iv) qualificação do corpo docente; (v) biblioteca. O resultava formaliza-se nestes conceitos finais: Condições Muito Boas – CMB; Condições Boas – CB; Condições Regulares – CR; Condições Insuficientes – CI (MENEGUEL; BERTOLIN, 2004; SILVA JR.; CATANI; GIGLIOLI, 2003).

Sob essas condições, a ACO atendia os interesses da regulação nacional para as decisões de autorização e reconhecimento dos cursos de graduação. Em essência, no governo de FHC, produzia-se pela lógica pragmática e utilitária a avaliação de regulação, categoria que perdura até os dias atuais, como veremos no terceiro capítulo.

Com a função de servir aos propósitos regulatórios dos cursos de graduação, a ACO não logrou a magnitude nacional e repercussão acadêmica do ENC, fato este que impediu que seus resultados fossem apropriados para fins de prestação de contas à sociedade em geral e ao governo quanto ao potencial político-pedagógico, infraestrutura e recursos financeiros e humanos dos cursos de graduação.

Ademais, embora com o sentido de avaliação e em circunstâncias sociopolíticas específicas, o formato e o conteúdo da ACO reproduziram dimensões historicamente presentes nas políticas de inspeção, equiparação, autorização e reconhecimento dos cursos de graduação, apresentados nos capítulos anteriores.

Sob o fetiche da avaliação, a ACO e o ENC, ao serem assumidos pela lógica economicista, produtivista lançaram luz sobre a concepção de qualidade definida pelo mercado, como afirma Dias Sobrinho (2003).

⁶⁹ *Accountability* – expressão usada no campo das políticas públicas de avaliação para se referir à prestação de contas ou como responsabilização em função de critérios ligados à eficiência e eficácia social.

Nessa maneira de compreender qualidade⁷⁰, atribui-se à educação superior a finalidade de favorecer o crescimento da economia por meio do preparo de estudantes para funções profissionais. Assim, a lógica instrumental e produtivista, típica dessa visão, motivou e motiva grupos do setor privado a conceberem a educação como uma “mercadoria”, que precisa ser consumida de forma aligeirada para dar retorno imediato às necessidades econômicas.

Na lógica da economia de mercado, em que tudo é medido em função do seu valor de uso e de seu valor de troca (MARX, 1978), os atributos que precisam ser reunidos em uma instituição de educação superior e em seus cursos são, segundo Bertolin (2009), eficiência e empregabilidade. A primeira, aclamada pela possibilidade de concretizar os objetivos previamente definidos, em direção ao alcance dos fins desejados em um determinado prazo; a segunda, como elemento que qualifica os estudantes com atributos desejados pelo mercado.

Como essa concepção de qualidade, os procedimentos e mecanismos constituintes do ENC, popularizado pelo movimento estudantil, eram a senha para a regulação da educação superior, tanto pelo Estado como pelos estudantes, por meio de *accountability e rankings*⁷¹ nacionais para efeitos de mercado ou quase mercado, dada a relação público-privado na educação superior.

Sobre essa questão, Cunha (2010) anuncia que modelos de avaliação com essas táticas priorizam resultados mensuráveis, diminuem a autonomia das instituições, ferem a diversidade institucional e instituem um padrão único de qualidade. Dessa forma, são descaracterizados da função pedagógica, formativa, o que os torna, hegemonicamente, informações objetivas para o controle dos produtos das instituições e cursos pela regulação nacional.

No governo de FHC, o respaldo legal para a regulação foi confirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.396, de 20 de dezembro de 1996, art. 9º, inciso IX e art. 46. A coerência entre esses dispositivos e os princípios do Estado Mínimo no financiamento e forte no controle dos resultados ou produtos reendossou a avaliação de cunho regulatório.

⁷⁰ A visão de qualidade pelo viés economicista remete ao conceito de ‘qualidade total’, tão em voga na América Latina e no Brasil, especialmente no final dos anos de 1980. Nesse tempo, o discurso de qualidade no campo educacional começou a se desenvolver como contraposição ao discurso da democracia (GENTILI, 1994).

⁷¹ Rankings – são sistemas de classificação adotados em propostas de avaliação da educação, e cujo interesse principal é o estabelecimento de comparação entre instituições e ou cursos.

Assim, o imperativo da autorização, reconhecimento e renovação (de reconhecimento) para cursos e do credenciamento e recredenciamento para as instituições – estes dois também instituídos pela Lei n. 9.131/1995 – demarcava o protagonismo da regulação pelo Estado. Ainda que essa expressão não tenha sido formalmente anunciada, estabelecia-se uma política de ‘acreditação’⁷² da educação superior para certificação da qualidade.

Dizemos isso porque, dada a supremacia do número de instituições, cursos e estudantes no setor privado, decorrente do consentimento do Estado, a acreditação, nos moldes brasileiros, promovia o fetiche da qualidade, uma vez que, segundo afirmação de Dias Sobrinho, acreditar corresponde a (2010, p. 5)

[...] a) dar fé pública da qualidade das instituições, dos cursos ou dos programas; dos cursos ou dos programas; b) oferecer informação fundamentada e oficialmente reconhecida aos cidadãos e às autoridades garantindo publicamente que os títulos outorgados alcançam os níveis e padrões previamente estabelecidos; c) comprovar oficialmente que uma instituição educativa – ou um programa específico – cumpre (ou não) os requisitos de qualidade e, portanto, os certificados que outorga são válidos (ou não); d) estimular a busca contínua da qualidade e da excelência.

Diante desses propósitos, a função sociopolítica da “avaliação como garantia pública de qualidade” das instituições e cursos, materializada pelo formalismo das exigências legais que estabelecem comparação entre o proposto e o realizado, esvaziou, na análise de Barreyro e Lagoria (apud STUBRIM, 2010, p. 11), a função formativa, emancipatória da “avaliação como melhoria da qualidade”.

No final do mandato de FHC, a regulação nacional foi fortalecida e ampliada. O conteúdo do Decreto n. 2. 207/1997, legislação complementar à LDB, bem como o das Portarias n. 640, 641, 877 e 878, de 1997, em linhas gerais, expressaram que, sob a lógica do capital, a intervenção do Estado visava assegurar a maior ampliação possível do mercado. Reportando-se a esses dispositivos legais, Sampaio (2000, p. 142) pondera que, embora havendo deliberações sobre o sistema em seu conjunto, eles focaram, de maneira especial, o setor privado: sobre “a organização acadêmica, forma jurídica, relação com o mercado e com o Estado”.

Assim, o governo FHC criou mais mecanismos de controle estatal por meio (i) do fortalecimento da diversificação institucional, a exemplo da criação dos Centros

⁷² Originada Estados Unidos na década de 1950, quando houve forte expansão do número de instituições e também de vagas, a *accreditation* está centrada na questão da qualidade da educação superior (SILVA, 2007; DIAS SOBRINHO, 2010).

Universitários;⁷³ (ii) da expansão da oferta de diferentes cursos e aumento do número de vagas de acordo com a demanda do mercado; (iii) do incentivo à livre concorrência pela divulgação de dados das condições de oferta dos cursos, como definido na Portaria n. 878/1997, bem como dados sobre a qualidade do ensino configurado pelo ENC.

No conjunto desses documentos legais, os procedimentos para credenciamento de instituição e autorização de novos cursos tiveram mais ênfase que os para reconhecimento dos cursos/habilitações. Não obstante, em termos de garantia da qualidade, foi a Portaria n. 877 que explicitou as intenções e sistemática para reconhecimento e renovação (de reconhecimento) dos cursos de graduação.

Na citada portaria, é possível observamos a marca da continuidade histórica característica da regulação nacional no Brasil, a saber: rigor burocrático, com a vasta relação de documentos institucionais para protocolar o pedido e padronização, uniformização dos processos. A ampla reestruturação da educação superior, implicando a consolidação de um sistema diversificado e diferenciado (CATANI; OLIVEIRA, 2002), não reservou exigências diferenciais para autorização, reconhecimento e renovação (de reconhecimento) dos cursos diante do complexo cenário da organização administrativa e acadêmica das instituições.

Essa situação pode ser identificada no formato dos processos de reconhecimento, uma vez que a equipe de especialistas designada pela SESu/MEC para realização da avaliação *in loco* das condições de funcionamento do curso pautava-se em um instrumento único, padronizado com as seguintes informações postas no art. 1º, §3º da Portaria n.877

- I - citação do ato de autorização do curso e credenciamento da instituição;
- II - conceitos obtidos nas avaliações realizadas pelo MEC, quando houver;
- III - currículo pleno adotado, com ementário das disciplinas e indicação da bibliografia básica;
- IV - currículo do coordenador do curso;
- V - corpo docente dedicado ao curso quanto ao número, qualificação, experiência profissional docente e não docente;
- VI - regime de trabalho, plano de carreira e plano de remuneração do corpo docente;

⁷³ Instituído pelo Decreto n. 2.207/1997, art. 4º, o Centro Universitário é um dos tipos de organização acadêmica das instituições de ensino superior do sistema federal. São instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento e que gozam de autonomia outorgada às universidades em se tratando da criação dos cursos de ensino de graduação.

- VII - regime escolar adotado, número de vagas anuais do curso, turnos de funcionamento e dimensão das turmas;
- VIII - descrição da biblioteca quanto a sua organização, acervo de livros, periódicos especializados, assinaturas correntes, recursos e meios informatizados, área física ocupada e formas de utilização;
- IX - descrição das edificações, instalações e equipamentos utilizados pelo curso, tais como salas e laboratórios, serventias, número de computadores, forma de acesso às redes de informação, entre outros;
- X - documentação relativa à regularidade fiscal e parafiscal da instituição.

Além dessas informações, a comissão de especialistas também levava em consideração mais cinco aspectos, como sinalizado no art. 2º, parágrafo único:

- I - descrição dos critérios de qualidade estabelecidos para cada curso pelas Comissões de Especialistas de Ensino da SESu/MEC;
- II - manifestação prévia da Ordem dos Advogados do Brasil, quando se tratar de curso de Direito;
- III - descrição das diretrizes curriculares estabelecidas para o curso;
- IV - relatório da DEMEC sobre a instituição, quando houver;
- V - relatórios anteriores de reconhecimento ou sua renovação, quando for o caso.

Nas circunstâncias político-ideológicas de um sistema de educação superior heterogêneo, complexo e diversificado, as condições requeridas pela SESu/MEC para o reconhecimento de um curso tornaram-se uma questão problemática, notadamente para o CNE, como podemos identificar no Parecer do CES n. 1. 070/99.⁷⁴ Nesse documento, a Câmara de Educação Superior externou sua preocupação em relação aos critérios utilizados pelas Comissões de Especialistas e de Verificação por ocasião da análise dos processos de autorização e de reconhecimento de cursos.

Foi recorrente a argumentação da necessária diferenciação de critérios conforme o tipo de instituição. Em tal defesa, não se admitia que a universidade fosse modelo para as demais instituições. Nessa direção, advogava-se a revisão dos critérios adotados, diferenciando-os em termos de missões institucionais diversas, próprias de cada tipo de estabelecimento. Assim, enfatizou-se a urgência de distinguir exigências para autorização e para o reconhecimento de cursos:

⁷⁴ Parecer que teve como relatores os conselheiros Eunice Ribeiro Durham, Lauro Ribas Zimmer, Arthur Roquete de Macedo e Yugo Okida.

No que diz respeito ao processo de autorização, não se pode esperar que a instituição realize, previamente à própria autorização, todos os investimentos necessários em termos de salas de aula, laboratórios, informatização e acervo da biblioteca, necessários para o conjunto do curso. O que cabe, neste caso, é exigir que o projeto de instalação do curso detalhe as condições físicas que serão providenciadas, os livros que serão comprados, os equipamentos que serão instalados nos laboratórios.

Diante dessa exposição, observamos que a revisão de critérios para a regulação nacional estava a serviço de interesses mais amplos vinculados à proteção das instituições privadas, pois, a nosso ver, o que se buscava era subtrair a responsabilidade e o investimento financeiro dessas IES na garantia, desde a autorização, das condições necessárias para o pleno funcionamento de um curso. Questão dessa natureza pode ser identificada em um dos trechos do Parecer do CES n. 1.070/99:

As condições necessárias para que se autorize o início do curso não precisam abranger as instalações, equipamentos, laboratórios e acervos bibliográficos que só serão utilizados em anos posteriores, embora devam estar presentes as condições necessárias para o funcionamento do primeiro ano. É indispensável, entretanto que, para a autorização, a instituição apresente o projeto pedagógico do curso, sua estrutura curricular e as ementas das disciplinas a serem oferecidas assim como a bibliografia a ser utilizada e adquirida [...]

No citado parecer, é possível identificarmos algumas contradições, pois se os relatores, por um lado, eram favoráveis à diferenciação de critérios conforme a organização acadêmica da IES, por outro, cobravam a uniformização de procedimentos e posições assumidas por Comissões de especialistas no trabalho da avaliação *in loco* para fins de autorização e reconhecimento dos cursos de graduação, bem como a uniformização dos prazos de validade atribuídos aos reconhecimentos.

Nesse jogo de interesses e influência, os relatores recomendaram: “cursos com conceito A ou B obtidos na prova do ENC imediatamente anterior à renovação do reconhecimento tenham automaticamente o reconhecimento renovado por um período de 5 (cinco) anos”. O teor ideológico dessa indicação significava, num movimento mútuo, a tentativa de contornar os controles burocráticos do Estado nos cursos de graduação dada a determinação legal da LDB/1996, inciso IX dos artigos 8º e 46; de o curso, após processo regular de avaliação, ser renovado ou não. Ao mesmo tempo, era um anúncio da proporção que o ENC tomaria, no governo FHC,

na lógica da política de controle, coordenação e acompanhamento das IES pelas agências estatais reguladoras (GOMES, 2002).

Se, no primeiro mandato do governo de FHC, materializou-se, pela primeira vez na história da educação superior brasileira, a avaliação como política pública⁷⁵ com cunho regulatório, no segundo, essa perspectiva político-ideológica foi aprofundada, igualmente com forte ‘moldura legal’ nos termos de Sampaio (2000).

Para efeito deste estudo, destacamos o Decreto n. 3.860/2001, que revogou os Decretos n. 2.026/1996 e 3.908/2001, porque não só formaliza os elementos constitutivos da avaliação e da regulação dos cursos de graduação com foco nos processos de reconhecimento e ou renovação (de reconhecimento) dos cursos de graduação, mas também reafirma a categoria da avaliação de regulação.

Outrossim, ao dispor sobre a organização da educação superior, a avaliação de cursos e instituições, esse documento legal se materializou como a síntese dos múltiplos interesses do Estado e do mercado pela confirmação da diferenciação institucional,⁷⁶ a reforma privatista. Para tanto, era preciso regular o sistema e controlar a qualidade do ensino em uma perspectiva meritocrática e classificatória.

Nesse sentido, o Decreto n. 3.860/2001 formalizou algumas mudanças operacionais da política de avaliação com cunho regulatório, entre elas, a de transferência da responsabilidade pela organização e coordenação dos procedimentos de avaliação da educação superior da SESu para Inep, reordenando assim as competências do MEC e do CNE com os processos regulatórios. A partir de então, o Inep assumiu o protagonismo da avaliação da educação superior e, em decorrência, promoveu “diversas modificações no sistema e nos instrumentos de avaliação” (MENEGHEL; BERTOLIN, 2003, p. 151), em sintonia com o Estado avaliador.

O Decreto n. 3.860/2001 reafirmou a natureza, princípios e finalidades do ENC⁷⁷, ao mesmo tempo que estabeleceu as condições para a substituição da ACO,

⁷⁵ Conforme já anteriormente exposto, o Estado contou com a prática da inspeção, verificação para subsidiar as decisões regulatórias da educação superior.

⁷⁶ Esse decreto reclassificou a diversificação das instituições de ensino superior. Em lugar dos cinco tipos de instituições de ensino superior, estabeleceu apenas três: I – universidades; II – centros universitários; III – faculdades integradas; faculdades; institutos superiores e/ou escolas superiores.

⁷⁷ Os conflitos, dilemas e contradições do ENC demonstrados pela comunidade acadêmica, desde a sua origem até a instituição do Decreto n. 3.860/2001, não minimizaram a atuação do Estado na tentativa de garantir a qualidade dos cursos por meio de elementos quantitativos. Com efeito, o

resultado do Decreto n. 2.026/1996, pela Avaliação das Condições de Ensino (ACE), Portaria n. 990/2002, marcando a avaliação de cursos de graduação para fins de reconhecimento e ou renovação (de reconhecimento). Os três primeiros parágrafos dessa portaria anunciam a integração da avaliação e regulação das instituições e cursos:

§ 1.º A avaliação para fins de credenciamento e recredenciamento de IES e de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos de graduação será realizada pelo INEP, por solicitação da Secretaria de Educação Superior (SESu), do Ministério da Educação.

§ 2.º O INEP realizará, também, periodicamente, a avaliação de todos os cursos, com mais de dois anos de funcionamento, das áreas que participam do Exame Nacional de Cursos.

§ 3.º Os resultados da avaliação prevista no parágrafo anterior subsidiarão, da mesma forma, os processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento dos cursos de graduação.

No contexto da Reforma gerencial de FHC, esses dispositivos reafirmam que a avaliação de cunho regulatório foi “escolhida para realizar a mediação da educação e mercado, sob a égide do neoliberalismo” (GOMES; AZEVEDO, 2009, p. 185). Ademais, os processos de credenciamento e recredenciamento de IES e reconhecimento ou renovação (de reconhecimento) de cursos de graduação materializaram os interesses ideológicos das orientações dessa política.

Nessa direção, a Portaria n. 990/2002 sustentou a lógica de que, para proceder à avaliação das IES e das condições de ensino dos cursos de graduação, seriam utilizados instrumentos organizados pelo INEP que possibilitassem avaliar (art. 2º):

I - organização institucional ou organização didático-pedagógica dos cursos;

II - corpo docente, considerando principalmente a titulação, a experiência profissional, a estrutura da carreira, a jornada de trabalho e as condições de trabalho;

III - adequação das instalações físicas gerais e específicas, tais como laboratórios e outros ambientes e equipamentos integrados ao desenvolvimento do curso; e

IV - bibliotecas, com atenção especial para o acervo especializado, inclusive o eletrônico, para as condições de acesso às redes de comunicação e para os sistemas de informação, regime de funcionamento e modernização dos meios de atendimento.

Sob o discurso da qualidade, essa portaria indica que a apreensão das condições de ensino de um curso de graduação se faz pela organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura. Ainda que o INEP não tenha alterado o repertório do Decreto n. 2.026/1996 quanto à decisão sobre o que avaliar nos cursos de graduação, superou algumas políticas da SESu na produção e prática da avaliação de cunho regulatório. Essa questão tem ressonância em Meneghel e Bertolin (2003, p. 154) ao explicarem que,

[...] com a criação da ACE, houve a tentativa de suprimir algumas das principais críticas feitas ao trabalho das comissões de ACO: (i) falta de padronização de critérios e procedimentos de avaliação (cada curso utilizava seu próprio instrumento e peso); (ii) percepção sobre as condições de funcionamento do curso isolado da inserção institucional (corpo docente e instalações físicas, por exemplo, não eram vistos como relativos às instituições, mas sim como de cursos específicos).

Esse embate resultava do papel centralizador das comissões de ACO na definição dos padrões de qualidade, condição idiossincrática dos grupos de especialistas designados pela SESu para a coordenação e desenvolvimento da avaliação *in loco* para fins de regulação nacional.

Em contraposição a essa prática, o Inep advogava a reformulação e o enriquecimento da avaliação da educação superior, de maneira especial, dos cursos de graduação. Para garantir legitimidade política e técnica, a Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior (DAES) submeteu sua proposta, ainda que sem obrigação legal, ao CNE (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

A resposta foi formalizada no Parecer CNE/CES n. 0063/2002, cuja identificação noticiava a aprovação do sistema de avaliação da educação superior. Nesse documento, o relator⁷⁸ destacou, entre outros aspectos, a preocupação do INEP com a avaliação *in loco*, tratada como

[...] momento privilegiado em que o “olhar do avaliador” poderá captar a qualidade das condições institucionais, do cotidiano do(s) curso(s), das práticas pedagógicas e administrativas e a competência dos que integram a instituição e o(s) curso(s).

⁷⁸ O assunto foi trabalhado por uma comissão com cinco integrantes, a saber: Carlos Alberto Serpa de Oliveira (relator), Lauro Ribas Zimmer (Presidente da Comissão), Arthur Roquete de Macedo, Yugo Okida e Éfrem de Aguiar Maranhão.

Na tentativa de construir um processo com “qualidade, credibilidade, respeito à legislação em vigor e o envolvimento da comunidade acadêmica do País”, investiu-se na reformulação e enriquecimento da avaliação da educação superior por meio da harmonização dos instrumentos, critérios e procedimentos de avaliação, bem como da capacitação dos avaliadores (PARECER CNE/CES n. 0063/2002).

Os dispositivos legais produzidos na gestão de FHC sinalizam que a avaliação de instituições e cursos de graduação foi assumida em função dos interesses regulatórios do Estado e das instituições, pela construção do discurso de qualidade, sob a lógica gerencial, economicista. Logo, essa produção tensa e contraditória legou ao governo seguinte, de Luiz Inácio Lula da Silva, o desafio de superação.

CAPÍTULO 3 – AVALIAÇÃO DE REGULAÇÃO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO NO MARCO DO SINAES (2003-2010)

Este capítulo tem como objetivo analisar, no movimento de produção do Sinaes, a configuração político-ideológica da avaliação de cursos de graduação para fins de regulação nacional, notadamente dos processos de reconhecimento sob o discurso da qualidade. Para tanto, adotamos como referência os dispositivos legais produzidos nos dois mandatos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010).

3.1 Sinaes: criação no primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006)

Sob um conjunto de determinações sociopolíticas e econômicas resultante da passagem do governo FHC para o de Luiz Inácio Lula da Silva, a produção de políticas de avaliação da educação superior brasileira foi consolidada como política de Estado pelo discurso da qualidade social das instituições e seus cursos de graduação.

Em face do “consenso transideológico em relação à necessidade de políticas de avaliação” (AFONSO, 2013, p. 278), resultante das mudanças nos propósitos do Estado avaliador, como em nome de uma resposta alternativa ao modelo de política educacional de educação superior decorrente dos programas e projetos construídos de José Sarney a FHC, no decorrer dos dois mandatos do Governo Lula, o Sinaes se constitui em termos de sua concepção e prática social.

Logo no primeiro mandato, impõe-se a esse governo, dada a força do discurso dos sujeitos do campo científico-acadêmico da educação superior, a necessidade de superação das políticas de avaliação e regulação que se edificam pelo controle de instituições, cursos e estudantes. Buscaram-se avaliações essencialmente educativas, formativas e proativas que induzissem a melhorias, autorregulação (DIAS SOBRINHO, 2003; COELHO, 2003).

Assim, a ideia do Sinaes, síntese das múltiplas determinações da realidade social, resultou de compromissos políticos desse governo no campo da educação superior em atendimento à meta n. 07 do Plano Nacional de Educação de 2001, não concretizada no governo FHC. Tal intenção indicava o compromisso não só do governo, mas do Estado na promoção de sistema de avaliação das instituições e cursos de graduação.

Ademais, consideraram-se, entre outras questões, estas: (i) necessidade social de democratização do acesso à educação superior pela expansão de instituições públicas e gratuitas; (ii) qualidade dos cursos de graduação, notadamente os das instituições privadas, que contavam com 80,2% dos estudantes da educação superior brasileira; (iii) balanço histórico do conteúdo e das formas das políticas de avaliação; (iv) redefinição da sistemática de regulação das instituições e cursos.

Não há como negar que essas questões, com suas especificidades e contradições, ainda que presentes na realidade sócio-histórica do desenvolvimento da educação superior brasileira, foram superdimensionadas. A possibilidade de esse nível educacional ser apropriado como um bem público, gratuito, incompatível com a lógica de mercado, entre outros requisitos, projetou os compromissos desse governo.

As ideias-força que impulsionaram a produção do Sinaes como resultado de orientações das políticas neoliberais subjacentes ao Estado avaliador, ainda que relativamente distinto das formulações realizadas no governo FHC, apresentam continuidades, rupturas, avanços e retrocessos, notadamente em se tratando da avaliação de cursos para fins de RE.

Isso significa dizer que a hegemonia da lógica do capital sobre a produção do conhecimento e de subordinação aos ditames da economia internacional permanecia com suas contradições na ordem do dia, mesmo que não assumidas nos discursos do governo. Dizemos isso porque, segundo Rothen e Barreyro (2006, p. 959), “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”.

Nos anos 2000, no modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, sob orientação neoliberal, o mercado posicionava-se como lócus de regulação dos

interesses, acordos e ações de natureza econômica e social. Considerando a confluência da educação superior com os interesses macroeconômico nacional e internacional, aparentemente, essa pretensão esbarra nos limites conjunturais.

Por essa razão, não causam estranheza os dilemas, embates e contradições que emergiram dos processos de elaboração do documento básico do Sinaes pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA)⁷⁹, da sua transformação na Lei n. 10.861/2004 (BRASIL, 2004), bem como em seus desdobramentos regulatórios.

O trabalho inaugural e desafiador da CEA (2003) contou com a presença de teóricos brasileiros com relevante experiência em estudos, pesquisas e publicações na área da avaliação, notadamente a institucional. Reconheceu-se a importância da educação superior no conjunto das políticas públicas pela missão de formar cidadãos profissional e cientificamente competentes e, ao mesmo tempo, comprometidos com o projeto social do País.

Essa comissão moveu um trabalho de participação política, pelo envolvimento da comunidade acadêmica e representações de entidades científicas e profissionais, a partir de análises e diagnósticos dos aspectos normativos da avaliação e regulação existentes, bem como de audiências públicas e depoimentos de estudiosos da área.

Em se tratando de um contexto de influência (BALL; MAINARDES, 2011), com uma pluralidade de sujeitos, a CEA foi marcada por discursos e interesses político-ideológicos de bases convergentes e divergentes a respeito da concepção, metodologia, procedimentos e instrumentos da política de avaliação e de regulação da educação superior. Tais representações políticas provenientes desse amplo e complexo trabalho resultaram, pelos acordos e entendimentos sintetizados, nos

⁷⁹ A proposta do Sinaes foi formulada pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), instituída por meio das Portarias MEC/SESu n. 11, de 28 de abril de 2003, e n. 19, de 27 de maio de 2003, instaladas pelo então ministro da educação Cristovam Buarque, em 29 de abril de 2003. Era composta por dezessete integrantes: onze professores de universidades públicas e privadas, dois representantes da Secretaria de Educação Superior (SESu), dois do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e um da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), sob a presidência do pesquisador brasileiro de avaliação institucional José Dias Sobrinho, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

subsídios e recomendações para reformular os processos e políticas de avaliação da Educação Superior.⁸⁰

Ainda que não tenha sido, na íntegra, configurado no texto da Lei n. 10.861/2004⁸¹, o trabalho da CEA representou um avanço ímpar, inaugural na arquitetura de um trabalho sistêmico da avaliação da educação superior brasileira, configurando a avaliação institucional como centro.

Tal delineamento não só recuperou textos e práticas do PAIUB, mas também avançou em relação à concepção formativa, emancipatória, democrática de avaliação (DIAS SOBRINHO, 2000, 2003; BELLONI, 2000), dada a emergência de a educação superior conciliar as exigências de qualidade e inovação com as demandas da lógica do capital, da globalização econômica. Ademais, empenhou-se para corrigir a hegemônica e dogmática ideia neoliberal de que a avaliação da educação superior se satisfaz pela racionalidade mercadológica para fins de competitividade.

O percurso que vai da apresentação oficial da proposta da CEA, em 2 de setembro de 2003, à sua aprovação no congresso nacional, em 2004, novamente foi marcado por dissensões e disputas por modelos avaliativos. Exemplo dessa tensão foi a proposição da CEA do Processo Integrado do Desenvolvimento Educacional e da Inovação na Área (Paideia), baseado em princípios de globalidade pela reunião de informações quantitativas, com interpretação e valoração qualitativas em cada área do conhecimento: negada pelo MEC, foi substituída pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

Em verdade, o esforço da CEA na recomendação de modelos avaliativos para ir além da medição e de aspectos performáticos abalou as defesas mais puristas do grupo adepto das perspectivas de avaliação tecnicista, que busca a mensuração dos resultados das instituições, cursos e estudantes pelo critério de eficiência predominante na lógica do capital.

O empenho da CEA também contemplou a avaliação de cursos de graduação, cuja apreciação se deu a partir das referências da ACE, sua vinculação

⁸⁰ MEC; INEP. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção e Regulamentação. 5. ed. rev. e ampl. set. 2009.

⁸¹ Rothen e Schulz (2005) evidenciaram um descompasso entre as orientações da comissão e o texto da Lei n. 10.861/2004.

com os atos regulatórios e seus possíveis efeitos. Nesse sentido, fez-se uma apurada identificação de aspectos inerentes à concepção teórico-metodológica.

Embora a comissão, ouvindo a comunidade acadêmica, reconheça alguns pontos positivos na proposta da ACE, o diagnóstico de uma prática fundada na lógica da eficiência, competitividade e gerencialista prevaleceu. Com efeito, concluiu-se que os procedimentos eram, àquele momento, insuficientes para promover nos cursos e nas instituições uma avaliação no sentido da emancipação (BRASIL, CEA, 2007, p. 65).

Ademais, no rol das principais divergências resultado das contribuições das audiências públicas, a ACE, assim com o ENC, aparece como processo para o qual importam análise e revisão da forma e dos usos dos resultados para a efetividade social de uma avaliação formativa, comprometida com a contribuição do curso para a constituição do indivíduo, assim como para apreender a contribuição do curso na sociedade.

Pela complexidade dessa questão, especialmente em face da intrínseca avaliação de cursos com a necessária regulação da educação superior pelo Estado tornando-a ajustada às exigências de qualidade e relevância social, a proposta da CEA, ao centrar sua atenção na autoavaliação institucional, não dispensou o mesmo cuidado propositivo com a avaliação de cursos de graduação.

Isso não manifesta negação de sua importância e necessidade, mas significa não sublinhá-la com força maior na totalidade das intenções sistêmica do Sinaes, visando à superação dos problemas e desafios marcados na ACE; indica, a nosso ver, um anúncio do seu confinamento às limitações da avaliação de cursos produzidas no governo de FHC. Assim, é preocupante que essa contradição trouxesse uma configuração legal com acúmulo de problemas para um sistema em construção.

Nesse movimento, prevaleceu a conciliação de interesses político-ideológicos que implicaram a aprovação da Lei n. 10.861/2004, a qual instituiu o Sinaes, objetivando

[...] assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes para fins de promover a melhoria da qualidade da educação superior.

Em seu objetivo geral, está explícito que o Sinaes assume a avaliação pela orientação política de se constituir eixo estruturante nas decisões do governo e da comunidade. Assim, é indispensável dispor de um sistema concreto, fiável, que possibilite a reunião de informações e dados das instituições, cursos e estudantes como forma de promover a melhoria da educação superior.

É forte nessa proposição a ideia da avaliação no campo da educação superior como uma ação precípua do Estado. Essa defesa é identificada no depoimento a seguir:

Embora a avaliação da educação superior tenha um histórico grande em nosso país, desde a criação do SINAES, fica mais definido o papel do Estado na avaliação da educação superior, qual seja, avalia-se a qualidade da educação superior. (Diretoria de Avaliação da Educação Superior, DAES/INEP, informação verbal, 2013).

De fato, no marco do Sinaes, os processos avaliativos são consolidados como política pública. Isso ocorre, evidentemente, pela função central que a avaliação exerce no contexto das reformas do Estado para a configuração da educação superior no modelo de sociedade pretendido. Trata-se da demonstração de que a avaliação continua assunto de preocupação pública e dos governos que a assumem pelo discurso da qualidade.

Em termos concretos, não surpreende a afirmação da representante da DAES de que o papel da avaliação ficou mais definido. No forte movimento de reestruturação do capital, em que se exige da educação superior adaptação, com produtividade, às rápidas mudanças do contexto nacional e internacional, seria inevitável a criação de um sistema autodeclarado de avaliação desse nível educacional.

Talvez a questão em causa não seja a de definição da avaliação como centro de um sistema, mas a de o que, em nome da qualidade, comportam suas múltiplas finalidades. Dizemos isso porque, nas circunstâncias de um Estado avaliador, a centralidade da avaliação se investe de múltiplos e contraditórios compromissos: (i) como processos de mudanças organizacional, social de um sistema de ensino; (ii) como suporte dos processos de legitimação, regulação e desregulação (AFONSO, 1999).

Mesmo assim, a produção do Sinaes, na tentativa de superação da totalidade da lógica de avaliação do governo FHC, não só realça a diversidade de instrumentos avaliativos em prol da qualidade acadêmica e da gestão institucional, como os advoga pelos princípios e metodologias de uma concepção formativa, emancipatória (BELLONI, 1999, 2000; DIAS SOBRINHO, 2000, 2003; SAUL, 1988).

Nesse movimento de conjugação de forças e interesses em torno da definição de um sistema, também faz parte desse projeto político-ideológico a demarcação de uma política de regulação, em uma explícita demonstração do histórico papel do Estado brasileira na coordenação e intervenção nas instituições e cursos de educação superior.

Apropriamo-nos do posicionamento de Afonso (1999) para enfatizar que uma das expressões mais características desta fase de desenvolvimento do Estado avaliador é a definição da avaliação e da regulação sob a aparente e contraditória interdependência desses processos.

Sob as determinações e imperativos do Estado avaliador brasileiro, identificamos que há, na construção do Sinaes, uma visível luta entre forças que pressionam no sentido de delineamento de avaliações formativas, participativas, resguardando as idiosincrasias institucionais e de seus cursos, e forças que constroem pelo restabelecimento da regulação como sinônimo de controle administrativo, associadas ao ressurgimento da ideologia meritocrática (AFONSO, 1999; ÂNGULO, 1993).

Nesse sentido, a configuração da avaliação de cursos de graduação como parte constituinte da base material do Sinaes é marcada pela histórica tensão entre as funções da avaliação em sua totalidade e as da regulação, quando assumidas como processo em que precisam materializar-se de maneira combinada e harmônica.

Se considerarmos que a avaliação de cursos de graduação para fins de RE e ou renovação de reconhecimento é, em tese, condição de apreensão da realidade de um curso em termos de sua dinâmica de funcionamento e promoção da aprendizagem dos estudantes, que tem sua base de informações transformada em apoio estatal para a tomada de decisões regulatórias, sua existência é um elo importante na instituição da avaliação-regulação.

Com efeito, essa relação, a depender das possibilidades e limites dimensionados pelas suas tensões conceituais, políticas e operacionais, pode conformar um discurso acerca de como produzir a qualidade. À sua própria maneira, essa tensão é sinalizada nos registros da CEA. Se, por um lado, a comissão menciona as distintas naturezas e ênfases da avaliação e regulação, posicionando a primeira como importante processo formativo/emancipatório e a segunda como controle de resultados vinculados ao valor de mercado, por outro lado, assiste-se a defesa de um sistema que articula avaliação e regulação, como podemos observar nos trechos a seguir:

De modo especial, esse sistema deve articular duas dimensões importantes: a) avaliação educativa propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, transformação institucional, etc., funções próprias do Estado. (BRASIL, CEA, 2007, p. 89).

A criação de um sistema, combinando regulação e avaliação educativa, em suas dimensões interna e externa, deve ser de responsabilidade compartilhada do Estado e das instituições, mas interessa também e, sobretudo à população, que tem os direitos de contar com um sistema educativo que cumpra com os principais anseios e necessidades mais gerais da sociedade, e de saber como as instituições estão realizando seus mandatos sociais relativos ao avanço do conhecimento e à formação de cidadãos que também sejam bons profissionais. (BRASIL, CEA, 2007, p. 89).

Assim, mesmo afirmando as especificidades dos dois processos, a CEA afirma a avaliação como requisito fundamental para o desenvolvimento de processos regulatórios. Em tal perspectiva, essa articulação é um elemento desafiador para a implementação do Sinaes, especialmente para que a avaliação não seja subsumida pela regulação.

Sobre a necessidade de o Estado avaliar e regular a educação superior, 70% dos coordenadores de cursos de Pedagogia, um dos grupos participantes da pesquisa, assumiram que a concretização de um trabalho articulado de avaliação com a regulação nacional, conforme proposta da CEA e afirmação na Lei n. 10.861/2004, é uma tarefa complexa, dado o imbricado caráter político-ideológico e teórico-metodológico que configura esses processos. Exemplos desses dados podem ser identificados no conjunto de depoimentos a seguir relacionados:

Entendo ser extremamente necessário avaliar e regular a educação superior, tanto as instituições públicas com as mantidas pelo setor privado, particular. Todas carecem de melhorias de qualidade. É impossível fazer isso sem acionar o potencial de informações das instituições que façam emergir suas potencialidades e as fragilidades. Acho que o Estado está corretíssimo ao propor todas essas avaliações. O problema é que são imediatistas e pragmáticas, com perguntas definitivas, que podem inibir informações úteis para a real melhoria da qualidade. Neste caso, a regulação que lhe corresponde só serve a interesses que envolvam operação de medida. (C2, informação verbal, 2012).

Vejo que essa história de avaliação como referencial básico para a regulação é o discurso central do Sinaes, uma grande narrativa cuja sustentação está no valor atribuído à possibilidade de um Estado com mais de 2.400 instituições e mais de 30.000 cursos de graduação, sendo a maioria no setor privado, conseguir realizar processos avaliativos com intenção formativa que alimentam as decisões regulatórias do Estado. É uma tarefa de grande complexidade tanto pela natureza muitas vezes conflituosa da avaliação e da regulação como pela abrangência do sistema de educação superior brasileiro. (C6, informação verbal, 2012).

A análise desses coordenadores nos parece uma contribuição importante. Além de dimensionar questões emblemáticas da avaliação como um todo e de cursos, como é o foco deste estudo, bem como da regulação em termos de concepção teórica e implementação na educação superior brasileira, revela uma posição político-ideológica sobre esses dois processos, ainda que esses entendimentos sejam contemporizados pelos oito anos de produção e prática do Sinaes.

Disso, depreendemos que há reconhecimento da necessidade e importância de o Estado ser avaliador e regulador do conjunto de instituições e cursos superiores, independentemente de suas organizações acadêmica e administrativa; mas essas opiniões são dosadas por atitude pessimista e foco de resistência acerca de as informações e os dados resultantes de práticas avaliativas fundamentarem as decisões regulatórias no marco do Sinaes.

A posição de apoio, de legitimidade política ao papel do Estado não nega as implicações conjunturais e estruturais do sistema de educação superior brasileiro, uma vez que discute elementos que podem inibir a concretização da finalidade articuladora da avaliação com a regulação nacional. Nesse sentido, a argumentação desenrola-se indicando elementos contraditórios, manifestados pela proposição de um conteúdo e sua forma.

Em geral, é recorrente nessas manifestações dos coordenadores a ideia de uma função manifesta da avaliação no marco do Sinaes. Pretende-se, sob

condições determinadas, amplamente divulgadas nos textos legais e na academia, que a avaliação seja referencial básico das decisões regulatórias. No entanto, é nítido nos três depoimentos ora referidos o não reconhecimento desse ideal decretado, seja pela dimensão quantitativa do sistema, seja pela forma de sua concretização.

A análise dos coordenadores C2 e C6 aproxima-se pelo foco no papel do Estado. Em suas opiniões, fica evidente que, ao protagonizar a avaliação da educação superior para fins regulatórios, o Estado opta por modelos generalistas, uniformes e performistas, com reduzido potencial formativo. Assim sendo, a realidade das instituições e cursos é apreendida em sua aparência, não se constituindo em conteúdo denso e real para considerações regulatórias consistentes.

Outro aspecto que indica possíveis desafios ao processo de implementação dessa lógica é a limitação quantitativa do sistema. Em prol do movimento de expansão da educação superior pública e privada, o governo Lula, no período de 2004 a 2010, potencializou o cenário demonstrado nos dados da tabela 5, a seguir.

Tabela 5 – Números absolutos e relativos de instituições e cursos de graduação no Brasil entre 2004 e 2012

Ano	Total	Instituições										Cursos						
		Universidades		Centros Universitários		Faculdades		IFs e Cefets		Total de Cursos	Total de Públicas	Total de Privadas						
		Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada									
2004	2013	83	49.1%	86	50.9%	3	2.8%	104	97.2%	104	6.1%	1599	93.9%	34	-	18751	11.1%	88.9%
2005	2165	90	51.1%	86	48.9%	3	2.6%	111	97.4%	105	5.7%	1737	94.3%	33	-	20596	10.7%	89.3%
2006	2270	92	51.7%	86	48.3%	4	3.4%	115	96.6%	119	6.1%	1821	93.9%	33	-	22450	10.9%	89.1%
2007	2281	96	52.5%	87	47.5%	4	3.3%	116	96.7%	116	6.0%	1829	94.0%	33	-	23896	10.9%	89.1%
2008	2252	97	53.0%	86	47.0%	5	4.0%	119	96.0%	100	5.2%	1811	94.8%	34	-	25366	10.5%	89.5%
2009	2314	100	53.8%	86	46.2%	7	5.5%	120	94.5%	103	5.2%	1863	94.8%	35	-	28671	10.6%	89.4%
2010	2378	101	53.2%	89	46.8%	7	5.6%	119	94.4%	133	6.6%	1892	93.4%	37	-	29507	11.7%	88.3%
2011	2365	102	53.7%	88	46.3%	7	5.3%	124	94.7%	135	6.7%	1869	93.3%	40	-	30420	12.0%	88.0%
2012	2416	108	56.0%	85	44.0%	10	7.2%	129	92.8%	146	7.1%	1898	92.9%	40	-	31866	12.6%	87.4%

Fonte: Inep/DEED (2012).

Constata-se, nessa tabela, que o número de instituições de educação superior em 2012 representou um aumento de 20% em relação a 2004. No mesmo período, o número de cursos de graduação aumentou 69,9%. Visivelmente, houve

um aumento muito maior no número de novos cursos do que no número de novas instituições.

É importante destacar que em 2004 o número de universidades públicas era menor do que a proporção de universidades privadas. Ficou maior em 2005, pela representação de 56% do total de universidades brasileiras, e em 2012 houve um aumento de 30,1% em relação a 2004. Por outro lado, não houve aumento no número de universidades particulares considerando o mesmo período de análise.

Em linhas gerais, embora o número absoluto de instituições públicas e privadas demonstre aumento no período de 2004 a 2012, nesse íterim, a proporção de instituições públicas cresceu 1,5 percentuais e o de instituições privadas diminuiu 1,5 percentuais. Em contrapartida, a concentração de cursos de graduação é registrada no setor privado.

Em função desses dados, concordamos com a afirmação de Ribeiro (2011, p. 64) de que “um sistema de ensino superior grande, heterogêneo, distribuído irregularmente por cinco regiões geográficas muito diferentes uma das outras, com o mesmo modelo, critérios e princípios para avaliação” se constitui no primeiro e grande desafio enfrentado pelo Sinaes.

Um dos exemplos dessa heterogeneidade e distribuição irregular é o estado da Bahia. Nesse cenário, o número de instituições de educação superior mostra-se em sintonia com os dados nacionais, como podemos observar na tabela 6, a seguir:

Tabela 6 – Número de Instituições de Educação Superior na região Nordeste e no estado da Bahia – Brasil – 2004 a 2012

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nordeste	344	388	412	422	432	448	433	432	444
Bahia	99	116	118	121	125	127	116	116	116
Participação da Bahia	28.8%	29.9%	28.6%	28.7%	28.9%	28.3%	26.8%	26.9%	26.1%

Fonte: MEC/INEP; INEP/DEED (2012).

De acordo com a tabela 6, em 2012, o número de instituições de educação superior na região Nordeste representou um aumento 29,1% em relação ao ano de 2004. Já no estado da Bahia esse aumento foi de 17,2%. No entanto, a participação da Bahia na região Nordeste caiu 2,7 pontos percentuais em 2012 comparativamente a 2004.

Diante dos dados das tabelas 5 e 6, o argumento de C6 serve à reflexão de que o formato de diferenciação e diversidade institucional do sistema de educação superior brasileira, notadamente pelo setor privado, aumenta o poder avaliador do Estado em busca de produtos, de resultados, negando o sentido formativo dessas avaliações.

Na há motivo para considerar essas opiniões paradoxais, pois, à medida que tratam das práticas avaliativas desenvolvidas pelo Estado em seus diferentes governos como inibidoras de uma real concretização para fins regulatórios, em verdade, os coordenadores compreendem as funções regulatórias assumidas pelo Estado pelas suas marcas históricas: formalismo, orientação pela lógica cartorial, burocrática e de disciplinamento externo, heterônomo das instituições e seus cursos. Por isso, a tensão entre avaliação e regulação é realçada na produção e prática do Sinaes, mas não originada dele.

Por essa razão, apropriamo-nos da afirmação de Dias Sobrinho (2010) para dizer que a relação orgânica entre a regulação praticada no Brasil e a avaliação, com seus múltiplos instrumentos, constitui o eixo estruturante da construção de um Sistema Nacional de Educação Superior. É com esse entendimento que se fundamenta a concepção original do Sinaes.

Dessa forma, busca-se a superação da posição forte no campo das políticas educacionais da educação superior a partir do governo José Sarney, de que a função hegemônica da regulação, assumida como ação político-administrativa de governo, é para controle e fiscalização sem prescindir de processos avaliativos coerentes e consistentes em relação aos propositivos da educação como um bem público.

Não é demais lembrar que, durante o governo FHC, o fato de a avaliação materializar-se pela lógica gerencial, com reduzido, quase inexistente potencial formativo em função do controle de qualidade pela padronização e dados contábeis dos produtos demonstrados pelas instituições, cursos e estudantes, acirrou essa tensão. Segundo Dias Sobrinho (2003, p. 114), nesse tempo, “a avaliação promovida por agências do governo tem-se exercido, em grande parte, como tecnologia do poder, isto é, um mecanismo de controle, fiscalização, regulação do Estado sobre as instituições ou sistemas”.

Talvez por essa razão, no entendimento da CEA, as funções regulatórias do poder público assumiriam o cunho ideológico de reordenamento e desenvolvimento do conjunto de instituições da educação superior, estabelecidas em três etapas: de entrada, permanência e “saída” de um sistema orientado por diretrizes explícitas.

Diante dessas questões, não se pode negar que é no âmbito da avaliação educacional e institucional (KELLS, 1999; WEBER, 2010) que a problemática de conciliação da avaliação com a regulação se institui e mobiliza estudos e experiências em múltiplos contextos socioeducacionais.

Do ponto de vista político-ideológico, pelo fato de a regulação ser tecida pelas complexas ações e relações de controle coercitivo do Estado, alguns autores são cautelosos na aposta de suas reais práticas articuladas. Sguissardi (2013, p. 925) faz uma análise que ilustra com propriedade essa questão: para o autor, as dificuldades de conciliação entre regulação estatal e avaliação institucional decorrem de múltiplas razões:

Da natureza do Estado (se predominantemente público ou privado/mercantil); da concepção de educação superior (se um direito ou um serviço e bem privado/mercantil); do *modelo* de expansão da educação superior (se predominantemente pela via do estatal público ou do privado/mercantil); da natureza da regulação e do controle (se privilegia a formação do cidadão qualificado e crítico ou a competição, a eficiência e eficácia típicas do mercado).

Corroborando essa ideia, Dias Sobrinho (2003) afirma que o Estado como avaliador ou interventor é adepto de práticas avaliativas que se desdobram, entre outros, em controle de distribuição de recursos, premiações e incentivos induzidos por avaliações externas e somativas que quantificam produtos, promovem reconhecimento de cursos e acreditação.

Reconhecendo essas posições e os limites teóricos ou metodológicos inerentes a esse sistema, é preciso destacar que o Sinaes trata-se de uma tentativa importante para a redefinição dessas funções no campo da educação superior, uma vez que, materializando os resultados da avaliação referencial básico para a regulação e supervisão, inibe o papel centralizador do Estado ao compartilhar com as instituições a produção de informações e dados.

Assim, concordamos com Weber (2010, p. 1260) sobre o avanço no marco do Sinaes: a “avaliação e regulação se alimentam mutuamente”. É inegável que, sob a égide do Estado avaliador, a avaliação apropriada como uma política estatal e seus

resultados são instrumentos da ação dos governos, embora filtrados pelo caráter político-ideológico que movimenta a produção de informações e dados educacionais.

Nas determinadas condições do Estado avaliador no governo Lula, negar os resultados de avaliações como fundamentos, entre outras, para decisões regulatórias e de supervisão nas instituições e cursos de educação superior significava, a nosso ver, colocar em desconfiança o objetivo primacial do Sinaes: a qualidade. Assim, harmonizar objetivos, finalidades e procedimentos é condição *sine qua non* em prol da qualidade.

É importante destacar que, apesar de não haver consenso sobre o que significa 'qualidade', haja vista os diferentes pressupostos políticos, epistemológicos e metodológicos para explicar esse fenômeno, uma questão é fato: qualidade é um aspecto interdependente da avaliação e da regulação. Tratando dessa questão, Bertolin (2009) e Peixoto (2011) explicam que esse termo torna-se palavra de ordem na educação superior em decorrência da ampliação consentida pelo Estado do número de instituições, cursos e matrículas.

Por essa razão, a integração de instrumentos avaliativos e de informação, a exemplo de censo e cadastros gerais contidos no Sinaes, define sua importância para "a geração, gestão e disseminação de indicadores e informações de grande interesse para as instituições, os cursos, os avaliadores e para a sociedade em geral" (RISTOFF; GIOLO, 2006, p. 193).

Em harmonia com a proposta da CEA, a Lei n. 10.861/2004 (BRASIL, 2004), em seu art. 2º, parágrafo único, estabelece:

Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

A avaliação assumida como condição *sine qua non* para as funções regulatórias do Estado no marco do Sinaes é uma questão emblemática, pois, ao reconhecer que são processos com funções diferentes, uma a ser posta com referencial da outra, impõe, a nosso ver, um conjunto de deliberações que não só diz respeito à tomada de posição teórico-metodológica na prática do Sinaes, como também cria seus próprios dilemas:

a) Ideológico: qual das funções tem maior importância?

- b) Político: quem tem o papel da avaliação e da regulação?
- c) Epistemológico: que concepções teórico-científicas vêm embasando a avaliação e a regulação, uma vez que são formuladas como elementos conceituais divergentes e conflitivos?
- d) Técnico-operacional: como alcançar os objetivos da avaliação e da regulação? De que maneira articular os instrumentos para esses fins?
- e) Institucional: aspectos da realidade de uma instituição, curso e estudante são relevantes para a avaliação e para a regulação?

Esses dilemas se investem do aparente imperativo do Estado em promover a produção e prática de processos interdependentes para a validação, no âmbito do sistema de ensino federal e da sociedade civil como um todo, de suas decisões regulatórias.

Sob o discurso da qualidade, a interface avaliação/regulação não pode negar a histórica morfologia institucional (SOUSA, 2004) da educação superior brasileira. Um conjunto de instituições marcadas pela diversificação e diferenciação implica singulares políticas e práticas, distintas vocações e características acadêmicas.

Ademais, considerando o 'metabolismo social' (MÉSZÁROS, 2008) da educação superior, em sua abrangência e complexidade, para articular duas funções distintas pela identificação conceitual-metodológica, faz-se necessário superar a ideia de que a avaliação regulatória está exclusivamente destinada às decisões do Estado para fins de controle burocrático, portanto destituída de valores formativos, emancipatórios para as instituições.

É aqui que uma grande contradição torna-se claramente visível na formalização da Lei n. 10.861/2004: ainda que o cerne do Sinaes seja a avaliação institucional para o aperfeiçoamento das atividades acadêmicas e de gestão institucional, impõe-se forte protagonismo estatal aos demais instrumentos de avaliação, como aos mecanismos de produção de informações e dados, para subsidiar uma regulação fundamentada em resultados.

A definição dos objetivos, metas e ações gerais do Estado ou outra instância para orientar o trabalho, a atuação das instituições e seus cursos em prol da melhoria da qualidade é incoerente sem um sólido conjunto de dados, de informações. Além do mais, implica uma perspectiva sistêmica, caracterizada por, entre outros, estes aspectos:

- a) reconhecimento da diversidade do sistema;
- b) foco nos resultados dos processos avaliativos;
- c) processo sistemático e periódico;
- d) diversificação dos instrumentos avaliativos;
- e) coexistência de avaliação interna e externa;
- f) participação dos diversos segmentos que compõem as instituições e seus cursos, integrados em suas múltiplas posições.

Por essa razão, a estrutura do Sinaes constitui-se de a) Avaliação das Instituições de Educação Superior (Avalies); b) Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG); c) Avaliação do Desempenho dos Estudantes (Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes – Enade). Nessa complexa organização, as informações produzidas nesses três instrumentos devem balizar as decisões de melhoria das instituições e seus cursos, bem como subsidiar os atos regulatórios.

Com essa organização, o Sinaes anuncia a continuidade, ainda que com algumas alterações, de práticas provenientes do governo FHC e resultantes de resistências no âmbito das IES, especialmente das universidades – a avaliação de desempenho dos estudantes e a de cursos são exemplos dessa permanência. Em contrapartida, inova na avaliação das instituições pela possibilidade de instituir, por meio das Comissões Próprias de Avaliação (CPA), um trabalho participativo, formativo e autorregulador.

3.1.1 Função sociopolítica e formato legal da avaliação de cursos de graduação no Sinaes

Para dar cabo do desafio da perspectiva sistêmica, com funções de avaliação e regulação entrecruzada para melhorar, entre outros aspectos, a discutida e desejada qualidade da educação superior, bem como orientar a expansão de sua oferta e aumentar sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social (Lei n. 10.861/2004, art.1º, §1º), empreendeu-se, no primeiro mandato do governo Lula, a produção de documentos para a regulamentação específica do Sinaes.

Desse conjunto, buscamos destacar conteúdos que permitem vislumbrar a finalidade sociopolítica e a forma da avaliação de cursos de graduação para fins de RE e ou renovação de reconhecimento, conforme exposição no quadro 17, a seguir.

Dispositivos legais	Ementa
Portaria MEC n. 2.051/2004	Regulamenta os procedimentos de avaliação.
Portaria MEC/INEP n. 107/2004	Regulamenta o artigo 25, parágrafo único da Portaria MEC n. 2.051/2004.
Resolução INEP n. 1/2005	Dispõe sobre a composição das Comissões Multidisciplinares de Avaliação de Cursos e sua sistemática de atuação.
Portaria MEC n. 563/2006 ⁸²	Aprova o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação.
Decreto n. 5.773/2006	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais do sistema federal de ensino.
Portaria MEC n. 1.027/2006	Dispõe sobre banco de avaliadores, Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação – CTAA e dá outras providências.

Quadro 17 – Dispositivos legais da avaliação e da regulação no marco do Sinaes entre 2004 e 2006
Fonte: elaboração da autora (2013).

Esse conjunto de dispositivos legais, envolvendo lei, portarias e decretos, acentua a contínua necessidade de definição de regras e normas para as situações concretas do Sinaes, uma vez que se busca colocar em prática os imperativos das funções de avaliação e regulação, enfatizando num primeiro movimento cada instrumento, com suas finalidades e especificidades, e depois suas conexões.

Conforme apresentado no art. 4º da lei n. 10.861/2004, o Estado assume a avaliação de curso de graduação (AGC) com o objetivo de identificar as condições de ensino aos estudantes, em especial as relativas ao perfil docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica. Nessa perspectiva, estão disciplinados nessa regulamentação os seguintes aspectos:

§ 1º A utilização de procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente, as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento.

§ 2º A avaliação de cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

O uso das expressões ‘identificar’ e ‘condições de ensino’ mostra estreito vínculo da finalidade da avaliação de cursos de graduação para fins de RE e ou renovação de reconhecimento, no marco do Sinaes, com os conteúdos da Portaria MEC n. 990/2002, do governo FHC, apresentada no capítulo 2 desta tese. Em lugar de uma intenção diferenciada, inovadora, contraditoriamente, são mantidas as

⁸² Revogada pela Portaria MEC n. 1.081/2008.

referências teórico-metodológicas da ACE, sob os fundamentos da avaliação gerencial. A nosso ver, essa manutenção mostra que tal formato de avaliação acomodava interesses dominantes no campo da educação superior que continuavam atuais, a exemplo da expansão do número de cursos de graduação pelo setor privado.

Nesse contexto, a Lei n. 10.861/2004 (BRASIL, 2004) atribui à ACG um caráter de avaliação externa, baseada em informações que se ajustam à lógica da mensuração de requisitos mínimos quanto às condições de ensino em cada curso. A identificação da operação de pouca complexidade atende esse propósito porque permite a coleta e sistematização de informações objetivas sobre as diferentes dimensões avaliativas. Esse modelo favorece decisões sobre o RE e/ou a renovação de reconhecimento pelos órgãos de regulação em relação à qualidade dos cursos ofertados pelas instituições públicas e privadas.

Pelo exposto, pode-se afirmar que, ao avaliar os cursos de graduação, o Estado brasileiro, no governo Lula, vem colaborando de forma contundente para fortalecer o papel técnico da avaliação, essencialmente regulatória. Assim concebido, esse tipo de avaliação poderá satisfazer os interesses dos grupos privatistas com demonstrativos quantitativos de condições de ensino que, validadas pelo Estado, se configuram em sinônimo de qualidade. Ademais, pode implicar o esgotamento da regulação em si mesma, desarticulando-a das reais possibilidades de construção de uma prática formativa no âmbito dos cursos em suas diferentes instituições.

Com isso, instaura-se um conceito de ensino de graduação amparado pela lógica de eficiência e de produtividade, com ênfase na medição e comprovação de resultados. Não só esse movimento político-ideológico implica revisão acadêmico-pedagógica do papel formativo dos cursos de graduação em suas diversas áreas de conhecimento, como também, em sua totalidade, a função social de educação superior como práxis é drasticamente reduzida quando associam-se oferta e condições de ensino dos cursos de graduação ao papel estratégico de valores e finalidades de mercado, o que configura um processo de economização da educação (OZGA, 2000).

Sobre a ACG ser um componente no marco do Sinaes, cabendo ao Estado sua produção e prática com função manifesta de atendimento às funções

regulatórias, especialmente de RE e ou renovação de reconhecimento, os seis coordenadores de cursos de Pedagogia participantes da pesquisa apresentaram suas opiniões, e alguns trechos são ilustrativos:

Fiquei muito entusiasmada com a proposta do Sinaes, principalmente pelo foco na autoavaliação. Sou defensora dessa ideia. Sobre a avaliação de cursos, é aquela história de sempre: é preciso que seja feita porque os cursos autorizados, em funcionamento, precisam ser reconhecimentos pelo Estado. Como esse reconhecimento compete ao Estado, penso que a avaliação de cursos não poderia ficar fora do Sinaes. (C2, informação verbal, 2012).

Eu acredito que o Estado também deve promover a avaliação dos cursos de graduação. Quando um curso é autorizado, seja em instituição pública ou privada, entendo que passa a ser um compromisso do Estado saber como ele funciona, qual a sua qualidade. Ainda que não concorde com algumas questões de forma, vejo que esse tipo de avaliação também é papel do Estado. (C5, informação verbal, 2013).

Eu acho que o Estado precisa estar fazendo avaliação de cursos, até pela forma com que permitiram uma enxurrada, expansão de cursos de graduação em qualquer lugar, de todo formato. O Estado avalia os cursos até para minimizar sua culpa com a questão da qualidade e as instituições, especialmente as IES particulares tomam mais cuidado com a organização e a qualidade dos seus cursos. (C4, informação verbal, 2013).

Considerando que compete ao Estado o reconhecimento dos cursos e também sua renovação como atos regulatórios, a exigência de avaliação de cursos por profissionais externos é extremamente necessária para identificar as condições de ensino dos cursos. (C3, informação verbal, 2012).

Ao se posicionarem sobre a avaliação de cursos de graduação no marco do Sinaes, esses participantes demonstram concordância com o papel do Estado na promoção e desenvolvimento das avaliações, ainda que sob o imperativo de que “um curso autorizado precisa ser reconhecido”. A avaliação é compreendida como atividade inerente à função do Estado, em decorrência daquilo que essa organização político-administrativa historicamente produziu em prol da definição de um modelo de educação superior.

Dado esse entendimento, subjaz a alguns depoimentos a ideia de que a avaliação de cursos é representativa de um modelo gerencial de Estado que validou a expansão de cursos de graduação pelo setor privado. Tal realidade implicou a necessidade e o compromisso como demonstrativos da qualidade dos cursos, fortalecendo a ideia de que esse tipo de avaliação se justifica pela hegemonia do setor privado.

No conjunto das razões apresentadas pelos coordenadores, a avaliação de cursos é manifestada a serviço dos procedimentos de autorização e reconhecimento dos cursos, exemplificando uma síntese do conteúdo da produção normativa do Sinaes formalizado na Lei n. 10.861/2004 (BRASIL, 2004). Em geral, não há distorção entre essas falas e a função manifesta da avaliação de cursos prevista nessa legislação, inclusive pela presença do discurso da qualidade, mesmo que de modo tímido.

Por outro lado, a ideia de que a avaliação de cursos interessa a outras instâncias também se faz presente. Defende-se a avaliação interna de cursos como tarefa das instituições para produzir informações úteis ao desenvolvimento dos seus processos formativos, como alternativa para ir além dos limites impostos pelo Estado.

Diante da necessidade de detalhamento da Lei n. 10.861/2004, a Portaria do MEC n. 2.051/2004 é formalizada. Nesse documento, a diretriz da avaliação de cursos fica sob a responsabilidade da Conaes para servir de orientação ao trabalho operacional do INEP. Tais condições reafirmam a necessidade de haver órgãos na estrutura burocrática do Estado que contribuam, em suas singulares competências, com a produção e prática das ações previstas na Lei n. 10.861/2004.

Se, pela incursão histórica da política de regulação do ensino superior, observou-se a existência de órgãos como, entre outros, Congregação, Conselho de Instrução Superior, Conselho Superior de Ensino, Departamento Nacional do Ensino, Conselho Federal de Educação, Conselho Nacional de Educação, no âmbito do Sinaes, em nome da avaliação, inova-se com a criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), e o Inep continua com as atribuições avaliativas. Os dois comportam, respectivamente, o trabalho de coordenação e supervisão do Sinaes e de operacionalização da avaliação.

Em atendimento à função manifesta da ACG na Lei n. 10.861/2004, a Portaria do MEC n. 2.051/2004 prevê a ampliação das possibilidades de identificação das condições de ensino oferecidas aos estudantes. Dessa vez, (i) desempenho dos estudantes da IES no Enade; (ii) dados do questionário socioeconômico preenchido pelos estudantes, disponíveis no momento da avaliação; (iii) dados atualizados do Censo da Educação Superior e do Cadastro Geral das Instituições e Cursos; e (iv)

outros considerados pertinentes pela Conaes, que são agregados ao perfil do corpo docente, como condições das instalações físicas e organização didático-pedagógica.

O esquema avaliativo delineado por essa portaria, se comparado à política de avaliação no governo FHC, apresentou mudança ao aumentar as fontes de informação, possibilitando diversidade de dados por diferentes atores que participam da dinâmica de trabalho de um curso de graduação. No entanto, não rompeu com a lógica da inclusão dos resultados do exame nacional, respondido por estudantes, como subsidiários dos processos de RE ou renovação de reconhecimento.

Essa decisão ressurgiu uma questão controversa e polêmica que acompanhou a criação e implementação do ENC: trata-se de um exame, uma prova pontual, seletiva e uniforme como referência para avaliação da qualidade de um curso, notadamente porque, segundo Dias Sobrinho (2008, p. 822), “não há teoria educacional que sustente que o desempenho de um estudante numa prova seja plena garantia de aprendizagem, nem de que o resultado de um conjunto de estudantes num exame seja igual à qualidade de um curso”.

Ainda que, nessa configuração inicial da avaliação de cursos no marco do Sinaes, a alternativa do Enade como fonte de informação não se destacasse com peso diferenciado, sua inserção instituiu mais um foco na identificação das condições de ensino nessa perspectiva prático-utilitária.

Partindo dessa compreensão, o Enade, elemento constituinte e integrador da avaliação de cursos de graduação, elenca uma quarta questão investigativa para a produção teórico-metodológica da avaliação-regulatória: o que os estudantes aprenderam dos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação.

Ademais, esse modelo de avaliação de cursos de graduação para fins de RE e ou renovação de reconhecimento implica duas lógicas de coleta de informações e dados, com suas especificidades distintas em termos de tempos, sujeitos, instrumentos e procedimentos: uma operacionalizada por meio de avaliação *in loco*, pelo olhar e apreciação dos avaliadores externos; e a outra, pelo Enade⁸³.

⁸³ O Enade se materializa por meio de quatro diferentes instrumentos, distribuídos para dois grupos de participantes: a) Estudantes: (i) prova escrita, composta por questões do tipo múltipla escolha, elaborada com conteúdos programáticos de formação geral e específica do curso; (ii) questionário da percepção dos estudantes sobre a prova; (iii) questionário socioeconômico; b) Coordenador de curso de graduação: (i) questionário sobre as dimensões das condições de ensino.

Com efeito, na perspectiva sistema do Sinaes, essa diversidade de elementos para avaliação de cursos de graduação colocada de forma complementar e sem sobreposição de pesos quantitativos se faz positiva pela visão de conjunto, de totalidade possível de ser apreendida. Apoiamo-nos em Kosik (1995, p. 13) para afirmar que a realidade, nesse caso, as condições de ensino em um curso de graduação, “não se apresenta aos homens, à primeira vista, sob o aspecto de um objeto que cumpre intuir, analisar e compreender teoricamente”.

Assim, faz-se necessário o exercício de uma multiplicidade de práticas visando à superação de avaliações de cursos e, por conseguinte, de seus resultados formulados a partir de leituras parciais e superficiais da realidade de cada curso, em cada instituição, para que esse esforço não se esgote em um relatório que fundamenta a decisão de RE e ou renovação de reconhecimento como medida obrigatória para a emissão de diplomas. Importante se faz que a avaliação seja apropriada pelos sujeitos da instituição que oferta o curso como mecanismo de autorregulação.

Mesmo sem estabelecer distinção procedimental em relação aos processos regulatórios de RE e renovação de reconhecimento, a regulamentação inicial do Sinaes moveu inexoravelmente a avaliação de cursos em direção à regulação pelos resultados ou, como referem Assis e Oliveira (2013, p. 56), à “avaliação de cunho regulatório”. Para tanto, há o controle dos resultados, na tentativa de legitimidade da intervenção estatal burocrática.

Ademais, no Brasil, é intrínseca à avaliação de cursos de graduação para fins de reconhecimento a validação nacional dos diplomas dos cursos de graduação. Conforme exposto nos dois primeiros capítulos dessa tese, as lógicas da inspeção, da equiparação, resguardadas as suas especificidades sociopolíticas e históricas, tinham como finalidade primacial fornecer resultados para o Estado no controle e validação nacional dos diplomas.

Ao tratar dessa finalidade no marco da ACE no governo FHC, Franco (2012, p. 10-11) faz uma importante contribuição:

[...] nesse momento a avaliação está completamente atrelada ao processo regulatório, algo tipicamente brasileiro. Embora, mundo afora, os países estivessem a criar agências de acreditação, que faziam avaliações de cursos e instituições para atestar o nível de qualidade, sem necessariamente seu resultado dizer respeito ao *status* legal do curso ou da IES, o Brasil caminhava para um processo mais legalista. Isso se explica, em boa parte, pela política, assumida durante esse período, de expansão da oferta de ensino superior calcado basicamente nas instituições privadas, que, se entendia, precisavam de algum controle para evitar desvios.

A nosso ver, essa ponderação ainda consiste em uma questão atual no que diz respeito à avaliação de cursos para fins de RE ou renovação de reconhecimento, conforme delineamento na Lei n. 10.861/2004 e Portaria MEC n. 2.051/2004. Se a argumentação é formulada pelos dados da expansão do ensino superior privado, em proporção menor, essa realidade persiste no governo Lula, instigando preocupação com a qualidade dos cursos. Conseqüentemente, o formato dessa avaliação condiciona a formalização do *status* legal do curso independentemente de sua organização administrativa.

Nesse movimento dinâmico, e por vezes contraditório, de produção e prática do Sinaes em relação à avaliação de cursos, a continuidade deu-se por meio da elaboração dos instrumentos de avaliação. Como ação necessária à operacionalização do sistema, esse trabalho não se fez sem tensão. Segundo Franco (2012), duas ideias divergentes balizavam as discussões e proposições da Conaes: uma se instituía pela defesa de um instrumento único para todos os cursos; a outra, pela elaboração de um instrumento que atendesse as especificidades de cada curso.

A primeira ideia ganhou força no âmbito da Conaes e, em 2006, o governo apresentou o primeiro instrumento de avaliação de cursos de graduação,⁸⁴ aprovado pela Portaria MEC n. 563/2006. Tanto para cursos de graduação presencial quanto para os a distância, em suas diferentes modalidades, o referido instrumento contemplou dimensões e indicadores cujos resultados foram postos como subsídios aos processos regulatórios de RE e RERN desses cursos.

⁸⁴ De acordo com o texto de apresentação do documento intitulado *Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação* (2006), sua produção resultou de um trabalho coletivo envolvendo os diferentes órgãos de planejamento e operacionalização do Sinaes, quais sejam: Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), Diretoria de Estatística e Avaliação da Educação Superior (DAES) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Seu conteúdo foi orientado pelas Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos, os padrões de qualidade da educação superior e os princípios e diretrizes do Sinaes.

No documento intitulado “Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação” (MEC, 2006), mais uma vez, afirma-se a avaliação como referencial básico para os processos de regulação, ao mesmo tempo que se admite sua complementaridade e distinção. Nesses termos, está posto que

As ações de avaliação e regulação estão relacionadas e articulam-se dialeticamente, mas é imprescindível garantir a dimensão particular e as diferenças de cada uma delas, além de resgatar e assegurar interface do processo de regulação, com outros indicadores de avaliação, como o projeto pedagógico apresentado pela instituição, a sua vocação e inserção regional, entre outros. (MEC, 2006, p. 9).

O fetiche da necessária relação dialética dos processos de avaliação e regulação dos cursos de graduação produziu concepções e princípios da avaliação de curso no âmbito do Sinaes. Em outra passagem do referido documento, fica evidente a concepção de avaliação de curso, assumida como “avaliação da formação acadêmica e profissional, que se efetiva pela apreensão da qualidade do curso no contexto da realidade institucional” (MEC, 2006, p. 10).

Em virtude de a avaliação de curso ser tomada como atribuição de valor à formação acadêmica e profissional, formula-se a defesa de que ela seja um processo sistemático, ideologicamente comprometido, haja vista sua afirmação de não neutralidade, que valoriza a produção de informação com caráter quantitativo e qualitativo visando à análise de mérito do curso.

Com esse entendimento, presume-se que planos e projetos cujos conteúdos explicitam as intenções socioeducativas e pedagógicas da instituição, bem como as especificidades do curso – a exemplo do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e Projeto Pedagógico do Curso (PPC) – , sejam documentos necessários e pertinentes para análise da coerência entre o real e o desejado de um curso de graduação no Brasil.

Assim, sob o discurso da qualidade acadêmica como expressão da responsabilidade social da educação superior e a afirmação de que ela comporta múltiplos aspectos possíveis de induzir melhorias no desempenho dos cursos de graduação, o primeiro instrumento de avaliação de cursos no marco do Sinaes instituiu-se uma estrutura de matriz que, embora objeto de reformulações em anos posteriores, como veremos mais adiante, delineou uma lógica político-operacional para avaliação de cursos naquele contexto. Do mesmo modo, reafirmou a estrutura

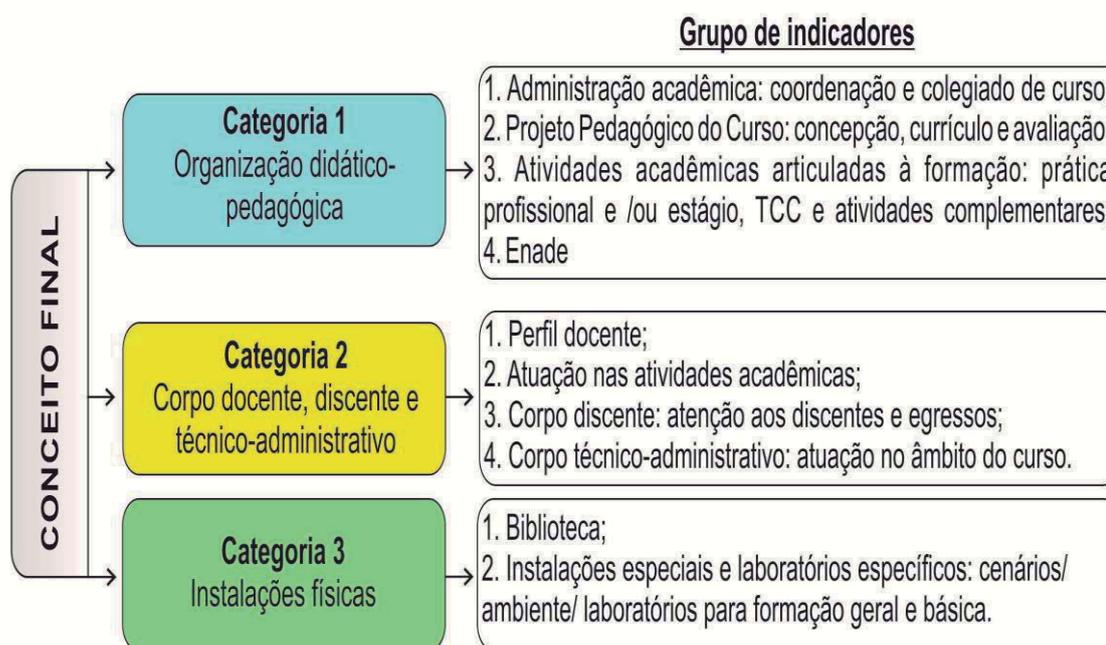
da avaliação de cursos cujos resultados dão subsídios aos processos de RE e renovação de reconhecimento, e trouxe orientações e recomendações para avaliação *in loco*, conforme prescrito na Resolução Inep n. 1/2005.

Por esse prisma, não se pode negar a relevância social do primeiro instrumento de avaliação de cursos de graduação no marco do Sinaes, porque acreditamos ser resultado de um balanço crítico e contextualizado para criar condições efetivas de operacionalizar os seus fundamentos teóricos.

Ademais, o delineamento desse instrumento representou o esforço coletivo de profissionais a serviço do Estado pela superação do modelo de avaliação de cursos no governo FHC. Sua aprovação, anterior à definição da sistemática nacional das funções de regulação, supervisão e avaliação, exemplifica disputas e tensões entre órgãos do Ministério da Educação na materialização do Sinaes, notadamente nas questões que remetem ao discurso da qualidade (ROTHEN; BARREYRO, 2006).

Para a avaliação dos cursos de graduação, cujo resultado subsidiará processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de curso, organizou-se uma matriz estruturada a partir de três grandes “categorias”: grupos de indicadores, indicadores e critérios – conforme figura 3, a seguir:

Figura 3 – Dimensões da avaliação das condições de ensino em 2006



Fonte: elaboração da autora a partir de informações do Inep (2006).

Formalmente consideradas “agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos do curso sobre os quais se emite juízo de valor e que, em seu conjunto, expressam sua totalidade” (BRASIL, MEC, 2006), tais categorias de avaliação possuem pesos diferenciados: (i) organização didático-pedagógica: peso 40; (ii) corpo docente, corpo discente e corpo técnico-administrativo: peso 35; (iii) instalações físicas: peso 25 – totalizando, pois, 100 pontos.

Essa lógica meritocrática é pontuada em cada grupo de indicadores. Só para exemplificar, na organização didático-pedagógica, categoria com maior peso, cada grupo possuía o mesmo peso (4,44). A exceção dessa lógica foi a categoria instalações físicas, uma vez que seu grupo de indicadores possuíam pesos diferenciados.

Sustentado pelo discurso de assegurar a oferta de cursos de graduação com qualidade acadêmica e compromisso social com o desenvolvimento do País, o primeiro instrumento de avaliação assume o formato de um *checklist* processado em nome da regulação. Com efeito, destaca-se entre outros aspectos que,

[...] para fins de regulação, é exigido o conceito 3, no mínimo, para aprovação; caso contrário, o curso ou a instituição deverá cumprir a diligência definida pela Comissão de Avaliação Externa, devidamente justificada, a ser atendida em até 180 dias (BRASIL, MEC, 2006, p. 14).

Na exigência do mínimo da qualidade para o RE e/ou renovação de reconhecimento de um curso de graduação, “as referências normativas que relacionam um resultado com outro resultado”, com afirma Figari (1993), acabam por reduzir a avaliação a um rol de elementos quantitativos e classificatórios expressos em um relatório, um forte inibidor de tentativas de autorregulação e correção dos rumos pelo protagonismo da instituição que oferta o curso.

Além disso, importa destacar que, embora nas orientações oficiais sobre a avaliação de cursos outras informações⁸⁵ sejam consideradas nos processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de curso para os avaliadores, o

⁸⁵ Para esses processos regulatórios, também devem ser considerados projeto de criação do curso e documentos que subsidiaram esse ato; relatórios parciais e finais do processo de autoavaliação produzidos pela IES referentes ao curso em avaliação; dados gerais e específicos do curso constantes do Censo da Educação Superior e do Cadastro de Docentes; dados sobre os resultados do Enade e do questionário socioeconômico dos estudantes, quando for o caso; relatório da Comissão de Acompanhamento do Protocolo de Compromisso, quando for o caso.

resultado fica condicionado a alguns aspectos, especialmente às condições de realização da avaliação *in loco*, à percepção dos avaliadores, sua formação para o desenvolvimento desse trabalho, bem como possíveis limitações na exposição desses dados no relatório.

Dois meses após a finalização do primeiro instrumento de avaliação de cursos de graduação, a aprovação do Decreto n. 5.773/2006,⁸⁶ que revogou o n. 3.86/2001, definiu a regulamentação oficial das funções regulatórias; tal conteúdo implicou reconfiguração da avaliação de cursos para fins de RE e/ou renovação de reconhecimento.

Uma importante contribuição sobre as razões que mobilizaram o Estado na produção desse decreto é apresentada por Rothem e Barreyro (2006, p. 741-742):

A sanção do Decreto-Ponte foi, por um lado, uma tentativa de diminuir a enorme quantidade de normas promulgadas por diversos órgãos do Ministério, desde 1997, concentrando os procedimentos num único ato legislativo; bem como, uma tentativa de resolução das contradições evidenciadas entre o Roteiro de Autoavaliação e o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições, ao determinara participação de cada uma das instâncias que, futuramente, interviriam na definição das diretrizes para construção de instrumentos de avaliação. Por outro lado, colocou um véu sobre quem é que define a qualidade, pois, como vimos acima, alguns meses antes do Decreto-Ponte, o Ministério da Educação já tinha aprovado os instrumentos da Avaliação Externa de Instituições e de Graduação.

Sobre a mesma questão, o então ministro Fernando Haddad (2007), na iminência da aprovação do referido decreto, faz a seguinte afirmação: “[...] o processo de avaliação precisa produzir resultados. Não basta apontarmos quais cursos e instituições são melhores ou piores. Os resultados da avaliação devem refletir-se na regulação.”

De certo modo, essas afirmações nos remetem à questão de que, historicamente, conforme exposição nos capítulos 1 e 2 da presente tese, o controle legal-burocrático da educação superior se fez por meio de normas gerais, com definições de responsabilidades, condições, procedimentos e efeitos dos atos regulatórios. Tal arquitetura buscava, na maioria dos casos, disfarçar as questões

⁸⁶Em novembro de 2008, no Seminário Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, Mesa 3 - O papel da avaliação para a regulação dos cursos e instituições do ensino superior, a então secretária de educação superior do MEC, Maria Paula Dallari Bucci, informou que o Decreto n. 5.773/2006 levou nove (9) meses para ser escrito, em um trabalho que demandou sete (7) diferentes versões. Entre elas, uma contou com a colaboração do setor privado, tendo parte significativa incorporada ao texto do decreto.

político-ideológicas inerentes à relação do Estado com a educação superior com o manto de aspectos técnicos e operacionais.

Nessa linha de argumentação do ministro, interessam ao Estado avaliador processos avaliativos como ferramentas regulatórias que induzam controle. Assim sendo, a avaliação advogada de autoconhecimento e tomada de decisão das instituições e seus cursos na perspectiva de autocorreção é negada, em prol da avaliação de regulação.

O Decreto n. 5.773/2006, primeira regulamentação no marco do Sinaes com ampla demarcação burocrática dos processos de avaliação e regulação, à semelhança dos que delinearam os atos regulatórios em décadas anteriores a 1990, adquire considerável importância nessa conjuntura sociopolítica porque demarca as fronteiras entre avaliar e regular, bem como distribui as competências e funções aos órgãos do governo vinculados a esses processos (NUNES, 2012; MENEGUEL; ROBL; SILVA, 2006).

Ademais, batizado como “decreto-ponte”,⁸⁷ a nosso ver, essa moldura legal a) reproduz elementos conceituais e ideológicos estruturantes do Sinaes de ordem técnica, procedimental e burocrática, no intuito de promover um roteiro orientado e fluxos contínuos das funções de regulação, supervisão e avaliação, em atendimento à pluralidade e diferenciação de demandas e expectativas para com a educação superior ante os propósitos do Sinaes e da lógica do capital; b) institui-se ao separar a avaliação da regulação pela compreensão, nos termos definido por Kells (2005), de que a regulação é um processo informado para sintonizar um sistema, instituição e curso com as expectativas do Estado por meio de avaliações.

Assim, o texto desse documento legal se faz estabelecendo em seu art. 1º que a avaliação é a única função realizada pelo Sinaes. A regulação e a supervisão são funções à parte desse sistema. Por essa razão, esse decreto⁸⁸ assume o compromisso de promover a passagem de uma função a outras. Ora, o uso do termo ‘ponte’ faz sentido, pois remete à ideia de “interligar ao mesmo nível pontos não acessíveis separadamente” (HOUAISS, 2005, p. 506).

⁸⁷ Termo atribuído pelo Ministério da Educação em razão de o conteúdo do Decreto n. 5.773/2006 abordar a avaliação articulada com a regulação.

⁸⁸ De acordo com a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), o Decreto n. 5.773/2006 antecipa alguns pontos da regulação do ensino superior previstos na terceira e última versão do anteprojeto da reforma universitária, engavetado desde julho de 2005 na Casa Civil, sem acordo, para ser submetido ao Congresso Nacional.

Mas isso não se faz sem contradições e conflitos, uma vez que a transição da avaliação como referencial básico para a regulação e a supervisão não requer um simples refinamento procedimental e de rotinas, mas também o ordenamento de competências e articulação dos órgãos diretamente integrantes do MEC e ou pertencentes a suas autarquias e órgãos vinculados.

Com efeito, esse ordenamento político-administrativo, ao enfatizar as três funções fundamentais ao cumprimento da lei do Sinaes, demanda um trabalho negociado, dialogado e integrado. Nesse movimento, Nunes (2012, p. 396) afirma que, com a edição do Decreto n. 5.773/2006, “em tese, a Conaes ficou enfraquecida e alijada ao processo deliberativo no Sinaes, pela concentração de poderes nas secretarias do MEC, em especial a SESu”. Tal definição sugere um desequilíbrio de forças entre as funções e competências dos órgãos avaliadores e reguladores. Na verdade, uma possibilidade de equilibrar essas fronteiras se faz por meio de um trabalho dialogado, negociado e articulado entre os diferentes órgãos.

O conteúdo desse decreto disciplina os processos de RE e RERN, conforme resumo de alguns artigos no quadro 18, a seguir:

Reconhecimento de cursos (RE)	Renovação de reconhecimento de cursos (RERN)
Art. 34. Condição necessária para a validação nacional dos diplomas.	
Art. 35. Pedido no prazo de pelo menos um ano do início do curso até metade do prazo de sua conclusão.	Art. 41. Ao final de cada ciclo avaliativo do Sinaes.
Art. 35, § 1º Taxa de avaliação <i>in loco</i> , projeto pedagógico do curso, relação dos docentes, disponibilidade do imóvel instruem os pedidos.	Art. 35, § 1º Taxa de avaliação <i>in loco</i> , projeto pedagógico do curso, relação dos docentes, disponibilidade do imóvel instruem os pedidos.
Art. 35, § 3º Considera-se o último calendário de avaliação do Sinaes.	-
Art. 36. Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia, o RE é submetido à manifestação dos respectivos órgãos.	-
Art. 37. Profissão regulamentada terá direito de manifestar-se a respeito dos resultados de RE do seu respectivo curso.	-
Art. 38. O deferimento do pedido de RE terá como referencial básico os processos de avaliação.	-

Quadro 18 – Conteúdo do Decreto n. 5.773/2006 sobre RE e RERN

Fonte: elaboração da autora a partir do Decreto n. 5.773/2006.

Do ponto de vista da avaliação, essa moldura legal lança luzes a respeito de uma questão que ganhará contornos mais definidos a partir da edição da Portaria MEC n. 40/2007, como veremos mais adiante: o tratamento diferenciado entre o RE e a RERN, notadamente ao incluir a RERN como parte integrante de um ciclo avaliativo. Quanto aos demais aspectos, determina que se materializem como ato integrado e concomitante, inclusive com os mesmos documentos requeridos no RE.

Em relação às especificidades do processo de RE, ato pelo qual o Estado confere a permanência de cursos no sistema de educação superior ofertados em instituições públicas e privadas, independentemente de sua organização acadêmica, é importante destacar a alteração no prazo para protocolo do pedido: deve ser entre a metade e 75% (setenta e cinco por cento) do prazo previsto para integralização de sua carga horária. Ademais, fora do ciclo avaliativo, o pedido de RE segue calendário definido pelo INEP.

Também é importante sublinhar a influência e participação de alguns órgãos de regulamentação profissional nos resultados da avaliação. Apesar de a lei destacar os cursos de Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia, essa prerrogativa se estende às demais profissões regulamentadas; inclusive, com as alterações do Decreto n. 6.303/2007 ao Decreto n. 5.773/2006, os cursos de licenciatura e normal superior podem ter o direito de manifestação por meio do Conselho Técnico-Científico da Educação Básica da Capes.

Com o suporte legal do Decreto n. 5.773/2006 para fazer o sistema andar, notadamente nas avaliações de instituições e cursos, segundo Franco (2012, p. 16), o INEP “tomou a dianteira de propor a criação de um banco único, que englobasse avaliadores de curso e avaliadores institucionais, mas que ao mesmo tempo normatizasse a relação dos avaliadores com o Sistema”. Em decorrência dessa necessidade operacional, “a Conaes se debruçou num profundo processo de discussão para a constituição dos critérios de composição desse banco”.

Nesse esforço, não cartesiano, de articulação de alguns órgãos em prol do entrelaçamento da avaliação com os processos regulatórios, bem como pela necessidade de garantir segurança e impessoalidade na escolha de profissionais para o desenvolvimento da avaliação externa, *in loco*, a Portaria MEC n. 1.027/2006 apresentou dois instrumentos: o Banco de Avaliadores (BASis) e a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA). Sua criação justificou-se pela

necessidade de ampliar a participação da comunidade acadêmica no acompanhamento dos processos de avaliação das instituições de educação superior e dos cursos de graduação.

Para a funcionalidade da avaliação, conectada automaticamente a regulação e supervisão, os instrumentos reafirmam a tendência histórica da existência de profissionais externos para o trabalho de levantamento de dados *in loco* nas instituições e cursos, ao mesmo tempo que busca superar a intervenção de grupos de interesses privados nas decisões do Estado para a totalidade da educação superior, a exemplo das experiências no contexto da ditadura militar.

No marco do Sinaes, o BASis, um cadastro nacional e único de avaliadores selecionados pelo Inep para a formação de comissões de avaliação *in loco*, renovado periodicamente conforme os ciclos avaliativos desse sistema, é uma alternativa para a democratização do trabalho avaliativo com legitimidade política e técnica.⁸⁹

Para o seu funcionamento, esse banco toma dez princípios⁹⁰ como norteadores do trabalho de profissionais, a partir de uma composição diversificada pela indicação de conselhos superiores, colegiados de cursos, entidades científicas ou educacionais cadastradas no Inep, bem como avaliadores inscritos.

Em se tratando da avaliação de cursos de graduação, a Portaria MEC n. 1.027/2006 estabeleceu condições específicas: (i) número de avaliadores por comissão depende da quantidade de habilitações em cada curso; (ii) a organização acadêmica da instituição ou curso avaliador define a origem institucional do avaliador. Ademais, está posto no art. 8º, § 1º que as comissões de avaliadores de cursos de graduação deverão priorizar a experiência profissional em ensino, pesquisa ou extensão e contar com pelo menos um avaliador da área do curso avaliado.

O segundo instrumento, a CTAA, além de participar do processo de seleção de profissionais para a composição do BASis, assume como compromisso nacional o acompanhamento de avaliação institucional externa e dos cursos de graduação,

⁸⁹ Com a publicação da Portaria n. 40/2010 a forma de composição do BASis sofre alteração.

⁹⁰ Conforme art. 2º, § 1º: (i)- legalidade; (ii) impessoalidade; (iii) moralidade; (iv) publicidade e transparência; (v) eficiência e economicidade; (vi) segurança jurídica; (vii) interesse público; (viii) melhoria da qualidade da educação superior; (ix) os compromissos, as responsabilidades sociais e a missão pública das instituições de educação superior; e (x) o respeito à identidade e à diversidade das instituições de educação superior e dos cursos superiores.

realizado por um grupo de profissionais representantes de órgãos e áreas de conhecimento da educação superior.⁹¹

Tais informações indicam que no marco do Sinaes, em nome da avaliação externa, parte da totalidade da avaliação da educação superior brasileira – o Inep, na condição de órgão executor da política de avaliação, a Conaes e a CTAA – empreender ações sistemáticas de refinamento desse processo para servir às necessidades regulatórias do Estado, como efeito do Decreto n. 5.773/2006 e seus desdobramentos normativos.

Diante do exposto, a produção política no primeiro mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva apresentou, em sua origem, perspectivas de reação ao conjunto de contributos e abordagens do Estado avaliador “na continuidade da expansão global capitalista das políticas de privatização e mercadorização da educação” (AFONSO, 2013, p. 268).

No entanto, é crescente a evidência de inflexão das propostas formativas da avaliação da educação superior em sua totalidade, a de cursos em particular, a favor de uma avaliação produtivista dos resultados, implicando a consolidação da “avaliação de regulação” em nome da qualidade dos cursos de graduação.

Para a instituição do discurso de qualidade, retórica compartilhada pelos participantes desta pesquisa, a diversidade de dispositivos legais publicados no período de 2004 a 2006 foi situando, no terreno das políticas avaliativas, com contradições, conflitos e dilemas conceitual-metodológicos, o foco da regulação, consolidada na produção política do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

3.2 Sinaes: avaliação de cursos de graduação para fins regulatórios no segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010)

No segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), orientado por um programa e governo sob o nome de “desenvolvimento com distribuição de renda

⁹¹ Órgãos representados: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP; Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – Conaes; Secretaria de Educação Superior – SESu; Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC; Secretaria de Educação a Distância – SEED. Áreas representadas: Ciências Humanas; Ciências Exatas e da Terra; Engenharia e Computação; Ciências Sociais Aplicadas; Ciências da Saúde; Letras, Linguística e Artes; Ciências Biológicas.

e educação de qualidade”, a questão da qualidade da educação superior é manifestada nos seguintes termos:

Aprofundar a ampliação do ensino superior de qualidade: continuidade do PROUNI, criação de novas universidades e de mais vagas nas Universidades Federais existentes; aprovação da Reforma Universitária, desenvolvimento de Plano Nacional de Pós-Graduação e do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES. (BRASIL, 2006, p. 4, 16).

Nesse extrato político-ideológico, o Sinaes aparece em duas perspectivas, a nosso ver, interdependentes: a primeira, pela finalidade de ampliação do ensino superior de qualidade por meio do programa em curso, a qual se converte na meta primordial desse sistema como instrumento de orientação e alicerce da expansão desse nível educacional; a segunda se manifesta pelo plano de desenvolvimento de um sistema que, em quatro anos de existência, se fez, na conjuntura de um Estado avaliador, pela multiplicidade de desafios, contradições e perspectivas.

Para alcançar esses objetivos entrecruzados, iniciativas importantes na conjuntura e estrutura do Sinaes foram desenvolvidas no sentido de ajustamento desses processos às diversidades e demandas sociopolíticas engendradas *para o e no* campo da educação superior brasileira.

No contexto desse segundo mandato, é forte a tendência dos processos avaliativos a serviço dos regulatórios, mobilizando polêmicos debates, focos de resistências e conformando interesses de grupos hegemônicos que ofertam, sob a orientação da lógica do capital, cursos de graduação. A condução da produção e prática desses processos fez com que a avaliação de cursos de graduação para fins de RE e ou RERN fosse reconfigurada estabelecendo-se novas práticas regulatórias, conforme alguns elementos expressos nos conteúdos das principais regulamentações constantes do quadro 19, a seguir.

Dispositivos legais	Ementa
Portaria Normativa n. 40/ 2007	Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (BASis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições.
Decreto n. 6.303/2007	Altera, entre outros decretos, o n. 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.
Portaria Normativa n. 4/2008	Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do Sinaes instaurado pela Portaria n. 1 de 2007.
Portaria n. 1.081/2008	Aprova o instrumento de avaliação para fins de renovação de reconhecimento dos cursos de graduação.
Portaria Normativa n. 12/2008	Institui o Índice Geral dos Cursos da Instituição de Educação Superior.
Portaria n. 2/2009	Aprova o instrumento de avaliação para reconhecimento de cursos de graduação – bacharelados e licenciaturas.
Portaria n. 808/2010	Aprova o instrumento de avaliação para reconhecimento de cursos de Pedagogia, no âmbito do Sinaes.
Resolução n. 1/2010	Normatiza o Núcleo Docente Estruturante e dá outras providências.

Quadro 19 – Dispositivos legais da avaliação e regulação da educação superior, 2007-2010

Fonte: elaboração da autora (2013).

Nesse conjunto, o conteúdo da Portaria n. 40/2007, republicada em 2010, ao tentar equacionar os desafios e as inconsistências na relação dos processos de avaliação a serviço da regulação, conforme doutrinação do Decreto n. 5.773/2006, traz alternativas operacionais do fluxo processual, notadamente da regulação nacional, provocando reação da comunidade acadêmica, especialmente quanto à inclusão de indicadores de qualidade.

Tratando da criação dos indicadores no marco do Sinaes, Weber (2010) explica que a necessidade para concluir o primeiro ciclo do Sinaes pressionou o MEC na direção de iniciativas que provocassem consequências concretas na avaliação institucional e de cursos em face dos processos de regulação e supervisão.

Ao elencar as motivações do Estado, notadamente do INEP, na criação dos indicadores, a referida autora anuncia que essa decisão está diretamente relacionada à difícil operacionalização no sentido de a avaliação se constituir referencial básico para a regulação. No discurso oficial, um índice que configure a situação de cursos de graduação é importante referencial para subsidiar o processo de regulação desses cursos.

A posição de Weber (2010) sobre a presença dos índices no marco do Sinaes, resultado dos desafios operacionais com os procedimentos de avaliação, é confirmada pelo depoimento do Verhine (2013), presidente da Conaes a partir de agosto de 2012:

Quando percebemos que era impossível visitar todos os cursos a cada três anos, a gente construiu uma série de medidas políticas, por exemplo, o CPC. Essa foi uma forma de identificar os cursos mais problemáticos para receber, obrigatoriamente, uma visita. Nesse caso, é melhor com ele do que sem ele. Mas eu não tenho dúvida que poderia ser melhor. Na medida em que a gente vai avançando e acumulando experiência, fazendo ajustes, pouco a pouco o processo de avaliação vai melhorando. (Presidente da CONAES, informação verbal, 2013).

Note-se a esse propósito que a configuração da avaliação de cursos é afetada pelo foco nos aspectos técnico-operacionais para movimentar a política de avaliação em um sistema de educação superior que, historicamente, se constitui caracterizado pela heterogeneidade e diversidade de instituições e seus cursos.

Por acreditar que a definição desses aspectos resulte de opções político-ideológicas, o Inep, com apoio da Conaes, passou a trabalhar com a ideia de que, diante da complexidade, é preciso instituir uma visão simplificadora da realidade.

Talvez por essa razão a análise de repúdio formulada por Dias Sobrinho (2008, p. 820) destaque o seguinte:

Durante sua vigência nos últimos 4 anos de difícil implantação, o SINAES estava consolidando um paradigma de avaliação que vai muito além de mera conformação a normas burocrático-legais e aos famigerados (pois geram fama) *rankings*.

Esse argumento é um anúncio de que a adoção de indicadores, em vez de contribuir para a superação das eventuais dificuldades no processo de constituição e realização do Sinaes, pode conter o cerne do esvaziamento dos sentidos de um sistema que, mesmo sendo alterado em muitos aspectos da sua essência, buscou, entre outras ações, distanciar-se de modelos burocrático-legais sem consequências formativas, a exemplo das experiências apresentadas no primeiro e segundo capítulos desta tese.

Ademais, Leite (2008, p. 839) afirma que “as reformas por dentro do Sinaes, sem consulta explícita a uma comunidade que o recebeu como projeto de Estado,

serviram para ativar as subjetividades capitalísticas”. Sob esse ponto de vista, as deliberações normativas no segundo mandato do governo Lula assumem uma das posições mais conservadoras e neoliberais sobre a finalidade da educação superior, sua concepção de qualidade e formas de assegurá-la: a adoção de indicadores.

Tal definição é coerente com a concepção economicista de qualidade, também chamada por Dias Sobrinho (2009) de ‘qualidade definida pelo mercado’, a qual emerge da ideia de que a educação superior tem como finalidade contribuir como o crescimento da economia por meio do preparo de estudantes para assumir funções no mercado de trabalho.

Nessa lógica instrumental e produtivista, as atividades nos cursos de graduação são orientadas para exclusiva profissionalização. Assim, motivam grupos do setor privado a conceberem a educação como uma “mercadoria” que precisa ser consumida de forma aligeirada para dar retorno imediato às necessidades econômicas, vão de encontro à concepção de que educação é um direito social, público, que possibilita, “em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens” (SAVIANI, 2009, p. 18).

Pela aparente preocupação com aspectos operacionais para simplificar, racionalizar e abreviar o trâmite dos processos relacionados à regulação, utilizando ao máximo as possibilidades oferecidas pela tecnologia da informação, a exemplo da criação do sistema e-MEC, em essência, a Portaria n. 40/2007 afirma a lógica neoliberal dos indicadores de qualidade em detrimento dos processos mais participativos da avaliação (DIAS SOBRINHO, 2008; GARCIA; ESPINDOLA; SORDI, 2011).

Sob essa lógica, os indicadores de qualidade são formalmente apresentados no art. 33-A como elementos de orientação do ciclo avaliativo. Eles possibilitam a geração de conceitos de avaliação de instituições e cursos superiores numa escala de cinco níveis, em que os níveis iguais ou superiores a 3 (três) indicam qualidade satisfatória. Ademais, conforme art. 33-B da Portaria n. 40/2007, são indicadores de qualidade, calculados pelo Inep, com base nos resultados do Enade e demais insumos constantes das bases do MEC:

- I - de cursos superiores: o Conceito Preliminar de Curso (CPC), instituído pela Portaria Normativa nº 4, de 05 de agosto de 2008;
- II - de instituições de educação superior: o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), instituído pela Portaria Normativa nº 12, de 05 de setembro de 2008;
- III - de desempenho de estudantes: o conceito obtido a partir dos resultados do Enade.

No discurso oficial, os indicadores são sinais que revelam aspectos de determinada realidade e que podem qualificar algo que, em seu conjunto, pode apresentar a qualidade da instituição e dos cursos de educação superior em relação a relevantes elementos de sua realidade.

Essa posição no marco do Sinaes aflora uma histórica polêmica de ordem político-ideológica sobre o uso dos indicadores no campo da educação, notadamente pela sua vinculação quanto ao significado da função social da educação superior, à finalidade da avaliação, às intenções e aos modos de regulação.

As divergências se instituem a partir dos interesses econômicos pela eficácia dos serviços públicos com a educação superior, orientados pelas visões economicistas, *versus* o interesse pluralista, também chamado por Cardoso (1991) de “acadêmico-crítica” da função social para esse nível educacional. Sobre a questão em foco, Dias Sobrinho (2009, p. 5) comenta:

Os governos aumentam os controles e os sistemas de “garantia de qualidade” e cada vez mais empregam indicadores objetivos de desempenho. Se a economia global aponta para uma “qualidade” genérica, internacionalmente comparável e compatível, então, as agências ou os organismos precisam operar com critérios e metodologias também globais e homologáveis, definidos por eles mesmos.

Nessa direção, a portaria n. 40/2007, art. 33 apresenta os indicadores de qualidade relacionados com o ciclo avaliativo que, exclusivamente, subsidiam os atos regulatórios de credenciamento e de renovação de reconhecimento. De acordo o referido artigo, § 1º,

Os atos de credenciamento de instituições, autorização e reconhecimento de cursos superiores são considerados atos de entrada no sistema e sujeitam-se a avaliação específica, não condicionada pelas normas que regem o ciclo avaliativo, salvo disposição expressa nesse sentido.

Considerando a presença dos indicadores no conteúdo dessa portaria, é importante destacar que sua adoção, seleção e efeitos não são atividades neutras. Nas palavras de Clímaco (2005), estão associadas “a um quadro de valores ou referências teóricas que condicionam e limitam o seu significado e utilidade”.

No arcabouço legal da Portaria n. 40/2007, inexistiu a definição conceitual acerca de qual perspectiva de indicadores foi apropriada pelo Estado para compor o sistema de informação sobre a qualidade dos cursos. Diferentes modelos de indicadores são desenvolvidos em vários países, entre eles, Portugal, geralmente filiados a perspectivas de eficácia dos sistemas educativos e à sua utilidade no contexto político do Estado avaliador.

Nessas condições, a inclusão de indicadores para cada eixo de avaliação do Sinaes, além de sintetizar a real condição dos cursos pelo fetiche da medição, da lógica quantitativista, criou condições legais específicas e diferenciadas para a concretização dos processos de RERN – dizemos isso mediante a possibilidade de utilização da nota do CPC dispensando a realização da avaliação *in loco*. Ademais, deixou a critério da IES requerer esse tipo de avaliação na hipótese de revisão do CPC.

A afirmação de Iguatemi Lucena (2008) quando Diretora da Avaliação da Educação Superior do INEP traduz bem o caráter político-ideológico da adoção dos índices e seus efeitos nas decisões de RERN de um curso. Segundo ela, dos cursos avaliados no Enade de 2007, houve 1.086 cursos com CPC 3; apenas 22 solicitaram avaliação *in loco*. Ainda, 386 cursos obtiveram CPC 4; apenas 5 requereram tal avaliação.

Diante desses dados, acreditamos que a adoção do CPC atendeu múltiplos interesses: do Estado, porque minimizou procedimentos e fluxos demandados pelos processos avaliativos de cursos;⁹² das IES, que tiveram sua “qualidade” reconhecida com o mínimo esperado; e do mercado, uma vez que os resultados tornam-se essenciais na dinâmica da educação superior na perspectiva de ‘quase mercado’, como afirma Afonso (1998).

No contexto de um Estado avaliador, a definição de indicadores que permitam confirmar a existência das condições de ensino nos cursos de graduação faz parte

⁹² Depois de calculado o Conceito Preliminar do Curso (CPC), obrigatoriamente, o Estado somente desenvolve avaliação *in loco* nos cursos que tiverem conceito preliminar 1 ou 2 e que não fazem Enade.

da lógica da performatividade, que promove valores neoliberais baseados na comparação entre cursos e induz à competição de mercado. Para tal propósito, os resultados passam a ser mais relevantes que os processos pedagógicos, uma vez que são pontos de referência em um sistema de informação (AFONSO, 1998; DIAS SOBRINHO, 2000, 2003).

No que se refere ao conteúdo da Portaria n. 6.303/2007, aprovada no mesmo dia da Portaria n. 40/2007, fez algumas alterações no texto do Decreto n. 5.773/2006, notadamente sobre a proposição do ciclo avaliativo. Prevê o recurso administrativo para revisão do conceito obtido na avaliação. Essa condição possibilita que, “nos processos de reconhecimento dos cursos de licenciatura e normal superior, o Conselho Técnico-Científico da Educação Básica, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, poderá se manifestar”, conforme art. 36, § 2º.

Sobre a fixação de prazos anunciada nesse decreto, Bucci (2008), na época Secretária de Educação da Educação Superior (SESu) do MEC, afirma que a definição do marco temporal dos atos regulatórios vinculados à atividade de avaliação, a exemplo do que funciona na Capes, possibilitou a existência de um calendário, permitindo às instituições, cursos e estudantes saberem o momento em que serão avaliados.

De fato, após esse disciplinamento, o Inep divulga o cronograma do Ciclo Sinaes, com previsão de avaliação *in loco* para renovação de reconhecimento de cursos e credenciamento, tomando como referência a data do Enade. Cursos do Enade 2007 tiveram avaliação *in loco* em 2008 e 2009; Enade 2008, avaliação *in loco* em 2009 e 2010; Enade 2008, avaliação *in loco* em 2010 e 2011.

A relevância desse cronograma está na possibilidade de as instituições tomarem conhecimento do período em que vão ter a presença do Estado na identificação de seus processos e ações. Essa transparência possibilita no interior das IES um controle mais sistemático do tempo, no sentido de organização de suas condições de funcionamento. A afirmação de Verhine (2013) serve para confirmação dessa ideia, uma vez que, para ele, “as instituições, sabendo que vão receber visita, conhecendo o instrumento, sabendo que vão ser avaliadas, se esforçam para evidentemente fazer o melhor possível porque sabem que vão receber visita”.

Em todos os aspectos, a definição de condições para a materialização de uma ação, nesse caso, da avaliação para fins regulatórios, é uma maneira de estabelecer sintonia entre os ideais proclamados pelo Estado e os de cada instituição. Com essas medidas, o Estado induz as instituições a materializarem o discurso da qualidade.

Em virtude da particularização do ciclo avaliativo, rotinas e instrumentos continuaram sendo aperfeiçoados. Evidenciou-se, nesse contexto, a produção pelo INEP, conforme as diretrizes da Conaes, de um instrumento específico para renovação de reconhecimento de cursos de graduação, na modalidade presencial ou a distância, o qual foi formalizado pela Portaria n. 1.081/2008. Logo, sua apresentação oficial se fez pela justificativa de que

[...] a avaliação como processo dinâmico, que exige mediação pedagógica permanente, impõe ao Ministério da Educação a responsabilidade de rever periodicamente os seus instrumentos e procedimentos de avaliação, de modo a ajustá-los aos diferentes contextos e situação que se apresentam no cenário da educação superior e torná-los elementos balizadores da qualidade que se deseja para a graduação. (MEC/CONAES/INEP, 2008, p. 2).

Em nome da qualidade dos cursos de graduação, o conteúdo dessa portaria celebra o início de outra etapa de revisão dos instrumentos de avaliação, com desdobramentos até o final do segundo mandato do governo Lula. A motivação para esse trabalho é apresentada por Franco (2013, p. 19): para esse autor, com a experiência acumulada na primeira revisão dos instrumentos na passagem de 2006 para 2007, constatou-se que as instituições e seus cursos se maquiavam para receberem as comissões de avaliação.

Qualquer instrumento que fica muito tempo em vigor dá margem a isso. Assim começou-se a buscar formas de evitar a maquiagem, de aumentar o peso do avaliador na decisão, e se cunhou um conceito muito importante, que foi o de “referencial mínimo de qualidade”. A ideia de que o conceito 3 tinha que estar muito bem estabelecido para que se possa dizer bem claro o que se vai considerar mínimo de qualidade. Não o mínimo dos mínimos, mas o mínimo da qualidade que se deseja.

Fundamentado no conceito referencial mínimo de qualidade, tal revisão trouxe acréscimos e manutenções. Assim, nesse instrumento específico para RERN, a expressão “categorias de avaliação” foi trocada por “dimensões de avaliação”, mas

manteve seus elementos (organização didático-pedagógica; corpo docente, discente e técnico-administrativo; e instalações físicas) e pesos (40, 35 e 25, respectivamente), ratificando a Portaria MEC n. 563/2006, já referida anteriormente. Os grupos de indicadores foram aperfeiçoados, incluindo-se elementos explicativos sobre o que se avalia, o que implica identificação mais precisa dos referenciais desejáveis na condição de um curso de graduação.

Em relação à organização didático-pedagógica, com dez indicadores, destaca-se a definição acerca de o que é imprescindível apreender no Projeto Pedagógico do Curso (CPC) proposto e seus modos de ação: sua coerência com as Diretrizes Curriculares Nacionais, planos de trabalho dos componentes curriculares, procedimentos metodológicos e demais atividades acadêmicas.

Nessa lógica, o Enade, contido no instrumento publicado pela Portaria MEC n. 563/2006, sem nenhum descritor de referência, é adotado pelo propósito de identificação de ações implementadas no curso em função dos seus resultados, conjuntamente com os processos de autoavaliação. Isso não significa redução do papel do Enade no processo de regulação dos cursos; apenas que a consideração de resultados, seja de avaliação interna ou externa, pode instituir estratégias de redirecionamento no curso.

Sobre a dimensão corpo docente, discente e técnico-administrativo, a preocupação com perfil e atuação foi consideravelmente ampliada, especialmente focando o corpo docente. Nesse caso, o detalhamento do que se avalia trouxe exigências complementares, como tempo de trabalho e produção de material didático ou científico. A dimensão instalações físicas, com sete indicadores, fez mais exigências em termos de biblioteca.

Do conjunto de dimensões, um aspecto curioso é que o Núcleo Docente Estruturante (NDE) – organização acadêmica a princípio pensada exclusivamente para os cursos de graduação em Direito e Medicina, pela Portaria n. 147/2007, para fins dos dispostos no art. 31, § 1º do Decreto n. 5.773/2006 – tem sua ideia ampliada para todos os cursos de graduação como conteúdo da dimensão corpo docente, discente e técnico-administrativo.

Somente pela Resolução n. 01/2010 o conceito de NDE foi normatizado para todos os cursos de graduação. Nesse documento, em seu art. 1º, o NDE é assumido como organização de “um grupo de docentes, com atribuições acadêmicas de

acompanhamento, atuante no processo de concepção, consolidação e contínua atualização do projeto pedagógico do curso”. Para o Estado, suas atribuições se instituem em nome da qualidade do curso de graduação, requerendo, entre outros aspectos, o zelo pelo cumprimento das Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação.⁹³

É forte no Parecer Conaes n. 4/2010 o propósito do NDE em relação à qualidade do curso de graduação. Nesse documento, as orientações se dão no sentido de que a criação desse núcleo contribuirá não apenas com o processo de concepção e implementação do PPC, mas com sua consolidação. Ademais, segundo essa comissão, “um bom curso de graduação tem alguns membros do seu corpo docente que ajudam a construir sua identidade e a evitar que os PPCs sejam uma peça meramente documental”. Nesse sentido, a Conaes defende que

O NDE deve ser considerado não como exigência ou requisito legal, mas como elemento diferenciador da qualidade do curso, no que diz respeito à interseção entre as dimensões do corpo docente e Projeto Pedagógico do Curso. Assim, esta Conaes entende que o NDE é um bom indicador da qualidade de um curso de graduação e um elemento de diferenciação quanto ao comprometimento da instituição com o bom padrão acadêmico. (Conaes, 2010, p. 01).

Apesar dessa justificativa, algumas críticas sobre a exigência e natureza acadêmica do NDE foram elaboradas por representações da educação superior mantida pela iniciativa privada. A principal argumentação instituída pela defesa de que o NDE como exigência universal para todos os cursos de graduação foi sendo instituído sem amparo legal. De acordo com Frauches (2010, p. 2), a comunidade acadêmica tomou conhecimento dessa decisão por meio de ofício-circular da DAES/INEP/MEC, com data anterior à Resolução n. 01/2010. Em sua compreensão, o NDE configura-se como

[...] um órgão acadêmico imposto pelo MEC às IES, ferindo, principalmente, a autonomia da universidade, assegurada pelo art. 207 da Constituição. Usa, ainda, a Portaria Ministerial nº 147/2007 como instrumento legal, confundindo “princípios de legalidade” com portaria ministerial, mero ato executivo para o cumprimento de lei.

⁹³ Conforme o art. 2º da Resolução n. 01/2010, as outras atribuições do NDE são I - contribuir para a consolidação do perfil profissional do egresso do curso; II - zelar pela integração curricular interdisciplinar entre as diferentes atividades de ensino constantes no currículo; III - indicar formas de incentivo ao desenvolvimento de linhas de pesquisa e extensão, oriundas de necessidades da graduação, de exigências do mercado de trabalho e afinadas com as políticas públicas relativas à área de conhecimento do curso.

Nesse cenário de contradições e divergências, ao cumprir a determinação da Conaes e do Inep, o Estado demanda para as instituições de educação superior a criação de organizações não tradicionais, a exemplo dos colegiados dos cursos, implicando revisão de suas práticas com a produção e prática do PPC, agregando profissionais pelo compromisso permanente com a materialização desse projeto.

Em essência, o Estado busca ratificar a exigência de um corpo docente com titulação acadêmica, obtida em programas de pós-graduação *stricto sensu*; também como forma de evitar a superioridade do regime de trabalho parcial, “horista”, tão comum nas IES privadas.

Essas condições são, nessa dinâmica produzida pelo Estado, indicadores de qualidade dos cursos. Dizemos isso porque, nesse instrumento, o NDE de um curso precisa organizar-se pelo referencial mínimo de qualidade, formulado nos seguintes termos: 60% dos professores que constituem o NDE devem possuir titulação acadêmica obtida em programas de pós-graduação *stricto sensu* e, destes, 50% devem têm título de doutor e 40% atuar ininterruptamente no curso desde o último ato regulatório.

Considerando que se trata de um instrumento de RERN que se aplica aos cursos que obtiveram conceito inferior a 3 no CPC ou aos que fazem questão da avaliação *in loco*, esse referencial mínimo de qualidade não abrange a maioria dos cursos de graduação.

Mesmo reconhecendo a importância do trabalho de um núcleo com natureza acadêmico-pedagógica, a nosso ver, o movimento em prol do NDE é mais um exemplo de que, na produção política e prática social do Sinaes, os órgãos estatais se esforçam no trabalho de transubstanciação dos propósitos e processos avaliativos em seletivo instrumento de regulação nacional.

Ainda que seja uma ação inovadora, o interesse do ato regulatório resume-se à sua existência e composição, já que seus processos, relações e efeitos como elemento de diferenciação quanto ao comprometimento da instituição com o bom padrão acadêmico não são apreendidos em uma visita aligeirada. Nesse caso, o discurso da Conaes de que o NDE não deve ser considerado uma exigência ou requisito legal fraqueja diante da prática social de RERN.

Ainda nas condições produzidas pelas múltiplas determinações da realidade econômica e social que se instalava no segundo mandato do governo Lula, após a produção do instrumento de avaliação para fins de RERN no âmbito do ciclo avaliativo, houve uma acentuada e crescente revisão de outros instrumentos, dos quais destacamos os para reconhecimento de cursos de graduação presencial, já que nesse contexto os cursos a distância ganharam instrumento próprio.

Em tal conjuntura, tornou-se uma necessidade político-operacional da avaliação de regulação a existência de um novo instrumento geral para a maioria dos cursos de graduação, modalidade bacharelado e licenciatura, como evidenciado na Portaria n. 02/2009, e de instrumentos diferenciados, a exemplo de para o curso de Pedagogia, caso da Portaria n. 808/2010 e outras.⁹⁴

O conteúdo do instrumento aprovado pela Portaria n. 02/2009, se comparado ao publicado pela Portaria MEC n. 563/2006, anteriormente apresentada, mantém três grandes agrupamentos com os mesmos pesos, agora sob a terminologia de 'dimensões', reforçando a tendência dessa etapa de revisão dos instrumentos. Em contraposição ao instrumento de 2006, a planificação desse ficou mais operacional com a redução dos indicadores.

Por outro lado, a valorização de critérios de natureza qualitativa e quantitativa articulados para a definição dos conceitos requer, no trabalho dos avaliadores, uma ação mais fundamentada, sistemática, que se faz formação específica e continuada desses profissionais para atuarem no processo de avaliação *in loco* pelas ações de apreender, analisar e formalizar os resultados.

Nesse instrumento, o que se apresenta como natureza quantitativa é a atribuição de conceitos de 1 a 5 para cada indicador, cuja resposta é delimitada pelos critérios de análise entendidos como qualitativos,⁹⁵ quais sejam: excelente –

⁹⁴ Portaria n. 1 de 5 de janeiro de 2009: Aprova o instrumento de Avaliação para reconhecimento de Cursos Superiores de Tecnologia do Sistema; Portaria n. 3 de 5 de janeiro de 2009: Aprova, em extrato, o instrumento de Avaliação para reconhecimento dos Cursos de Graduação em Direito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES; Portaria n. 505 de 3 de junho de 2009: Aprova, em extrato, o instrumento de Avaliação para Reconhecimento dos Cursos de Graduação de Medicina do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

⁹⁵ Para o Inep (2008), os indicadores de qualidade são traduzidos da seguinte forma: (i) excelente: qualifica um fenômeno ou uma situação como merecedora de notoriedade, distinção e excelência – numa escala percentual de 0 a 100, o conceito que se situa no nível pleno equivale ao patamar de qualidade máximo, ou seja, 100%; (ii) plena/plenamente/bom: fenômeno ou uma situação acima da média, merecedora de destaque, reconhecimento e importância, porém não de notoriedade e excelência – numa escala percentual de 0 a 100, o conceito que se situa no nível adequado atinge o mínimo de 75%; (iii) suficiente/ suficientemente: fenômeno ou uma situação como de nível satisfatório, ou seja, que ultrapassa o limite mínimo de aprovação – numa escala percentual de 0 a

conceito 5; plena/plenamente/bom – conceito 4; suficiente/ suficientemente – conceito 3; insuficiente/insuficientemente – conceito 2; não existe/não há – conceito 1.

O referido instrumento evidencia, como dizem Filho e Gamboa (2009), um falso conflito, à medida que posiciona conceito como quantidade e critérios de análise como qualidade. Em verdade, não existem oposições dualistas, dicotômicas, pois trata-se de partes indissociáveis de uma realidade. Ainda que o interesse seja técnico, de mensuração de uma realidade para fins de decisões regulatórias, é preciso superar esse dualismo qualidade-quantidade, inserindo num todo maior, que lhe dá sentido e significado.

Ainda que, nesse instrumento de avaliação, o avaliador minute um relato global da dimensão, o Inep recomenda coerência entre os conceitos atribuídos e o relato dos avaliadores. Nesse sentido, é importante ressaltar que, se no instrumento de 2006 enfatiza-se a importância do registro das forças e potencialidades do curso, como também de suas fragilidades, configurando-se um conjunto de recomendações, essa parte conclusiva e propositiva não está explícito no instrumento de 2008, em conformidade com o art. 15, § 6º do Decreto n. 5.773/2006.

No entanto, é evidente nesse instrumento a separação entre os requisitos de avaliação, que repercutem no cálculo do conceito avaliativo, e os de regulação, pelo fato de existir na parte “requisitos legais e normativos” a declaração de que esses “itens são essencialmente regulatórios”, como se os demais não servissem a essa finalidade. Assim, é preocupante a ideia de que um processo regulatório não possa, de alguma maneira, ser indutor de melhoria no desempenho dos cursos.

Tais questões exemplificam que, quando o Estado avaliador assume sua face reguladora das instituições e cursos, alguns aspectos essenciais em um processo de avaliação formativa, emancipatória, como o registro de informações, que possam induzir à autorregulação, são negados em decorrência do ‘quase mercado’ da educação superior brasileira.

100, o conceito que se situa no nível suficiente atinge o mínimo de 50%; (iv) insuficiente/insuficientemente: fenômeno ou uma situação como de nível inferior ao limite mínimo de aprovação – embora o fenômeno ou a situação não seja completamente destituído de mérito ou qualidade, o patamar atingido não é, entretanto, satisfatório – numa escala percentual de 0 a 100, o conceito que se situa no nível insuficiente atinge o mínimo de 25%; (v) não existe/não há: fenômeno ou uma situação como precários, destituídos ou quase destituídos de mérito ou qualidade – numa escala percentual de 0 a 100, o conceito fica aquém dos 25%.

Nesse movimento de produção do Sinaes e suas interfaces com os processos regulatórios, a existência de instrumentos específicos, notadamente para os cursos⁹⁶ de Medicina, Direito e Pedagogia, representou uma exceção, uma vez que a lógica de padronização dos instrumentos de coleta de dados sobre a realidade das instituições e cursos é característica do Estado avaliador.

Considerando a diversidade de áreas de conhecimento que dão origem aos cursos de graduação, suas modalidades, ênfases, desenho curricular, entre outros aspectos conceitual-metodológicos definidores de sua identidade, a existência de instrumentos específicos é essencial.

Em função dessa realidade, acreditamos que, no marco do Sinaes, a adoção de um figurino próprio não só vai ao encontro dos genuínos fundamentos desse sistema, como pode assegurar avaliação mais fidedigna, respeitando as peculiaridades expressas nas Diretrizes Curriculares Nacionais de cada curso.⁹⁷

A contraposição do Inep à lógica imperativa do Estado avaliador, sob a premissa estatal de assegurar a qualidade, em face da valorização da formação dos professores que atuam na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, foi o instrumento criado no ano de 2010. No entanto, teve vida curta, pouco mais de um ano de existência, uma vez que em 2011 foi revogado.

Esse fato coloca em dúvida o discurso do Estado, pois os argumentos que justificaram a criação do instrumento específico continuam tendo relevância social e, diante do novo instrumento, foram desconsiderados. Ademais, o movimento de produção do estatuto epistemológico da Pedagogia como área de conhecimento e suas implicações para a definição de um curso de formação profissional continuam provocado tensões em face da constituição de sua identidade.

Sobre esse instrumento de curta duração, importa destacar algumas questões que motivaram a sua criação, bem como a estrutura e o conteúdo formalizados na Portaria n. 808/2010. No ano de publicação desse dispositivo legal, a SESu/MEC divulgou duas ações sob o discurso de garantia de qualidade aos cursos de

⁹⁶ Esses três cursos tiveram instrumentos específicos para autorização e reconhecimento.

⁹⁷ A instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura, ocorreu pela Resolução CNP/CP n. 1 em 2006, definindo-o como lócus de formação inicial para o exercício da docência na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal, e em cursos de Educação Profissional na área de serviços e apoio escolar, bem como em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos.

Pedagogia: a primeira, iniciada em 2008, do processo de supervisão⁹⁸ de 49 (quarenta e nove) cursos de Pedagogia e 11 (onze) Normal Superiores, que obtiveram conceito inferior a 3 em uma escala que vai de 1 a 5 no Enade; a segunda medida foi a publicação de um instrumento específico de avaliação para os cursos de Pedagogia, com o objetivo de “valorizar a formação dos professores que atuam na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental”.

Nota-se que tais medidas simbolizam, no marco do Sinaes, que a qualidade de um curso de graduação é, com grande peso, materializada pelos resultados do Enade, notadamente quando se trata do curso exemplo da acelerada expansão na última década do século XX e primeiro do XXI. Pois, no caso do curso de Pedagogia, essa situação se torna mais complexa quando a questão da qualidade é colocada em dúvida pela sua crescente expansão por meio do setor privado.

Em razão desse cenário, apropriamo-nos da análise de Real (2008) para mostrar que a preocupação do Estado com o binômio qualidade-quantidade perpassa o processo de expansão, privatização e massificação da educação superior, enfatizado principalmente pela presença do setor privado na oferta dos cursos de graduação. Nesse caso, a avaliação de cursos, sobretudo focada na análise de resultados, é uma ação indispensável para o controle dessa realidade.

Sob esse ponto de vista, entendemos como um contramovimento a compreensão de que a qualidade não se resume aos dados de um exame nacional. As políticas institucionais, as concepções e práticas que mobilizam o desenvolvimento de um curso nas instituições para a construção da identidade do profissional pedagogo devem ser referências significativas no processo de apreensão da qualidade.

⁹⁸ Segundo dados da SESu/MEC (2010), após a realização de visitas *in loco* pela comissão de especialistas na área, as instituições firmaram termo de saneamento de deficiências, a partir do qual se comprometeram, em um prazo máximo de doze meses, a promover as melhorias necessárias para um ensino de qualidade. Durante esse prazo, os cursos que repetiram os resultados insatisfatórios no Enade de 2008 receberam medidas cautelares suspendendo novos ingressos, até que fosse verificado o cumprimento das medidas de saneamento. Dos 49 cursos de Pedagogia, dois tiveram abertura de processo administrativo para encerramento da oferta e um, processo para redução do número de vagas. Essas duas medidas representaram a redução de 280 vagas anuais de ingresso.

A elaboração de um instrumento próprio para o curso de Pedagogia não ficou isenta de uma histórica tensão: sua estrutura e seu conteúdo atendem intenções avaliativas ou são puramente regulatórios?

Nós precisávamos ter um instrumento independente da regulação, não que ele não seja construído conjuntamente com a secretaria de regulação, porque ela utiliza esse resultado, mas é muito definido que o marco regulatório é pra fim de regulação e o que a gente busca por meio do instrumento de avaliação é induzir à qualidade. Então fomos eliminando no instrumento de Pedagogia situações que eram regulatórias, que não induzem à qualidade: isso aqui tem que ter em todos os cursos, é obrigatório, isso não induz à qualidade. Então, com essa análise, a gente foi construindo o novo instrumento de cursos. Essa construção do novo instrumento trouxe algumas aprendizagens quando percebemos que nós tínhamos instrumento específico de pedagogia, um de medicina e um de direito e um para os demais cursos. Diante dessa situação a gente se perguntou: pra onde nós estávamos indo com esse processo? Com milhares de cursos diferentes nós teríamos que ter instrumentos para cada um? (Diretora de Avaliação da Educação Superior, Daes/Inep, informação verbal, 2013).

Pelo exposto, é possível inferir que uma produção aparentemente técnica mobiliza o debate político-ideológico sobre a finalidade de um instrumento, se para avaliação ou para regulação, reservando ao Estado a tomada de decisões concretas que permitam identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes.

Se para o Estado é imprescindível garantir a dimensão particular e as diferenças de cada processo, porque a dinâmica da avaliação não é exatamente a mesma dinâmica da regulação, requerendo-se diferentes indicadores, assegurar a sua interface é um desafio que se materializa, especialmente, na construção dos instrumentos. Nesse sentido, não se pode negar que os órgãos avaliadores e reguladores se empenharam nessa tarefa, ainda que os resultados sejam expressão mais de choque entre posições do que de consensos.

Pela análise do depoimento, percebe-se que, além de zonas de conflito inerentes a uma regulação híbrida fundamentada pelo Estado avaliador, a expansão dos cursos de graduação no governo de Luiz Inácio Lula da Silva fez o Estado declinar da lógica de instrumentos próprios em decorrência da evolução do número de cursos de graduação, conforme releva a tabela 7, apresentada a seguir.

Tabela 7 – Evolução do número de cursos de graduação no Brasil de 2004 a 2010

Ano	N. de cursos	Categoria Administrativa			
		Pública			Privada
		Federal	Estadual	Municipal	
2004	18.644	2.450	3.294	518	12.382
2005	20.407	2.449	3.171	571	14.216
2006	22.101	2.785	3.188	576	15.552
2007	23.488	3.030	2.943	623	16.892
2008	24.719	3.235	2.897	640	17.947
2009	28.671	4.647	3.245	736	20.043
2010	29.507	5.326	3.286	633	20.262

Fonte: dados do MEC/INEP (2014).

Diante desses dados, é importante destacar que, em âmbito nacional, sem distinção entre organização acadêmica e administrativa, o número de cursos de graduação no ano de 2010 representa um aumento de 58,3% com relação ao número existente em 2004. Nesse mesmo tempo, o aumento do número de cursos em instituições federais foi de 117,4% e de 63,6% em instituições privadas.

Se as instituições privadas tiveram um aumento ano após ano entre 2004 e 2008, a partir do ano de 2009 essa porcentagem começou a diminuir. Situação inversa ocorreu com os cursos nas instituições públicas, uma vez que vinha caindo ano após ano de 2004 a 2008 e começou a aumentar a partir de 2009. Tal situação demonstra que a decisão política do governo de Luiz Inácio Lula da Silva de democratização do acesso à educação superior⁹⁹ também se deu pela expansão das instituições públicas federais.

Em vista dessa evolução, a real necessidade de RE e, posteriormente, de RERN, tanto para cursos de instituições públicas como privadas, demanda do Estado a ampliação de sua capacidade técnico-operacional, inclusive jurídica, pelo trabalho de supervisão que serve para legitimar as condições de ensino dos cursos sob o discurso da qualidade.

Diante de tal desafio, no final do segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, optou-se pelo retorno à lógica do instrumento único, balizador das condições de ensino dos cursos, com a justificativa de que o “instrumento de ACG¹⁰⁰

⁹⁹ Nesse governo, a democratização do acesso à educação superior também foi assumida pela criação e implementação do Programa Universidade para Todos (ProUni).

¹⁰⁰ O novo instrumento foi formalizado em 2012, no governo Dilma Rousseff, com o intuito de subsidiar os autorizativos de cursos: autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento

privilegia a concepção de que a educação sempre se inscreve sobre um texto já existente e não sobre páginas em branco, nas condições colocadas por um determinado tempo e espaço e não no vazio social” (BRASIL, 2010).

Nesse movimento de rupturas e continuidades inerentes à constituição histórica dos processos de avaliação e de regulação nacional da educação superior brasileira, e considerando a força com que a política regulatória é assumida no segundo mandato desse governo, nesse final da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, os fundamentos teórico-metodológicos para a criação de um órgão centralizador das funções de regulação e supervisão da educação superior foram lançados, embora ele só tenha sido formalizado no início do governo de Dilma Rousseff (2011-2014).

Criada pelo Decreto n. 7.480, de 17 de abril de 2011, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) não só absorveu as competências que antes eram da SESu, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) e da extinta Secretaria de Educação a Distância (Seed) do Ministério da Educação, como ratificou a necessidade histórica de o Estado criar estruturas específicas para tratar de atos regulatórios, perspectivando a uniformização do sistema, como podemos identificar no depoimento da Coordenadora geral de Autorização e Reconhecimento de cursos em Educação Superior, Seres/MEC (informação verbal, 2014):

Quando a Seres foi criada, a gente passou por um grande momento de mapeamento de todos os processos, de todos os padrões decisórios, de todos os procedimentos que as diferentes secretarias adotavam. A gente está uniformizando. Existia também uma grande lacuna em alguns atos, alguns elementos que não estavam plenamente regulamentados pelas secretarias. Também estamos fazendo isso, detalhando para que as ações fiquem mais claras, acho que a gente tem conseguido, principalmente nos padrões decisórios [...] Então a gente não fica à mercê de pressões internas e nem de externas, dúvidas e nada disso, por que todo mundo já sabe que as decisões são uniformes.

A afirmação da coordenadora traduz bem o desafio de centralização da política regulatória em um contexto, até então, de ações fragmentadas em diferentes órgãos do Estado. A nosso ver, nesse contexto de governança com fundamento na avaliação de instituições e cursos de graduação, a determinação de regras comuns

– nos graus de tecnólogo, de licenciatura e de bacharelado para a modalidade presencial e a distância, de acordo com o art. 1º da Portaria Normativa 40/2007, consolidada em 29 de dezembro de 2010.

para identificação de padrões, decisões implica sua legitimação pela racionalidade, ao mesmo tempo que refina os padrões de ajustamento das instituições e seus cursos aos propósitos do Estado. Ademais, a criação de um órgão dessa natureza e finalidade política, além de ilustrar o fortalecimento da regulação nacional no marco do Sinaes, demarca os limites de atuação quanto à avaliação como referencial básico para a regulação e a supervisão.

Ainda tratando de questões que configuram o fechamento de um ciclo da gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, dados levantados junto ao Inep confirmam o movimento de produção da avaliação de regulação destinada aos atos de autorização e RE de cursos de graduação, conforme gráfico 2, a seguir.

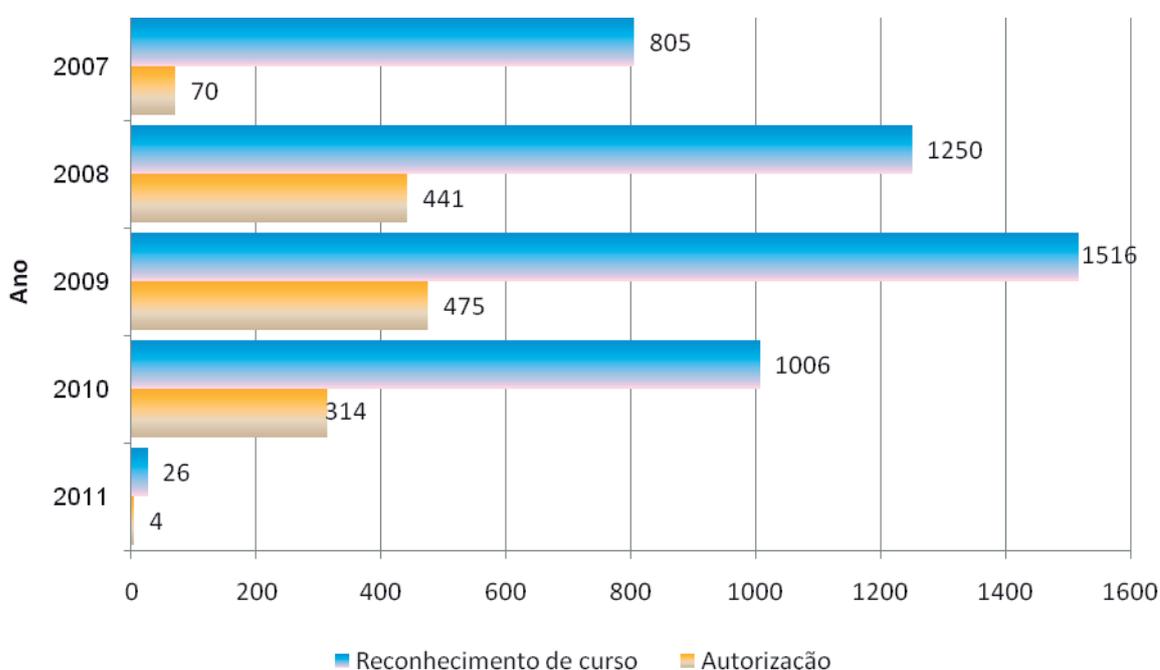


Gráfico 2 – Número de avaliações de cursos para autorização e reconhecimento por ano de protocolo

Fonte: Inep (2012).

Os dados do gráfico 2 mostram o volume da avaliação regulatória desenvolvida pelo Inep no período de 2007 a 2011, em atendimento à política regulatória de entrada no sistema federal da educação por meio de processos de autorização e reconhecimento de cursos de graduação. Tais dados permitem algumas considerações: (i) a maior demanda desse tipo de avaliação é para fins de RE, com significativo aumento entre os anos de 2007 e 2011,

evidenciando a tendências de uma política expansionista sob a égide do pleno poder do Decreto n. 5.773/2006, bem como do referencial mínimo de qualidade; (ii) há existência de certo equilíbrio nas avaliações para fins de autorização, especialmente entre os anos de 2008 e 2010. Ademais, considerando que a orientação da expansão de oferta da educação superior é uma das finalidades do Sinaes, supomos que esses dados sejam representativos dessa finalidade.

É tomando como referência a produção político-ideológica da avaliação regulatória para fins de RE de cursos de graduação no marco do Sinaes que analisaremos, pela realidade de alguns cursos de Pedagogia, como se materializa essa política e suas possíveis implicações na configuração do discurso de qualidade de um curso de graduação.

CAPÍTULO 4 – AVALIAÇÃO DE REGULAÇÃO PARA FINS DE RECONHECIMENTO EM CURSOS DE PEDAGOGIA OFERTADOS EM SALVADOR, BAHIA

No capítulo anterior, buscamos analisar a produção política e a prática social dos processos de avaliação no marco do Sinaes durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em seus dois mandatos, respectivamente 2003-2006 e 2007-2010, que configuraram a avaliação de regulação. Sob essa perspectiva, disseminaram-se, por meio de conjunto de dispositivos legais, as condições político-ideológicas desejáveis para o Estado impulsionar a transformação da avaliação como referencial básico para a regulação estatal.

Na conjuntura desse governo, a tentativa de superação de valores e compromissos inerentes à avaliação de regulação no Brasil produziu-se pela sucessão de ideias historicamente construídas e situadas e, ainda, por referências autorais que, entre outros aspectos, orquestram o discurso da melhoria da qualidade da educação superior e a orientação da expansão de sua oferta.

Na totalidade desses processos múltiplos, conflituosos e contraditórios, a avaliação de regulação para fins de RE foi mobilizada por modelos teóricos e normativos definidos no âmbito do Estado, tornando-se mais complexa no contexto de cursos de graduação pela possibilidade de convergência de interesses em nome do discurso da qualidade.

Com a compreensão de que esses processos precisam ser considerados nas situações concretas em que se desenvolve, a partir deste momento, apresentaremos a avaliação de regulação no contexto de cursos de Pedagogia que vivenciaram o RE na gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, as dinâmicas da avaliação *in loco*, os resultados e efeitos de um discurso da qualidade.

4.1 Organização do curso de Pedagogia para a avaliação *in loco*: tempos e expectativas

Na totalidade dos cursos de Pedagogia que vivenciaram o processo de identificação das condições de ensino para fins de RE pelo Estado, a emergência

desse processo moveu o trabalho de sua organização para ser formalmente apresentado ao Estado. Nessa direção, os dispositivos legais produzidos no segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), pelo Inep com validação da Conaes, ao anunciarem a função sociopolítica da avaliação de regulação, proporcionaram os conteúdos dos processos de organização. Do total de seis coordenadores, três se posicionaram afirmando que:

A documentação disponibilizada pelo Inep serviu para a gente verificar se a nossa documentação estava de acordo com as solicitações, as atas, as cadernetas dos professores, ou seja, checar se a documentação estava atualizada. (C1, informação verbal, 2013).

Eles mandaram por e-mail as orientações para a organização do curso a ser apresentado à comissão. Além disso, a gente tomou como base as Diretrizes do curso e a própria Portaria que publica o instrumento de avaliação, com as exigências em cada dimensão para o reconhecimento do curso. Esses documentos são importantes porque trazem indicadores, mas não são suficientes para orientar a IES para passar pela avaliação *in loco*. Por exemplo, a gente não sabe se o material que eles querem é todo impresso, se pode ser digitalizado, se pode ser um vídeo, se tem que ter assinatura, se tem que ser original, se tem que ser cópia. Eles não trazem informações que dizem o que eles querem realmente avaliar. (C3, informação verbal, 2012).

Eles têm bastante informação que ajudam na arrumação do curso para receber a visita. Na questão da área de atuação dos profissionais, quantos mestres, quantos doutores, o que a estrutura física precisa dispor. Eu acho que tem até a mais do que a menos, eu enxugaria até um pouco, pois tem hora que eu acho que eles se repetem bastante. (C5, informação verbal, 2012).

A confirmação de que dados gerais contidas nos dispositivos legais e complementares disponibilizadas pelo Inep foram importantes para a organização dos cursos, tanto em termos documentais como em relação às especificidade das dimensões, demonstra, de um modo geral, que em um processo de regulação nacional o caráter público da regulamentação, além de coerente com um princípio de transparência política e técnica, distingue-se como uma espécie de mecanismo de informação a serviço das instituições e seus cursos para a “arrumação” em conformidade com as regras e os procedimentos proclamados pelo Estado.

Nessa lógica, a “arrumação”, conforme anúncio de C5, assume o sentido de pôr em alteração, no âmbito do curso no seu contexto institucional, um conjunto de informações, métodos e práticas político-administrativas, acadêmicas e pedagógicas

a favor, integral e/ou parcialmente, do modelo oficial das condições de ensino requerido pelo Estado.

Por meio desse mecanismo, o Estado consegue direcionar um trabalho que em essência é imperativo, por uma ação negociada sob uma perspectiva sincrônica. Assim, sob uma sistemática e intencionalidade anunciada, produz a necessidade de induzir transformações das condições reais em situações ideais de ensino, numa lógica temporal, pontual e assistemática.

A contradição evidenciada no posicionamento das coordenadoras, ao descreverem o processo, evidencia que existe no âmbito desses cursos uma grande preocupação em atender integralmente a expectativa do Estado quanto aos procedimentos do trabalho de avaliação *in loco*. A divergência sobre o substrato da produção normativa com essa finalidade, ora percebida com limitações, ora com dilatações, conforme afirmação de C3 e C5, anuncia a influência dos dispositivos legais no trabalho de ajustamento da instituição à lógica do Estado, subsidiando a tomada de decisão no processo de RE.

De acordo com Barroso (2006), esse trabalho é coerente com a política de processo de regulação nacional, uma vez que diversos arranjos são definidos, promovidos ou autorizados pelo Estado para o anúncio social das intenções declaradas, cujo objetivo é influenciar os atores sociais a agirem, em seus contextos específicos, em consonância com as normas.

Nessa perspectiva sincrônica, se o Estado possui o papel de maestria, à medida que fornece os elementos desejados para as instituições se organizarem na tentativa de correção de suas fragilidades e diferenças, os profissionais responsáveis pelos cursos assumem o propósito de evitar situações imprevisíveis e não aspiradas durante o trabalho de avaliação *in loco*, conforme depoimento de quatro coordenadores:

É preciso arrumar o curso, por isso a gente começou essas atividades depois que a instituição fez o pedido de reconhecimento¹⁰¹. Como são muitos documentos e ações para apresentar aos avaliadores não dá para postergar. (C6, informação verbal, 2013).

¹⁰¹ Os documentos que instruíam o pedido de reconhecimento de um curso de graduação, definidos no Decreto n. 5.773/2006, eram estes: comprovante de recolhimento da taxa de avaliação *in loco*; projeto pedagógico do curso, incluindo n. de alunos, turnos e demais elementos acadêmicos pertinentes; relação dos docentes constantes no cadastro nacional; e comprovante de disponibilidade do imóvel. Em 2013, essas exigências foram revogadas pelo Decreto n. 8.142, de 21 de novembro.

A gente já aprontava todo um material para receber a comissão. Porque são dois dias que os avaliadores ficam na IES. Então, se a gente não arrumar os documentos, dificulta muito o trabalho da comissão. Eu acho que a gente tem que facilitar o acesso aos documentos para agilizar essa avaliação. (C5, informação verbal, 2012).

Organizar enquanto mostra para apresentar a comissão não tivemos problemas. Aqui, particularmente, a nossa diretoria pede, todo o semestre, que a gente faça um memorial do curso. Então a gente já organiza toda nossa vida acadêmica ao longo do semestre dentro dos indicadores do MEC. Então, quando a gente precisa, todas as informações estão organizadas e assim fica bem mais fácil. Entendeu? Material de TCC, tudo que a gente precisa, então esse memorial ajuda muito a gente a organizar para o reconhecimento. (C3, informação verbal, 2012).

Por mais que a gente tenha a preocupação em arquivar documentos, construir a memória do curso desde o início do seu funcionamento, quando chega perto do reconhecimento sempre tem alguma coisa para acomodar, ajeitar. (C2, informação verbal, 2012).

Alguns dados dos depoimentos indicam que o foco do trabalho de organização dos cursos de Pedagogia, em atendimento aos propósitos declarados pelo Estado, implica tempo, notadamente dos profissionais que coordenam o curso. No entanto, tal entendimento revela que essa preparação é peculiar à política administrativa instituída pelos valores e modos de ação de cada instituição.

Assim, esse processo organizacional mostra-se como uma realidade concreta, que envolve sobremaneira a coordenação do curso e outros atores institucionais, como sugere o termo “a gente”, em um tempo determinado que pode perpassar o desenvolvimento do curso, ora como uma política institucional, ora como ato exclusivamente preparatório para a realização da avaliação *in loco*.

Independentemente do tempo e de como essa organização é assumida no âmbito dos cursos, ambos se aproximam pela necessidade e desejo produzidos em função do processo de validação nacional das condições de ensino dos cursos de Pedagogia. Em prol do resultado do RE dos cursos, a partir dos padrões de qualidade definidos pelo Estado, a instituição justifica para a sua comunidade a mobilidade das ações requeridas para o trabalho de “organização dos cursos”.

Os dados apontam que existe em uma ou outra forma de gestão a relação de exterioridade. A apreensão institucional pelas consequências do olhar externo, em razão de um modelo único de cursos de graduação e de avaliação, faz submeter seus projetos e ações que poderiam ser de interesse interno a um segundo plano no trabalho institucional, pela simples razão de priorizar as exigências pragmáticas para fins de regulação nacional. Nessa relação de exterioridade, tal situação pode

funcionar como um mecanismo de enfraquecimento e/ou negação de políticas e práticas pautadas em valores internos à comunidade acadêmica, notadamente na dimensão pedagógica, educativa do curso.

Ademais, a produção da necessidade de organização pode levar em conta o marco temporal instituído pelo Estado para avaliar o cumprimento do PPC apresentado para fins de autorização, uma vez que a instituição pode protocolar o pedido de reconhecimento do curso no período entre 50% e 75% da integralização curricular de sua carga horária. Quanto à RERN, o requerimento dar-se-á ao final de cada ciclo avaliativo do Sinaes, a cada três anos, conforme Decreto n. 5.773/2006, com redação dada pelo Decreto n. 6.303/2007.

Diante das condições oficiais e do anúncio das coordenadoras sobre a importância de “arrumação dos cursos”, entendemos que os processos de gestão do trabalho administrativo-pedagógico devem ocorrer independentes do olhar externo do Estado, como um trabalho inerente à produção das condições de ensino e formação dos estudantes na trajetória dos cursos de graduação.

Do ponto de vista institucional, o tempo de implementação de um curso de graduação é tão emblemático que, segundo as coordenadoras entrevistadas, todas as instituições participantes solicitaram o processo de RE no tempo máximo. Considerando que os seis cursos de Pedagogia participantes da pesquisa definiram um tempo de 3.200 para integralização curricular, o pedido de RE ocorreu em torno das 2.400 horas.

Assim, é possível afirmar que a necessidade de organização desses cursos, em função do processo de RE, parece ter produzido um consenso em torno do tempo desejável para as instituições protocolarem o pedido do RE, nesse caso nunca antes dos 75%, conforme Decreto n. 5.773/2006 e Portaria n. 40/2007, republicada em 2010.

Se para a instituição existe a necessidade de organização dos cursos para acolher os procedimentos avaliativos do Estado, isso se faz em tempo que também é um recurso administrativo inerente à sistemática dos atos regulatórios do próprio Estado. Logo, para concretizar a avaliação de regulação pelas condições de ensino dos cursos, o tempo é uma variável que aproxima o Estado e as instituições em função dessa sistemática.

Considerando que o tempo é constituído por contradições e múltiplas congruências, como afirma Ianni (1994, p. 73), é, também, “uma criação social, um produto da atividade humana, uma invenção cultural”, que nas tramas da vida social assume diferentes formas, todas relacionadas às atividades dos indivíduos e coletividades, aos movimentos da história. A partir dessa abordagem conceitual, o tempo no fluxo da regulação nacional é linear e se investe de uma razão instrumental e técnica, racionalizando o caminho que articula os interesses das instituições e do Estado em prol do RE dos cursos.

Nessa condição, o tempo se mostra como uma variável convergente na congregação de interesses comuns entre o Estado e as instituições, pois ambos participam, ainda que em espaços diferentes, da trajetória de produção das decisões regulatórias, materializada por um fluxo de ações entre a fase inicial e a conclusiva (publicação do resultado do ato autorizativo e/ou despacho de indeferimento), como podemos observar na figura 4 a seguir:

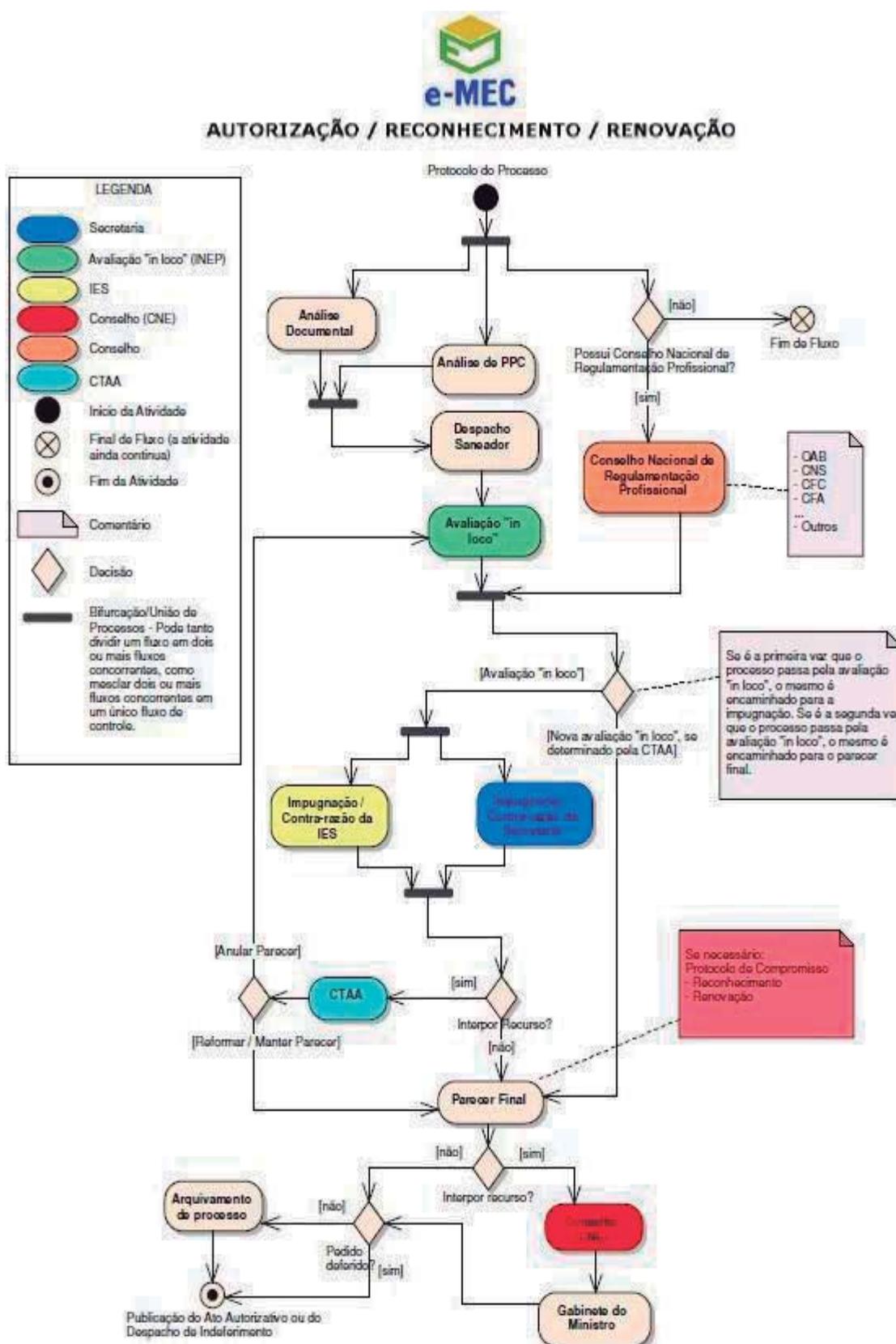


Figura 4 – Fluxo do processo regulatório no marco do Sinaes
Fonte: e-MEC (2013).

Nessa lógica de racionalização não homogênea, mas articulada numa hierarquia de ações, o protocolo do processo autorizativo no sistema e-MEC (2007) dispara a dinâmica do fluxo regulatório. Do ponto de vista operacional e linear, esse trâmite segue rotinas demarcadas, com ações específicas no âmbito dos órgãos do Estado e da instituição, contemplando um conjunto de fases com distintas naturezas e dinâmicas.

Com esse fluxo, o movimento se faz pelo encadeamento de ações a partir de algumas atividades, a exemplo de análises de documentos, despachos, impugnações, recursos, entre outros. Em tal dinâmica, o tempo pode revelar-se múltiplo e contraditório, progressivo e regressivo, uma vez que, na conjuntura das IES e do Estado, o jogo das forças regulatórias em prol da decisão de RE e ou RERN pode provocar tanto a celeridade como a morosidade, notadamente pela dimensão quantitativa do sistema de educação superior brasileira.

No largo desse tempo, a avaliação *in loco* – uma das fases constitutivas e constituintes dessa dinâmica, por representar, como afirma Nunes (2012), a ligação umbilical da avaliação à regulação nacional no marco do Sinaes, configurando-se em avaliação de regulação – assume relevante papel na relação do Estado com as instituições e seus cursos de graduação. Isso explica o esforço expandido e ou pontual das instituições em empreender o declarado trabalho de “arrumação dos cursos”, vez que sua dinâmica e resultados trazem implicações para o ato regulatório.

Dada a estrutura da figura 5, existe a demarcação literal de duas etapas interdependentes de suas dinâmicas estabelecendo tempos específicos, os quais podem submeter os cursos a uma experiência de RE de curta ou longa duração entre a fase inicial e a conclusiva do processo regulatório. A primeira etapa opera-se desde o protocolo do processo de RE e ou RERN até avaliação *in loco* no âmbito do INEP. Nesse caso, a confirmação, por parte da SESu, do cumprimento dos itens da base legal formalizados nos documentos apresentados para o ato regulatório institui o despacho saneador que permite o início do processo de avaliação *in loco*. A segunda etapa equivale às ações consequentes do processo e resultados da avaliação *in loco*, materializadas pelas múltiplas possibilidades de impugnações, contrarrazões da IES e da secretaria, manutenção e/ou anulação de pareceres,

entre outras ações que encaminham a publicação do ato autorizativo ou do despacho de indeferimento.

Nesta última fase, precisamos reconhecer, no âmbito da historicidade da regulação nacional produzida no Brasil, a participação da CTAA e do CNE como instâncias de acolhimento e análise das divergências no processo de controle do Estado, sendo suas ações representativas de avanços democráticos na relação do Estado com instituições de educação superior. Ademais, a contestação dos resultados em diferentes fases fortalece a legitimidade política e técnica da avaliação de regulação.

Dada essa configuração, a avaliação *in loco* está estrategicamente localizada para concretizar o interesse político-ideológico expresso na Lei n. 10.861\2004 e em seus desdobramentos legais, qual seja: de referencial básico para a regulação para o processo de RE e, em alguns casos, de RERN. Em tal processo, ainda que não se equivalham como espelho, porque guardam especificidades, essa avaliação e a regulação nacional dos cursos de graduação estão, literalmente, imbricadas.

Pela natureza da burocracia do Estado nos processos de regulação nacional, cabe ao INEP a responsabilidade pela avaliação *in loco*. No âmbito desse órgão, sua concretização implica algumas demandas, como comprovam os depoimentos a seguir:

Analisar os processos que vêm da secretaria, abrir os procedimentos da avaliação *in loco*, pagamento da taxa complementar, abertura de formulário eletrônico, assistências à instituição em todas essas fases, depois tem a designação dos avaliadores, que ela é automática, depois o fechamento do relatório, retorno para a secretaria. (Coordenadora Geral de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Ensino Superior, Daes/Inep, informação verbal, 2013).

O Inep organiza as comissões, recebe os relatórios, treina os avaliadores. O Inep tem mais contato com o avaliador, o avaliador tem comunicação com o INEP. Não tem comunicação com a Conaes. Assim, o INEP assume esse trabalho. A Conaes é uma comissão que serve mais para acompanhar, discutir, refletir e pensar em diretrizes gerais. (Presidente da Conaes, informação verbal, 2013).

Alguns dados desses depoimentos evidenciam que, nesse fluxo regulatório, a racionalidade instituída pelas regras do Estado em prol da totalidade do processo regulatório tem dinâmica e tempos próprios para a produção dos resultados que subsidiaram a regulação nacional. Em consequência, a participação do INEP com a concretização da avaliação *in loco* se faz em diferentes possibilidades temporais.

Nos dados do relatório de avaliação, é possível apreendermos o tempo de início do processo e o do final da avaliação *in loco*, conforme dados apresentados no quadro 20, a seguir:

Cursos	Organização acadêmica / administrativa da IES	Ano de protocolo no e-MEC	Inep	
			Data da formação da comissão avaliadora	Período da avaliação <i>in loco</i>
01	Faculdade / privada	2007	Julho/2010	Novembro/2010
02	Faculdade / privada	2008	Setembro/2010	Novembro/2010
03	Faculdade / privada	2009	Novembro/2010	Abril/2011
04	Faculdade / privada	2009	Janeiro/2011	Mai /2011
05	Faculdade / privada	2010	Julho/2011	Novembro/2011
06	Faculdade / privada	2010	Setembro/2010	Outubro/2010

Quadro 20 – Tempo de início do processo e do final da avaliação *in loco* nos cursos pesquisados

Fonte: elaboração da autora com dados do relatório de avaliação do Inep, 2014.

Com base nesses dados, é possível afirmar que, entre o ano de protocolo e a gestão desse processo no âmbito do Inep, inexistente simetria temporal. Cursos que formalizaram o pedido de RE em anos alternados (2007, 2008, 2009, 2010) tiveram em comum o ano de 2010 como referência da formação da comissão avaliadora. A tramitação em diferentes prazos é indicativo de um trabalho em tempo desigual, contraditório, mas, sobretudo, de lugares e atores sociais envolvidos historicamente na prática social da regulação nacional.

No âmbito do Inep, o tempo de tramitação do processo de avaliação regulatória pode ser apreendido na relação entre a data de formação da comissão avaliadora e o período da avaliação *in loco*. Como produto da atividade humana, desenhada ou redesenhada conforme a necessidade, as demandas do RE e/ou RERN, esse tempo assume ritmo diferente daquele da fase anterior.

Dos seis cursos pesquisados, quatro tiveram a formalização da comissão no ano de 2010 e duas, em 2011. Nessa totalidade, entre a composição da comissão avaliadora e o trabalho *in loco*, o Inep levou em média de um a cinco meses. Tal celeridade revela que, mesmo diante de um impulsionado processo de homogeneização de percursos e práticas regulatórias, rupturas e contradições são manifestadas nas diversas fases do trabalho da avaliação de regulação. Assim, o

tempo e as práticas são definidas e redefinidas a depender das condições contextuais e prevalentes em cada órgão.

Ainda que os dados do quadro 20 demonstrem o esforço do Inep na gestão do processo de avaliação *in loco*, contraditoriamente, a sua materialização se desenvolve de modo problemático. Dizemos isso porque, dos seis coordenadores entrevistados, três anunciaram a tensa, desconfortável e repudiada ocorrência de alteração na data da realização dessa avaliação, uma vez que o primeiro agendamento pela Daes/Inep não foi cumprido:

Nós recebemos a comunicação do Inep de que a avaliação ocorreria na data X. Então, a gente avisa aos professores e estudantes para reservarem esses dias, a coordenação reorganiza sua agenda para acompanhamento dos avaliadores e, se lembro bem, faltando poucos dias para a data inicial, simplesmente recebemos o aviso de adiamento, uma nova data foi agendada. É uma situação desconfortável, questionável. (C2, informação verbal, 2013).

Um aspecto que foi desgastante para o curso foi o Inep desmarcar por duas vezes, de véspera, a visita dos avaliadores porque que eles não puderam viajar. A gente está com tudo pronto, avisa os alunos, os professores, a CPA, pega gente da comunidade e não acontece. Não é simples, você tem que mobilizar, de certa forma, o curso todo pra juntar esse cabedal de coisas para poder atender. Então, essas mudanças de data começaram a gerar descredibilidade pelos alunos: “a senhora marcou com o grupo”. Essa situação é como se a gente tivesse os enganando. Então é preciso explicar que é causa do INEP, não é culpa da instituição. Na terceira vez que foi agendada é que de fato aconteceu. (C4, informação verbal, 2012).

Uma situação que nos deixou incomodados foi a necessidade do INEP remarcar a data da visita porque houve algum problema com os avaliadores. Mesmo que a gente entenda essa situação, isso causa transtornos no nosso trabalho. (C6, informação verbal, 2012).

A explicação para a realidade apresentada por esse grupo de entrevistados foi apresentada pela coordenação da Daes/Inep (2012). Em suas palavras:

A eventual remarcação de visita pode ocorrer, apenas, com fator superveniente: prazos e valores e passagens, previstos em norma; desistência de avaliador com justificativa e análise da Daes; enchentes, alagamentos, greve, incompatibilidade do calendário acadêmico. Todos os cancelamentos são informados à IES com a justificativa. Podem ocorrer atrasos na marcação da visita e designação em atraso quando a área avaliada é grande demais ou escassa a ponto de depender do aceite de avaliadores. Mas este último fato está cada vez mais contornado devido à demanda de novos avaliadores quando há comprovada necessidade.

Diante desses dados, é possível apreendermos que, além do evidente motivo de remarcação da avaliação *in loco* no contexto dos cursos de Pedagogia pesquisados, as possibilidades de atraso são vastas, exemplificando que a necessidade social da avaliação de regulação é uma ação complexa, tecida em um movimento que envolve questões de diferentes ordens, tais como financeira, técnico-operacional, acadêmica.

Ademais, se considerarmos que, na área de educação, a Pedagogia está no cenário da educação superior como um dos maiores cursos de graduação em número de matrículas, disperso em todas as regiões e estados brasileiros, é possível que esse argumento explique possíveis atrasos.

No entanto, ainda que eventual na perspectiva da Daes/Inep, a remarcação da avaliação *in loco* resultou, conforme afirmação das três coordenadoras, em desgaste, transtorno e incômodo para os atores institucionais que aguardavam essa atividade. Considerando que a organização dos cursos se faz, notadamente, em função do olhar externo pelo Estado, o adiamento implica prolongamento das expectativas institucionais para atenderem as exigências do Estado, como também amplia o prazo entre o protocolo e a finalização do ato regulatório.

Ocorre que, sendo a avaliação *in loco* uma ação nuclear na sistemática do processo regulatório, como anteriormente anunciamos, sua concretização demarca a possibilidade de a instituição ser dispensada dessa avaliação no processo de RERN, evitar a supervisão e outros atos de controle. Soma-se a isso o *status* de 'curso reconhecido', sustentado pela argumentação político-ideológica do Estado de que a qualidade está presente em seu seio, e interessa a todos, instituição e Estado.

Assim, os transtornos no âmbito dos cursos quanto à remarcação da avaliação *in loco* ocorrem, a nosso ver, porque as instituições não só se organizam como objetos de avaliação *in loco*, como acabam por desejar tal processo para garantir a legalidade e legitimidade dos seus cursos no âmbito nacional. Tal mobilização e expectativa não são exclusividade das instituições privadas, as públicas também trabalham nessa perspectiva.

É importante ressaltar também que o período no qual os cursos participantes da pesquisa foram avaliados, 2010 e 2011, corresponde ao movimento emblemático de implementação do Sinaes pela necessidade social de se fazer cumprir a diversidade e quantidade de avaliações de instituições, cursos e estudantes, em um

sistema de 20.507 cursos de graduação, 2.377 IES e mais de 6 milhões de estudantes, conforme dados do Censo da Educação Superior (2010). Sobre esse movimento, a coordenação da Daes/Inep afirma:

Nos primeiros anos de implementação do Sinaes as avaliações de instituição e de cursos ocorreram, mas em pequenas proporções diante do cenário brasileiro. A partir de 2009, com o investimento nos instrumentos de avaliação, se percebeu que o volume das avaliações precisaria ser também um vetor dessa mudança no sistema. Hoje, o Inep realiza cerca de cinco mil avaliações no ano. (Coordenadora da Daes/Inep, 2013).

Esses dados demonstram que problemas operacionais relacionados à gestão quantitativa dos processos avaliativos, conforme abordado no terceiro capítulo, também se manifestam no cenário da educação superior, constituindo um desafio para a DAES/INEP a afirmação de sua legitimidade política e técnica na condução de tal trabalho e para os cursos em processo de RE, notadamente na condução e mobilização dos atores internos.

Considerando que o Estado produz a necessidade de induzir transformações nas condições reais dos cursos de graduação e as instituições assumem esse trabalho para terem o *status* legal do curso, importa identificarmos que medidas foram adotadas no âmbito dos cursos para configurar as condições ideais de ensino, oficialmente definidas, conforme dados ilustrados na tabela 8, a seguir:

Tabela 8 – Medidas adotadas pelas IES para reconhecimento do curso de Pedagogia, segundo os professores participantes da pesquisa

MEDIDAS	Dimensão	%
Promover reunião com professores	-	23,6
Melhorar o acervo bibliográfico	Infraestrutura	20,0
Organizar plano de disciplinas dos professores	Organização didático-pedagógica	16,6
Promover reunião com os discentes	-	13,3
Comprar materiais para equipar a brinquedoteca	Infraestrutura	13,3
Melhorar a sala dos professores	Infraestrutura	6,6
Contratar professores com pós-graduação <i>stricto sensu</i>	Corpo docente	3,3
Constituir o NDE	Corpo docente	3,3
Total		100,0

Fonte: elaboração da autora (2014).

De acordo com esses dados, além do esforço movido em prol da organização dos documentos, como anteriormente sinalizado pelos coordenadores de curso, as instituições mobilizaram ações nas especificidades das dimensões, objetos de apreensão das condições de ensino oferecidas aos estudantes, oficialmente apresentadas na Lei n. 10.861/2004.

Sob essa influência, a dimensão instalações físicas (infraestrutura) foi o foco dos investimentos institucionais nos seis cursos. 39,9% dos professores participantes da pesquisa indicam que a ampliação do acervo bibliográfico, o cuidado com a brinquedoteca e melhorias na sala dos professores foram ações prioritárias.

A estratégia de promover reunião com os professores foi apontada por 23,6% participantes, os quais afirmaram que as instituições priorizavam conversar com os profissionais com mais tempo no curso, pautando sobre três questões: (i) regime de trabalho; (ii) orientação/preparação dos docentes para a reunião com os avaliadores; (iii) apresentação do PPC.

Embora a dimensão corpo docente apareça com menor destaque – 6,6% da indicação dos professores –, na perspectiva regulatória, a titulação acadêmica se transforma em objeto de desejo na composição do quadro de professores; quanto mais mestres e doutores, maior é o conceito, configurando-se essa uma questão emblemática no âmbito de regulação nacional, como veremos posteriormente.

A lógica de composição do NDE na emergência da avaliação *in loco* sugere que as instituições que assim procedem não apreenderam e incorporaram em suas políticas e práticas acadêmicas a função formativa da liderança de um grupo de docentes no processo de produção, desenvolvimento e consolidação do PPC. Por estarem em uma lógica de “arrumação do curso” para a apreciação externa, essas e outras medidas providenciadas com esse interesse político cumprem papel meramente burocrático.

Como se depreende, essas informações confirmam que as orientações oficiais são, no contexto da prática, manipuladas para alterar as condições de ensino que os profissionais consideram mais frágeis. Assim, ao assumirem a necessidade de organização dos cursos e relevarem as principais medidas adotadas para colocá-los em sintonia com as normas do Estado, os atores internos informam que o

compromisso assumido no ato de autorização com todas as dimensões e critérios de análise não se materializou de forma contínua, progressiva.

Pretendendo adequar-se às exigências do Estado, familiarizando-se com as três dimensões para apreender as condições de ensino, as IES se empenham em manter pelo menos o básico. Ademais, o reconhecimento de que a avaliação não é um processo neutro porque, como afirma Afonso (2000), tem implicações e consequências de variadas naturezas, explica a concordância das instituições na adoção de medidas que buscam balizar o olhar externo.

Do mesmo modo, a necessidade de adoção de medidas pelas instituições em prol da alteração da realidade dos cursos em processo de RE, por convergir com os interesses oficiais de garantia de, pelo menos, um padrão mínimo de qualidade, parece ser relativamente consensual para os órgãos do Estado. Dizemos isso porque tal realidade é identificada pelos órgãos responsáveis pelo planejamento e operacionalização da avaliação formal da educação superior brasileira:

Os cursos, sabendo que vão receber visita, conhecendo o instrumento, sabendo que vão ser avaliados, se esforçam para evidentemente fazer o melhor possível porque sabem que vão receber visita. (Presidente da Conaes, informação verbal, 2013).

Eu acho que a avaliação *in loco* faz a instituição repensar seus processos, sua condição de ensino, sem dúvida ela promove essa análise desde a preparação para receber a visita dos avaliadores. Então, embora a gente diga à instituição que durante esse processo ela continua normalmente suas atividades, ela se prepara para esta atividade. (Diretora da Daes/Inep, informação verbal, 2013).

Pelo depoimento dos dois representantes dos órgãos públicos responsáveis pela coordenação e operacionalização da avaliação *in loco*, a preparação dos cursos de graduação para essa avaliação tem efeito proativo. Ambos fazem referência à “visita”: um, como processo que requer esforço; o outro, como uma oportunidade de análise dos processos e condições de ensino. Essa explicação faz entender que o Estado aposta no esforço formativo desse trabalho que impulsiona a dinâmica de implementação do curso, com foco em processos que induzem à gestão de melhoria das fragilidades e/ou ratificação de suas potencialidades.

Essa posição político-ideológica indica uma espécie de rememoração do curso, de busca pela sistematização de informações acerca de suas condições de ensino, identificando o que possuem e o que não possuem; apontando o que pode

ser feito do ponto de vista institucional. Nessa lógica, produz-se um balanço das fragilidades e potencialidades de um curso que, se assumido em uma perspectiva formativa, é um trabalho memorável, especialmente em se tratando de um curso de graduação com lócus, por excelência, de formação acadêmica, científica e profissional.

A questão é que esse discurso formativo da avaliação, com foco na melhoria da qualidade do ensino de graduação, se ampara na ideia de “visita” sob a prerrogativa de que o visitante é o Estado e, nesse sentido, existe um entendimento de que a instituição para de funcionar normalmente durante o período compreendido entre o tempo de preparação e o recebimento dos avaliadores.

A avaliação *in loco* gera um processo formativo não inaugural, pois tal silogismo já é um construto do discurso da política de avaliação da educação superior no marco dos governos de FHC, como apresentado no segundo capítulo. Nas intenções desse governo, a avaliação de cursos de um modo geral, entre elas a Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação era compreendida como

Instrumento capaz de contribuir para o conhecimento da realidade dos cursos e, a partir daí, estimular a reflexão sobre o presente e as aspirações futuras e catalisar as discussões sobre o caminho a trilhar, sobre o modelo desejado e sobre as estratégias para a construção desse modelo. (MEC/Inep, 1998, p. 9).

Contraditoriamente, ainda no governo Luiz Inácio Lula da Silva, esse discurso da melhoria das condições é intensificado, remetendo ao entendimento de ser um processo genuíno de responsabilização, cuja ideologia remete a Elliott (1998) quando afirma que esse processo implica a ação dos atores institucionais de forma responsável e autônoma, sem a invasiva influência externa.

Em face da tensão que se estabelece no âmbito de um curso, dada a imbricação da avaliação *in loco*, na regulação nacional, pela exigência de resultados positivos, se torna inexpressiva a possibilidade das instituições assumirem esse trabalho como conteúdo político-formativo, ação coletiva de renovação permanente das políticas e práticas institucionais.

Dizemos isso porque, nos depoimentos das coordenadoras (C2, C4 e C6), é evidente a compreensão de que existe um esforço de preparação do curso para ser visitado pelo Estado, mas tal ação representa mais um ato de automação do que de

análise, de reflexão propriamente dita. Ademais, no contexto político do Estado avaliador, os processos acadêmicos, pedagógicos são subsumidos aos de controle sobre os resultados, conduzidos pela mera lógica burocrática (AFONSO, 2000).

No nosso entendimento, a instituição precisa assumir esse trabalho como uma atividade formativa, em que os atores institucionais vinculados ao curso promovem o exercício da reflexão, o questionamento filosófico das condições reais do curso de Pedagogia, produzido por uma atitude radical, rigorosa e de conjunto que seja contínua, perpassando o desenvolvimento do curso independentemente de atos regulatórios.

A necessidade da preparação para a visita *in loco* vai ao encontro desse direcionamento político-ideológico de prestação de contas para produzir resultados desejados para os cursos e sua instituição. Por essa razão, os dados desta pesquisa mostram que o posicionamento político da Daes/Inep não encontra ressonância nos processos de reconhecimento dos cursos. Ao contrário, e como acentua uma das coordenadoras, “arrumar a casa faz parte da rotina de recebimento de uma visita, a gente sempre dá uma geral antes” (C3, informação verbal, 2012). Do ponto de vista da avaliação como referencial básico para a regulação, a construção de um consenso em torno da necessidade de arrumação do curso adquire enorme importância, uma vez que retrata a preocupação com os processos e efeitos da avaliação externa.

Ora denominados de ‘preparação’, ora de ‘arrumação’, os processos institucionais que antecedem a visita assumem o mesmo significado, já que o primeiro define-se como “pôr em ordem, compor, conseguir boa situação para obter, consertar, reparar, aprontar-se”; e o segundo define-se como “compor, associando vários elementos, pôr-se em condição de atingir um dado objetivo, aprontar-se” (AURÉLIO, 2010 p. 64, 554).

Assim sendo, nas circunstâncias de regulação nacional para fins de RE, a regulamentação no marco do Sinaes que define as condições desejáveis para o ensino na graduação induz ao trabalho de “arrumação e ou preparação do curso”. Mas esse trabalho, por remeter às decisões institucionais, tanto pode representar uma aplicação fiel às normas e regras como materializar-se pela adaptação e aplicação seletiva pelo valor da aparência.

Nesse sentido, as decisões e escolhas institucionais, determinando o modo de ação dos atores, encerram processos de multirregulação, como afirma Barroso (2006, p. 20):

A diversidade de fontes e modos de regulação faz com que a coordenação, equilíbrio e transformação do funcionamento do sistema educativo resultem de mais interação dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político.

Desse ponto de vista, na totalidade, a política de avaliação de cursos para fins de RE, uma ou outra decisão institucional de ajustamento do curso às condições legais, não é garantia de mudança organizacional nos cursos, pelo incontestável valor técnico-operacional que move tal processo nas diferentes instituições que ofertam o curso de graduação.

Acreditamos que o valor formativo não se institui, exclusivamente, pela arrumação pontual de um curso de graduação. Diante do imperativo da avaliação externa, função precípua do Estado, o “repensar seus processos” (Daes/Inep) e o “estimular a reflexão sobre o presente e as aspirações futuras” (MEC/Inep, 1998, p. 9) podem ter seu potencial reduzido, enfraquecido se assumidos pela relação de exterioridade e não como condição de desenvolvimento interna ao curso pós-intervenção do Estado.

A necessidade de organização dos cursos produz um conjunto de expectativas institucionais. Nos seis cursos pesquisados, para 34,3% dos professores, esse processo se fez com preocupação, tensão, desconforto e cobrança; para 23,3%, foi marcada pela possibilidade de provocar melhorias e aprendizagem no curso; 13,3% não se posicionaram; 10% atestaram que suscitou confiança na atuação do curso; 6,6%, que despertou curiosidade sobre o perfil dos avaliadores; 6,6% indicaram cooperação entre os responsáveis pelo curso. Esses dados estão na tabela 9, a seguir.

Tabela 9 – Expectativas geradas pelo reconhecimento do curso de Pedagogia, segundo os professores

EXPECTATIVAS	%
Preocupação/tensão/desconforto/cobranças	34,3
Melhorias e aprendizagem para o curso	23,3
Não souberam informar	13,3
Confiança na atuação do curso	10,0
Curiosidade sobre o perfil dos avaliadores	6,6
Cooperação entre os responsáveis pelo curso	6,6
Total	

Fonte: elaboração da autora (2014).

Como processo político-administrativo socialmente construído (VELOSO; ABRANTES; CRAVEIRO, 2011), a avaliação *in loco*, pela característica dos atores que a formulam e a desenvolvem, historicamente constitui-se a partir de determinados pressupostos políticos, ideológicos e operacionais implicados na ação de controle das instituições e cursos pelo Estado.

A esse respeito, Bonamino e Franco (1999) afirmam que as avaliações externas como mecanismo de aferição da qualidade, no conjunto das reformas educativas, são marcadas por vicissitudes, tensões e resistências. Nesse sentido, explicam-se as expectativas indicadas por 34,3% dos professores, como confirmam os depoimentos a seguir:

Os fiscais estão chegando! Se o nosso curso não for reconhecido será ruim para todos. (P12, informação verbal, 2013).

Gerou preocupação de que as coisas ocorressem bem para que o curso fosse reconhecido. (P23, informação verbal, 2013).

Desconforto com a infraestrutura, com a ausência de programas de disciplinas, entre outros aspectos frágeis no curso de Pedagogia. (P5, informação verbal, 2013).

É consensual nesses depoimentos que a expectativa do RE provoca um clima de desequilíbrio institucional. No nosso entendimento, essa realidade decorre do histórico estatuto de intervenção do Estado, demarcado por meio do controle burocrático das condições de ensino tratadas como indicadores de qualidade dos

cursos de graduação. Além do mais, esse clima sugere que as condições reais de funcionamento do curso não estão suficientemente satisfatórias para serem avaliadas.

Talvez pela consciência política da real situação dos cursos, 23,3% dos professores pesquisados criaram expectativas de que RE tivesse força de provocar melhorias e aprendizagens no curso, como pode ser confirmado nos relatos a seguir:

[...] que após o reconhecimento pudéssemos desenvolver outras atividades de produção acadêmica. (P7, informação verbal, 2013).

[...] que o reconhecimento impulsionasse a ampliação do nosso olhar sobre práticas e processos formativos no curso, com melhores condições de trabalho e ensino. (P25, informação verbal, 2013).

[...] o reconhecimento foi visto como uma oportunidade do curso de Pedagogia se renovar. (P18, informação verbal, 2013).

Esses dados mostram uma congruência ideológica entre esse grupo de professores e a posição apresentada pela coordenação da Daes/Inep, uma vez que se fundam no entendimento de que a avaliação *in loco*, de natureza externa, contém uma racionalidade formativa capaz de ser indutora de determinadas políticas e práticas internas ao curso. Essas posições contrariam a lógica de que avaliações dessa natureza possam assumir esse papel porque estão nas mãos do Estado e se guiam pela lógica do mercado (CONTERA, 2002; DIAS SOBRINHO, 2003).

Assim, os dados sugerem uma aposta na autoridade do Estado em constranger as instituições pela RE, condicionando-as a um trabalho de alteração das suas condições reais em ideais, em face dos objetivos político-ideológicos inerentes à avaliação de cursos de graduação. Essa formulação é um eco dos arranjos e mecanismos da regulação nacional que indicam a capacidade do Estado em exercer constrangimento com êxito e dentro da legalidade (CABRITO, 2011).

No conjunto das expectativas produzidas em função do RE, confiança no curso (10,6%) e cooperação entre os responsáveis (16,6%) também foram manifestadas, a exemplo dos relatos a seguir:

Houve certo temor, obviamente, de que o curso não fosse reconhecido. Por tal razão, todos (funcionários e alunos) se sentiram participantes responsáveis pelo sucesso ou fracasso ao final do processo. (P15, informação escrita, 2013).

Fomos bastante cooperativos, pois a coordenação do curso, professores e discentes se prontificaram para atender todos os pedidos da instituição com a organização do curso pelo desejo de um resultado positivo. (P17, informação escrita, 2013).

A obrigação do reconhecimento do curso implicou uma ação coletiva de alguns professores com a coordenadora do curso. Nesse momento é importante vestir a camisa do curso porque todos ganham. (P25, informação escrita, 2013).

Aparentemente, tais afirmações são representativas de outra manifestação do real, porque abordam a existência de um trabalho cooperativo entre os atores institucionais. No entanto, essa mobilização não retrata uma ação corriqueira na instituição, mas uma ação pontual, emergencial instituída pela possibilidade de um ato regulatório não desejável para o curso. As expressões “sucesso/fracasso”, “resultado positivo” e “todos ganham” são formulações produzidas em face das particularidades dos atos regulatórios que desempenham um papel crucial no processo de “arrumação e preparação dos cursos”.

Diante desses dados, é importante destacar que o trabalho cooperativo, participativo é uma necessidade imperativa na dinâmica de implementação de um PPC, independentemente da organização administrativa e acadêmica das instituições de educação superior. Assim, o trabalho negociado e interativo entre os atores institucionais precisa refletir-se como ato permanente, imprescindível na produção de significados sobre a função social da instituição, do curso e nas condições de formação acadêmica e desenvolvimento do estudante.

Nesse contexto, a confirmação de que 13,3% dos professores não se posicionaram a respeito das expectativas produzidas em função do RE do curso exemplifica que, no contexto institucional, determinados grupos podem ficar à margem dos movimentos instituídos em torno dos processos regulatórios. Ademais, foi proveniente desse grupo a argumentação de que “reconhecimento diz respeito à coordenação de curso”.

As expectativas produzidas em decorrência desse ato regulatório também foram destacadas pelas coordenadoras dos cursos. Para três das seis entrevistadas, o RE foi esperado como uma oportunidade de finalização de um ciclo de trabalho, em resposta ao compromisso do curso como a formação de professores:

Assim que eu comecei a coordenar o curso em 2007, sempre dizia que gostaria muito de chegar até o reconhecimento porque você fecha um ciclo. É a impressão que você tem, é que você está entregando para a sociedade o resultado de um trabalho. (C3, informação verbal, 2012).

O reconhecimento foi esperado como uma oportunidade da instituição demonstrar para a sociedade que faz um trabalho de formação de professores comprometido e sério. Um resultado favorável é como selar a responsabilidade com o prometido aos alunos e escrito no projeto de autorização do curso. (C6, informação verbal, 2013).

Na realidade político-ideológica produzida pelo conteúdo da Lei n. 10.861/2004 e do Decreto n. 5.773/2006, o RE não se encerra em si mesmo, mas se completa pela RERN de cursos. Nos depoimentos ora destacados, a ideia do RE como fechamento de um ciclo, por parte da instituição, está relacionada não apenas ao compromisso individual firmado pela coordenação, mas, sobretudo, a uma forma de prestação de contas à sociedade do trabalho formativo desenvolvido no curso.

A tensão inerente ao RE como mecanismo de prestação de contas, *accountability*, aos estudantes e, simultaneamente, a toda a sociedade resulta da dinâmica da avaliação, por parte do Estado, que direciona sua preocupação com o produto, mais do que com o processo. Nesses termos, o processo de RE, ao habilitar a instituição a emitir seus diplomas, pode configurar-se como uma informação à sociedade dos resultados positivos de suas ações. Acrescenta-se a essa posição que, para o Estado, o RE é situado como um importante instrumento político-pedagógico de formalização e transparência pública da responsabilidade e compromisso social com o curso ofertado (Portaria 40, art. 31, § 3º).

Se para um grupo de coordenadoras o RE foi aguardado como consagração de um ciclo de trabalho, para as outras três coordenadoras a maior expectativa centrou-se na procedência e atuação da comissão de avaliadores externos:

[...] a expectativa de que viessem pessoas que realmente entendessem o nosso trabalho no curso, que observassem o curso como algo transformador e não como a repetição e o espelho de outros cursos que estão aí. O nosso PPC é símbolo da nossa responsabilidade social com a formação dos estudantes. (C4, informação verbal, 2012).

[...] preocupação em entender nossa sistemática, nosso trabalho, demonstrando o que efetivamente fazemos na prática, ou seja, que sejamos eficazes em repassar nossas práticas no curso de Pedagogia. (C1, Informação verbal, 2013).

Quem são avaliadores do curso é sempre uma expectativa quando vamos passar pela visita de reconhecimento: “vêm de instituição pública, privada?” Também a maneira como vão agir causa curiosidade. (C2, informação verbal, 2013).

Os três relatos mostram outra tensão que se manifesta na instituição quando se trata de uma avaliação de natureza externa: a procedência e postura dos avaliadores *ad hoc*. Pela natureza do trabalho de identificação das condições de ensino, para C4 e C1, profissionais que entendam do curso e consigam apreender a sistemática do trabalho em suas várias dimensões são desejáveis para a instituição. Somam-se a isso a procedência e a postura dos avaliadores, como abordado por C2.

Tais significados sugerem a suscetibilidade das instituições e seus cursos ao trabalho da avaliação externa, nesse caso, os avaliadores ganham relevância por serem os que formalizam as condições de ensino na instituição e, com efeito, alimentam as decisões regulatórias no âmbito dos órgãos estatais.

Convém destacar que, como responsáveis diretos pela gestão do curso de graduação nas instituições, as coordenadoras entrevistadas, dadas suas funções, responsabilidades e encargos, não colocaram em evidência os desconfortos, cobranças e conflitos na mesma direção que a maioria dos professores. No entanto, tal diversidade não significa conflito de posições, que, em sua totalidade, são intercomplementares e se fundam no requerido propósito de RE do curso para satisfação dos atores internos e visibilidade social; afinal, a arrumação do curso para o RE, como anteriormente abordada, não é indiferente e destituída de interesses institucionais e estatais.

4.2 Avaliação *in loco*: da visita ao trabalho dos avaliadores

O estar “no lugar” ou “no próprio local” de existência da instituição e seus cursos, conforme significado da expressão em latim para o termo *in loco* ou *in situ*, é historicamente assumido pelo Estado como condição indispensável para a apreensão da realidade institucional.

Reitera-se que essa prática de estar “no lugar” tem origem nos processos de *inspeção científica*, com desenvolvimento marcado pela constante necessidade de

verificação, fiscalização, supervisão e avaliação da educação superior, mesmo que o uso oficial da expressão *in loco* seja proeminente do conteúdo das Portarias CFE n. 70 e 71, ambas de 1972.

Na totalidade do movimento de origem e desenvolvimento dessa prática, o Estado vem, continuamente, assumindo a titularidade do delineamento desse trabalho. Soma-se a isto o fato de que o sentido político-ideológico expresso nos dispositivos legais, notadamente a partir do governo de FHC, ratifica-se pela convergência de “identificar” determinadas condições em um curso de graduação.

No marco do Sinaes, essa é uma perspectiva criterial que, ao nível macro (AFONSO, 1999; 2002), recolhe informações sobre as condições de ensino, apreendidas por meio de itens dimensionados por requisitos mínimos considerados necessários para o funcionamento de um curso de graduação. Esse delineamento é o propósito nacional, que materializa a avaliação *in loco* para fins de reconhecimento.

Se, de um lado, a organização dos cursos para vivenciarem a avaliação *in loco* processa-se em diferentes tempos, transcorridos, inicialmente, pela política institucional, seguido pela dinâmica de trabalho no âmbito dos órgãos do Estado, de outro, a realização desse processo compõe-se em período temporal padronizado, conforme dados apresentados no quadro 21, a seguir:

Cursos	Realização da avaliação <i>in loco</i>		
	Ano	Mês	Datas
01	2010	agosto / setembro	29, 30, 31/08 e 01/09
02	2010	novembro / dezembro	28, 29, 30/11 e 01/12
06	2010	outubro	18, 19, 20, 21
03	2011	abril	25, 26, 27, 28
04	2011	maio	11, 12, 13, 14
05	2011	novembro	09, 10, 11, 12

Quadro 21 – Período de realização da avaliação *in loco* nos cursos pesquisados

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do relatório de avaliação do INEP, 2014.

Para esse trabalho são destinados quatro dias. Desses, dois são contados para deslocamento da comissão (chegada e retorno) e dois para as atividades da

avaliação *in loco*, atendendo a regulamentação da Portaria n. 40/2007, republicada em 2010, art. 14-C: “as avaliações *in loco* durarão, em regra, 2 (dois) dias, para subsidiar atos de autorização, reconhecimento de curso e credenciamento de polo de apoio presencial para EAD [...]”.

Paradoxalmente, as instituições mobilizam-se muito mais tempo que esses dois dias pela necessidade de organização dos cursos, instituindo outro ritmo institucional visando racionalizar as dimensões e ações, segundo padrões definidos no âmbito do Estado, para se submeterem, em dois dias, à comissão de avaliadores.

O trabalho da comissão na instituição segue uma rotina sugerida sob uma perspectiva de negociação, mediante o reconhecimento da complexidade de valores, interesses e sujeitos envolvidos na avaliação *in loco*. É preciso reconhecer que essa prática se fez presente na ACO, no governo FHC, pelo nome de “roteiro de visita de verificação”.

Instituída formalmente pelo Estado como ‘visita’, o trabalho dos avaliadores externos designados pelo Inep realiza-se por meio de uma rotina sistematizada por indicadores contidos em um documento intitulado “agenda da avaliação *in loco*”. A esse respeito, as coordenadoras participantes da pesquisa afirmaram que, antes de sua chegada na instituição, os avaliadores encaminharam tal documento que apresentava, entre outros aspectos, (i) dados de identificação da comissão avaliadora; (ii) relação das atividades a serem desenvolvidas com os sujeitos internos e seus respectivos horários; (iii) condições necessárias para a realização dos trabalhos da comissão; (iv) relação de documentação para análise da comissão.

Dos itens que compõem essa agenda, as atividades desenvolvidas no âmbito institucional tomam como fonte de referência os sujeitos envolvidos na avaliação *in loco*, que, mesmo estando em lados opostos – de um, os atores internos e, de outro, os avaliadores externos –, precisam, pela necessidade de sua concretização, gerar uma ambiência propícia às finalidades inerentes a esse processo, o que não significa produção de compromisso entre esses atores.

Quanto à operacionalização dessa rotina apresentada à instituição, é resultado de uma negociação com a comissão de avaliadores, visando à sua imersão no cotidiano e na dinâmica de funcionamento dos cursos na instituição. Esse trabalho gera expectativas em torno da identidade dos avaliadores pelo seu caráter de externalidade. Nessa pesquisa, esse sentimento foi demonstrado pelas

coordenadoras e professores, especialmente no que diz respeito à ansiedade em conhecer qual seria a postura dos avaliadores na condução desse trabalho.

No âmbito do complexo trabalho de identificação das condições de ensino dos seis cursos participantes da pesquisa, a identidade acadêmico-profissional dos dozes avaliadores, organizados em duplas, está apresentada no quadro 22, a seguir:

Curso	Sexo	Formação acadêmica / titulação			Ano de ingresso / avaliador (a)	IES de atuação		Local da IES
		Graduação	Mestrado	Doutorado		Organização administrativa	Organização acadêmica	
01	M	Pedagogia	Educação	-	2007	Pública Federal	Instituto	RS
	M	Filosofia, Pedagogia e Administração	Educação Políticas Públicas	-	2007	Privada	Faculdade	SP
02	F	Pedagogia	Educação	Engenharia	2002	Privada	Universidade	PR
	F	Pedagogia	Educação	Educação	2008	Pública Federal	Universidade	AC
03	F	Pedagogia	Sociologia	-	Não informado	Privada	Faculdade	MT
	F	Pedagogia	Administração	-	2005	Pública Estadual	Universidade	MG
04	F	Pedagogia	Educação	-	2010	Privada	Universidade	SP
	M	Pedagogia	Educação	Educação	2010	Pública Federal	Universidade	MG
05	F	Pedagogia Direito	Ciência Jurídica	-	2010	Pública Municipal	Universidade	SC
	F	Pedagogia	Educação	Psicologia Escolar	2010	Pública Federal	Universidade	RS
6	F	Pedagogia Letras	Língua Portuguesa	Língua Portuguesa	2009	Privada	Universidade	SP
	F	Pedagogia Administração	Administração	Administração	2003	Pública Federal	Universidade	MG

Quadro 22 – Dados das comissões de avaliadores nos cursos pesquisados

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do relatório de avaliação do INEP, 2014.

Os dados indicam que a condução do trabalho de avaliação *in loco* dá-se por comissões formadas majoritariamente pelo sexo feminino (60%). Em apenas um curso, a comissão contou com os dois avaliadores masculinos; em outros quatro, com um de cada sexo. Quanto à formação acadêmica, (i) 100% são graduados em Pedagogia, com critério de correspondência entre a área de formação inicial,

graduação do avaliador e do curso avaliado; (ii) 58,3% possuem mestrado em educação e 41,7%, em outras áreas; (iii) 50% têm a titulação de doutor.

Considerando que o título de doutorado é, conforme determinação na Portaria MEC/ 1.027/2006, art. 5º, inciso I, requisito mínimo para composição do BASis¹⁰², na realidade de avaliação *in loco* dos cursos pesquisados, prevaleceu o caráter de excepcionalidade previsto no § 4º do referido artigo: “poderão ser selecionados avaliadores que não atendam o disposto no inciso I, fundamentalmente, em função das características próprias dos cursos avaliados, e desde que comprovado o notório saber e reconhecida qualificação para atuar como avaliador”.

Acrescenta-se a esses dados que 66,6% dos avaliadores iniciaram essa atividade em função da constituição do BASis, o que nos faz supor o interesse da comunidade acadêmica, de várias áreas de conhecimento, em compor um banco nacional, único, do qual emergem as comissões para a realização das avaliações externas da educação superior. Ademais, é um título que confere, como teoriza Bourdieu (1964), capital cultural institucionalizado e, com efeito, adquire valor social.

Quanto ao tipo de organização administrativa a que se vinculam os avaliadores sorteados, 58,3% trabalham em instituições públicas. Desse percentual, 50% dos avaliadores possuem a titulação de doutores, destes 66,6% são de IES federais.

A informação de que as universidades com organização acadêmica são origem de 75% avaliadores é dado que vai em favor da afirmação de Ristoff, Giolo, Pacheco e Morales (2006, p. 167): “mesmo em número menor, essas instituições ainda concentram o maior percentual de doutores em seus quadros docentes”. Em contrapartida, profissionais que trabalham em faculdades e equivalentes tiveram menor representação na realidade desses cursos.

Os dados do quadro 22 mostram, ainda, que, em termos de distribuição regional, 50% dos avaliadores são oriundos da região Sudeste, dos estados de São Paulo e Minas Gerais especialmente; 33,4%, da Sul, em seus três estados; 8,3% do Norte, do Acre; e 8,3%, da região Centro Oeste, do Mato Grosso. Com efeito, não foram sorteados avaliadores da região Nordeste, mesmo existindo, na composição do BASis, 15% de avaliadores de curso dessa região (INEP, 2007).

¹⁰² A Portaria n. 40/2010 altera essa exigência, estabelecendo o doutorado como requisito apenas para a avaliação de universidades.

Diante desses dados e da análise de sua sintonia com o conteúdo da Portaria MEC n. 1.027/2006, duas divergências puderam ser identificadas na composição das comissões de avaliadores que desenvolveram a avaliação *in loco* nos cursos de Pedagogia participantes da pesquisa. A primeira deve-se ao não cumprimento do art. 6º, § 4º: pelo menos um avaliador deveria ser oriundo da mesma região. A segunda, do mesmo modo, pelo desacordo com o art. 8º, § 4: a comissão deveria ser oriunda de faculdades ou instituições equiparadas. Como se vê, inexistiu avaliador da região Nordeste e os cursos foram avaliados, majoritariamente, por avaliadores que atuam em universidades.

A relevância da identificação desses avaliadores pode ser compreendida não só pela ilustração de uma pluralidade de participantes com formações acadêmico-profissionais e diferentes vínculos institucionais na composição do BASis, como, sobretudo, pela alteridade conceitual e ideológica inerente à formação, acrescida pelo movimento de sua experiência no campo da educação superior que, tendenciosamente, se realça na dinâmica dos trabalhos avaliativos.

Assim como os demais atores envolvidos em um processo avaliativo, a condição de sujeito social dos avaliadores, historicamente situados, encerra a produção de significados sobre o papel da educação superior, das diferentes instituições, da formação acadêmico-profissional e também das condições de ensino desejáveis em um curso.

Nesse sentido, não se pode ocultar que, ao assinarem um termo declarando seu compromisso com os princípios éticos e postura acadêmico-científica, os avaliadores do BASis assumem um ato legal com efeito de responsabilidade social, sob o ideário de transparência pública. Em tal propósito, destacamos a importância e o relevo dos avaliadores externos como representantes do Estado na instituição, uma vez que seu papel central na avaliação *in loco* consiste, fundamentalmente, em um processo de mediação entre a instituição e órgãos oficiais. Essa mediação realiza-se pela dinâmica de apropriação das condições do curso, a partir dos atores internos e de um instrumento, cujo resultado culmina na elaboração de relatórios que, racionalmente, informam e fundamentam o processo de decisão oficial quanto ao RE dos cursos de graduação.

Sobre o processo de apropriação da realidade dos cursos, três das seis coordenadoras apresentaram a informação de que, em comum acordo com a

comissão, foram realizados ajustes no cronograma de reuniões, notadamente nas atividades que envolveram estudantes, NDE e CPA, em cumprimento à programação orientada pelo Inep; contudo, a formalização dessas alterações não foi registrada nos relatórios de avaliação. Sobre a inexistência de alterações, em apenas um relatório a informação foi apresentada: “elaborou-se um cronograma de visita, o qual foi encaminhado à instituição, solicitando possíveis alterações, caso se fizesse necessário, o qual foi aprovado pela IES, sem alterações” (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO, Curso 07).

A reprogramação da agenda significou para as coordenadoras que, diante das normatizações e controle inerentes ao modelo de avaliação de cursos de graduação para fins de RE, é possível, em algumas situações, a existência de negociações entre sujeitos em posições diferentes.

Esse exemplo de negociação, ainda que pontual, vai ao encontro da explicação de Reynaud (1997) quando afirma que as formas institucionalizadas de intervenção do Estado, ao se transporem para a ação dos atores em seus lócus de atuação, são reajustadas por meio de outras estratégias. Nesse caso, a negociação se investe do sentido de um diálogo entre os diferentes atores em torno de uma situação, de problemas que buscam solucionar.

Com exceção dessas adequações intencionais, o fluxo da rotina das atividades da avaliação *in loco* ocorreu, de acordo com todas as coordenadoras, sem muitas dificuldades. Os dois depoimentos a seguir são representantes desse consenso:

Da agenda apresentada para a visita, não teve nenhuma atividade que a gente considerou muito difícil de realização. Acho que apenas a convocação dos alunos para a reunião porque no dia agendado tínhamos muitos alunos em período de prova. (C1, informação verbal, 2013).

Nós estávamos tão comprometidos com o momento da visita dos avaliadores que não tivemos problemas no cumprimento da rotina. Apresentamos os documentos, fizemos as reuniões, eles visitaram o espaço físico, a biblioteca, tudo de forma muito tranquila. (C6, informação verbal, 2013).

Diante desses dados, uma questão nos instiga: em que medida o cumprimento da agenda de trabalho de avaliação *in loco* se revestiria em um processo simples, tranquilo, com poucas dificuldades, caso as instituições não tivessem se “preparado” para o “olhar externo”?

Considerando que a avaliação de regulação no marco do Sinaes se faz em decorrência dos atos autorizativos, em uma estrutura que mobiliza as instituições, cursos e atores internos para o cumprimento de uma determinação oficial que privilegia o produto em vez do processo, a consciência política dos profissionais responsáveis por um curso organizado pode possibilitar o controle interno da rotina da avaliação *in loco*.

Existe uma transparente construção de estratégias institucionais mobilizadoras da participação dos atores internos para atuarem em reuniões com a comissão. A materialização do conjunto de atividades previstas na agenda da avaliação *in loco* mostrou que, em todos os cursos, esse processo se confirmou, especialmente pelo conteúdo expresso tanto nos relatórios de avaliação dos seis cursos quanto nas entrevistas. Participam dessa dinâmica dirigentes, coordenadores, membros de NDE e CPA, assim como professores e estudantes.

Nessa rotina, a reunião com os estudantes e professores ganha destaque porque esses atores são, ao mesmo tempo, integrantes, autores e beneficiários de modo imediato da produção de um curso de graduação. Ademais, com especificidades, as instituições expressam preocupação e se esforçam para concretizar a reunião com os estudantes e as comissões avaliadoras. Os relatos de quatro coordenadores são representativos dessa ação:

Como não dava para convocar todos os estudantes, o critério que nós utilizamos foi trazer os representantes de turma. Geralmente esses representantes já são parceiros da instituição enquanto mediadores de conflitos e de resultados. Então, sem dúvida, o critério foi os representantes de turmas. (C3, informação verbal, 2012).

Eles pediram que convocasse grupos de alunos e nós tentamos ser o mais democrático possível. Assim, perguntamos quais alunos do curso gostariam de participar da reunião com os avaliadores. Os alunos que foram gostaram muito. (C4, informação verbal, 2012).

Todos os estudantes do curso de Pedagogia foram convocados para o auditório da instituição, no horário pré-agendado pela coordenação. Mas tivemos caso de alunos que estavam em trânsito, respondendo prova ou mesmo não quiseram participar. (C1, informação verbal, 2013).

Nós convocamos os discentes que demonstravam mais envolvimento com o curso, que poderiam falar com mais propriedade. É claro que gostaríamos de ter o maior número possível. Para essa atividade, informamos que a conversa dos estudantes com os avaliadores é uma exigência do MEC. (C6, informação verbal, 2013).

Ao reconhecer que a função social da educação superior é a formação acadêmica, científica e profissional dos estudantes, as informações acerca de ‘onde falam’ e ‘o que falam’ podem ganhar força na ótica de análise dos avaliadores. Notadamente, os argumentos de C3 e C6 indicam que a participação dos estudantes foi intencionalmente direcionada, uma vez que foram convidados os “parceiros da instituição” e “discentes que demonstravam mais envolvimento com o curso”. A existência de critérios dessa natureza sugere que a instituição faz cumprir a exigência do Inep, mas cria mecanismos de controle do contexto de produção dessas informações.

Outra realidade é a participação não direcionada. No caso das instituições em análise, C1 e C4 anunciaram que a comunicação sobre essa atividade se fez por uma “convocação aberta”, sem escolha prévia de quais estudantes participariam do processo. A participação dos estudantes nessa reunião se fez por duas formas: indicação personalizada e/ou convocação aberta. Uma ou outra gera um campo de tensão durante a avaliação *in loco*, como chama a atenção o depoimento de C3, que optamos por apresentar:

Na minha percepção é uma participação de certa forma mascarada, porque os estudantes vão sob pressão. Eles já vão nesse sentimento para não falar mal do curso. Se talvez eles chegassem meio que de surpresa, o que não seria democrático, mas assim, ir à sala e escolher três ou quatro e dizer: olha vamos para uma reunião rapidinha, eu acho que isso seria mais natural, no entanto arriscaríamos mais também. (C3, informação verbal, 2012).

Esse depoimento é acentuado na análise de alguns professores:

As instituições e seus cursos não são totalmente da forma que dizem ser e fazer, pois burlam a avaliação. (P7, informação escrita, 2013).

Como não são feitas de surpresa, permitem que as instituições treinem o discurso de estudantes e professores, preparam maquiagens em vários aspectos. (P10, informação escrita, 2013).

A reunião com os professores e estudantes deveria ser um momento rico de análise do curso, mas são simuladas, as falas são treinadas. Se a data da visita não fosse agendada, talvez ajudasse a melhorar essa situação. (P15, informação verbal, 2013).

A estratégia utilizada pela instituição para socializar a necessidade do RE de curso e os efeitos legais da negativa desse pedido torna-se, para os estudantes,

uma influência coercitiva pelo entendimento de que é uma reunião com avaliadores externos, porta-vozes do Estado, cujo desdobramento implica a expedição ou não dos diplomas – gera-se o sentimento de dever proteger a instituição, não expondo suas fragilidades.

Não obstante, o fetiche da produção de um tipo de avaliação para fins de reconhecimento amparado em situações mascaradas, que burlam, maquiam e treinam o cenário institucional, aponta para um curso cujo trabalho formativo é alienado e falsificado. Esse disfarce reforça a ideia de que existe uma necessidade institucional de “arrumação dos cursos” como um importante investimento para que suas condições de ensino sejam validadas pela aparência.

Institucionalmente, a inversão da essência em aparência também ocorre na reunião com os professores já que, segundo as coordenadoras, eles são avisados por meio de uma “convocação aberta”. No entanto, de acordo com os professores, o período da avaliação *in loco*, bem como a data e local da atividade com a comissão avaliadora, foi notificado pela coordenação do curso em reunião específica sobre o processo de RE, comunicado escrito no mural ou via e-mail.

Os arranjos institucionais para mobilizar a participação dos docentes produzem os mesmos efeitos coercitivos criados para envolver os estudantes. Nesse jogo do acaso e do capricho, se o diploma é a moeda de troca de troca para os estudantes, podemos dizer que, para os professores, é o emprego.

Ademais, considerando que, concomitantemente à docência, os professores assumem outras funções nas instituições, a exemplo de composição de NDE, CPA, entre outros, esses arranjos institucionais também podem gerar, pela garantia do emprego, o sentimento de proteger a instituição pela não exposição de suas fragilidades: “particpei como integrante do NDE” (P6, informação escrita, 2013); “fui entrevistada pelo MEC como professora e como psicopedagoga da IES” (P15, informação escrita, 2013); “particpei como professora do curso e membro da CPA” (P22, informação escrita, 2013).

A apreensão das condições de ensino dos cursos por meio de informações advindas dos professores funcionou, em todos os cursos, pela aproximação dos conteúdos de duas naturezas: (i) organização didático-pedagógica, notadamente o PPC em sua dinâmica de implementação como documento norteador do processo

de ensino e aprendizagem; (ii) condições de trabalho – como exemplificam os relatos a seguir:

[...] principalmente o nível de conhecimento dos professores sobre o PPC do curso. Questões sobre o plano de curso, metodologias de ensino, relacionamento com os discentes, projetos que estimulam a iniciação à pesquisa, extensão, entre outros. (P20, informação escrita, 2013);

O PPC foi bastante explorado pelas avaliadoras, o que, particularmente, me deixou constrangida, pois tem professores que estudam esse documento apenas para esse momento. (P15, informação escrita, 2013);

Lembro-me de perguntas sobre as condições de trabalho dos professores no curso, a exemplo do plano de trabalho. (P1, informação escrita, 2013);

[...] vários aspectos, mas principalmente os pedagógicos e as condições de trabalho dos professores. (P7, informação escrita, 2013);

Plano de carreira foi um tema abordado na reunião. A instituição nos fez afirmar que tinha apresentado uma proposta que jamais se efetivou. (P11, informação escrita, 2013).

Eles quiseram saber sobre o projeto político pedagógico do curso, como está proposto o processo de ensino-aprendizagem e como se efetiva esse trabalho nas turmas. (P27, informação escrita, 2013);

Os dados destacam que as comissões de avaliadores buscaram coletar informações sobre a propriedade conceitual-metodológica dos professores, as interações e articulações desses profissionais no emblemático movimento de implementação do PPC do curso e seus desdobramentos pedagógicos nos processos de ensino e aprendizagem.

Reaparece a tensão existente entre os participantes das reuniões à medida que as respostas dos professores podem não corresponder às reais condições de ensino no curso. Nessa relação, ocultar a realidade é o jogo que se faz pelo valor do RE para a instituição, sobretudo em face de seus propósitos no campo da educação superior.

No movimento de produção de informação sobre as condições de ensino do curso de graduação, o tempo como construção histórico-cultural torna-se, mais uma vez, uma variável relevante para dimensionar o ritmo de cumprimento da agenda da avaliação *in loco*. Conforme definido na Portaria Normativa n. 40/2007, art. 14-C, dois dias é reconhecido como um tempo insuficiente, que fragiliza a identificação dessas condições. Para ilustrar essa questão, apresentamos os depoimentos a seguir:

Eu percebo que o tempo é curto, muito acelerado, tanto pra gente apresentar e mostrar o trabalho no curso quanto para eles avaliarem. Em muitos momentos, não dá tempo de detalhar o trabalho, se volta muito para a parte burocrática, de estar vendo se atende as dimensões e seus indicadores. (C4, informação verbal, 2012).

Pelo que lembro, a agenda apresentada pela comissão continha mais de oito ações, entre reuniões, visita à biblioteca, salas de aula e outros. Para fazer tudo o que é proposto, e eles realizaram, tem que ser de modo abreviado, apressado por todos. Por exemplo, a conferência dos documentos toma tempo de outras ações. (C2, informação verbal, 2013).

A reunião resulta em uma exposição superficial que traz pouca luz à compreensão da realidade dos cursos. (P6, informação escrita, 2013).

É tudo tão rápido, pontual que fica a impressão de que o objetivo da avaliação não é cumprido. (P29, informação escrita, 2013).

Implementada nessa conjuntura, a avaliação *in loco* realizada em dois dias implica a conformação de um trabalho assumido como simples constatação do cumprimento das determinações previstas em lei, “uma visita”. A referência da avaliação *in loco* como um processo de “visita” sinaliza um discurso comum no âmbito dos órgãos oficiais, a exemplo do Inep e Seres, fortemente apropriado e reproduzido nas instituições.

No item de identificação do relatório de avaliação, o termo ‘visita’ aparece para designar o período e a situação da avaliação, respectivamente “período de visita” e “visita concluída”. Em decorrência, é coloquial nas instituições o uso da expressão ‘visita’, conforme podemos observar nos depoimentos anteriormente relacionados.

Aparentemente, o que pode ser compreendido como uma simples troca de expressão, a nosso ver, projeta no campo do Sinaes o problema da identidade da avaliação *in loco*, pois na realidade social uma visita ocorre sob diferentes perspectivas: (i) no cotidiano das relações humanas, geralmente é um ato informal, por vontade pessoal, sem uma sistemática que provoque consequências para os atores envolvidos; (ii) em distintas circunstâncias, o exercício da inspeção, vistoria, revista, ainda que aconteça com explícita intencionalidade, geralmente assume o propósito de caráter técnico, de simples verificação.

Em razão dessas possibilidades, a avaliação *in loco* não deve ser confundida com a primeira perspectiva porque se trata de uma ação compulsória para as instituições e seus cursos, conduzida pelo poder público e que se materializa pela

confluência de seus múltiplos interesses. Ademais, sua dinâmica de constituição político-ideológica – a existência de objetivos, objetos, condições de produção, instrumentos e profissionais responsáveis pela realização e produto que balizam a tomada de decisão – lhe confere distinção.

Quanto à segunda perspectiva, ainda que ambas sejam intencionais e formais, necessita ser superada no marco do Sinaes, pelo excessivo sentido técnico, verificador para obtenção de uma medida, pois, ainda que a avaliação englobe a verificação e o controle, sua dinâmica não se encerra nesse movimento monorreferencial e fechado (DIAS SOBRINHO, 2008).

Se os dados da pesquisa mostram que um tempo de dois dias é escasso e inibe a identificação das condições de ensino em um curso de graduação, delimitá-la como uma visita sob a perspectiva de verificação reifica a avaliação *in loco*, conformando-a em uma “coisa” e não em um processo resultado de trabalho que produz efeitos. Ao se referir a essa simplificação, Luckesi (1998, p. 93) afirma:

A avaliação, diferentemente da verificação, envolve um ato que ultrapassa a obtenção da configuração do objeto, exigindo decisão do que fazer ante e com ele. A verificação é uma ação que “congela” o objeto; a avaliação, por sua vez, direciona o objeto numa trilha dinâmica de ação.

Na trilha dinâmica de ação direcionada pela avaliação *in loco*, o papel dos avaliadores externos é socialmente determinado. A historicidade da regulação nacional, com as peculiaridades de cada política em seu tempo e lócus de ação, mostra que um profissional da educação superior, quando designado pelo Inep para identificar as condições de ensino em cursos de graduação, assume um trabalho. Sob esse pressuposto, não se pode naturalizar a ideia de que são visitantes de um curso, pois tem uma função social oficialmente definida. Por meio de uma rotina direcionada e controlada de apreensão das dimensões do curso e produção de um relatório, cumprem a finalidade para a qual foram designados, o trabalho da avaliação *in loco* – aqui entendido como uma atividade produtiva que visa a um determinado objetivo (MARX, 1999), cujo resultado tem valor de uso no campo da educação superior. Nas palavras de Marx (1999, p. 68):

Todo trabalho é, de um lado, dispêndio de força humana de trabalho no sentido fisiológico, e, nessa qualidade de trabalho humano igual ou abstrato, cria o valor das mercadorias. Todo trabalho, por outro lado, é dispêndio de força humana de trabalho, sob forma especial, para um determinado fim, e, nessa qualidade de trabalho útil e concreto, produz valores de uso.

Por ser a avaliação configurada como um trabalho concreto, socialmente necessário, o Inep, por meio da Daes, investe na formação dos professores da educação superior que compõem o BASis, como podemos observar em publicações *on-line* da assessoria de comunicação desse instituto:

Acontecerá no dia 28 de maio/2008, em Brasília, a primeira atividade presencial de capacitação para os avaliadores do curso de Medicina. O evento terá duração de 10 horas. Ao todo, participarão do treinamento 35 avaliadores. Durante o processo de capacitação, os avaliadores receberão orientações sobre os fundamentos, indicadores e critérios da avaliação, com base no novo instrumento de avaliação para autorização dos cursos de Medicina. (INEP, 2008).

No ano passado de 2010, 1.664 avaliadores foram capacitados em aproximadamente 3,5 mil habilitações. Desses profissionais, a maioria atua na região Sudeste, como professores de instituições públicas de ensino e de cursos de bacharelado e licenciatura. (INEP, 2011).

No entendimento desse órgão, essas qualificações se fazem pela necessidade de proporcionar avanços às discussões sobre o processo de avaliação na melhoria da qualidade das instituições e cursos de graduação. Nessa direção, o Documento Orientador das Comissões de Avaliação *in loco*, Parte I (MEC/Inep/Daes, 2012, p. 4), destaca: “a Daes trabalha para que a concepção e os fundamentos da avaliação do Sinaes permeiem as atividades das avaliações *in loco*”.

Contraditoriamente, a promoção dessa capacitação ocorre em uma perspectiva de racionalidade técnica, nela incluindo-se a apropriação de um conjunto de conhecimentos operacionais para assumir uma atividade laboral, “a visita”, como podemos observar na afirmação a seguir:

Nós já tivemos dez mil avaliadores, hoje a gente está com quatro mil e procurando ter avaliadores com mais capacidade técnica, não tanto em quantidade porque a gente precisa ter bons avaliadores pra acompanhar mesmo a trajetória da avaliação. As mudanças nos instrumentos requerem novas capacitações para que eles estejam bastante atualizados na utilização desses instrumentos, isso no caso da avaliação *in loco*. Então os avaliadores, eles têm primeiro que reconhecer as diretrizes nacionais curriculares dos cursos, ter clareza sobre essas diretrizes, precisam fazer a distinção dos diferentes projetos pedagógicos que hoje são implementados e a partir disso implementar o instrumento. (Diretora da Daes/Inep, informação verbal, 2013).

Essas considerações evidenciam que as mudanças dos instrumentos de avaliação *in loco* pautaram objetivos e conteúdos das capacitações. O tenso

movimento de reformulação no marco do Sinaes, anteriormente analisado, no terceiro capítulo, se manifesta diretamente na ação das comissões avaliadoras, pelo caráter real e objetivo de condição do trabalho desses atores. Sua existência busca racionalizar a apropriação das condições de ensino nos cursos avaliados como indicador de qualidade. Por essa necessidade imediata de satisfação de uma atividade produtiva que visa a um determinado objetivo, o Inep/Daes mobiliza a participação do BASis nesses eventos.

No contexto do Estado avaliador, gerador da avaliação de regulação, é possível afirmar que é função do Estado investir na formação dos avaliadores para formar disposições de comportamento que adequadamente correspondam aos interesses que permeiam a concretização da avaliação *in loco*.

Embora reconheçamos a importância dessas ações em prol da formação desses atores, discordamos de sua lógica de capacitação/treinamento, já que a racionalidade técnica apoiada pelas orientações neoliberais pode não dar conta de responder à complexidade e aos desafios da avaliação da educação superior. Assim sendo, superá-la é um desafio para melhor responder à complexidade da avaliação, especialmente em se tratando de um banco de composição diversificada e heterogênea (RISTOFF; GIOLO; PACHECO; MORALES, 2006), pelas posições epistemológicas, histórico-culturais dos avaliadores sobre a avaliação da educação superior e seus desdobramentos teórico-metodológicos, muitas vezes conflitantes.

Nesse processo, “o instrumento que calibra os indicadores e orienta o que os avaliadores vão analisar nos cursos” (Coordenadora geral de Autorização e Reconhecimento de cursos em Educação Superior, Seres/MEC, informação verbal, 2014) tem, no movimento de coleta de dados sobre as condições de um curso de graduação, sua efetividade colocada em dúvida, como demonstram os depoimentos de duas coordenadoras:

Eu sei que é muito difícil para o Brasil fazer a avaliação de curso se não homogeneizar os instrumentos. Mas, no fundo, eu acho que não ajuda muito, não ajuda muito na reflexão sobre o curso. Um instrumento que encaminha os resultados numa escala de 1 a 5, que ela é nota 3 é uma informação, mas como nós vamos agir a partir daqui? (C5, informação verbal, 2013).

Uma avaliação que tem um instrumento generalista, que remete ao estabelecimento de escores, que em geral serve apenas como uma referência de marketing não se efetiva como referência de análise de um curso. (C2, informação verbal, 2013).

O reconhecimento da dificuldade do Estado em operacionalizar a avaliação de cursos de educação superior, marcados pela diversidade e diferenciação, não ofusca a análise da tendência homogeneizadora dos instrumentos de avaliação *in loco*. Sendo assim, esses depoimentos colocam em dúvida a efetividade do instrumento por dois critérios de análise: primeiro, pelo seu caráter padronizador para apreender a complexa realidade das condições de ensino em um curso de graduação; segundo, pela preponderância em gerar medidas sintetizadas em um escore. Ambos foram abordados pelas coordenadoras como inibidores de um exercício de crítica, reflexão e direcionamento de melhorias institucionais no âmbito do curso.

Esses dados corroboram o entendimento de Contera (2002) de que a avaliação a serviço da regulação, ao orientar-se por um modelo de racionalidade instrumental, de interesse técnico, centra-se nos insumos-resultados para a prestação de contas (*accountability*) e desconhece ou simplesmente ignora os processos. Assim, esse modelo é inibidor do exercício de ir à raiz dos problemas das instituições e seus cursos pela reflexão crítica e contextualizada.

Convém destacar que esse conflito não é exclusividade no marco do Sinaes, pois, como afirmam Meneghel e Bertolin (2003), problemas intrínsecos ao formato, conjunto de indicadores, sua utilização pelos avaliadores e pesos atribuídos para a formalização de um resultado tencionavam, na comunidade acadêmica, a sua efetividade.

Ainda sobre a questão dos instrumentos de avaliação de regulação no contexto dos cursos pesquisados, é importante ressaltar que se, por um lado, houve questionamentos sobre sua natureza e viabilidade, por outros, prevaleceu a dificuldade em distinguir qual operou a avaliação *in loco* no curso sob sua coordenação. Das seis coordenadoras, apenas uma fez essa identificação como sendo o instrumento específico para o curso de Pedagogia.

Além desse curso, outros dois foram avaliados em 2010, conforme dados do quadro 22, e foram lócus de implementação de um instrumento específico para o curso de Pedagogia, exemplificando um tempo em que o Inep e a Conaes fizeram o exercício de retirar a padronização e investir na diversificação dessa tecnologia. Na realidade dos outros três cursos, o reconhecimento deu-se pelo instrumento comum à graduação nas modalidades de bacharelado e licenciatura.

Diante dessa constatação, supomos que o consenso da avaliação *in loco*, configurada na condição de uma “visita”, acrescido da rotatividade de instrumentos no marco do Sinaes, produziu, na dinâmica do trabalho das comissões de avaliadores, luz sobre as rotinas de reuniões e ofuscou o instrumento, mesmo esse tendo assumido na “arrumação” dos cursos a função de um *checklist*.

Na realidade da avaliação *in loco*, as comissões de avaliadores tiveram o seu trabalho avaliado pela sua postura na condução das rotinas e estratégias nos dois dias de avaliação *in loco*. Quatro depoimentos mostram esse consenso:

Eu acho que a visita ela é muito de acordo com o perfil dos avaliadores que vem. Então, as avaliadoras, elas foram muito tranquilas, foram muito receptivas, simpáticas e foram muito... como é que eu posso dizer... benevolentes também. (C3, informação verbal, 2012).

Tudo depende do perfil dos avaliadores. No nosso caso, as avaliadoras foram bem exigentes, observadoras. Queriam ouvir coisas inovadoras, dizendo assim: “a gente sabe que tem coisas que precisam melhorar, mas vocês estão investindo em coisas que eu, na condição de educador, também vou levar para o meu curso, minha instituição”. (C4, informação verbal, 2012).

Os avaliadores foram bem legais, porque tivemos uma proximidade, no sentido de serem também nordestinos e conhecerem a realidade que vivenciamos. (C1, informação verbal, 2013).

É muito relativo esse momento com os avaliadores, depende dos seus valores sobre como um curso de graduação, de Pedagogia, deve ser oferecido aos estudantes em uma instituição. Por isso, tem avaliador que é muito exigente, não dispensa informações, pergunta muitas coisas. Outros, menos, pois entendem as dificuldades do curso. (C5, informação verbal, 2013).

Diante desses dados apresentadas pelas coordenadoras, corroborados por 30% dos professores, é possível afirmar que o movimento que se fez por meio da comunicação com os atores internos, as estratégias de realização da avaliação *in loco*, é configurado pela diferentes posturas das comissões avaliadoras, que vão da exigência à benevolência.

Isso sugere que o cumprimento oficial da avaliação de regulação projetada por um objeto e instrumentos definidos pelo Estado – ambos componentes das condições objetivas do trabalho do avaliador –, ao ser aliado das condições subjetivas de quem os concretiza nas instituições, pode influenciar no alcance do propósito avaliativo.

Nesse construto, mesmo que não participem da globalidade desse trabalho, ficando circunscritos às ações inerentes à “visitação” e à formalização de seus

resultados em um produto, os avaliadores imprimem um ritmo e modo de ação, sob a influência de seus posicionamentos epistemológicos e político-ideológicos.

Na condução desse serviço oficial, a existência de diferentes posturas não só afirma a inexistência de neutralidade na condução dos processos avaliativos, como também retrata que o empreendimento do Inep/Daes de preparação de um saber-fazer avaliativo deve, também, contemplar estudos e reflexões sobre a avaliação da educação superior em seus aspectos epistemológicos, políticos e éticos. As diferentes posturas dos avaliadores na apreensão de uma realidade evidenciam que uma sistemática de formação para esses fins não deve ser assumir uma perspectiva de treinamento pontual, aligeirada, notadamente em prol dos instrumentos, perspectivando que as posturas possam inibir uma real configuração das condições de ensino como indicadores oficiais de qualidade.

Por outro lado, se a avaliação de regulação, costurada pela dinâmica da “visita” e seus resultados, varia conforme o perfil, a postura dos avaliadores, além de criar uma situação de vulnerabilidade para as instituições e seus cursos, pode trazer implicações para os possíveis desdobramentos da avaliação *in loco* no contexto institucional.

Dizem isso porque, ainda que exista um instrumento único que balize a avaliação *in loco*, com elementos quantificáveis para cada dimensão e seus conjuntos de indicadores, a formalização desses resultados passa pelo equilíbrio que as comissões fazem apoiadas no referencial de informações colhidas por meio das diversas entrevistas, observações e análises de documentos institucionais. Ademais, ponderando que comissão se faz pela junção de dois profissionais com diferentes formações acadêmicas e trajetórias profissionais produzidas em instituições com naturezas distintas, o equilíbrio final já pode ser o saldo de uma negociação entre pares.

A postura dos avaliadores *in loco* é uma questão histórica. Meneghel e Bertolin (2003), tratando de algumas críticas em relação ao trabalho dos avaliadores no contexto da ACE no governo FHC, destacam a dificuldade dessas comissões em seguir um padrão de conduta em termos de entendimento ético e técnico sobre sua atuação nas IES. Em função disso, revelam-se diferentes posturas, das mais inquisitórias às superficiais, as quais provocam nas instituições sentimento de fragilidade diante da ACE e da postura e conduta das comissões.

Já no marco no Sinaes, o estudo desenvolvido por Andrade (2011) sobre a avaliação dos cursos de graduação para melhoria da qualidade da educação superior indica que a CTAA tem recebido denúncias sobre o comportamento dos avaliadores na ação *in loco*. Essas manifestações indicam problemas em relação à postura ética dos avaliadores, e vêm tanto das mantenedoras das IES como dos pares das comissões.

Talvez por essa incidência, em 2012, a Daes, por meio da Coordenação-Geral de Avaliação de Cursos de Graduação e Instituições de Educação Superior (CGACGIES), elaborou um questionário de “avaliação de avaliadores”, uma funcionalidade do sistema e-MEC para obter informações sobre o desempenho e participação das comissões no trabalho de avaliação *in loco*.

De fato, em um levantamento que realizamos nas atas da CTAA do período de 2008 a 2011,¹⁰³ identificamos a abertura de processos para apuração das denúncias, culminando em exclusão de sete avaliadores. Tal deliberação representa, a nosso ver, a tentativa do Estado em proporcionar legitimidade técnica e política à avaliação *in loco* com finalidade regulatória.

A nosso ver, essa realidade amplia o desafio do Inep e da Conaes no planejamento e desenvolvimento de ações, em uma perspectiva continuada, que priorizem a formação epistemológica, política e ética dos avaliadores. A preocupação em orientá-los quanto às mudanças dos instrumentos de avaliação *in loco* passa a ser uma atividade desse processo.

Nesse sentido, a totalidade do trabalho da avaliação *in loco* pelas comissões deve ser colocada no centro das prioridades desses órgãos e dos intitulados reguladores. Afinal, o produto de todo esse movimento no âmbito de um curso é um relatório de avaliação, cujo conteúdo e efeitos serão apresentados na próxima seção.

¹⁰³ As pesquisas foram realizadas em quarenta atas, publicadas no site <www.inep.gov.br>. As atas da CTAA estão disponíveis a partir da 16ª, de 2008.

4.3 Relatórios da avaliação *in loco*: dimensionando as condições de ensino dos cursos de graduação em resultados

Elaborado, finalizado e enviado ao Inep pelas comissões, em um formulário eletrônico, o relatório encerra o trabalho dos avaliadores no processo de avaliação *in loco*. Nessas condições, os resultados se configuram em um produto para uso do Estado e das instituições e seus cursos.

Nessa perspectiva, o relatório (anexo A) é documento escrito que formaliza resultados institucionais e dos cursos submetidos a processos de regulação nacional. Historicamente, vem sendo assumido pelo Estado como instrumento de registro na inspeção, equiparação e, posteriormente, nos processos de avaliação *in loco*. Seu valor social é atribuído em face de um formato/conteúdo que propicia aos órgãos estatais tomar decisões sobre as condições das instituições e seus cursos.

Nessa lógica, superam-se os processos, mas o relatório permanece fundamental na apresentação de informações que sirvam aos interesses de comunicação entre os órgãos do Estado e as instituições para efeitos de tomada de decisão. Em uma perspectiva regulatória, sua utilidade se releva pela possibilidade de conformação das instituições e cursos da educação superior às regras estabelecidas no âmbito nacional. Dessa forma, valida-se a correlação entre o prescrito no PPC e o realizado nesses espaços formativos.

No marco do Sinaes, a importância do relatório para o processo de avaliação de regulação também se constitui uma realidade, como afirma a Coordenadora Geral de Autorização e Reconhecimento de Cursos de Educação Superior da Seres (2014):

É o relatório que vai traduzir, de fato, as condições reais de oferta daquele curso. Nós da Seres não visitamos os cursos, o MEC não vai pessoalmente visitar as instituições, esse trabalho de avaliação é feito pelos especialistas designados pelo INEP, que são todos professores de educação superior. Assim, as informações em um relatório de algumas páginas são um instrumento bastante importante para a gente.

O relato da coordenadora confirma a relevância do relatório para o trabalho da regulação nacional. Sendo uma produção externa à Seres, é por meio desse instrumento que a secretaria toma conhecimento das condições de ensino de um

curso de graduação para fins de RE. Nessas condições, o relatório carrega tipos de informações a serviço de propósitos definidos pelo Estado.

Considerando os seis relatórios de avaliação dos cursos participantes da pesquisa, é possível afirmar que eles apresentam um formato que sumariza informações em oito blocos: (i) informações gerais da avaliação; (ii) contextualização da instituição e do curso; (iii) síntese da ação preliminar à avaliação; (iv) docentes; (v) categorias avaliadas, quais sejam: organização didático-pedagógica do curso, corpo docente e instalação física; (vi) requisitos legais; (vii) disposições legais; (viii) considerações finais da comissão de avaliadores; (ix) conceito final.

No primeiro bloco, publica-se que o “relatório de avaliação” se faz em função de um ato regulatório de reconhecimento de curso, pelo tipo de “avaliação de regulação”. Tal formulação comprova que, no marco do Sinaes, a avaliação está definida pelos contornos dos atos autorizativos. Nesses termos, seu formato e tipos de conteúdos possuem os atributos desejáveis para essa finalidade. Em função disso, reconhecemos que a sujeição oficial da avaliação *in loco* às decisões regulatórias fragiliza o *status* do INEP como um órgão “avaliador”; mesmo não sendo competência desse instituto o deferimento ou indeferimento do pedido de RE, sua produção e força de trabalho se movem para satisfazer um trabalho socialmente necessário à regulação nacional.

Com esse sentido, no segundo bloco, as comissões de avaliadores produziram uma breve contextualização da instituição e do curso, a partir de conteúdos dos documentos institucionais, especialmente o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e o Projeto Pedagógico Institucional (PPI), e do conteúdo do PPC. No quadro 23, a seguir, expomos as informações que foram privilegiadas pelas comissões de avaliadores na apresentação desse perfil.

Contexto	Tipos de informações	C1	C2	C3	C4	C5	C6
Da instituição	Ato legal de credenciamento	x	x	x	x	x	x
	Dados de localização	x	x	x	x	x	x
	Missão e objetivo	x	x	x	x	x	x
	Presença de centros, núcleos e comissões institucionais			x			
	Metas do PDI		x				
	Histórico da expansão dos cursos de graduação				x		
	Número de cursos de graduação e ou pós-graduação	x		x		x	
	Política de assistência estudantil			x			
	Aspectos socioeconômicos, culturais e educacionais da cidade sede do curso	x					
Do curso	Ato legal de autorização / vagas	x	x	x	x	x	x
	Endereço do curso	x	x				x
	Número de estudantes matriculados	x			x	x	x
	Histórico do curso na IES					x	
	Carga horária		x	x	x	x	
	Objetivos do curso		x	x	x	x	
	Perfil profissiográfico			x			
	Organização curricular		x	x			
	Identificação do(a) coordenador(a)		x				
	Serviços aos estudantes		x				

Quadro 23 – Dados dos relatórios de avaliação sobre a contextualização da instituição e do curso
Fonte: elaboração da autora (2014).

Em relação ao contexto institucional, os conteúdos dos relatórios de avaliação mostram aproximação e/ou distanciamento, a depender dos dados registrados pelos avaliadores. Nesse sentido, dos nove tipos de informações, as três primeiras foram consideradas por todos, e a sexta informação, por 50%. Os demais são representativos de questões consideradas convenientes por cada dupla de avaliadores. Situação similar pode ser observada nos dados sobre o contexto do curso. Dos dez tipos de informações, uma (ato de autorização/vagas) está contida em todos os relatórios; cinco (n. de estudantes matriculados, cargas horárias e objetivos do curso, endereço do curso e organização curricular), em três relatórios.

Em linhas gerais, são informações descritivas, de modo objetivo, reproduzidas a partir dos documentos oficiais da IES e dos cursos, que buscam retratar verbalmente para o Estado a situação da legalização da instituição e do funcionamento do curso. Por tratar-se de uma avaliação *in loco* para reconhecimento, observamos a frágil referencialização aos elementos do PPC.

Diante dessa realidade, faz-se necessário, em uma perspectiva formativa, que as especificidades do curso sejam apresentadas com mais características, com pormenores que possibilitem múltiplas análises e significados no tomada de decisões.

Seguindo na linha de informar as condições de ensino dos cursos avaliados, o terceiro bloco, intitulado “síntese da ação preliminar à avaliação”, reuniu os dados demonstrados no quadro 24, a seguir:

Itens	Tipos de informações	C1	C2	C3	C4	C5	C6
Protocolo do trabalho do avaliador	Acessou documentação da IES no e-MEC e a analisou previamente		x	x		x	x
	Submeteu previamente cronograma de visita à IES		x	x			
	Registro de identificação do curso e endereço da IES			x	x	x	x
	Cumprimento da rotina na avaliação <i>in loco</i>	x		x		x	x
	Indicação da relevância da rotina no processo de avaliação <i>in loco</i>			x			
Autoavaliação institucional	Referenciou a CPA e o trabalho de autoavaliação na IES			x			
Organização didático-pedagógica	Apresenta o curso: PPC e número de estudantes				x		x
Corpo docente	Apresenta dados da formação acadêmica da coordenadora do curso				x		
	Apresenta o Núcleo Docente Estruturante – NDE						x
Instalação física	Apresenta o espaço físico da IES						x
Outros	Apresenta razões para o reconhecimento do curso	x				x	x

Quadro 24 – Dados dos relatórios de avaliação da síntese da ação preliminar à avaliação

Fonte: elaboração da autora (2014).

Os dados mostram que há uma diversidade quantitativa de informações, as quais são eleitas pelos avaliadores com a finalidade de demonstração de questões que tratam do protocolo de ações, autoavaliação institucional e das categorias avaliadas. Nesses termos, em função da opção ideológica dos avaliadores, a forma e a abrangência dos dados e fatos definem a extensão do texto.

Em tal perspectiva, dos quatro itens categorizados pela natureza dos conteúdos abordados, apenas um (protocolo do trabalho do avaliador) manifesta-se em todos os relatórios, mas não tratando das mesmas informações. Tal descrição

sugere uma espécie da prestação de contas ao Estado do trabalho das comissões antes e durante a avaliação *in loco*.

Apenas uma comissão privilegiou abordar aspectos sobre o trabalho da CPA em termos de proposição e desenvolvimento da autoavaliação. A escolha isolada de conteúdos igualmente ocorre com as categorias de avaliação – em sua maioria, os avaliadores optam por uma ou outra. Também se observa em três dos seis relatórios uma exposição de motivos para subsidiar o Estado na decisão de RE do curso, notadamente com referência à adequação e coerência do PPC às Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia (2006).

Diante do exposto, é possível afirmar que a existência desse tópico no relatório de avaliação traduz, de forma mais específica, o registro de assuntos que os avaliadores julgarem importantes para subsidiar o Estado na tomada de decisões sobre o RE. Pelo caráter fluido e instável das informações, a tradução fidedigna das condições reais da oferta do curso em uma instituição pode ser comprometida. Ademais, ao privilegiar informações em detrimento de outras, esses textos tendem a limitar as possibilidades de análise e deliberação.

Se os dois tópicos anteriores foram registrados pelos avaliadores com coexistência de variadas informações, pelo evidente critério de interesse político-ideológico desses profissionais, o alusivo à relação dos docentes do curso assume uma perspectiva diferente. A definição prévia pelo Estado do conteúdo que serve aos seus propósitos regulatórios determina o teor dos dados, definidos pela titulação dos docentes, regime de trabalho, vínculo empregatício e tempo de exercício do magistério no curso.

Considerando o quantitativo de 87 (oitenta e sete) profissionais que foram cadastrados como docentes nos seis cursos pesquisados, de 94,3% o vínculo empregatício era pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Em relação à titulação, a realidade mostra que 44,9% eram especialistas; 39,1%, mestres; 11,5%, doutores; 4,5%, graduados.

A relação entre a titulação dos docentes e o tempo médio de vínculo empregatício¹⁰⁴ está apresentada no quadro 25, a seguir:

¹⁰⁴ Para a obtenção desses resultados, recorremos ao teste de Kolmogorov-Smirnov para verificação da normalidade dos dados; para comparação dos tempos médios, ao teste estatístico paramétrico T-Student. Em todos os testes adotamos o nível de significância usual de 5% (equivalente a uma confiança de 95%).

Titulação	Tempo médio de vínculo do docente (em meses)	Amplitude do tempo de vínculo (diferença entre o tempo máximo observado e o tempo mínimo observado, em meses)
Graduação	18	24
Especialização	26,3	79
Mestrado	25,5	86
Doutorado	23,9	75

Quadro 25 – Tempo de trabalho dos docentes no período da avaliação *in loco*

Fonte: elaboração da autora (2014).

De acordo com esses dados, constatamos que o tempo médio de vínculo dos professores graduados é menor que o tempo médio de professores com pós-graduação; também, que não há diferença estatística significativa entre o tempo médio de vínculo dos professores especialistas, mestres e doutores. Assim, a conclusão é de que o tempo médio de vínculo está diretamente relacionado ao fato de o docente possuir uma pós-graduação ou não, independentemente de se a titulação é um curso *lato sensu* ou *stricto sensu*. Ademais, no conjunto de profissionais com mestrado, o regime de trabalho predominante foi o horista, ou em tempo parcial. Diferentemente dessa situação, no caso dos doutores, preponderou o tempo integral de dedicação à instituição.

Essa configuração expõe duas questões emblemáticas no processo de implementação de um curso de graduação. Primeiro, o forte indício de inexistência de um grupo de docentes que atuam no curso desde a autorização evidencia a rotatividade do corpo docente, situação que provoca inconsistência teórico-metodológica na implementação do PPC. Segundo, existe uma política institucional de contratação dos docentes com titulação em programas de pós-graduação *stricto sensu* na eminência do processo de RE, notadamente como mecanismo de “arrumação dos cursos”.

Instituída pelo interesse de alcançar, pelo menos, a nota três na titulação do corpo docente, critério de análise da dimensão corpo docente, essa lógica, ao mesmo tempo em que nega a relevância desses profissionais ao longo da implementação do PPC do curso, afirma o atendimento ao critério mínimo de qualidade definido pelo Estado.

Dos itens que compõem o relatório de regulação, o que aborda as categorias avaliadas assume uma feição especial, destinando-se a apresentar quantitativamente as condições de ensino apreendidas no período da avaliação *in loco*. Devido ao seu caráter de síntese das observações, entrevistas e análise documental durante os dois dias da “visita”, essa formalização transforma-se em objeto de desejo das instituições, tensionada pelas consequências dos conceitos que variam de 1 a 5 na tomada de decisão do Estado. Não é por acaso que os dados mostram uma necessidade institucional de arrumação do curso por meio de uma série de estratégias.

Em face dos interesses regulatórios, é nesse ponto do relatório que se revela o nível de aproximação e/ou distanciamento das condições reais de ensino de um curso de graduação quanto às condições proclamadas pelo Estado. Ademais, o *checklist* pontuado em uma escala de 01 a 05 para cada indicador lança luz sobre o cumprimento das normas definidas pelo Estado por cada curso, sob o discurso da qualidade.

Assim sendo, a sistemática de notação das categorias avaliadas se faz pelo conteúdo socialmente útil ao Estado para o trabalho de coleta de dados das condições de ensino de graduação pelos avaliadores. Sendo assim, esse item tem a substância do instrumento de avaliação que serviu aos propósitos de reconhecimento em cada curso. Assim, o que no relatório de regulação é intitulado de “categorias avaliadas” no instrumento surge como “dimensões de avaliação”.

Nesse sentido, é importante destacar que, dos seis cursos de Pedagogia investigados, quatro (C3, C4, C5, C6) foram reconhecimentos pelo instrumento de avaliação específico para o curso de Pedagogia (2010); os outros dois (C1 e C2) por um instrumento genérico para os bacharelados e licenciaturas (2009), respectivamente anexos B e C.

Em um tempo curto, dois instrumentos foram investidos de conteúdos para apreender a realidade de um mesmo curso de graduação, exemplificando, no marco do Sinaes, o desafio de criar instrumentos de avaliação que sejam referencial básico para a regulação, mas não se restrinjam apenas a essa finalidade.

Nessa lógica, as três categorias avaliadas são apresentadas com registro dos valores para cada indicador a partir dos critérios de análise, seguidas de comentários dos avaliadores. Os atributos formalizados pelos avaliadores para

demonstração das condições de ensino da organização didático-pedagógica do

Categorias Avaliadas - instrumento genérico -	Cursos		Categorias Avaliadas - instrumento específico -	Cursos			
	1	2		3	4	5	6
Implementação das políticas institucionais constantes do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, no âmbito do curso	3	4	Perfil do egresso	3	4	4	4
Auto-avaliação do curso	4	3	Objetivos do curso	3	4	4	4
Atuação do coordenador do curso	4	4	Metodologia	3	4	4	4
Objetivos do curso (imprescindível)	3	4	Matriz curricular	3	4	4	3
Perfil do egresso	3	5	Conteúdos curriculares	3	4	4	4
Número de vagas	3	4	Coerência bibliográfica	3	4	4	4
Conteúdos curriculares (imprescindível)	3	4	Processo de avaliação da aprendizagem	3	4	4	4
Metodologia	3	4	Alfabetização e Letramento	3	4	4	4
Atendimento ao discente	4	4	Integração do aluno à prática	3	4	4	4
Estímulo a atividades acadêmicas	3	4	Integração com os sistemas públicos de ensino municipal, Estadual e Distrito Federal	3	3	5	3
Estágio supervisionado e prática profissional	3	4	Estágio supervisionado	3	3	4	3
Atividades complementares	4	4	Atividades complementares	3	4	4	3
-			Atendimento ao discente	3	3	3	5
-			Número de vagas	3	3	4	3
-			Autoavaliação do curso	2	3	5	3

curso estão postos no quadro 26, a seguir:

Quadro 26 – Resultados da dimensão organização didático-pedagógica do curso

Fonte: elaboração da autora (2014).

No marco do Sinaes, o dilema de reformulação dos instrumentos de avaliação é evidenciado nessa pesquisa, uma vez que os cursos identificados como 01 e 02 foram RE com o instrumento aprovado pela Portaria n. 2, de 5 de janeiro de 2009, servindo tanto às licenciaturas como aos bacharelados. Os cursos classificados como 03, 04, 05 e 06 foram avaliados pelo instrumento específico para as licenciaturas em Pedagogia do Sistema Federal de Educação Superior, conforme Portaria n. 808, de 18 de junho de 2010.

Estruturada pelas intenções regulatórias, não é estranho que a categoria organização didático-pedagógica esteja, nos dois instrumentos, aproximada por conteúdos que concorrem para a sua apreensão. No jogo de adequação dos instrumentos, guardada certa margem de inovação, oito indicadores são entendidos pelo Estado como determinações essenciais de apreensão da realidade de um curso de graduação, quais sejam: perfil do egresso, objetivos do curso, conteúdos curriculares, atendimentos aos discentes, números de vagas, autoavaliação do curso, atividades complementares e estágio supervisionado.

Em tal configuração, pela análise das comissões de avaliadores, a organização didático-pedagógica dos seis cursos foi pontuada com conceito 4 ou 3. Se considerarmos que os indicadores dessa categoria emergem, em sua maioria, da natureza política, filosófica e teórico-metodológica assumida pelo PPC do curso, esses valores podem induzir à análise da materialização das intenções formativas constantes do projeto do curso durante o seu desenvolvimento.

Nesse sentido, representantes de órgãos avaliadores e reguladores do Estado no marco do Sinaes destacam a relevância desse documento na dinâmica da regulação para fins de reconhecimento dos cursos de graduação, como exemplificam os depoimentos a seguir:

A gente sabe que, na autorização de um curso de graduação, avalia-se um projeto na perspectiva de ser uma proposta. É realmente no reconhecimento e na renovação de reconhecimento que nós vamos ver a implantação do projeto pedagógico do curso. Então eu destaco como relevante o projeto pedagógico. Assim, as instituições que tinham já por prática um projeto elaborado por consultores e que não eram interiorizados pela instituição, elas têm dificuldades nessa dimensão. (Diretora da Daes/Inep, informação verbal, 2013).

O reconhecimento é o momento em que o PPC do curso é verificado pelo MEC, se aquela proposta inicial que foi apresentada apenas via documental como um projeto, se de fato foi aplicado, concretizado e implementado. Mostra a forma como a Instituição se comprometeu a ofertar o curso, se as condições em que ele está sendo ofertado atendem tanto o projeto inicial apresentado quanto os padrões de qualidade estabelecida pelo Ministério. (Coordenadora geral de Autorização e Reconhecimento de cursos em Educação Superior, Seres/MEC, informação verbal, 2014).

Eu imagino que, pela lógica dos pesos que a gente discutiu, a gente acha que na dimensão 01 o projeto pedagógico talvez seja o elemento mais importante. Na medida em que se prolongavam os debates, o pessoal formava o consenso de que o projeto pedagógico teria que ter mais peso do que a infraestrutura. (Presidente da Conaes, informação verbal, 2013).

O sentido atribuído ao PPC na dinâmica do RE impõe compromisso e responsabilidades às instituições na concretização de um projeto oficializado no ato da autorização, com instalações físicas e corpo docente adequados aos fundamentos teórico-metodológicos definidos pela instituição como necessários às intenções formativas em um curso de graduação. Assim, a atribuição de um maior peso (40%) à organização didático-pedagógica sugere o esforço do Estado no ajustamento de um curso de graduação às suas diretrizes curriculares nacionais.

A organização didático-pedagógica também é destacada no âmbito dos cursos participantes da pesquisa. Nesse caso, para quatro das seis coordenadoras, essa dimensão constitui-se de elementos estruturantes, orientadores do trabalho formativo no curso de Pedagogia, produzidos pela articulação entre a autonomia da instituição e o atendimento às diretrizes do curso em nome de demandas sociais de uma formação determinada, cuja síntese é o PPC. Esse entendimento é compartilhado pela totalidade dos professores participantes da pesquisa. A importância desse documento pode ser confirmada nos seguintes depoimentos das coordenadoras:

O PPP é o nosso balizador, nossa bússola para que o planejamento atenda a missão, os objetivos da formação desejada para o curso de graduação. (P3, informação escrita, 2013).

Como em qualquer curso, o PPP é importante para direcionar as ações de maneira a garantir um foco do curso e atingir os objetivos previamente estipulados. (P11, informação escrita, 2013).

É fundamental, pois por meio do projeto pedagógico podemos perceber, claramente, o foco da formação pretendida, parte integrante da identidade da instituição e legitimador do trabalho pedagógico. (P20, informação escrita, 2013).

Este documento é a alma do curso. Ignorá-lo implica numa autonomia desnordeada, na ausência de objetivos definidos, na deficiência da avaliação crítica da realidade e conseqüentemente na inconsistência das diretrizes fixadas para as ações e almejadas transformações. (P15, informação escrita, 2013).

Tomando por base os significados que esses participantes atribuem ao PPC, destacamos que, para gestar a ação epistemológica, acadêmica e pedagógica de um curso de graduação em prol de uma identidade de formação pessoal-profissional, fazem-se necessários corpo docente e condições de instalações físicas. Assim, os princípios, valores e modos de ação não se instituem à revelia dessas

outras dimensões, o que ratifica que, na perspectiva da regulação nacional, a organização didático-pedagógica tenha o maior peso, 40%.

Nesse sentido, o diagnóstico do que está posto em prática no âmbito dos cursos impõe, ainda, ampla responsabilidade ao Estado no trabalho de coordenação e desenvolvimento de uma avaliação *in loco* que ilustre a complexidade desse fenômeno em seus múltiplos movimentos e determinações institucionais. Isso perpassa pela ação do Inep, Conaes, Seres, cujas legitimidades política e técnica podem ser questionada pela ação das comissões de avaliadores.

Nas considerações sobre a dimensão 01, textos de livre manifestação das comissões de avaliadores, observamos um conteúdo descritivo e pontual pelo interesse de ratificação da realidade configurada em conceitos numéricos. Para tanto, alguns indicadores são destacados com a qualificação de “suficiente”, “suficientemente adequado”, “insuficientemente” e “adequadamente coerente”. Pelo teor do texto, identificamos aproximações nos comentários dos avaliadores ao priorizarem em suas abordagens alguns elementos do PPC – atuação da coordenação do curso e autoavaliação do curso.

Em relação à dimensão 02, corpo docente, as condições de ensino registradas pelas comissões de avaliadores estão apresentadas no quadro 27, a seguir:

Categorias Avaliadas - instrumento genérico -	Cursos		Categorias Avaliadas - instrumento específico -	Cursos			
	1	2		3	4	5	6
Composição do NDE	3	4	Composição e atuação do NDE	3	5	5	2
Titulação e formação acadêmica do NDE	3	2	Titulação acadêmica do NDE	2	5	4	2
Regime de trabalho do NDE	2	5	Titulação, formação acadêmica e experiência do coordenador do curso	3	4	4	3
Titulação e formação do coordenador do curso	1	4	Titulação acadêmica do corpo docente	3	4	3	2
Regime de trabalho do coordenador do curso	4	5	Experiência no exercício da docência na educação infantil ou anos iniciais do ensino fundamental	3	5	5	5
Composição e funcionamento do colegiado do curso ou equivalente	3	4	Experiência de docência na educação superior	5	5	5	5
Titulação do corpo docente (imprescindível)	3	3	Regime de trabalho	3	4	5	4
Regime de trabalho do corpo docente (imprescindível)	3	5	Número de vagas anuais autorizados por “docente equivalente em tempo integral”	5	3	5	4
Tempo de experiências em magistério superior ou experiência do corpo docente	4	4	Produção científica	2	4	4	2
Número de vagas anuais autorizados por “docente equivalente em tempo integral”	4	1	Número médio de disciplinas por docente	4	4	4	5
Alunos por turma em disciplina teórica	5	5	Composição e funcionamento do colegiado de curso ou equivalente	3	5	4	3
Número médio de disciplinas por docente	4	4	-				
Pesquisa e produção científica	3	3	-				

Quadro 27 – Resultados da dimensão corpo docente do curso

Fonte: elaboração da autora (2014).

De acordo os dados expostos no quadro 26, as categorias do corpo docente evidenciam uma realidade configurada, em sua maioria, pelos conceitos 4, 5 e 3. Nas considerações sobre a dimensão 02, seguindo a mesma racionalidade de escrita mostrada na dimensão 01, as comissões de avaliadores limitaram-se a reproduzir algumas categorias avaliadas qualificando-as com os termos “satisfatório”, “adequado”, “suficientemente”.

Ainda que essa formalização simbolize sintonia desses cursos com as orientações do Estado de garantia de um padrão mínimo de qualidade, o imperativo de algumas categorias resulta em ponderações controversas no âmbito dos cursos. Dizemos isso porque, dentre os diversos fatores que compõem essa dimensão, a

exigência da titulação do corpo docente assume relevo. Os relatos de duas coordenadoras parecem-nos que sintetizam, em boa medida, o consenso produzido em tal direção:

Pela realidade que eu vivencio, o número de doutores não é um indicador de qualidade. É possível que um especialista com inserção na educação básica e recém-ingressante como docente em cursos de graduação possa ser, na implementação do PPC e, em consequência no trabalho em sala de aula, melhor que um doutor. (C2, informação verbal, 2013).

A questão da qualificação dos docentes precisa ser revista. Os docentes por terem doutorado é um peso muito forte para a regulação e não se leva em conta o percurso desse docente no curso. Se tiver o título, então esqueça o resto. Na minha prática de seis anos como coordenadora desse curso isso não procede. Realmente os professores que têm doutoramento, eles acabam incitando mais os alunos, mas assim, não necessariamente isso é um indicador de qualidade, não indica que produzem uma boa aula. Embora eu não possa generalizar, tenho sérios problemas com professores doutores [...]. Então eu acho que a titulação é importante, mas a atuação pedagógica desse profissional deve ser o maior peso, pois isso sim é elemento que colabora para o bom desempenho do trabalho de qualidade. (C3, informação verbal, 2012).

Nessa lógica, a negação de que o número de doutores seja um indicador de qualidade, reforçado pela relação entre a titulação docente e a atuação desse profissional no processo de ensino e aprendizagem, é o argumento político-ideológico que sustenta a oposição a essa categoria avaliativa.

Ainda que, em outros termos, a posição anunciada pelas coordenadoras não se contraponha à defesa de representantes da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), trata-se da alegação de que a titulação docente, notadamente a exigência de doutores, é um indicador de difícil atendimento na maioria dos cursos de graduação porque, no Brasil, constata-se um reduzido número de doutores em todas as áreas de conhecimento (FRAUCHES, 2008).

Para a coordenadora da Seres/MEC, participante desta pesquisa, a dimensão 02 da avaliação *in loco* varia muito entre faculdades, centros universitários e universidades. Também diz respeito à localização regional da instituição, pois nos cursos ofertados por IES dos estados do Nordeste e do Norte fora dos grandes centros urbanos, as instituições têm dificuldades de formar o corpo docente com qualificação *stricto sensu*, então a nota, às vezes, fica um pouco aquém do mínimo desejado.

De qualquer forma, a exigência do Estado em relação ao corpo docente dos cursos de graduação instituiu um campo de tensão e conflitos mais nas instituições privadas comparativamente ao que ocorre nas públicas. No Censo da Educação Superior de 2012, é possível identificarmos realidade expressa no gráfico 3, a seguir:

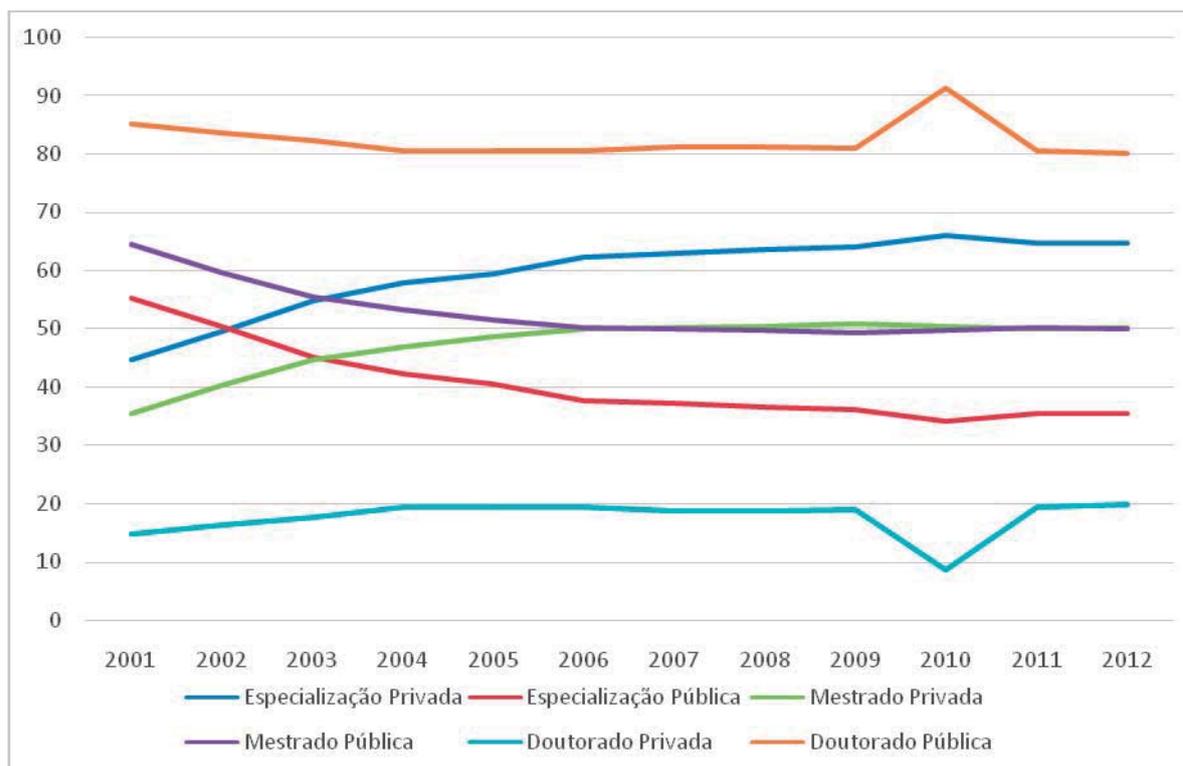


Gráfico 3 – Titulação de docentes em instituições públicas e privadas
Fonte: Inep (2012).

Podemos perceber que no período de 2001 a 2012 as instituições públicas concentravam o maior número de professores com mestrado e doutorado. Já as privadas, reuniam o maior número de professores com especialização. A partir desses dados, é possível afirmar que no marco do Sinaes o panorama da titulação docente não logrou alterações significativas na relação público-privado.

Sobre as instalações físicas, dimensão 03 na configuração de um referencial mínimo de qualidade dos cursos de graduação no marco do Sinaes, os relatórios mostram condições de ensino quantificados pela prevalência dos conceitos 3 e 4, conforme demonstrado no quadro 28, a seguir:

Categorias Avaliadas - instrumento genérico -	Cursos		Categorias Avaliadas - instrumento específico -	Cursos			
	1	2		3	4	5	6
Salas de professores e sala de reuniões	2	4	Salas de professores e sala de reuniões	2	4	4	4
Gabinetes de trabalho para professores	2	4	Gabinetes de trabalho para professores	2	4	4	3
Salas de aula	3	4	Salas de aula	3	4	4	4
Acesso dos alunos aos equipamentos de informática	3	5	Acesso dos alunos aos equipamentos de informática	4	5	5	4
Registros acadêmicos	3	5	Registros acadêmicos	3	4	5	4
Livros da bibliografia básica (imprescindível)	4	5	Livros da bibliografia básica	4	4	4	3
Livros da bibliografia complementar	3	4	Livros da bibliografia complementar	4	4	4	3
Periódicos especializados indexados e correntes	3	4	Periódicos especializados	3	3	5	2
Laboratórios especializados (imprescindível)	3	5	Informatização da biblioteca	2	3	5	3
Infraestrutura e serviços dos laboratórios especializados	3	5	Acervo multimídia	2	3	5	3
			Ambientes para estudo em grupo e individual	3	3	4	5
-			Brinquedoteca	3	4	5	4
-			Laboratórios de ensino	3	3	4	3

Quadro 28 – Resultados da dimensão instalações físicas do curso

Fonte: elaboração da autora (2014).

De modo geral, a coleta de informações pelas entrevistas e observações nas dependências das instituições, incluindo quesitos de laboratórios, equipamentos, bibliotecas e demais acessórios materiais, serviu para as comissões assinalarem certa uniformidade nas diversas categorias avaliadas na dimensão 03.

A apreciação desses conceitos induz à afirmação de que os cursos avaliados para fins de RE possuem as condições mínimas de qualidade definidas pelo Estado. Essas são indispensáveis ao desenvolvimento das atividades formativas pelos docentes e estudantes, conforme orientações contidas no PPP dos cursos de graduação. Se considerarmos que no trabalho de “arrumação dos cursos” as instalações físicas foram, conforme analisado na seção 4.1, focos dos investimentos nos seis cursos, tais resultados ratificam o esforço das instituições.

Nos relatórios de avaliação, persistem nas considerações sobre a dimensão 03 as expressões “suficiente”, “adequado” como recursos explicativos para a quantificação das condições de ensino nessa dimensão. Sem entrar no mérito do

papel e atuação das comissões de avaliadores, na totalidade das considerações sobre as três dimensões, inexistem dados que sugiram identificação, por parte dos avaliadores, do simulacro da aparência montada pelo trabalho de “arrumação dos cursos” como política institucional para fins de regulação nacional.

A propósito, a forma e o conteúdo da avaliação *in loco*, convertida em relatórios pelo mérito regulatório, comprometem a oficialização de questões concretas da realidade empírica dos cursos avaliados. No caso específico dos relatórios, são informações pontuais sobre indicadores, sintéticas, quantitativas, que não induzem a análise e correção interna de rumos pelos atores que, no cotidiano das instituições, mobilizam o projeto formativo dos cursos avaliados. Por sua vez, o interesse regulatório também é manifestado nos relatórios à medida que os avaliadores não apresentam recomendações, sugestões ou aconselhamento às instituições que submeterem seus cursos ao processo de RE.

Tal posição dos avaliadores não só confirma as orientações da Portaria Normativa n. 40, art. 15, § 6º, como personifica que no contexto do Estado avaliador a “avaliação de regulação” assume um papel preponderante na afirmação de um discurso de qualidade, especialmente quando os cursos são reconhecidos com conceitos que são ou vão além do que, no marco do Sinaes, convencionou-se chamar de “referencial mínimo de qualidade”. O fato de os seis cursos avaliados lograrem conceitos finais 3 ou 4 no processo de avaliação *in loco* materializa esse discurso.

A concordância com esse referencial igualmente se manifesta pela não impugnação do conceito final das condições de ensino expressas nos relatórios pelas instituições que ofertam os cursos participantes desta pesquisa. Em um levantamento que fizemos nas atas das reuniões da CTAA, notadamente no período posterior ao encerramento da avaliação *in loco* e divulgação dos relatórios pelo INEP, não encontramos registros dessa natureza. Segundo o presidente da Conaes, se as instituições acham que o relatório não é bem feito, não contemplar a realidade do curso pode impugná-lo.

A análise permite também confirmar que o relatório, como produto da avaliação *in loco*, teve para os cursos pesquisados sua importância circunscrita somente até a formalização dos resultados. De acordo com todas as coordenadoras

dos cursos pesquisados, os relatórios não chegaram a ser divulgados, como exemplifica o relato de uma das coordenadoras:

Infelizmente, a coordenação não recebeu o relatório. Nós ficamos sabendo que tiramos nota 4, mas ao conteúdo do relatório não tivemos acesso. A gente entendia que a nota não era nem 1, nem 2, nem 3. Isso estava claro para nós. Mas se é um 4 ou se é um 5, é uma coisa que não dava para perceber. (C4, informação verbal, 2012).

Pela lógica da regulação nacional, o interesse predominante da instituição voltou-se para a legitimação pelo Estado das condições de ensino dos cursos, confirmada pela portaria que publica o ato de RE dos cursos. Nessa direção, vale destacar que, no contexto institucional, os relatórios da avaliação de regulação são tratados como documentos proibidos, não publicáveis, produto desconhecido inclusive de muitos coordenadores dos cursos, demonstrando o exclusivo interesse pelos resultados da regulação nacional. Assim sendo, importa-nos perguntar: curso de graduação reconhecido significa interesses confirmados e qualidade anunciada?

4.4 Cursos de graduação reconhecidos: interesses confirmados e qualidade anunciada?

No contexto do Estado avaliador, o reconhecimento nacional de um curso de graduação como política regulatória confere à instituição que a oferta múltiplas possibilidades de uso social desse ato autorizativo no campo da educação superior brasileira. Elegemos três relatos para representar essa questão:

[...] primeiro, a garantia do Estado de que o curso possui as condições de ensino adequadas e, por isso pode emitir o diploma, evitando especulações dos estudantes e da própria mídia. Segundo, o reconhecimento é para uma instituição privada um título importante do curso para atrair os estudantes. (C2, informação verbal, 2013).

É claro que uma instituição privada que tem cursos reconhecidos o mercado legitima. Isso é uma marca forte no mercado. (C3, informação verbal, 2012).

Penso que o reconhecimento é uma espécie de título para o curso não só para a legalidade dos diplomas. Quando o Estado afirma que o curso foi reconhecido pelos parâmetros que ele próprio determina, a sociedade passa a olhar sua qualidade com diferencial. (C6, informação verbal, 2013).

Esses relatos enfatizam a relevância do RE de um curso de graduação para uma instituição privada, o que nos parece dar sentido ao movimento contraditório de “arrumação dos cursos”, que se faz intencionalmente para lograr um título, uma marca, como afirmam as coordenadoras. Assim sendo, esse ato regulatório agrega valor aos cursos implicando sua projeção no campo da educação superior.

Nessa lógica, o fato de o Estado ter a titularidade do RE, notadamente pelo trabalho da avaliação *in loco* das condições de ensino, reforça o significado social dessa regulação pelo estatuto de que os cursos configuram a qualidade projetada em termos das dimensões didático-pedagógicas, corpo docente e instalações físicas. Assim, quando o RE se efetiva, permite às instituições assumirem o discurso da qualidade a seu favor.

Dessa maneira, ainda que a emissão dos diplomas seja confirmada como forma de uso social do RE, reforçando a característica histórica desse processo instituída na origem das políticas de regulação no Brasil, destaca-se com mais força outro uso: a atratividade dos estudantes. Parte de um todo, reside nesse último aspecto a particularidade do impacto do RE nas instituições privadas lócus dessa pesquisa: é coerente afirmar que esse segundo uso, mesmo não sendo padronizado como o primeiro, por estar sujeito às políticas institucionais de oferta dos cursos de graduação, une as instituições pelo interesse do capital.

O interesse pelo RE dos cursos de graduação na perspectiva da lógica do capital não é uma questão específica no marco do Sinaes. Como abordado no primeiro e segundo capítulos desta tese, a regulação nacional em suas diversas formas de existência, ponderando as circunstâncias sociais e econômicas de cada tempo histórico, é parte constitutiva do jogo político do setor privado da expansão da educação superior brasileira.

Dessa forma, mesmo com superações, a regulação nacional apropriada pelo setor privado é materializada num campo de interesses objetivos, disputas e necessidade de afirmação da posição das instituições e seus cursos na diferenciada e diversificada estrutura da educação superior brasileira. Diante dessa realidade e com apoio dos dados desta pesquisa, inferimos que o reconhecimento de cursos ofertados em instituições privadas tem sua produção conformada pela lógica do capital como seu horizonte de existência.

Por essa razão, concordamos com Mészáros (2008, p. 35) quando afirma que “o impacto incorrigível do capital sobre a educação tem sido grande ao longo do desenvolvimento do sistema”. Com essas determinações gerais, as políticas e práticas regulatórias são apropriadas pelas instituições sob a lógica do capital para legitimidade de sua posição em um campo de disputa, a exemplo da educação superior brasileira.

Assim, supomos que o título, a marca do RE, como relatado pelas coordenadoras, é recurso indispensável no jogo mercadológico de atração de novos estudantes. Sobre essa relação, as falas a seguir resumem com propriedade a posição de 60% dos participantes da pesquisa:

Se minha concorrente teve nota 3 e eu tiver 4, então eu sou melhor. Se eu sou melhor, você vem pra cá. Há no processo de reconhecimento essa visão mercadológica própria de instituição privada, isso não se pode negar. (C3, informação verbal, 2012).

O reconhecimento ajuda essencialmente na produção de *marketing* para a instituição de ensino, já que a nota dará uma maior visibilidade ou não ao curso, mesmo que não exista preocupação de nos dar algum referencial de melhoria de fato do curso e aperfeiçoamento dos profissionais. (C1, informação verbal, 2013).

Cursos reconhecidos são apresentados por suas instituições como sinônimos de qualidade. Percebo que, quanto maior a nota, maior a exploração para fins de *marketing* no mercado. (P28, informação escrita, 2013).

No caso da instituição privada vejo que o reconhecimento tem mais relevância que nas públicas, é mais explorado, anunciado para benefícios institucionais. (P25, informação escrita, 2013).

Diante do consenso, essas instituições, ao terem o RE confirmado com conceito final entre 3 e 5, apropriaram-se e transformam esses resultados em *marketing* institucional de convencimento para a atração de novos estudantes. Isso coloca em perspectiva que, dependendo da natureza e identidade do curso de graduação, o ideal de manutenção e/ou ampliação do número de estudantes constitui-se em maior ou menor desafio para a instituição.

Não obstante, lembramos que o curso de Pedagogia eleito como ilustração do nosso objeto de estudo é emblemático do maior desafio, pois é marcado no cenário da educação superior como um dos maiores cursos em termos de oferta em diferentes instituições, número de matrículas e concluintes, sobretudo a partir de 1995, com o governo FHC.

Nessa direção, entendemos que a definição de padrões, indicadores de qualidade, bem como o trabalho do Estado em assegurar a conformidade dos cursos de Pedagogia às regras, normas nacionais, também é desafio, especialmente se considerarmos sua configuração sócio-histórica, tão marcada por indefinições teórico-metodológicas no campo da formação e atuação de seus profissionais.

A situação se torna mais complexa quando a questão da qualidade do curso de graduação em Pedagogia é colocada em dúvida pela sua crescente expansão, uma vez que as diferentes condições de ensino, em instituições públicas e privadas, com naturezas acadêmicas distintas, podem comprometer os compromissos político-pedagógicos e científicos do Estado com a formação de professores no Brasil.

Diante desse panorama, entendemos que é crucial para a instituição a ratificação pelo Estado de que o curso de graduação tem condições de ensino conformadas em um padrão ainda que mínimo de qualidade desejada, com ou sem identificação de fragilidades. Em consequência, a instituição assegura a manipulação desses resultados a favor de seus interesses como destaque de mérito: “se eu sou melhor, vem para cá” (C3, informação verbal, 2012).

Nesse sentido, não é surpreendente que esse valor seja racionalizado no âmbito institucional pelo discurso da qualidade, o que se faz em decorrência de uma lógica mercantil, em que as instituições se relacionam por mecanismos de concorrência na disputa pelos estudantes. Isso se torna evidente quando duas coordenadoras abordam, nesse cenário de expansão da educação superior, a condição do curso de Pedagogia em que atuam:

Para nós, o reconhecimento representou a responsabilidade do cumprimento de uma tarefa educativa contemporânea, um trabalho com qualidade reconhecida. Nós não tratamos o aluno como cliente, é uma relação muito grande de parceria. Tanto é que o nosso curso nunca ficou sem turma, apesar dos problemas sociais e econômicos que perfazem o País. Nós temos faculdades próximas aqui que já fecharam o curso de Pedagogia, mas graças ao trabalho dos nossos professores nunca faltou alunos. (C4, informação verbal, 2012).

A disputa por estudantes é grande, praticamente em cada bairro de nossa cidade tem uma instituição que oferta o curso de Pedagogia. Mas a gente vem mantendo nossos objetivos, nosso trabalho comprometido, cuidadoso, nossos alunos. A notificação social de que o curso foi reconhecido é importante para essa realidade. (C5, informação verbal, 2013).

Nesse sentido, podemos ver que o posicionamento das coordenadoras é de que outros atributos implicam a continuidade da oferta do curso: o não tratamento do

aluno como cliente, o “trabalho comprometido cuidadoso dos professores”, a forte pressão da esfera econômica; mas eles são menos visados que o reconhecimento, que acaba por balizar a existência do curso na IES, notadamente porque, ao concluí-lo, o estudante almeja o recebimento do diploma para seus projetos na sociedade.

A propósito dos vínculos estabelecidos entre os resultados da avaliação externa, nesse caso específico, da avaliação de regulação, e a lógica do capital, parece-nos importante a observação de Afonso (1999) quando acrescenta que a regulação protagonizada pelo Estado não é contraposta pelo mercado, pois a criação de manutenção do mercado depende do Estado. Assim, as instituições imbricadas nessa lógica tornam-se obsessivas em relação ao seu desempenho, aos resultados, visando a uma projeção social.

Se a maioria dos participantes da pesquisa destaca a importância do RE do curso para os interesses institucionais, notadamente de permanência do curso no campo da educação superior pela manutenção do estudante, o valor que a instituição privada estabelece com a regulação é identificado e reconhecido pelo Estado, como podemos observar nos depoimentos a seguir:

Eu acho que a visita *in loco* para reconhecimento e/ou renovação de reconhecimento favorece a instituição privada em vários sentidos. Favorece não apenas pelo fato que a gestão está atenta aos resultados, mas favorece pela própria ênfase que eles dão à avaliação. Porque eles sabem que a avaliação tem a questão do mote, então tem que agradá-lo, tem que atrair estudantes. Então é uma questão de sobrevivência. O setor privado não pode brincar em serviço porque a instituição pode morrer, não vai atrair aluno, ninguém vai querer estudar lá, quem vai querer pagar para uma instituição ruim? (Presidente da Conaes, informação verbal, 2013).

O Sinaes trabalha com instituições públicas e privadas e, na verdade, a qualidade independente de quem oferta, ela tem que ser boa porque o que a gente quer é a formação do nosso estudante. Então o resultado dessa oferta tem que ser o mesmo seja público, ou seja, privado, as condições também. O que acontece muitas vezes é que o setor público, ele tem certa resistência, eu acho que maior até, hoje, que o setor privado. Isso é uma discussão que sempre aparece, mas também de outra forma o privado, ele tem que se adequar. Por isso, embora reclame muito do indicador de titulação, ele se esforça para atender as exigências mínimas. (Diretora da Daes/Inep, informação verbal, 2013).

A partir desses dois depoimentos, identifica-se que existe uma intencional comparação entre as instituições públicas e privadas, sendo que estas assumem a

avaliação de forma diferenciada porque valoriza os resultados como instrumentos de autoafirmação na lógica do mercado. Para o presidente da Conaes, essa relação se explica porque é uma questão de sobrevivência. Assim, para manter-se no campo da educação superior, as instituições transformam seus resultados em mote para a concretização de projetos institucionais, especialmente para atrair novos estudantes.

Uma consequência dessa relação é a avaliação *in loco* para fins regulatórios não se esgotar em si mesma, mas representar um capital investido do discurso de qualidade. A esse respeito, a coordenadora da Daes/Inep afirma que as instituições privadas se esforçam para atender as exigências mínimas definidas pelo Estado. Nessa conjuntura, o mínimo pode representar um mérito assumido como uma moeda de troca que possibilita a isenção da instituição em se submeter a outro processo de intervenção do Estado: o trabalho da supervisão.

No marco do Sinaes, as ações do MEC em relação à educação superior se estruturam em três funções: avaliação, regulação e supervisão – as quais são postas em conexão pela prática da primeira, que serve de referencial básico para as demais funções. Assim sendo, os resultados da avaliação *in loco* para fins de RE podem motivar ações de supervisão pelo Estado¹⁰⁵.

Em 2009, a SESu divulgou a existência de 1.032 atos de supervisão especial ou extraordinária¹⁰⁶ em cursos presenciais, sendo 92% em decorrência de notificação por irregularidades. No mesmo ano, instauraram-se processos em 49 (quarenta e nove) cursos de Pedagogia e 11 (onze) Normal Superiores que apresentaram resultados insatisfatórios nas avaliações desenvolvidas pelo Inep. O resultado foi apresentado pela SESu, nos seguintes termos:

Das 60 instituições, 36 assinaram termos de saneamento de deficiências. Encerrado o prazo para implementação das medidas, dezesseis deles haviam sido encerrados – treze por solicitação da própria instituição e três por determinação da SESu. Outros dez cursos tiveram de suspender o ingresso de novos alunos porque, durante o prazo de saneamento de deficiências repetiram conceitos insatisfatórios no Enade. Os demais cursos continuam em avaliação. (MEC/SESu, 2009, p. 9).

¹⁰⁵ As ações de supervisão da educação superior pelo MEC também podem ser motivadas por denúncias e representações de estudantes, pais, professores, imprensas e órgãos públicos, cujo conteúdo sinalize irregularidades ou deficiências relacionadas à qualidade e à regularidade de cursos e instituições, conforme a legislação educacional brasileira (MEC/SESu, 2009).

¹⁰⁶ São considerados atos de supervisão especiais ou extraordinários os iniciados pela SESu envolvendo mais um curso ou instituição (MEC/SESu, 2009).

Se as medidas de supervisão são, assim como as demais funções, desenvolvidas em nome da qualidade dos cursos de graduação, supomos que não seja de interesse das instituições fazer parte da lista dos cursos sob supervisão. Tal situação funcionaria como um elemento inibidor das trocas que são produzidas pelo resultado do reconhecimento de um curso de graduação.

Ademais, acreditamos que a forte presença do Estado na abertura dos atos de supervisão estimula, com mais centralidade, o trabalho de “arrumação dos cursos” a fim de evitar sua participação em processos de supervisão. Assim, a materialidade discursiva proporcionada pela marca do reconhecimento de um curso equivale à espessura dos significados e interesses pela regulação nacional.

Como afirmam Brandão e Magalhães (2011, p. 52), “os discursos são meios de descrever e analisar o mundo real, mas, antes, mobilizam afirmações de verdade e constituem a realidade social”. Nesse sentido, o trabalho ideológico da prática institucional que faz do reconhecimento de cursos de graduação um produto de *marketing* pode produzir e definir relações de poder e posição social sustentadas pelo discurso da qualidade. Nessa lógica, a produção discursiva se faz em decorrência do que realmente importa: o valor de uso do resultado do reconhecimento dos cursos. Afinal de contas, “quem vai querer pagar para uma instituição ruim?”

Diante do cenário desenhado, entendemos que a avaliação *in loco* para fins de reconhecimento de um curso de graduação no marco do Sinaes não assegura sua qualidade, pois não está diretamente vinculada à produção de sentidos sobre a função social da educação superior. Em tal forma de compreensão e uso desse entendimento, não há o reconhecimento da qualidade como um direito, um bem público, considerando, inclusive, insumos, processos e produtos necessários à formação acadêmico-profissional dos estudantes.

Nessa perspectiva, analisar alguns questionamentos serve como exercício de construção de informações que podem elucidar a concepção de qualidade na educação superior: para que serve a educação superior em uma sociedade? Que papel exercem os cursos de graduação na consolidação dessa função? Que atributos devem possuir esses cursos para corresponder ao propósito da formação que oferecem? Em que condições éticas, políticas, científicas e pedagógicas o trabalho formativo se desenvolve nas instituições? Destarte, contraditoriamente, o

modelo de avaliação de cursos definido no marco do Sinaes não possibilita a construção de dados que possam contribuir para responder essas questões.

Conflitante com o entendimento de educação como um bem público, muitas instituições de educação superior assumem um caráter economicista que, segundo Bertolin (2007), se associa à lógica da empregabilidade e eficiência coordenada pelo setor privado sob os princípios de diferentes organismos, por exemplo a OCDE, que, incorporados pelo Estado, enfatizam os aspectos de potencialização do crescimento da economia e da empregabilidade.

Essa abordagem vai de encontro à concepção de que educação é um direito social, público, pois, segundo Saviani (2009, p. 18), a educação deve possibilitar, “em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens”. Pelo contrário, a instituição que assume a lógica de preparação, treinamento para o mercado e não uma formação política, ética, cidadã para a vida e o trabalho, “coisifica o homem”, à medida que o mercado passa a ser o sujeito, e os estudantes, meros predicativos dos seus interesses. Para Lukács (2001), a coisificação é produto de uma economia de mercado em que tudo é medido em função do seu valor de uso e de seu valor de troca.

Sobre se o reconhecimento de um curso de graduação pelo Estado assegura sua qualidade, os dados apontam que 47,80% dos professores afirmam que nem sempre e 43,50% que não, conforme gráfico a seguir:

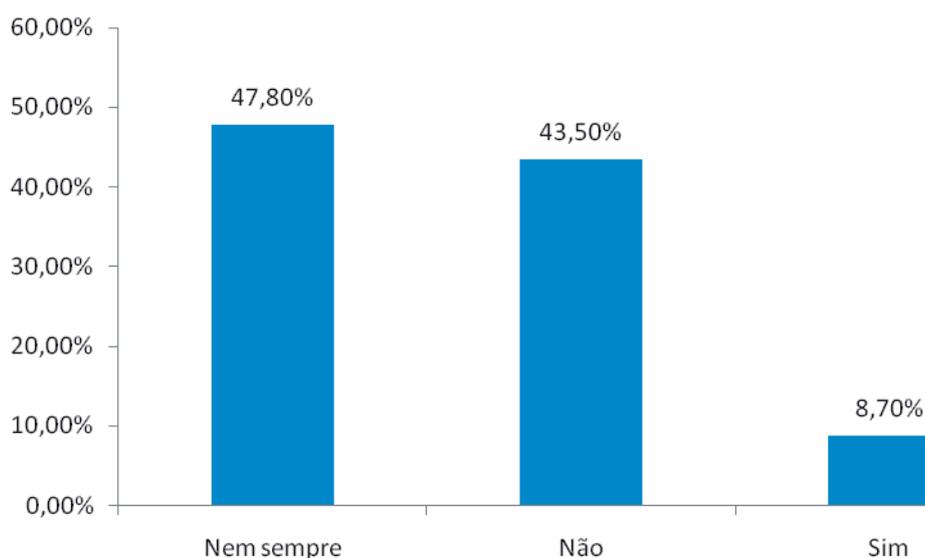


Gráfico 4 – Relação entre RE e qualidade do curso de graduação segundo professores
Fonte: elaboração da autora (2014).

Ao afirmarem que o reconhecimento nem sempre e não assegura a qualidade de um curso de graduação, os participantes se unem por associarem o termo 'qualidade' a diferentes princípios e dinâmicas vinculadas, essencialmente, à gestão do processo de avaliação *in loco* pelo Estado e pela instituição.

Esse desvelamento pode ser anunciado a partir de duas premissas e seus desdobramentos, como apresentado no esquema a seguir:

- 1) gestão estatal do processo da avaliação *in loco*
 - a. relação público-privado;
 - b. comissão de avaliadores:
 - i. critérios de sua composição
 - ii. qualificação de seus membros
 - c. ilegitimidade técnica do instrumento
 - d. inexistência de acompanhamento pós-reconhecimento;
- 2) gestão institucional no processo da avaliação *in loco*
 - a. aparência do que se produz para o processo da avaliação *in loco*
 - b. não utilização dos resultados advindos do processo da avaliação
 - c. processos formativos dos profissionais e condições de pesquisa institucionalizada.

As ideias apresentadas nesse esquema se articulam por dois motivos: primeiro, representam a totalidade argumentativa da negação de que o reconhecimento equivale à qualidade de um curso de graduação; segundo, pela identificação de que o processo político-administrativo é contextualizado no Estado e nas instituições como fonte provocadora dessa problemática.

Nessa lógica, pelo número e teor das categorias relacionadas, revelou-se que cabe à gestão estatal a maior responsabilidade por não ser o RE um processo indutor de qualidade. Nessa perspectiva, uma razão evidenciada refere-se ao peso diferenciado da avaliação de regulação em instituições públicas e privadas. Os depoimentos a seguir exemplificam essa questão:

Sou avaliador do Sinaes, e pude constatar em avaliações *in loco* que os quesitos avaliados já são de conhecimento de muitas instituições, que de certa forma maquiagem os dados, permitindo a melhor impressão possível aos avaliadores, isto é fato, comprovado em inúmeras avaliações de instituições privadas principalmente. Quando o reconhecimento é numa pública percebe-se que há um nível de exigência menor na avaliação, se faz mais recomendações do que propriamente se penaliza a instituição. Essa maneira de fazer reconhecimento não assegura qualidade propriamente dita, pois o método utilizado antecipa a possibilidade das instituições melhorarem superficialmente apenas para atender o momento da visita. (P3, informação escrita, 2013).

Creio que há uma injustiça em relação às instituições privadas porque, quando o mesmo tipo de avaliação é feita em instituições públicas, não vemos o mesmo rigor. (P2, informação escrita, 2013).

Ainda que no marco do Sinaes o propósito da avaliação de regulação seja assumido pelo princípio da isonomia entre as organizações administrativas das instituições, na prática, destaca-se a diferenciação na condução dos processos de avaliação *in loco* para RE. Tal situação, ao mesmo tempo que contraria as orientações dos órgãos do Estado, indica que a questão da qualidade suscita diversos significados e posturas quando se trata da relação público-privado, colocando em evidência o trabalho dos avaliadores.

Ademais, o trabalho dos avaliadores também está implicado pela gestão estatal do processo de avaliação *in loco* por seus aspectos de composição e formação. Os depoimentos dos participantes ilustram bem a questão: "deveria convocar maior número de docentes para avaliar os cursos" (P10, informação escrita, 2013); "seria necessária uma melhor qualificação dos avaliadores" (P15, informação escrita, 2013).

Nesse modo de ver, uma comissão com mais de dois avaliadores, envolvidos em contínuos e contextualizados processos de formação para o exercício do trabalho que lhes é destinado pelo Estado, é elemento facilitador para que a avaliação *in loco* produza efeitos no âmbito do discurso de qualidade. Isso faz sentido, uma vez que, segundo Kells (1995), o avaliador é responsável pelas informações por meio do qual um sistema, uma instituição, um curso é colocado em sintonia com as intenções nacionais, através de escolhas e ações julgadas necessárias pelo regulador, tendo como base o resultado da avaliação *in loco*.

Somam-se ao assunto dos avaliadores os instrumentos produzidos para essa ação, vistos como não dotados de atributos que ampliam a capacidade de esses profissionais observarem e analisarem a realidade dos cursos de graduação. A

polêmica retórica sobre a função dos instrumentos de avaliação de cursos tem sido compreendida pela sua ilegitimidade política e técnica na indução do discurso de qualidade, como podemos comprovar nos depoimentos a seguir:

O instrumento é construído de forma tal que mesmo cursos precários são aprovados com nota 3. Só capta aspectos superficiais da realidade dos cursos. Há inúmeras instituições que são verdadeiras máquinas de diplomas, sem a menor ética, que são aprovadas nessas avaliações. Professores são demitidos depois que a Comissão vai embora. As bibliotecas nem sempre existem de fato! Só para citar alguns exemplos. (P20, informação escrita, 2013).

O instrumento é um verdadeiro *checklist*. Não precisa muito investimento para um curso ser reconhecido com conceito 3. Conheço instituições com condições inadequadas que foram avaliadas como suficientes. Ficamos surpresos com o resultado. (P17, informação verbal, 2013).

Por exemplo, na instituição que atuo não ha um plano de carreira, a biblioteca é defasada e mesmo assim, quando da avaliação do MEC para reconhecimento, a mesma conseguiu nota quase máxima. O processo e instrumento de investigação ainda é muito frágil. (P21, informação escrita, 2013).

Assim compreendida, a situação abordada coloca em evidência a fragilidade política e técnica do instrumento para a apreensão da complexa realidade dos cursos nas diferentes instituições de educação superior. Diante dessa constatação, é importante questionar para vislumbrar possibilidade de superação: os instrumentos estão adequados aos objetivos da avaliação de regulação? Apresentam atributos mínimos para calibrar as três dimensões das condições de ensino de um curso de graduação? Os aspectos quantitativos estão a serviço dos aspectos qualitativos? Reflexões dessa natureza são essenciais para a identificação de informações que expliquem se a estrutura e o conteúdo de um instrumento servem à realidade em foco, para configurá-la, descrevê-la e analisar as condições de ensino de um curso, em sua abrangência e contornos.

A partir do movimento do contraditório entre as condições apreendidas nos cursos de graduação e a realidade em si é que se faz necessário que o Estado supere a forma episódica e pontual da avaliação *in loco*, pela produção de estratégias de acompanhamento dos cursos reconhecidos, independentemente do conceito final que validou esse processo. Isso se faz pelo interesse pedagógico de potencializar densidade formativa e formadora das instituições e seus cursos.

Sob esse prisma, a avaliação dos cursos de graduação não se concretizaria de forma linear; ao contrário, produziria efeitos que alterariam seus propósitos e resultados, notadamente pela ligação entre regulação nacional e avaliação formativa. Decorre disso a defesa de que a avaliação externa dos cursos de graduação precisa ser assumida pelo Estado e instituições como uma ação carregada de significados históricos, sociais, acadêmicos e pedagógicos, produzidos na unidade teórico-prática dos diferentes sujeitos, em cada instituição e cursos de graduação, resultado de um esforço contínuo na busca de melhoria de suas atividades educativas.

A gestão estatal, ao se efetivar com ênfase na regulação nacional, determina o modo de condução do processo de avaliação *in loco* pelas instituições. Estas, por sua vez, reagem à intervenção do Estado produzindo elementos inibidores que potencializem o reconhecimento como processo indutor de qualidade de um curso de graduação. Nesse caso, produz-se um clima institucional de negação desse processo, que se manifesta quando o curso não se mostra pela sua essência. O trabalho de “arrumação dos cursos”, como analisado na primeira seção deste capítulo, faz a instituição enganar o Estado pela aparência, correndo o risco de empobrecer a importância social, política e pedagógica desse ato regulatório. Afinal, um curso reconhecido é um ato público carregado do sentido de qualidade atribuída pelo Estado.

Concebido nessa ótica, tal processo é avaliado como danoso para a melhoria das condições de ensino exatamente porque encerra os esforços, o movimento de transformação do curso com a ratificação dos interesses da instituição pelo ato de reconhecimento. Como afirma um dos professores, “[...] apenas o procedimento de avaliação externa não garante a qualidade do curso. É necessário o empenho da direção da instituição, do corpo técnico e dos professores para sua efetividade.” (P5, informação escrita, 2013).

Assim, mesmo o Estado tendo a titularidade da avaliação de regulação, as instituições também possuem uma função política e técnica importante no desdobramento dos resultados advindos desse trabalho, produzindo saltos qualitativos nos cursos. No entanto, esse compromisso nem sempre é identificado, como podemos observar no depoimento de alguns professores:

Percebo que as faculdades se preparam para o reconhecimento, mas nem sempre mantêm a qualidade após esse evento. (P30, informação escrita, 2014).

A comissão do MEC avalia o curso em momento estanque e não o processo, isso dá margem para algumas instituições de ensino superior "maquiarem" a estrutura do curso para receber a visita e posteriormente reconhecer determinado curso, só para exemplificar: contrata-se mestres e doutores apenas nesta fase. Depois de reconhecido, estes são demitidos, assumindo as disciplinas apenas os especialistas. Como pode-se afirmar que tal curso embora reconhecido, seja de qualidade? (P27, informação escrita, 2013).

A análise desses fragmentos nos permite inferir que a avaliação de regulação não vem produzindo efeitos no sentido de promover o discurso da qualidade dos cursos, comprovando mais uma vez que seu interesse reside no reconhecimento em si. Tal situação explica o não investimento em processos formativos dos profissionais e criação de condições de pesquisa institucionalizada, como sinalizado por alguns professores.

Nesse caso, ainda que cada instituição seja “marcada por sua história, suas condições de existência e produção, pelas características de seus agentes e projetos que a tornam única e incomparável” (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 83), isso não impede que elas assumam uma meta compartilhada: o reconhecimento dos cursos pelo discurso da qualidade.

Ademais, muitas instituições aceitam e desenvolvem esse discurso, mas não se mobilizam após o reconhecimento para mudarem as condições que foram validadas pela lógica do discurso da qualidade. Em essência, essa postura está diretamente produzida pelo não uso dos resultados da avaliação de regulação, indicando, entre outros aspectos, estes:

- a) que a avaliação *in loco* a serviço da regulação nacional ganha força pelos produtos e indicadores de resultados, não produzindo efeitos para fins pedagógicos de melhoria do trabalho formativo;
- b) a frágil prática de avaliação interna de cursos de graduação que poderiam aproveitar o processo e os resultados para análise e recontextualização. Em decorrência disso, produz-se o distanciamento da reflexão sistemática e de conjunto sobre a própria realidade da instituição, de seus cursos e projetos formativos.

Diferentemente do anunciado, situação contrária também pode acontecer: o reconhecimento ser identificado como indutor de qualidade. Nessa pesquisa, 8,70%

dos professores e 50% das coordenadoras de cursos compartilham dessa premissa, utilizando como referência as alterações vivenciadas na instituição no período da “arrumação dos cursos” para receberem a avaliação *in loco*, notadamente em relação às conquistas nas instalações físicas, na aquisição de acervo bibliográfico. As demais coordenadoras, 50%, afirmam que, por exigência do Estado, conseguiram melhorias nos cursos em aspectos específicos das três dimensões, mas não necessariamente com um foco na qualidade.

Como podemos observar, em nome de um discurso de qualidade, Estado e instituições se unem. Fazem parte de um todo, que se move por interesses inerentes à avaliação regulatória. Se as instituições se juntam pelo esforço de buscarem o reconhecimento de seus cursos e usam seus resultados pelo discurso da qualidade, essa qualidade é uma meta necessária ao Estado, historicamente construída no movimento de expansão e diversificação da educação superior brasileira.

Assim, ponderamos que o predomínio de uma expressão nunca é desprovido de interesses. Por isso, é complicado afirmar que a avaliação de regulação para fins de reconhecimento dos cursos de graduação no marco do Sinaes é indutora de qualidade, pois se trata de termo polissêmico, de significados produzidos a partir de outros, a exemplo da compreensão de mundo, sociedade, educação superior, formação científico-profissional (CARDOSO, 1991; MOROSINI, 2001; CONTERA, 2002; DIAS SOBRINHO, 2008; SGUISSARDI, 2009; PEIXOTO, 2009; BERTOLIN, 2009).

Ademais, tal desfecho conceitual se constitui em uma questão emblemática. No plano legal e ideológico das políticas públicas de avaliação da educação superior no Brasil para fins de regulação nacional, os diferentes pressupostos políticos, epistemológicos e metodológicos dificultam a explicação desse fenômeno. Qualidade é a palavra de ordem, mobilizadora dessa ação, especialmente após o Estado ter possibilitado a ampliação do número de instituições, cursos e matrículas.

Por essa razão, compreendemos, como Dias Sobrinho (2005, p. 150), que uma ação em nome da qualidade requer pertinência social, pois educação de qualidade é aquela que, “[...] ademais de cumprir com rigor os imperativos da ciência, ajuda a construir patamares mais elevados de uma sociedade plural, justa e democrática.”

Nessa lógica, a qualidade é demonstrada à medida que a educação superior cumpre as suas finalidades socioeducativas de produção de conhecimento, de formação humana. Em termos concretos, cada instituição de educação superior necessita ter clareza conceitual e metodológica da sua missão pública e desenvolver uma gestão capaz de atender os objetivos preestabelecidos para promoção de sua qualidade acadêmica e política.

Assim, a qualidade está imbricada na função pública de formação de seus estudantes, na realização de suas pesquisas e na produção dos conhecimentos com pertinência e relevância social dados os desafios da conjuntura social. Então, para identificar a qualidade de uma instituição e de seus cursos, é preciso partir de sua realidade concreta, fazendo um balanço institucional crítico e reflexivo de seus projetos, metas, modos de atuação, fragilidades e potencialidades em contexto.

Tal desafio requer que o Estado e as instituições de educação superior assumam a qualidade pelo seu caráter negociável, participativo, autorreflexivo, contextual e plural (BONDIOLLI, 2004), evidenciando o papel da coletividade, do envolvimento de sujeitos e grupos que participam do processo educativo na definição dos aspectos que representam o que é como deveria ou poderia ser.

Sob esse ponto de vista, supera-se a concepção de qualidade por meio de elementos mensuráveis, que enfraquece as possibilidades formativas e dialógicas para a permanente busca de melhoria da qualidade. Quanto a como deveria ou poderia ser a educação superior, um curso de graduação de qualidade, é preciso que os atores sociais participantes desse fenômeno, negociem os aspectos que consideram relevantes para qualificá-lo, tendo em vista suas necessidades reais e as possibilidades de mudanças.

Por fim, defendemos que, se a qualidade é inerente aos processos de avaliação e de regulação, articulados ou não, faz-se necessário que, coletivamente, se definam propósitos, meios e condições de apreendê-la para que a materialidade discursiva da qualidade produza, de fato, efeitos pedagógicos para além de uma racionalidade instrumental, de prestação de contas, de performatividade, resultante do Estado avaliador; em direção a construções institucionais de autorregulação em prol da constante melhoria das condições de ensino dos cursos de graduação. Afinal, o que deve estar em jogo é a formação dos estudantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem a pretensão de esgotar a temática de estudo proposta, nesta tese, assumimos o compromisso de analisar em que condições sociopolíticas, legais e pedagógicas a avaliação para fins de reconhecimento de curso de graduação vem se materializando no marco do Sinaes (2006-2010).

Em decorrência disso, trabalhamos com quatro questões de estudo como pontos de partida: (i) que contextos deram origem e produziram o desenvolvimento da regulação nacional e da avaliação de instituições e cursos superiores pelo Estado brasileiro? (ii) Como é assumida, no marco do Sinaes, a avaliação de cursos para fins de reconhecimento de cursos de graduação? (iii) Como se materializa, no contexto de um curso de graduação, a avaliação de regulação para fins de reconhecimento? (iv) Que implicações a avaliação de regulação para fins de reconhecimento traz para a configuração da qualidade de cursos de Pedagogia?

A partir dessas indagações, defendemos a tese de que essa avaliação, consolidada pelas determinadas condições de produção política e prática social do Sinaes, configura-se em importante instrumento que produz a mediação do Estado com as instituições e seus cursos de educação superior para acomodar interesses em nome de um discurso de qualidade.

Com o entendimento de que a temática investigada resulta de uma realidade sócio-histórica, processualmente construída nas interações do Estado, seus governos e a educação superior brasileira, adotamos o materialismo histórico-dialético como método. O exercício de investigação por esse método foi imprescindível para conhecermos a avaliação de cursos para fins de reconhecimento como um objeto real e determinado, constituído na relação dialética singular-particular-universal.

Assim, para apreendê-lo como um processo, em sua estrutura e dinâmica, buscamos no todo, e não de tudo, elementos que marcaram a origem e o desenvolvimento de dois processos que presentes no marco do Sinaes: regulação nacional e avaliação.

A historicidade da origem e desenvolvimento da regulação nacional e da avaliação de instituições e cursos superiores pelo Estado brasileiro, como

analisamos nos capítulos I e II desta tese, demonstrou que é a regulação nacional, não a avaliação, que constitui projeto hegemônico do Estado brasileiro e seus distintos governos. *Inspeção científica*, equiparação, autorização, reconhecimento, avaliação de regulação são exemplos de como o Estado e sua administração exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo (instituições e cursos) por meio de normas e resultados.

No marco do Sinaes, elementos originários desses processos atravessam o tempo e estão contidos no trabalho de avaliação de cursos para fins de RE no marco do Sinaes: (i) a visita *in loco* realizada por comissões de profissionais designados pelo Estado; (ii) a produção de um relatório para subsidiar decisões do governo; (iii) a criação de órgãos reguladores. Tais exemplos são evidências de que a regulação nacional, que tem a avaliação como seu referencial básico, é uma necessidade instituída pela relação do Estado com a educação superior.

De valor mandatário, observamos que esses processos regulatórios, mesmo com particularidades provenientes das circunstâncias sociopolíticas que os produziram, tiveram mais permanências do que rupturas, permitindo-nos afirmar que a regulação nacional é, tradicionalmente, uma ação precípua do poder público.

Assim, do Brasil Colônia à atual Nova República, mecanismos de regulação nacional anunciam o modelo de organização e funcionamento das instituições e cursos de educação superior, buscam sintonizar esse nível educacional com os interesses da lógica do capital, bem como são indicativos da necessidade de zelar pela oferta de cursos de graduação com condições de promover uma formação acadêmica-profissional consistente. Nesse movimento, múltiplos sentidos e significados vão delineando os projetos de formação educacional.

Os dados permitiram identificar também que mudanças pretendidas no papel do Estado por reformas, postulando maior centralização ou descentralização na oferta no campo da educação superior, resultaram em inovações nas políticas de regulação. No centro desse jogo de forças políticas, a relação público-privado foi decisiva para o surgimento de processos de entrada nesse campo, quais sejam: autorização e reconhecimento dos cursos de graduação.

Assim, os processos de autorização, reconhecimento desde a Era Vargas (1930-1945) e a renovação de reconhecimento do Regime Militar (1964-1985) foram sendo configurados como as formas pelas quais ocorre a regulação nacional

brasileira. Ademais, compete ao Estado a definição e condução das condições teórico-metodológicas para a sua concretização.

Nesses termos, o reconhecimento dos cursos foi assumido pela necessidade de validação nacional dos diplomas, independentemente do modelo de organização acadêmica e administrativa das instituições da educação superior. Em razão dessa necessidade social, o Estado absorve o trabalho de fazer cumprir o modelo oficial de instituições e cursos de graduação, ao mesmo tempo que as instituições de educação superior buscam demonstrar que estão de acordo com as normas e, com efeito, obter o título de reconhecimento. No processo da regulação nacional é forte a lógica de implantação de um modelo oficial de cursos de graduação, ainda que seja ofertados por diferentes instituições, com identidades acadêmicas e administrativas próprias.

Em tal sentido, a composição dos conteúdos normativos da regulação foi marcada por conflitos e contradições. Emblemáticos, notadamente no Regime Militar, foram a influência e o protagonismo do setor privado no trabalho do CFE. A crescente demanda pela formação em nível superior, a retração do Estado em ofertá-la de forma pública e gratuita, bem como o interesse pela ampliação de um mercado educacional, imprimiram inovações nos procedimentos regulatórios para acomodar os interesses da lógica do capital. Assim, o discurso que era para frear o ímpeto privatista serviu para acelerá-lo.

Como ponderamos no capítulo II, em decorrência do movimento expansionista da educação superior, a relação quantidade-qualidade das instituições, cursos e projetos formativos produziu outro processo no campo da educação superior: a avaliação. Suas primeiras ações podem ser localizadas na gestão de diferentes governos: José Sarney (1985-1990), Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995), Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002).

Sob a orientação neoliberal, em cada gestão desses governos, um grande volume de dispositivos legais anuncia as intenções do Estado para com a avaliação. A tendência de transformá-la em instrumento de controle social por parte do Estado foi reforçada com a emergência e consolidação do Estado avaliador.

Em tal cenário, a introdução de mecanismos de prestação de contas, *rankings*, responsabilização das instituições, organizações e indivíduos ofuscou as

propostas da avaliação essencialmente pedagógica, formativa protagonizadas pelas instituições, a exemplo do Paiub. Mediante a diversidade de funções atribuídas à avaliação, prevaleceu a fundamentada em critérios economicistas,

Neste sentido, a produção política no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) foi decisiva para o que veio a seguir no campo da avaliação. O formato gerencialista de educação superior, ao mesmo tempo que reafirmou a avaliação como política estatal, sob o discurso constitucional de qualidade, conduziu a uma integração com a regulação nacional que se movia pelos desempenhos quantitativos das instituições e seus cursos de graduação. Assim, a avaliação tornou-se importante instrumento de informação sobre o mérito das instituições e cursos, especialmente para indicar adequação às exigências do mercado.

Em tal propósito, a avaliação de cursos de graduação para fins de RE e/ou renovação de reconhecimento foi gradativamente anunciada pela lógica de uma avaliação de regulação. Nessa perspectiva, anunciamos, ainda no capítulo II, que nas determinadas condições do governo FHC tal proposta produziu (i) mudanças de valores, muitas vezes contraditórios, para avaliação e regulação em seus fundamentos teórico-metodológicos; (ii) efeitos para a totalidade de uma educação superior heterogênea, representados pela diferenciação e diversificação de instituições e cursos.

Como nos capítulos 1 e 2 desta tese, nosso esforço foi evidenciar o desenvolvimento processual da clássica regulação nacional e da emergente avaliação da educação superior na realidade social brasileira que antecedeu o Sinaes; no terceiro, a intenção foi analisar como, no marco do Sinaes, a avaliação de cursos para fins de reconhecimento é assumida. Para tanto, o recorte temporal foi o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010).

Sobre essa questão, defendemos que o Sinaes representa a síntese das múltiplas determinações da realidade. Sua produção política e prática social nos dez anos de sua existência é um complexo constituído de outros complexos que o antecederam, produzidos a partir da relação do Estado e da sociedade com a educação superior brasileira. De modo coerente com o que apresentamos na introdução desta tese, verificou-se que o Sinaes supera, sofisticada e preserva

elementos das políticas de regulação e avaliação, anteriores a sua existência, elevando-os a um nível superior de valores, princípios e finalidades.

Nesse sentido, a investigação mostrou, no primeiro mandato desse governo, a produção de um sistema nacional de avaliação imbuído de propósitos de superação, sofisticação e permanência do conteúdo e da forma da política de avaliação instituída por FHC. Em sintonia com o desejo da sociedade civil, especialmente os sujeitos do campo científico-acadêmico, o Estado mobilizou esforços para recolocar, a exemplo do Paiub, a avaliação essencialmente educativa, formativa e proativa no centro das instituições e cursos de educação superior.

Sem romper com as orientações das políticas neoliberais subjacentes ao Estado avaliador, as ideias-força que impulsionaram a produção do Sinaes, nem sempre convergentes, produziram uma proposta afirmando a função social da formação na educação superior e, para monitorar o seu cumprimento, a necessidade de uma avaliação sistêmica, integradora da totalidade das instituições, cursos de graduação e estudantes.

O modelo aprovado pela Lei n. 10.861/2004, ainda que formalizado com manifestas e divergentes retificações em relação a alguns aspectos da proposta da CEA, sublinhou a avaliação institucional como centro, acompanhada da avaliação de cursos e Enade. Nesse contexto, apesar do Sinaes ser oficialmente declarado como sistema de avaliação e não de regulação, afirmou-a como referencial básico para processos de natureza regulatória.

Na realidade dos cursos das instituições privadas que participaram da nossa pesquisa, a avaliação de cursos de graduação para fins de RE e ou renovação de reconhecimento de cursos não apenas reproduziu a tensão entre a natureza e as funções da avaliação em sua totalidade e da regulação nacional, mas produz outra tensão quando assumida na perspectiva de avaliação de regulação. Para nós, trata-se de uma tipologia que tem sua racionalidade convertida para servir aos propósitos do Estado e seus governos, relativizando os pedagógicos. Dessa forma, a avaliação é subsumida na complexa rede de relações que se estabelecem entre o Estado e as instituições pelo imperativo de reconhecimento dos cursos de graduação.

Nesse primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, a fluidez de ideias e práticas em prol da afirmação da proposta de avaliação de cursos para fins de RE e ou renovação de reconhecimento contribuiu para o delineamento de um formato

similar ao desenvolvido no governo FHC. Assim, moveu-a, inexoravelmente, em direção à política regulatória, por meio de controle dos resultados, sob o discurso da qualidade.

O atrelamento ao tipicamente brasileiro processo regulatório confirmou-se no conteúdo do Decreto n. 5.773/2006. Seu conteúdo definiu o trâmite burocrático de travessia de um processo (avaliação) para o outro (regulação), bem como as competências e funções do poder público e das instituições. Contraditoriamente ao discurso de que a avaliação é domínio do Sinaes e a regulação movimenta-se à parte, o conteúdo desse decreto lança luzes para rendição da avaliação de cursos aos efeitos regulatórios.

No segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, a continuidade da produção política e prática social do Sinaes é palco de emblemáticas inflexões da proposta formativa, a favor de uma avaliação produtivista de indicadores, resultados, *rankings*, implicando a consolidação da avaliação de regulação em nome da qualidade dos cursos de graduação. Por sua vez, o foco em aspectos técnico-operacionais para abarcar a heterogeneidade e diversidade de instituições e seus cursos estrutura, com mais intensidade, a avaliação de regulação.

Ainda compatível com o capítulo III, identificamos que, no contexto do Estado avaliador, as reformas por dentro do Sinaes induziram a uma posição mais conservadora e neoliberal sobre a finalidade da educação superior. Nas determinadas condições dessa realidade econômica e social, instrumentos e procedimentos específicos para a avaliação de cursos de graduação foram alterados pelo discurso de refinamento de informações desejáveis para melhor qualificar um curso de graduação.

Diante da complexidade do nosso objeto e do imperativo de apreendê-lo no movimento de sua generalidade e especificidades, propusemo-nos analisar duas questões indissociáveis: (i) como se materializa, no contexto de um curso de graduação, a avaliação de cursos para fins de reconhecimento; (ii) que implicações traz a avaliação de regulação para fins de reconhecimento à configuração da qualidade de cursos de Pedagogia – ambas conteúdo do capítulo IV.

A partir dessas questões, notamos que os cursos de graduação em Pedagogia participantes dessa pesquisa, se submetem ao imperativo papel

regulador do Estado após um exaustivo trabalho de transformações das condições reais em situações ideais de ensino, numa lógica temporal, pontual e assistemática.

A necessidade de organização dos cursos para serem validados pelas suas condições de ensino, relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica, é assumida pelas instituições como caminho indispensável para se conquistar o *status* legal do curso – o reconhecimento como senha de sobrevivência no campo da educação superior.

A adoção e implementação de medidas para colocar o curso em sintonia com as normas do Estado, em nome de um padrão mínimo de qualidade, constitui um investimento pelo valor da aparência. Desse modo, em nome da regulação nacional, os cursos vivenciam um processo de transubstanciação de forma e conteúdo. Tal realidade se torna emblemática quando, no marco do Sinaes, reconhecimento de curso ampara-se no discurso de qualidade da educação superior brasileira.

Destacamos, ainda que, dada às condições que se encontravam os cursos pesquisados a regulação nacional provocou um clima de desequilíbrio institucional, uma vez que o trabalho de organização dos cursos – em essência, de “maquiagem” – se fez sob extrema tensão. A preocupação, o desconforto com os possíveis efeitos da decisão estatal geram, entre outros aspectos, obstáculos à presença de uma racionalidade formativa, indutora de políticas e práticas internas e permanentes no curso.

Os dados indicaram que, se as aparências enganam, a prova de fogo se concretiza por meio da avaliação *in loco*, configurada em forma de visita. Nesse sentido, acreditamos que o formato, o conteúdo e a dinâmica assumidos pelo Sinaes para concretizar a avaliação comportam o simulacro da realidade dos cursos, especialmente porque se resumem a um ato técnico, informativo ao Estado para decisões regulatórias.

Com especificidades, o tempo da avaliação *in loco*, a rotina de trabalho dos avaliadores, a postura desses profissionais são elementos indutores do trabalho de ocultação da realidade vivida pelos estudantes nos cotidianos das instituições. Ademais, o complexo trabalho de identificação das condições de ensino em cursos de graduação não se faz de forma burocrática, pontual, aligeirada. Essa dinâmica compromete o relevante papel da comissão de avaliadores. Sua condição de sujeitos externos, a serviço do Estado, os coloca na linha de frente que valida a

inversão da essência em aparência. As situações mascaradas, que burlam, maquiam e treinam o cenário institucional, produzem efeitos perversos na totalidade das intenções da avaliação e nos que a desenvolvem.

Ainda no capítulo IV, destacamos que a dificuldade operacional dos órgãos do Estado para desenvolver a avaliação de curso para fins de RE, em um sistema de educação superior marcado pela diversidade e diferenciação, determina sua tendência homogeneizadora, de instrumentos únicos, centrados nos insumos-resultados. Considerando que esse é o retrato da nossa educação superior, ultrapassar esse modelo de apreensão das condições de ensino ofertadas aos estudantes parece-nos ser um dos grandes desafios.

No que diz respeito à formalização dos resultados da avaliação *in loco*, os dados da pesquisa revelaram que os relatórios, instrumento tradicional da regulação nacional, são em essência a reprodução simplificada dos instrumentos. Assumida como relatório de avaliação, a descrição simplista e objetiva das condições de ensino identificada nos cursos transforma o seu conteúdo em objeto de interesse exclusivo do Estado.

Planejada em função de um ato regulatório, pelo tipo de “avaliação de regulação”, quando apropriada pelos sujeitos institucionais que participaram do processo de reconhecimento de curso, a diversidade quantitativa de informações não imprime substância necessária que sirva aos propósitos de redirecionamento das políticas e práticas do curso. Em contraposição, os órgãos avaliadores e regulatórios no marco do Sinaes destacam sua relevância para a dinâmica da regulação. Assim, são socialmente úteis apenas ao regular.

Os dados possibilitaram também apreender que, para as instituições privadas participantes da pesquisa, ter um curso reconhecido é um título, uma marca importante na sociedade do conhecimento, indutora de múltiplas possibilidades de uso social no mercado educacional. O RE dos cursos de graduação as colocam e/ou recolocam no centro na lógica do capital, permitindo a ampliação do seu horizonte de existência institucional e a barganha por novos estudantes. Ademais, legitima sua posição no campo da educação superior porque o reconhecimento configura a qualidade oficial, projetada em termos das condições de ensino. Nesse sentido, observamos que a regulação nacional não é contraposta ao mercado, mas aliada na ampliação do seu capital.

Não obstante, os dados sugerem que o trabalho de avaliação de cursos para fins de RE é assumido como avaliação de regulação conforme os interesses das instituições privadas, possibilitando o aprofundamento dos valores enraizados do capital. Não fosse por isso, os cursos de graduação seriam dotados, em sua inteireza, das condições essenciais para o desenvolvimento dos projetos pedagógicos, formativos dos cursos.

Em face desses interesses, a avaliação para fins de reconhecimento no marco do Sinaes foi convertida, por parte dos atores institucionais participantes da pesquisa, em instrumento de mediação da qualidade dos cursos. Com o resultado do reconhecimento, os cursos podem ganhar institucional, regional e nacional. Tal visibilidade é importante para a lógica do capital inerente as instituições privadas participantes da pesquisa.

Inevitavelmente, compreendemos que a avaliação também atende os interesses do Estado. No marco do Sinaes, um curso reconhecido pelo padrão mínimo de qualidade representa um a menos para o trabalho de supervisão, uma das atribuições precípuas do poder público. Aparentemente, satisfaz o mérito da intervenção estatal em prol da educação como um bem público.

Desse modo, é elementar afirmar que a avaliação de regulação produz os elementos de mediação para acomodar os interesses das instituições e do Estado. Por sua vez, é complicado assegurar que o reconhecimento de um curso de graduação, dadas as circunstâncias sociopolíticas, legais e pedagógicas de sua produção, lhe imprime qualidade. Sobre esse última questão, o movimento desse tipo de avaliação não possibilita, entre outros aspectos, a análise das finalidades socioeducativas da produção do conhecimento, da formação humana planejada e desenvolvida em cursos de graduação.

Em tal conjuntura, é preciso que a avaliação para fins de reconhecimento de cursos de graduação, como instrumento indispensável a esse processo regulatório necessita ser destacada no âmbito do Sinaes. As fragilidades e potencialidades dos cursos, evidenciados na avaliação *in loco*, podem ser assumidas pelas instituições como indicadores de permanentes melhorias para a promoção de um ensino de qualidade. Para tanto, o desafio é a produção de uma qualidade pelo seu caráter negociável, participativo, autorreflexivo, contextual e plural para induzir a possibilidades formativas e dialógicas em cada curso de graduação.

Diante do exposto, é relevante mencionar que diversas indagações, dúvidas, suposições moveram o desenvolvimento deste estudo, especialmente sobre o que conhecer e como conhecer um objeto real e determinado. A partir de uma visão retrospectiva do conjunto desta tese, identificamos que a avaliação, em sua vertente regulatória, sugere outros temas e questões que merecem investigações, a saber: (i) o emblemático trabalho dos avaliadores externos; (ii) o não reconhecimento de cursos e as medidas de supervisão. Em se tratando de questões similares à nossa, torna-se interessante investigar a avaliação de regulação para fins de reconhecimento e/ou renovação de reconhecimento em instituições públicas.

Enfim, entendendo, assim como Marx (2008), que no domínio da ciência toda conclusão é sempre provisória, sujeita a retificação, abandono, sublinhamos a intenção deste estudo: somar-se às análises sobre a avaliação de cursos para fins de reconhecimento no cenário da educação superior brasileira.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Natércio. **A insperção-geral da educação e as transformações do sistema educativo**. Lisboa, 1994.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. A redefinição do papel do Estado e as políticas educativas: elementos para pensar a transição. **Sociologia**, Problemas e Práticas, n. 37, 2001, p. 33-48.

ALVES, Márcio Fagundes. **A Reconstrução da Identidade Nacional na Era Vargas: Práticas e Rituais Cívicos e Nacionalistas impressos na Cultura do Grupo Escolar José Rangel/Juiz De Fora/Minas Gerais (1930-1945)**. Tese. Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio de Janeiro; 2010.

ANDRADE, Maria Antonia Brandão de. **As contribuições da avaliação dos cursos de graduação para a melhoria da qualidade da educação superior**. FE/UFBA, 2011 (Tese de Doutorado).

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira: introdução ao estudo da cultura**. 3ª ed. Rev. Ampliada. São Paulo: Melhoramentos, 1958.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. (Coleção Polêmicas do nosso tempo; vol. 56)

BARREYRO, Gladys Beatriz. **Mapa da privatização do ensino superior**. Brasília: MEC/INEP, 2008.

_____. LOGARI, Silvana Lorena. A creditação da educação superior na América Latina: os casos da Argentina e do Brasil no contexto do Mercosul. **Cadernos PROLAN/USP**, ano 9, vol.1, 2010, p.7-27.

_____.ROTHEN, José Carlos. Avaliação da educação superior como política pública. In: BARREYRO, Gladys Beatriz e ROTHEN, José Carlos (Orgs). **Avaliação da educação superior: diferentes abordagens críticas**. São Paulo: Xamã, 2011. p.75-87

_____._____. 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.

_____._____. Para uma história da avaliação da educação superior: análise dos Documentos do Paru, Cnres, Geres e Paiub. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008.

BARROSO, João. (Org). **Políticas educativas e organização escolar**. Universidade Aberta, Lisboa, 2005.

_____. **A regulação das políticas públicas de educação: espaço, dinâmicas e actores**. Coimbra: EDUCA; UI&DCE, 2006.

BARROSO, Maria Helena. FERNANDES, Ivanildo Ramos. Mantenedoras educacionais privadas: histórico, organização e situação jurídica. In: **Observatório universitário**. Documento de trabalho nº 67, 2007.

BASBAUM, Leôncio. **História sincera da República: de 1889 a 1930**. 3. ed. São Paulo: Editora Fulgor Limitada, 1968.

BELLONI, Isaura. A gratificação de estímulo à docência: (GED) e a política de educação superior. In: SQUISSARDI, Valdemar (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000. p. 103-130.

BERTOLIN, Julio Cesar Godoy. Qualidade em educação superior: da diversidade de concepções a inexorável subjetividade conceitual. **Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior (Campinas)**; Sorocaba, SP, v. 14, n. 1, p. 127-149, mar. 2009.

BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 108, p. 101-132, 1999.

BONDIOLLI, Anna. Dos indicadores às condições do projeto educativo: um percurso pedagógico-político de definição e garantia da qualidade das creches da região da Emília-Romanha. In: BONDIOLLI, Anna (org). **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. p.13-33.(Coleção Educação Contemporânea).

BRANDÃO, João Maria; MAGALHÃES, Antonio. Avaliação educacional, tecnologia política e discurso. **Educação, Sociedade & Culturas**, nº33,2011, p.51-68.

CABRITO, Belmiro. Políticas de regulação e mudanças recentes no ensino superior em Portugal. In: NETO, Antônio Cabral. NASCIMENTO, Ilma Vieira do. CHAVES, Vera Jacob (Org.) **Políticas de expansão da educação superior no Brasil: democratização às avessas**. São Paulo: Xamã, 2011.

CAMPOS, Flavio de; MIRANDA, Renan Garcia. **A escrita da história: ensino médio**: volume único. 1. ed. São Paulo: Escola Educacional, 2005.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. Sobre as relações sociais capitalistas. In: LIMA, Júlio César França. NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz / EPSJV, 2006.

_____.A Avaliação da universidade: concepções e perspectivas. **Universidade e Sociedade**. Brasília, v.I, n.I, p.14-24, set. 1991.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas: o imaginário da República no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

CARVALHO, José Murilo. **A construção da ordem**. Brasília: Editora UNB, 1981.

CASTANHA, André Paulo. O uso da legislação educacional como fonte: orientações a partir do Marxismo. **Revista HISTEDBR on-line**, Campinas, número especial, p.309-331, abr 2011.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas**. Petrópolis: Vozes, 2002.

CHAIA, Josephina. **A educação brasileira: índice sistemático de legislação (1808 a 1889)**. Volume I. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Marília, 1963.

CONTERA, Cristina. Modelos de avaliação da qualidade da educação superior. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo (Orgs.). **Avaliação democrática: para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002. p.119-144.

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Orgs.). **Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/EPSJV, 2006. p.173-200.

CUNHA, Débora Alfaia da. **Avaliação da educação superior: condições, processos e efeitos da autoavaliação nos cursos de graduação da UFPA**. 2010.354f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. 2ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

_____. **500 anos de Educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

_____. **A Universidade Temporã: O Ensino Superior da Colônia à Era de Vargas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A desoficialização do ensino no Brasil: a reforma Rivadavia. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 30, n. 108, p. 717-738, out. 2009.

_____. Quadragésimo ano do parecer CFE nº 977/65. **Revista Brasileira de Educação**. n.30, p.7-21, set/out/nov/dez 2005.

_____. **A educação escolar como concessão**. Em Aberto, Brasília, ano 10, n.50/51, abr./set 1992.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado**. Florianópolis: Insular, 2002.

_____. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão aos Sinaes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v.15, p.195-224, mar 2010.

_____. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

_____. Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação Avaliação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 193-207, mar. 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes. 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.

DUARTE, Ana Lúcia Cunha. **Exame Nacional de Desempenhos dos Estudantes: uma análise do uso dos resultados no curso de Pedagogia da UEMA**. 2013. 327f. (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

DURHAM, Eunice R. **O Ensino superior no Brasil: público e privado**. São Paulo: Documento de trabalho Nupes 3/2003. Núcleo de Pesquisa sobre o Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 2003.

_____. **Uma política para o ensino superior**. São Paulo: Documento de trabalho Nupes 2/1993. Núcleo de Pesquisa sobre o Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1993.

_____. SAMPAIO, Helena. **Ensino privado no Brasil**. Núcleo de pesquisas sobre ensino superior na Universidade de São Paulo. Documento de trabalho 3/95, 1995.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil: República Velha**. Série A história do Brasil, 2011.

FÁVERO, Maria de Lurdes de Albuquerque. **Universidade e poder**. 2.ed. Brasília: Editora Plano, 2000.

_____. **Universidade do Brasil das origens à construção**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2000.

_____. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**. Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Editora UFPR.

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira: reforma ou revolução?** São Paulo, Alfa-ômega, 1975.

_____. **O desafio educacional**. São Paulo: Cortez Editora. Autores Associados, 2010.

_____. **A sociologia no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1980.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; FIALHO, Nádja Hage; PIRES, Regina Celi Machado. Educação Superior na Bahia (1991-2004). **Educação Superior Brasileira: 1991-2004**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

FRAUCHES, Celso da Costa. Onde estão os doutores que os doutores do MEC *acham* que existem? **Revista Ilape de Direito e Gestão Educacional**, Brasília, 2008.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. Ao enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDO, Ivani (org.) **Metodologia da pesquisa educacional**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p.71-90 (Biblioteca da Educação, Série I, Escola; v. 11).

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GATTI, Bernadete Angelina. **A Construção da Pesquisa em Educação no Brasil**. Brasília:Liber Livro, 2007.

GOMES, Alfredo Macedo; AZEVEDO, Janete Maria Lins. Notas teóricas sobre regulação e Educação Superior. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Políticas e gestão novos marcos regulatórios da educação no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2009. p. 183 – 191.

_____. Política de avaliação da educação superior: controle e massificação. **Educação e Sociedade: Revista de Ciências da Educação**, São Paulo, v.23, n.80, p.277-300, 2002.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso: simulacro e imposições na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GONDRA, José; SACRAMENTO, Winston; GARCIA, Inára. Estado Imperial e Educação Escolar: discutindo a Reforma Couto Ferraz (1854). **I Congresso da Sociedade Brasileira de História da Educação**: CSBHE, 2000.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Objetiva, 2005.

IANNI, Octávio. Formas sociais do tempo. **Revista de Antropologia**, São Paulo, USP, 1994, v.37

IVES FILHO, Granda da Silva Martins. O ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, vol. 1, n. 3, julho 1999.

KELLS, Herb R. **Perspectivas básicas de regulação**. In: Self Processes. Trad. Adriana Farah, 1995.

KUENZER, Acacia Zeneida. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. 9.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p.55-73

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 2.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

LANDIM, Paulo Milton Barbosa. O papel da avaliação na gestão da UNESP. **Anais do III Seminário Internacional de Administração Universitária**: O papel da avaliação na gestão universitária. Natal, 1992, p.58-62.

LEITE, Denise. **Reformas universitárias**: avaliação institucional participativa. Petrópolis: Vozes, 2005.

LIMA, Antonio Bosco de. Estado, políticas públicas e educação no Brasil. In: LUCENA, Carlos (Org.). **Capitalismo, estado e educação**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

LUKÁCS, Georg. **História e consciência de classe**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LUCKESI, Cipriano C. **Avaliação da aprendizagem escolar**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Avaliação da aprendizagem na escola**: reelaborando conceitos e recriando a prática. 2ª ed. rev. Salvador: Malabares comunicação e eventos, 2005.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.27, n.94, p.47-69, jan./abr. 2006

MAROY, Chrisitan. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In:OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (Orgs). **Políticas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011. p.19-46.

MARTINS, Carlos Benedito. **Ensino pago**: um retrato sem retoques. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 30, n. 106, p. 15-53, jan./abr., 2009.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos e outros textos escolhidos**. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

_____. **O capital**: crítica da economia política. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999, Livro 1 .2v..

_____. **Miséria da filosofia**. São Paulo: Global, 1985.

_____. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005

_____. **Ideologia Alemã**. São Paulo: Martin Claret, 2012.

MENEGHEL, Stela M.; BERTOLIN, Júlio C. G. Avaliação das condições de ensino/ACE do INEP reflexões sobre procedimentos e contribuições das comissões. **Avaliação**, v.8, n.4, dez.2003, p.151-171.

NUNES, Edson de Oliveira. **Educação Superior no Brasil: estudos, debates e controvérsias**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

MÉSZAROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boi Tempo Editorial, 2008.

MINHOTO, Maria Angélica Pedra. **Articulação entre primário e secundário na era Vargas: crítica do papel do estado**. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.34, n.3, p. 449-463, set./dez. 2008.

MOACYR, Primitivo. **A Instrução e o Império: subsídio para a História da Educação no Brasil - 1854 a 1888**. 2.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional 1937. 110

_____. **A instrução e a República**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942

MAROY, Christian. Em direção a uma regulação dos sistemas de ensino na Europa?. In: DUARTE, Adriana. OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org). **Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011.

MORAES, Maria Célia Marcondes de. Educação e Política nos Anos 30: a Presença de Francisco Campos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.73, n. 17-4, p.291-321, maio/ago. 1992.

MOROSINI, Marília Costa. O ensino superior no Brasil. In: STEPHANOU; BASTOS, Maria Helena Camara (Org) **História e memórias da educação no Brasil**. Vol. III – Século XX. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

_____. Qualidade da educação universitária: isomorfismo, diversidade e equidade. **Interface** - Comunicação, Saúde, Educação, v.5, n.9, p.89-102, ago. 2001.

_____. FRANCO, Maria Estela Dal Pai. História da Educação, **ASPHE/FaE/UFPel**, Pelotas, n. 19, p. 39-57, abr. 2006 . Disponível em: <http://fae.ufpel.edu.br/asphe>.

NADAI, Elza; NEVES Joana. **História do Brasil**. 18. ed. São Paulo: Editora Saraia, 1996.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na Primeira República**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

NEAVE, Guy. **Educación Superior: historia y política – estudios comparativos sobre la universidad contemporânea**. Barcelona, Espanha: Editorial Gedisa, 2001.

NOGUEIRA, André Magalhães; NUNES, Edson; BARROSO, Helena Maria. **A origem do credenciamento:** autorização e reconhecimento de universidades. Período 1931-1996. Observatório universitário. Junho de 2011.

NUNES, Maria Thetis. **Ensino secundário e sociedade brasileira.** Rio de Janeiro: ISEB, 1962.

NUNES, Edson de Oliveira; BARROSO Helena Maria; FERNANDES, Ivanildo Ramos. Universidades, avaliação e regulação: do ingresso à permanência no Sistema Federal de Ensino. **Observatório universitário.** Documento de trabalho nº 84. nov. 2009.

_____. _____. _____. Do CNE ao CNE: 80 anos de política regulatória. **Observatório universitário.** Documento de trabalho nº 99. nov. 2011.

OLIVEIRA, João Ferreira de. **A reestruturação da educação superior no Brasil no processo de metamorfose das universidades federais:** o caso da UFG. São Paulo: FEUSP, 2000.210f. (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx.** São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Avaliação institucional nas universidades federais e das comissões próprias de avaliação. **Avaliação:** Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), Sorocaba, SP, v. 14, n. 1, p. 9-28, mar. 2009.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

PROENÇA, Maria Beatriz. Inspeção e supervisão: Alguns apontamentos sobre a necessidade de clarificar estes conceitos. **Actas da 1ª conferência Nacional de Inspeção Geral da Educação.** Lisboa: Inspeção – Geral da Educação, 1999, p. 231-238, 1999.

QUEIROZ, Kelli Consuelo Almeida de Lima. **Eu avalio, tu avalias, nós nos auto-avaliemos?** A experiência da Unidade Universitária de Ciências Sócio-Econômicas e Humanas – UnUCSEH/UEG com a auto-avaliação proposta pelo SINAES. 2008. 177f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

RAMOS, Maria Conceição Moniz Amaral de Castro. **Os processos de autonomia e descentralização à luz das teorias de regulação social:** O caso das políticas públicas de educação em Portugal. Dissertação. Doutorado em Ciências da Educação. Universidade Nova de Lisboa. Faculdade de Ciências e Tecnologia, Lisboa 2001.

RANGEL, Maria Luiza Nogueira. **O exame nacional de desempenho de estudantes no curso de Pedagogia da UnB:** avanços, limites e desafios. 2010.

244 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

RIBEIRO, Maria Luisa dos Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. 20 ed. Campinas – SP: Autores Associados, 2007.

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

_____. _____. PACHECO, Roberto MORALES; Aran Bay Tcholakian. BASis: Banco de Avaliadores do Sinaes e Perfil dos integrantes. **Avaliação**. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, 2006, p. 153- 173.

_____. Avaliação institucional: pensando princípios. In: DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton César (Org.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.p.37-51.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 36. ed. Petrópolis, RJ:Vozes, 2010.

ROMÃO, José Eustáquio. **Avaliação dialógica: desafios e perspectivas**. 2 ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 1999 (Guia da Escola Cidadã; v.2)

ROTHEN, José Carlos. **Funcionário intelectual do Estado: um estudo da epistemologia política do Conselho Federal de Educação**. Piracicaba, 2004. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Metodista de Piracicaba.

RUY, Fernando Estevam Bravin. **Conflitos entre princípios e regras**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1981, 3 dez. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br>>. Acesso em: 03 mar. 2012.

SAMPAIO, Helena. **O Setor privado de ensino superior no Brasil**. Tese de Doutorado apresentado no departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1998.

_____. **O ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Hucitec, Fapesp, 2000.

_____. **Trajetória e tendências recentes do setor privado de ensino superior no Brasil**. Comunicação. Congresso Brasileiro de Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na mesa redonda “Novos cenários do ensino superior”, coordenada pela Profa . Dra. Clarissa Baeta Neves.

SAUL, Ana Maria. **Avaliação emancipatória: desafios à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SAVIANI, Demerval. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. 10. ed. São Paulo: Cortez Editora: Autores Associados, 1991.

_____. Instituições escolares no Brasil: conceito e reconstrução histórica. In: NASCIMENTO, Maria Isabel Moura; SANDANO, Wilson; LOMBARDI, José Claudinei; et all. **Instituições escolares no Brasil: conceito e reconstrução histórica**. Campinas, SP: Autores Associados: Histedbr, Sorocaba, SP: Uniso; Ponta Grossa, PR: EPG, 2007. p.3-27 (Coleção Memória da educação).

_____. O legado educacional do regime militar. **Caderno Cedes**. Campinas, vol.28, n. 76, p. 291-312, set./dez., 2008.

_____. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade pública estatal: entre o público e o privado mercantil. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 90, p. 191-222, Jan./Abr. 2005.

_____. Que lugar ocupa a qualidade nas recentes políticas de educação superior? In: SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade Brasileira no século XX: desafios do presente**. São Paulo: Cortez, 2009. p.259-284.

_____. Regulação Estatal X cultura de avaliação institucional? Avaliação: **Revista de Avaliação da Educação Superior** (Campinas), Sorocaba, SP, v.13, n.3, p. 857-862, nov.2008.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet. COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas e Editora Paz e Terra, 2000.

_____. **História da educação brasileira: a organização escolar**. 21. ed. Campinas -SP: Autores Associados, 2010.

SILVA, Tattiana Tessye Freitas da. **Configurações da ação do Estado na educação superior**: processo de regulação e avaliação institucional no Brasil(1853-2004).Tese Doutorado em Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SILVA JR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil**: reformas do Estado e mudanças na produção. 2.ed. rev. São Paulo: Edusf/Cortez, 2011.

_____.CATANI, Afrânio Mendes; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. Avaliação da educação superior no Brasil: uma década de mudança. **Avaliação**, v.8, n.4, dez.2003, p.9-29.

SODRÉ, Nelson W. **Formação histórica do Brasil**. 8.ed., São Paulo: Brasiliense, 1973.

SOUSA, José Vieira de. **O ensino superior privado no Distrito Federal: uma análise da sua recente expansão (1995-2001)**. 2003.279 f. Tese. (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, DF, 2003.

_____. Educação superior no Brasil: expansão, avaliação e tendências na formação de professor. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abádia da (Orgs). **Políticas Públicas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011 (Coleção Políticas Públicas de Educação).

TEIXEIRA, Anísio Spínola. **O ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1969.

_____. **Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.

VELOSO, Luísa; ABRANTES, Pedro; CRAVEIRO, Daniela. A avaliação externa de escolas como processo social. Políticas e Práticas de avaliação. **Educação, Sociedade & Culturas** nº33, 2011, p. 69-88.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Desejos de Reforma: legislação educacional no Brasil Império e República. Novos rumos para a educação: retorno ao Estado democrático**. Brasília: Líber Livro, 2008.

_____. FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Política educacional no Brasil**. Brasília: Plano Editora, 2003.

WEBER, Silke. Avaliação e regulação da educação superior: conquistas e impasses. **Educação e Sociedade**, Campinas, V. 31, n. 113, p.1247-1269, out-dez. 2010.

WEREBE, Maria José Garcia. **30 Anos Depois - Grandezas e Misérias do Ensino no Brasil**. São Paulo: Ática, 1997.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. Avaliação da educação superior no Brasil: processo de construção histórica. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v.13, n.3, p.827-831, Nov. 2008.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez.1961, Seção 1, p. 11429.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 nov.1968, Seção 1, p. 10369.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera os dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov.1995, n. 225-A, edição extra.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Ano 134, n.248, 23 dez. 1996.

_____.Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 7, 10 jan. 2001, Seção 1, p.177.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr.2004, n.72, Seção 1, p.3-4.

_____.Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências.**Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 nov.1994, n. 212, Seção 1, p.4.

_____. Medida Provisória nº 938, de 16 de março de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar.1995, n. 53, Seção 1, p.82.

_____. Decreto 1.134, de 30 de março de 1853. Dá novos Estatutos aos Cursos Jurídicos do Império. **Coleção de Leis do Império do Brasil em 1853**, p. 92, vol. 1

_____. Decreto nº 1.169, de 7 de Maio de 1853. Dá novos Estatutos às Escolas de Medicina. **Coleção de Leis do Império do Brasil em 1853**, p. 214, vol. 1

_____. Decreto nº 1.386, de 28 de Abril de 1854. Dá novos Estatutos aos Cursos Jurídicos. **Coleção de Leis do Império do Brasil em 1854**, p. 169, vol. 1

_____. Decreto nº 1.387, de 28 de Abril de 1854. Dá novos Estatutos às Escolas de Medicina. **Coleção de Leis do Império do Brasil de 1854**, p. 195, vol. 1

_____. Decreto nº 1.568, de 24 de Fevereiro de 1855. Aprova o regulamento complementar dos Estatutos das Faculdades de Direito do Império. **Coleção de Leis do Império do Brasil de 1855**, p. 166 vol. 1

_____. Decreto nº 7.247, de 19 de Abril de 1879. Reforma o ensino primario e secundario no municipio da Côrte e o superior em todo o Império.**Coleção de Leis do Império do Brasil de 1879**, p. 196 vol. 1

_____. Decreto nº 1.232G, de 2 de janeiro de 1891. Crêa um conselho de instrução superior no distrito federal. **Imprensa Nacional**. Rio de Janeiro, primeiro fascículo, p.1, 1891.

_____. Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930. Cria uma Secretaria de Estado com adenoinação de Ministério dos Negociosda Educação e Saúde Publica. **Coleção de Leis do Brasil em 1930**.

_____. Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931.Crêa o Conselho Nacional de Educação.**Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 15 abr, p.5800.

_____.Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferencia, ao systemauniversitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização tecnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 15 abr, p. 5800.

_____.Decreto nº 20.179, de 6 de julho de 1931. Dispõe sobre a equiparação de institutos de ensino superior mantidos pelos Governos dos Estados e sobre a inspeção de institutos livres, para os efeitos do reconhecimento oficial dos diplomas por eles expedidos. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 10 jan.1931, Seção 1, p. 11186.

_____.Decreto nº 23.546, de 5 de dezembro de 1933. Modifica dispositivos do decreto n. 20.179, de 6 de julho de 1931. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 9 dez.1933, Seção 1, p.23081.

_____.Decreto nº 30.236, de 4 de dezembro de 1951. Concede reconhecimento ao Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Ciência Econômica da Paraíba, com sede na cidade de João Pessoa, capital do Estado da Paraíba. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 19 dez.1951, Seção 1, p.18459.

_____.Decreto nº 38.390, de 23 de dezembro de 1955. Reconhece os cursos de Filosofia, Matemática, Letras Clássicas e Letras Neo-Latinas da Faculdade Católica de Filosofia da Bahia. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 24 dez.1955, Seção 1, p.23465.

_____. Decreto nº 41.797, de 8 de julho de 1957. Concede reconhecimento aos cursos de Engenharia Civil e Engenharia Mecânica da Escola de Engenharia de São Carlos. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 6 ago.1957, Seção 1, p.19133.

_____. Decreto nº 47.738, de 2 de Fevereiro de 1960.Concede autorização para o funcionamento de curso de Bacharelado da Faculdade de Direito Clóvis Beviláqua. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 8 fev..1960, Seção 1, p.2060.

_____. Decreto nº 63.341, de 1º de outubro de 1968. Estabelece critérios para a expansão do ensino superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 out.1968, Seção 1, p. 8612.

_____. Decreto nº 87.911, de 12 de julho de 1982. Revogou o Decreto nº 86.000, de 13 de dezembro de 1982.

_____.Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985. Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 abr. 1985, Seção 1, p. 5651.

_____.Decreto nº 93.594, de 19 de novembro de 1986. Susta a criação de novos cursos superiores de graduação em todo o Território Nacional e dá outras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 nov. 1986, Seção 1, p. 17337.

_____.Decreto nº 98.391, de 16 de novembro de 1989. Dispõe sobre a criação ou reconhecimento de novos cursos jurídicos em nível de graduação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 nov. 1989, Seção 1, p. 20647.

_____.Decreto nº 359, de 9 de dezembro de 1991. Regulamenta o art. 47 da Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 dez. 1991, Seção 1, p. 28310.

_____.Decreto nº 1.303, de 08 de novembro de 1994. Dispõe sobre a criação de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior e dá outras providências.

_____.Decreto-Lei nº 421, de 11 de maio de 1938. Regula o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior. **Diário Oficial da União**, **Rio de Janeiro**, RJ, 12 mai.1938, Seção 1, p. 8990.

_____.Decreto-Lei nº 1.063, de 20 de janeiro de 1939. Dispõe sobre a transferência de estabelecimentos de ensino da Universidade do Distrito Federal para a Universidade do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 13 jan.1939, Seção 1, p.1826.

_____.Decreto-Lei nº 1.190, de 4 de abril de 1939. Dá organização à Faculdade Nacional de Filosofia. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 6 abr.1939, Seção 1, p.7929.

_____. Decreto-Lei nº 2.076, de 8 de março de 1940. Modifica o Decreto-Lei nº 421, de 11 de maio de 1938. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 8 mar. 1940, Seção 1, p. 4241.

_____. Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966. Fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov.1966, Seção 1, p. 13416.

_____. Decreto-Lei nº 252, de 28 de Fevereiro de 1967. Estabelece normas complementares ao Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 fev.1967, Seção 1, p. 2443.

_____. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior.

_____. Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.72, 16 abr. 1997, Seção 1, p.84.

_____. Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997.

_____.Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.159, 20 ago 1997, Seção 1, p.3.

_____. Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 132, 10 jul 2001, Seção 1, p.2.

_____. Decreto nº 3.908, de 04 de setembro de 2001. Dá nova redação ao §3º do art.10 do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.173, 10 set 2001, Seção 3, p.168.

_____. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisor e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais do sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 mai.2006, n.88, Seção 1, p.6.

_____. Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Altera entre outros decretos, o nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez.2007, n.239, Seção 1, p.39.

_____. **Conselho Federal de Educação. Resolução nº 16, de 26 de dezembro de 1977.** Fixa normas de autorização para funcionamento de cursos superiores de graduação que tenham currículos mínimos fixados pelo Conselho Federal de Educação e dá outras providências.

_____. _____. **Resolução nº 17, de 26 de dezembro de 1977.** Fixa normas para aprovação de planos de cursos com fundamento no art. 18 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.

_____. _____. **Resolução nº 18, de 26 de dezembro de 1977.** Fixa normas para autorização de cursos com fundamento no art. 2º, § 1º do Decreto-lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969.

_____. _____. **Resolução nº 19, de 26 de dezembro de 1977.** Fixa normas para reconhecimento dos cursos superiores de graduação.

_____. _____. **Resolução nº 20, de 26 de dezembro de 1977.** Fixa normas para a indicação do corpo docente das Instituições de Ensino Superior.

_____. _____. **Resolução nº 7, de 29 de agosto de 1978.** Fixa normas de autorização e reconhecimento de universidades.

_____. _____. **Resolução nº 8, de 12 de setembro de 1980.** Altera as Resoluções de nºs 16 e 17/77.

_____. _____. **Resolução nº 8, de 2 de setembro de 1981.** Fixa normas para renovação periódica do reconhecimento das universidades e estabelecimentos isolados de ensino para ministrar cursos superiores de graduação.

_____. _____. **Resolução nº 3, de 28 de fevereiro de 1983.** Dispõe sobre autorização e reconhecimento de Universidades.

_____. _____. **Resolução nº 15, de 29 de outubro de 1984.** Fixa normas de autorização para funcionamento de cursos superiores de graduação, autorização de cursos com fundamento no artigo 104 da Lei nº 4.024/61 e aumento de vagas em cursos já existentes.

_____. _____. **Resolução nº 5, de 28 de novembro de 1989.** Fixa normas de autorização para funcionamento de cursos superiores de graduação, autorização de cursos com fundamento no Art. 104, da Lei nº 4.024/1961 e aumento de vagas em cursos já existentes.

_____. _____. **Resolução nº 6, de 5 de dezembro de 1989.** Dispõe sobre a entrada de pedidos de autorização e reconhecimento de Universidades.

Resolução nº 7, de 5 de dezembro de 1989 Dispõe sobre a entrada de pedidos para autorização e funcionamento de cursos superiores de graduação, autorização de cursos com fundamento no art. 104 da Lei nº 4.024/1961.

_____. _____. **Resolução nº 1, de 4 de fevereiro de 1993.** Fixa normas para autorização de funcionamento de Instituições Isoladas de Ensino Superior, de cursos de Graduação e aumento de vagas em cursos existentes e dá outras providências.

_____. Ministério da Educação. **Resolução Inep nº 1, de 4 de maio de 2005.** Dispõe sobre a composição das Comissões Multidisciplinares de Avaliação de Cursos e sua sistemática de atuação.

_____. _____. **Resolução Conaes, nº 1, de 17 de junho de 2010.** Normatiza o Núcleo Docente Estruturante e dá outras providências.

_____. Conselho Federal da Educação. **Portaria nº 24, de 11 de maio de 1972.** Estabelece instruções para o processamento de novos pedidos de autorização para funcionamento de cursos ou escolas superiores.

_____. _____. **Portaria nº 70, de 29 de dezembro de 1972.** Estabelece instruções para pedidos de autorização para funcionamento de escolas ou cursos superiores, da competência do Conselho Federal de Educação.

_____. _____. **Portaria nº 71, de 29 de dezembro de 1972.** Estabelece instruções para pedidos de reconhecimento de escolas ou cursos superiores, da competência do Conselho Federal de Educação.

_____. _____. **Portaria nº 16-A, de 25 de abril de 1973.** Fixa normas para pedidos de reconhecimento de escolas ou cursos superiores, da competência do Conselho Federal de Educação.

_____. _____. **Portaria nº 26, de 29 de março de 1974.** Fixa normas para a renovação periódica de reconhecimento de universidades e demais estabelecimentos de ensino superior.

_____. _____. **Portaria nº 29, de 14 de junho de 1974.** Fixa normas para a criação de universidades nos termos do art. 7º da Lei nº 5.540/1968.

_____. _____. **Portaria nº 33, de 28 de novembro de 1974.** Adia, por tempo indeterminado, a vigência da Resolução nº 26-CFE, de 29 de março de 1974.

_____. _____. **Portaria nº 11, de 19 de outubro de 1983.** Estabelece instrução para a criação de Universidade pela via do reconhecimento.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 100, de 6 de fevereiro de 1986.** Institui o Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior

_____. _____. **Portaria nº 287, de 10 de dezembro de 1992.** Comissões de Especialistas de ensino vinculadas à Secretaria de Ensino Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC) para o delineamento de uma proposta de avaliação do ensino superior

_____. _____. **Portaria nº 130, de 14 de julho de 1993.** Cria a Comissão Nacional de Avaliação para estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras.

_____. _____. **Portaria nº 171, de 1º de setembro de 1993.** Cria o comitê assessor do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB.

_____. _____. **Portaria nº 1.855, de 30 de dezembro de 1994.** Institucionalizar a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras - PAIUB.

_____. _____. **Portaria nº 182, de 181, de 23 de fevereiro de 1996.** Define novos procedimentos de autorização para funcionamento e cursos superiores de graduação.

_____. _____. **Portaria nº 640, de 13 de maio de 1997.** Dispõe sobre o credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores.

_____. _____. **Portaria nº 641, de 13 de maio de 1997.** Dispõe sobre a autorização de novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento.

_____. _____. **Portaria nº 877, de 30 de julho de 1997.** Define procedimentos para o reconhecimento de cursos/habilitações de nível superior e sua renovação.

_____. _____. **Portaria Ministerial nº 878, de 30 de julho de 1997.** Define procedimentos para o cumprimento do disposto no art.12, do Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997.

_____. _____. **Portaria nº 990, de 02 de abril de 2002.** Estabelece as diretrizes para a organização e execução da avaliação das instituições de educação superior e das condições de ensino dos cursos de graduação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 63, 3 abr 2002, Seção 1, p.14.

_____. _____. **Portaria nº 2.051, de 9 de julho de 2004.** Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

_____. _____. **Portaria nº 107, de 22 de julho de 2004.** Regulamenta o artigo 25, parágrafo único da Portaria MEC Nº 2.051/2004.

_____. _____. **Portaria nº 563, de 21 de fevereiro de 2006.** Aprova o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação.

_____. _____. **Portaria nº 1.027, de 13 de maio de 2006.** Dispõe sobre banco de avaliadores, Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAA e dá outras providências.

_____. _____. **Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação.

_____. _____. **Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto 2008.** Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do Sinaes instaurado pela Portaria nº 1, de 2007.

_____. _____. **Portaria nº 1.081, de 29 de agosto de 2008.** Aprova o instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do Sistema Nacional da Avaliação da Educação Superior.

_____. _____. **Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008.** Institui o Índice Geral dos Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC).

_____. _____. **Portaria nº 2, de 5 de janeiro de 2009.** Aprova o instrumento de avaliação para reconhecimento de cursos de graduação – Bacharelados e Licenciaturas do Sistema Nacional da Avaliação da Educação Superior.

_____. _____. **Portaria nº 808, de 18 de julho de 2010.** Aprova o instrumento de avaliação para reconhecimento de cursos de Pedagogia, no âmbito do Sistema Nacional da Avaliação da Educação Superior.

DOCUMENTOS

BRASIL. Ministério da Educação. **Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior.** Uma nova política para a educação superior. Brasília, MEC, nov. 1985.

_____. _____. **PAIUB:** Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras. Brasília: [s.n.], 1993. Mimeografado.

_____. _____. Secretaria de Educação Superior. **Qualidade da educação superior.** Brasília: [s.n.], 2009. Mimeografado.

_____. CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. **Educação brasileira:** lugar e papel do conselho. Brasília: [s.n.], 1988. Mimeografado.

_____. _____. **Série histórica das deliberações do Conselho Federal de Educação em autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos: 1962 a 1987.** Brasília: Brasília: [s.n.], 1988. Mimeografado.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **SINAES:** da concepção à regulamentação. 5 ed. revisada. Brasília: Inep, 2007.

_____. _____. **Censo da educação superior 2012:** graduação. Brasília: Inep, 2013.

_____. _____. **Censo da educação superior 2013:** graduação. Brasília: Inep, 2014.

_____. _____. COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Instrumento de avaliação de cursos de graduação.** Brasília; Inep, 2006.

COMISSÃO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Parecer Conaes n.4, de 17 de junho de 2010.** Núcleo Docente Estruturante.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Lula Presidente. Programa de governo 2007-2010. s/l.2006.**



Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília – UnB
 Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior
 Eixo de interesse: Avaliação institucional e suas implicações na gestão da Educação Superior
 Orientador: Prof. Dr. José Vieira de Sousa
 Doutoranda: Kelli Consuêlo Almeida de Lima Queiroz

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM MEMBROS DA CONAES, INEP E SERES

I – IDENTIFICAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

Data da entrevista:	Local:	Duração:
Nome:	Órgão que representa:	Tempo de representação:
Formação acadêmica na graduação:	Formação acadêmica na pós-graduação	
	Mestrado:	Doutorado:
Trajetória acadêmica na educação superior:		

II – PERGUNTAS NORTEADORAS

BLOCO 1 – Políticas de avaliação de cursos de graduação no Brasil

1.1 Em sua opinião, que razões justificam a existência de políticas públicas de avaliação externa para cursos de graduação no Brasil?

1.2 Que informações você possui sobre a trajetória de políticas de avaliação externa para cursos de graduação no Brasil?

1.3 No período anterior ao Sinaes, que funções você atribui às políticas de avaliação externa para os cursos de graduação?

1.4 Que funções você atribui à política de avaliação externa dos cursos de graduação no contexto do Sinaes?

1.5 Como você avalia, no contexto do Sinaes, o propósito e a sistemática de avaliação externa para reconhecimento/renovação de reconhecimento dos cursos de graduação?

BLOCO 2 – Avaliação externa para regulação nacional de cursos de graduação em Pedagogia

2.1 Que informações você possui sobre a avaliação externa para reconhecimento/renovação de reconhecimento dos cursos de Pedagogia?

2.2 Em sua opinião, em que condições a avaliação externa para regulação nacional vem sendo materializada nos cursos de graduação, em especial no de Pedagogia?

2.3 Para você, que tipo de apropriações os sujeitos que planejam e desenvolvem um curso de graduação podem fazer em decorrência da avaliação externa?

2.4 Em que medida a avaliação externa para regulação nacional traz implicações político-pedagógicas para os cursos de Pedagogia?

2.5 Que relações você estabelece entre avaliação externa para fins regulatórios e promoção de qualidade dos cursos de Pedagogia?

2.6 Em sua opinião, que efeitos a avaliação externa para fins regulatórios pode produzir nos cursos avaliados?

2.7 Para você, em que medida a avaliação externa para reconhecimento/renovação de reconhecimento produz alterações nas políticas e práticas de um curso de graduação?

2.8 Que demandas de avaliação externa para regulação nacional dos cursos de Pedagogia são desenvolvidas no órgão que você representa?



Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília – UnB
 Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior
 Eixo de interesse: Avaliação institucional e suas implicações na gestão da Educação Superior
 Orientador: Prof. Dr. José Vieira de Sousa
 Doutoranda: Kelli Consuelo Almeida de Lima Queiroz

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM COORDENADORES DE CURSOS DE PEDAGOGIA

I – IDENTIFICAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

Data da entrevista:	Local:	Duração:
Nome:		
Instituição em que atua		Tempo na coordenação:
Formação acadêmica na graduação:	Formação acadêmica na pós-graduação	
	Mestrado:	Doutorado:
Trajetória acadêmica na educação superior:		

II – PERGUNTAS NORTEADORAS

BLOCO 1 – Desenvolvimento da avaliação *in loco* para reconhecimento/renovação de reconhecimento de curso de Pedagogia em Salvador, Bahia

1.1 As orientações que os órgãos reguladores encaminham são suficientes para a coordenação do curso criar as condições de trabalho para a comissão de avaliação *in loco*?

1.2 Em que medida as diretrizes da Conaes para a avaliação dos cursos de graduação contribuem para a realização da avaliação *in loco* no curso de Pedagogia?

1.3 O formato do instrumento de avaliação dos cursos de graduação satisfaz os propósitos da instituição quanto à finalidade do curso de Pedagogia?

1.4 As dimensões e os indicadores do instrumento de avaliação dos cursos de graduação são suficientes para avaliar a qualidade de um curso de Pedagogia?

1.5 Quais dimensões do instrumento de avaliação dos cursos foram mais difíceis de serem atendidas pela instituição?

1.6 O que a coordenação do curso de Pedagogia teve que providenciar para receber a comissão de avaliação *in loco*?

1.7 Que expectativas foram geradas no curso de Pedagogia para receber a comissão de avaliação *in loco*?

1.8 Quais etapas do trabalho da comissão *in loco* você considera mais importantes para avaliar a qualidade do curso de Pedagogia?

1.9 Das atividades que compõem a agenda de trabalho enviada pela comissão de avaliação *in loco*, quais foram as mais difíceis de serem realizadas?

1.10 Que critérios foram eleitos pela coordenação para convidar professores e estudantes que participaram da avaliação *in loco* do curso de Pedagogia?

1.11 Que análise você faz a respeito da atuação dos avaliadores externos?

BLOCO 2 – Efeitos da avaliação *in loco* do curso de Pedagogia, Salvador, Bahia

2.1 Quais foram as principais medidas da coordenação após obter o relatório de avaliação do INEP?

2.2 O conteúdo do relatório atendeu as expectativas da instituição quanto à avaliação da qualidade do curso de Pedagogia?

2.3 Que aspectos sinalizados no relatório e/ou pelos avaliadores externos motivaram mudanças no funcionamento do curso de Pedagogia?

2.4 Que contribuições a avaliação *in loco* ofereceu para a qualidade do curso de Pedagogia?

2.5 O que é necessário ter em um curso de Pedagogia para que ele seja de qualidade?

2.6 O que significou para a instituição ter o curso de Pedagogia reconhecido?

BLOCO 3 – A avaliação de cursos de graduação no Brasil como política de regulação

3.1 Qual a sua opinião sobre o Estado ter o papel central na avaliação dos cursos de graduação?

3.2 Qual a função da avaliação dos cursos de graduação proposta pelo Sinaes?

3.3 Qual o papel do Enade na dinâmica de funcionamento do curso de Pedagogia nesta IES?

3.4 Que pontos você destaca como relevantes no processo de avaliação do curso de Pedagogia para o reconhecimento/a renovação de reconhecimento?

3.5 Até que ponto a avaliação *in loco* do curso de Pedagogia atendeu os propósitos da instituição?

3.6 Que contribuições a avaliação *in loco* do curso de Pedagogia pode oferecer para a qualidade da educação superior?

3.7 Que mudanças você proporia ao Estado para desenvolver a avaliação *in loco* dos cursos de Pedagogia?



Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília – UnB
 Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior
 Eixo de interesse: Avaliação institucional e suas implicações na gestão da Educação Superior
 Orientador: Prof. Dr. José Vieira de Sousa
 Doutoranda: Kelli Consuelo Almeida de Lima Queiroz

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO PARA OS PROFESSORES

I – IDENTIFICAÇÃO

Nome:		
Instituição em que trabalha		Tempo de atuação no curso de Pedagogia
Formação acadêmica na graduação	Formação acadêmica na pós-graduação	
	Mestrado	Doutorado

II – PERGUNTAS

- 1 Há quanto tempo você trabalha nesta instituição?
- 2 Você trabalha em outra instituição de Educação Superior?
- 3 Escreva a seguir o nome dos cursos de graduação em que você trabalha nesta instituição.
- 4 Em sua opinião, a maneira como o Estado faz o reconhecimento de cursos de graduação assegura qualidade ao curso?
- 5 A partir de sua experiência, é possível afirmar que há mudanças na organização e funcionamento do curso de graduação após ele ser reconhecido pelo Estado.
- 6 Assinale abaixo as dimensões adotadas pelo Estado brasileiro para o reconhecimento de um curso de graduação:

Opções de resposta

Corpo docente
Corpo discente
Organização didático-pedagógica
Forma de ingresso dos estudantes
Infraestrutura
Sustentabilidade financeira da Instituição de Ensino Superior
Tempo de funcionamento da Instituição de Ensino Superior
Comunicação com a sociedade
Plano de Desenvolvimento Institucional

7 Em sua opinião, a exigência do Estado de que um curso de graduação precisa ter, no mínimo, 30% do corpo docente com mestres e/ou doutores induz à qualidade desse curso?

8 Que aspectos você destaca como indicadores de qualidade em um curso de Pedagogia?

9 Que aspectos você destaca como inibidores de qualidade em um curso de Pedagogia?

10 Para você, o que significa o termo 'qualidade' no contexto de um curso de graduação?

11 Em sua opinião, que características identificam um curso de Pedagogia de qualidade?

12 Que sugestões você daria ao Estado para o desenvolvimento da avaliação *in loco* com fins de reconhecimento dos cursos de Pedagogia?

13 O curso de Pedagogia em que você trabalha ou trabalhou já foi reconhecido pelo Estado? Quando?

14 Como você tomou conhecimento do processo de avaliação *in loco* realizado pelo Estado no curso de Pedagogia em que você trabalha ou trabalhou?

15 Você participou da reunião docente com a Comissão de Avaliadores externos para fins de reconhecimento do curso de Pedagogia?

16 Que expectativas foram geradas no curso de Pedagogia para receber a Comissão de Avaliadores externos?

17. Quais foram as principais medidas adotadas pela instituição em relação ao curso de Pedagogia para receber os avaliadores externos?

18 Em sua opinião, que contribuições a avaliação *in loco* realizada pelo Estado ofereceu para a qualidade do curso de Pedagogia em que você trabalha ou trabalhou?

19 Você tomou conhecimento do conteúdo do relatório que apresentou o resultado do reconhecimento do curso de Pedagogia na instituição em que você trabalha ou trabalhou?

20 Qual infraestrutura (salas, acervo bibliográfico, laboratórios, brinquedoteca, acervo tecnológicos, etc.) a instituição que você trabalha oferece aos professores para o desenvolvimento das aulas no curso de Pedagogia?

21 Ao iniciar seu trabalho na instituição, você teve acesso ao projeto pedagógico do curso de Pedagogia?

Opções de resposta

Sim, para leitura total.

Sim, para leitura parcial.

Sim, durante reunião com exposição da coordenação.

Não.

22 Em sua opinião, qual é a importância do projeto pedagógico no planejamento do trabalho docente no curso de Pedagogia?

ANEXO A - MODELO DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Informações gerais da avaliação:

Protocolo:

Código MEC:

Código da Avaliação:

Ato Regulatório: Reconhecimento de Curso

Categoria Módulo: Curso

Status:

Instrumento:

Tipo de Avaliação: Avaliação de Regulação

Nome/Sigla da IES:

Endereço da IES:

Curso(s) / Habilitação(ões) sendo avaliado(s):

Informações da comissão:

N° de Avaliadores:

Data de Formação

Período de Visita:

Situação:

Avaliadores "ad-hoc":

CONTEXTUALIZAÇÃO

Instituição:

Curso:

SÍNTESE DA AÇÃO PRELIMINAR À AVALIAÇÃO

DOCENTES:

Nome do docente	Titulação	Regime de Trabalho	Vínculo empregatício	Tempo de vínculo ininterrupto do docente no curso

CATEGORIAS AVALIADAS¹⁰⁷

Dimensão 1: Organização didático-pedagógica do curso

Considerações sobre a Dimensão 1

Conceito da Dimensão 1

¹⁰⁷ Cada dimensão é formada pelas categorias de avaliação contidas no instrumento de avaliação.

Dimensão 2: Corpo docente

Considerações sobre a Dimensão 2

Conceito da Dimensão 2

Dimensão 3: Instalação física

Considerações sobre a Dimensão 3

Conceito da Dimensão 3

REQUISITOS LEGAIS¹⁰⁸

4.1. Coerência dos conteúdos curriculares com as Diretrizes Curriculares Nacionais – Resolução CNE/CP nº 1, 2006

Critério de análise:

4.2. Licenciatura em Pedagogia nos termos dos Pareceres CNE/CP 5/2005 e 3/2006

Critério de análise:

4.3. Carga horária mínima: 3.200 horas incluídos Estágio Supervisionado e Atividades Complementares

Critério de análise:

4.4. Carga horária mínima e tempo mínimo de integralização (mínimo de 4 anos ou 8 semestres) Bacharelado: Parecer CNE/CES 08/2007 e Resolução CNE/CES 02/2007; Licenciatura: Parecer CNE/CP 28/2001 e Resolução CNE/CP 02/2002; Pedagogia: Resolução CNE/CES 01/2006).

Critério de análise:

4.5. Condições de acesso a portadores de deficiência (Dec. 5.296/2004, com prazo de implantação das condições até dezembro de 2008).

Critério de análise:

4.6. Libras: disciplina obrigatória - Decreto 5626/2005

Critério de análise:

4.7. Educação das Relações Étnico-Raciais: Lei 10.639/2003 - Parecer CNE/CP 3/2004

¹⁰⁸ Tem variações a depender do instrumento de avaliação.

Critério de análise:

DISPOSIÇÕES LEGAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS DA COMISSÃO DE AVALIADORES

CONCEITO FINAL