

**observatório
universitário**

Documento de Trabalho 118

A ética da avaliação e a ética da regulação aplicadas à educação superior: em que convergem?

Ivanildo Ramos Fernandes¹

Universidade Candido Mendes - Ucam
Universidade de Brasília - UnB
ramos.ives@gmail.com

José Vieira de Sousa²

Universidade de Brasília - UnB
sovieiral@gmail.com

Agosto de 2017

Artigo apresentado no 3º Simpósio Avaliação da Educação Superior AVALIES, na Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC de 05 a 06 de setembro de 2017. Anais disponíveis em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/179289>.

¹¹ Professor Pesquisador da Universidade Cândido Mendes; Especialista em Políticas Públicas e Avaliação da Educação Superior pela Universidade Federal de Integração Latino-Americana, mestre em Educação, Avaliação da Educação Superior, pela UnB. É membro do Observatório Universitário desde 2002. Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/0012290825549159>

² Professor da Faculdade de Educação – Universidade de Brasília (UNB) Brasília– DF – Brasil. Doutor em Sociologia pela UnB, Coordenador do Curso de Mestrado Profissional Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais da Universidade de Brasília no período entre 2011-2016. É membro do Conselho Editorial do periódico Revista Linhas Críticas (UnB). Líder do Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior (GEPAES). Não é membro do Observatório. Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/3287025746166245>

O Observatório Universitário alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior e sua relação com a regulação governamental. A série Documentos de Trabalho tem por objetivo divulgar trabalhos publicados por membros do observatório e de pesquisadores externos, sempre que publicados em co-autoria com membros do Observatório Universitário, além de pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Coordenação do Observatório Universitário

Edson Nunes

Equipe

Ana Flávia Melo Barbosa
Antônio José da Silva Neto
Claudia Regina da Silva Moura
David Moraes
Ivanildo Ramos Fernandes
Patrícia Dias
Paulo Gomes Alcântara
Pedro Paulo Silva do Nascimento
Regina de Fátima Pereira da Silva
Robson Rocha de Azevedo
Sônia Pereira Koehler

Rua da Assembléia, 10/4208 – Centro

20011-901 – Rio de Janeiro – RJ

Tel./Fax.: (21) 3221-9550

e-mail: observatorio@observatoriouniversitario.org.br

<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

RESUMO

Associada à avaliação da educação superior, a qualidade é conceito em aberto, polissêmico e em disputa, referenciado na instabilidade do objeto avaliado. No âmbito do sistema federal de ensino (SFE) e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) residem, entre outros, dois códigos éticos, o que mobiliza a avaliação de qualidade da educação superior e outro que dinamiza sua regulação, embora os atores envolvidos sejam levados a crer que esses códigos são comuns, mesmo que o primeiro esteja referenciado no movimento emancipatório do objeto avaliado e o segundo no seu controle. Nesta moldura, o artigo objetiva analisar a convergência entre ambos os códigos éticos, tendo por referencial teórico os estudos de Aristóteles e de Tomás de Aquino sobre ética e qualidade, as bases epistemológicas e legais do Sinaes, além da literatura correlata. A metodologia envolve análise de conteúdo (AC) dos enunciados do Estado avaliador e do Estado regulador, entre 2003 e 2016, em documentos voltados à promoção da qualidade e regulação no SFE. Conclui-se que o ponto de consenso entre os dois códigos e atores é uma concepção de “quantidade qualitativa” e que embora a qualidade seja um lugar comum, os pontos de interseção são tão móveis quanto os interesses *ad hoc* que mobilizam o Estado regulador.

Palavras chave: educação superior, ética, qualidade, avaliação, regulação.

INTRODUÇÃO

Dentre as coisas que se devem enfatizar preliminarmente, cumpre mencionar que muitos estudos sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) foram realizados após sua aprovação, pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, oferecendo as mais variadas percepções sobre qualidade, avaliação e regulação da educação superior, na esfera do Sistema Federal de Ensino (SFE). Essa lei foi elaborada tendo sua base epistemológica consubstanciada no relatório da Comissão Especial de Avaliação (CEA), entregue ao então Ministro da Educação, em setembro de 2003, no qual foi informada a existência de dois vieses avaliativos: (i) a avaliação somativa; (ii) a avaliação formativa e emancipatória, também denominada avaliação participativa.

Registrou-se, ainda, que as avaliações “somativas, os mecanismos de controle, regulação e fiscalização e a prestação de contas têm tido presença muito mais forte que as avaliações formativas, participativas, voltadas aos processos, às diversidades identitárias e à complexidade das instituições” (BRASIL, 2003, p. 11). Vale dizer que Dias Sobrinho e Ristoff (2003) defendem que a avaliação somativa se interessa mais por análises quantitativas para produzir resultados classificatórios, enquanto a formativo-emancipatória combina dimensões quantitativas e qualitativas com ênfase na avaliação institucional e análise global, indo além da medição e de aspectos performáticos.

A lei previu quatro avaliações: (i) a autoavaliação, a ser realizada em ciclos trienais em cada instituição de educação superior (IES) por uma comissão própria de avaliação (CPA); (ii) a avaliação externa das IES (Avalies), realizada após a finalização do ciclo da autoavaliação, por uma comissão externa designada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); (iii) a avaliação dos cursos de graduação (ACG), igualmente realizada por comissões designadas pelo Inep; o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), aplicado trienalmente ao alunado concluinte, tendo por base o conteúdo dos diferentes eixos abordados nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) dos respectivos cursos de graduação. Não obstante, a partir de 2008 o Ministério da Educação (MEC) passou a motivar a regulação dos cursos de graduação tendo por base os resultados de dois índices preliminares de qualidade – o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC) – concedendo bônus regulatórios às IES que obtêm resultados satisfatórios nos mesmos, como a renovação automática dos atos regulatórios de seus cursos, autorização de novos

cursos sem avaliação *in loco*, acesso a programas especiais de financiamento do governo federal, entre outros (GRIBOSKI, 2014; SOUSA, FERNANDES, 2015).

Ao surgimento dos índices correspondeu uma acentuada redução de avaliações presenciais ou a dispensa de boa parcela delas, além de ter provocado a morosidade nos processos de credenciamento institucional, como discutido na seção três deste artigo. Deflagrou-se, desde então, uma disputa pela concepção de qualidade entre os vários órgãos que residem na órbita do SFE e do Sinaes, com ênfase na disputa pelos elementos de motivação dos atos regulatórios. A partir do novo marco legal, apenas o que os índices apontam como deficitário passa a receber atenção dos órgãos ministeriais, regulando-se pelo excedente, pela exceção, conforme salientam Sousa e Fernandes (2015).

A execução do Sinaes ocorre por dois grupos de atores, pertencentes ao Estado avaliador ou ao Estado regulador. No primeiro caso, temos a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e a Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes), do Inep. No segundo, temos o Conselho Nacional de Educação (CNE), como órgão decisor e a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) que atuou como órgão de instrução até 2011 e depois a Secretaria de Regulação da Educação Superior (Seres/MEC), também órgão de instrução. No caso da educação superior, após a edição do Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006 a SESu/MEC assumiu a regulação dos cursos de graduação, que até então era do CNE, deixando com este colegiado a função recursal sobre regulação de cursos, que também se mantém responsável pela regulação das IES, formulação de DCN e formulação de políticas para educação superior (BRASIL, 2006). Em 2011 a Seres/MEC substituiu a SESu/MEC na regulação dos cursos, mantendo-se como órgão de instrução dos processos de credenciamento e credenciamento de IES, cuja análise de mérito é do CNE.

Considerando este conjunto de sujeitos, a abordagem contida neste trabalho considera a polissemia em torno do conceito de qualidade e a disputa pela sua conceituação, no âmbito do SFE. Nele analisaremos as consequências mais visíveis e qual a concepção de qualidade contida nos discursos oficiais dos entes vinculados ao Estado avaliador e ao Estado regulador, no intuito de identificar o que mobiliza as respectivas condutas éticas nos planos da avaliação e da regulação. Do ponto de vista filosófico, o referencial teórico para a abordagem das questões éticas escora-se nos estudos de Aristóteles (2001) e Tomás de Aquino (2017), além de Klein (2016), Comparato (2016) e Savian Filho (2008). No que se refere às condutas dos órgãos

citados, o referencial teórico escora-se, além da própria Lei nº 10.861/2004, já mencionada, nas demais leis e decretos que aprovam suas funções e estruturas, incluindo os regimentos internos e microrregulamentos.

Independentemente da época, define-se ética como a busca pela felicidade, mas é preciso ter em mente que o termo felicidade, na sua origem, compreende um conjunto amplo de sentidos, ações e significados. Comparato (2016, p. 17) resume a felicidade como sendo a “recompensa de um esforço constante e bem orientado”. Para este autor, o código de ética nada mais é que um conjunto dos sistemas de *dever-ser*, mas para ser ético esse código deve ser amplo e em aberto, jamais se constituindo em uma lista fechada de condutas. A noção de “bem orientado” dialoga diretamente com Aristóteles e Tomás de Aquino, no sentido de que a conduta ética é aquela orientada pela “causa final”, significa dizer, pelo projeto inicial que mobiliza nossas ações.

Metodologicamente, optamos pela análise de conteúdo (AC), segundo Bakhtin (1990) e Franco (2008), para quem os enunciados podem ser analisados por um tripé fundamental: (i) a língua falada, (ii) a palavra escrita; (iii) as intenções ocultas nas duas primeiras, não manifestas, porém latentes. Mediante a AC é possível aplicar aos conteúdos manifestos e latentes os códigos qualitativos de enunciadore e enunciatários, decompostos em unidades de análise (de registro e de contexto). Em adição, Franco (2008) recomenda ao investigador dar relevo às unidades de registro (palavra, frase, parágrafo, tema, personagem) e às unidades de contexto (referências mais abrangentes do enunciado, de onde é emitido, por quem e como). Nestes termos, a mensagem reflete uma inscrição política de quem a emite, as representações de si e do controle que tem dos processos discursivos.

Todo enunciado é um acontecimento que requer uma situação histórica, atores sociais identificados, o compartilhar de uma mesma cultura e o estabelecer de um diálogo (BAKHTIN, 2006). O enunciado é, portanto, um diálogo, que requer a existência de um terceiro na relação. Para este teórico russo, a enunciação é “tudo aquilo que, tendo se formado [...] de alguma maneira no psiquismo do indivíduo, exterioriza-se objetivamente para outrem com a ajuda de algum código de signos exteriores” (p. 113). As unidades de registro consideradas em nossa análise são: avaliação emancipatória, avaliação formativa, processos formativos e emancipatórios, avaliação democrática, regulação, controle e supervisão.

Considerando o exposto, os códigos éticos dos atores envolvidos no SFE e Sinaes serão analisados segundo a *causa final* desse sistema avaliativo, notadamente a

qualidade da educação superior, cuja política é executada segundo as orientações e diretrizes universalmente aceitas. Significa verificar se os códigos de ética do Estado avaliador e do Estado regulador convergem para os princípios e finalidades do Sinaes, segundo suas bases epistemológicas.

Estruturalmente, além da introdução e das considerações finais, o presente artigo está organizado em duas seções. A primeira trata das concepções de ética em Aristóteles e Tomás de Aquino, enquanto a segunda analisa, à luz desse referencial teórico, as condutas éticas do Estado avaliador e do Estado regulador.

1. O QUE ENTENDER POR CONDUTA ÉTICA?

Para Savian Filho (2008, p. 179) a “ética é um edifício teleológico, fundado sobre sólida armadura ontológica”. O fato de ser uma direção rumo aos fins, faz com que a ação ética seja um processo, o que implica movimento, rotina (ou hábito) e ordem. Para Tomás de Aquino (1225-1274), cujos estudos sobre a ética são pautados em Aristóteles (384 a.C. - 322 a.C.), a ética é um processo comandado pelos fins. Há uma distinção elementar na obra de Aquino (2017, p. 1.838) no que se refere tanto ao bem (fim) pretendido pela ação humana, quanto aos meios adotados para alcançá-lo: “aquele tem natureza de causa final; e este, de causa eficiente”. Este último teórico denomina de *causa final* o bem almejado e inicialmente projetado pelo sujeito; de *causa eficiente*, os meios para alcançar o bem almejado, a causa final. Nesta conjuntura, o próprio sujeito é considerado *causa eficiente*, pois é por meio dele que a causa final será executada, assim como outros meios que venha a auxiliá-lo.

Sob esse ângulo, é a *causa final* que mobiliza a ação ética, pois antes do sujeito dar o primeiro passo para executar determinada ação, a causa de sua ação já estava operando sobre sua consciência. Entretanto, essa ação que já estava operando desde o princípio, não é, para Tomás de Aquino, algo imaterial; pelo contrário, ele entende que por ser mobilizadora do efetivo agir, ela se situa no plano material. Aquino (2017) denomina de *sindérese* a potência de agir, o raciocínio primeiro que dá início ao movimento processual da ação, e que culmina no bem último, na excelência e perfeição. Para o autor, surge daí uma perspectiva em que a livre escolha, informada pela consciência (*sindérese*) orienta sempre para um bem, um fim desejado e que sempre é direcionado ao bem, à felicidade do homem. Em sua visão, “a felicidade por natureza implica o prazer, como está claro em Aristóteles” (p. 2.606).

No plano aristotélico-tomista a ação ética é inclinada ao bem, ao meio termo, à justa medida e orientada pela reta razão. A própria ideia de perfeição está associada à noção de ordem, conforme lecionam Silva e Teixeira (2011)

[...] ética de Tomás de Aquino, assim como o pensamento ético clássico, é uma ética da perfeição e da ordem. Essas são categorias fundamentais da ontologia de Tomás, sendo que uma é correlativa a outra. A ordem é uma disposição para atingir a perfeição, quer dizer: essa concepção da ordem, herdada de Santo Agostinho e de proveniência neoplatônica, é conjugada em Tomás de Aquino com a noção aristotélica de perfeição como alto, e é assim que encontra uma realização privilegiada na ação humana. (p. 38).

Essa ética é fundamentada nos graus hierárquicos de perfeição e ordem existentes nas coisas: do **menos** perfeito ao **mais** perfeito. Daí que a ação ética, em Tomás de Aquino, e, por conseguinte, em Aristóteles, fundamenta-se na excelência, na perfeição, sendo obtida pela ordem, em escalas entre o menos e o mais. A ação ética é uma ação direcionada ao *fim* último da ação, sendo que Lukács (2010, p. 51) denomina este *fim* como o *pôr teleológico*, que é a transformação da atividade natural em atividade posta. Essa finalidade, “a partir dos nexos causais da natureza [que] impõe novos direcionamentos, desdobrando-os em novas formas inusitadas em relação aos processos naturais”. A seu turno, Aquino (2017, p. 1.019) ensina que

[...] o fim, nas ações, exerce a função de princípio, porque a razão de ser dos meios se deduz do fim. Ora, sobre um princípio não se discute, antes, deve ser suposto em toda inquirição. Por onde, sendo o conselho uma inquirição, tem por objeto, não o fim, mas só os meios. Pode porém acontecer que o fim de uma ação se ordene a outro fim; assim como o princípio de uma demonstração pode ser conclusão de outra. E como o que é considerado fim de uma inquirição pode ser considerado meio em relação à outra, o fim, nesse sentido, pode ser objeto do conselho.

Nesta moldura, a finalidade da lei do Sinaes é uma avaliação formativa e emancipatória que garanta qualidade, em um *continuum*, que enfatiza mais os processos avaliativos que seus resultados, estes que devem ser lidos em uma globalidade. A finalidade do Sinaes, informada pela reta razão inscrita no relatório da CEA/2003 e que serviu de base à deliberação do Congresso Nacional, é uma avaliação global da IES, centrada na avaliação institucional e que produza respostas sobre sua qualidade em

ciclos. Significa dizer que toda conduta dos agentes do Sinaes, para que seja considerada uma conduta ética, tem como causa final esta perspectiva de avaliação. Ainda que considere os resultados singulares em cada avaliação, o olhar do regulador deve se direcionar à conjugação histórica, em ciclos, de todos os resultados avaliativos. Neste sentido, a excelência na educação superior, desde o ponto de vista ético, de uma escolha entre este ou aquele meio, é uma prática, uma cultura, por meio da técnica reiterada, histórica e sistemática. Em termos técnicos, metodológicos e éticos não se pode analisar a qualidade de determinada atividade-conduta sem considerar a habitualidade da mesma.

Essa prática, como assinala Aristóteles (2001), não é efetivada da noite para o dia, requer tempo. E cabe aqui alertar que a noção de excelência, ou ato perfeito, para esse autor, está vinculada às escolhas feitas no campo da moral, sendo que “a disposição moral é consistente num meio termo relativo a nós [...] nem demais nem muito pouco, e isto não é o único nem o mesmo para todos” (p. 41). Para evitar que cada um diga que sua conduta se enquadra como ação ética, ele adverte que “o meio-termo relativo a cada um precisa ser determinado segundo a reta razão, ou ainda, segundo o modo como um homem dotado de discernimento o determinaria” (p. 51). Disposta na escala menos-mais, a ação será mais excelente à medida que se comunica com o fim pretendido; menos excelente à medida que dele se distancia. Resulta desta percepção de ética que a relação entre Estado regulador e as IES deve ter como premissa o reconhecimento de que elas não são diferentes apenas em termos quantitativos (em grandezas, segundo sua comunidade), mas em termos qualitativos, segundo sua história, lugar, natureza e missão. Neste quesito, a expansão da educação superior, a partir da década de 1960, se fez acompanhar de uma diversidade institucional que reclama dos reguladores o reconhecimento das diferenças, sob pena de dar tratamento desproporcional aos desiguais. (SOUSA, 2006).

Concluimos esta seção enfatizando que em determinado meio ou sistema, será ética aquela conduta que for orientada pela causa final, estabelecida como princípio. O fim orienta o início: com esta sentença Aristóteles (2001) advertiu que devemos ter uma ordem orientando nossa conduta. No caso da avaliação e da regulação das IES, a causa final é sua missão, o que compreende metas e objetivos inscritos em seus documentos políticos. Quanto aos agentes do Sinaes (avaliadores e reguladores) será ética a conduta que conjugar as *causas eficientes* (os meios) à *causa final* das IES e do próprio Sinaes

(sua finalidade); as causas eficientes, tanto dos avaliadores quanto dos reguladores, devem ser mobilizadas pelo meio-termo determinado segundo a reta razão.

Como o presente estudo almeja analisar a conduta ética dos entes públicos que executam o Sinaes, mediante seus enunciados, revela preocupação com a análise das intenções e dos sentidos por trás da efetiva atuação e das mensagens dos atores envolvidos. A premissa que o impulsionou foi a de que os órgãos que compõem o Estado avaliador são orientados pelas diretrizes da avaliação formativo-emancipatória, enquanto os órgãos que integram o Estado regulador podem estar inclinados ao modelo de avaliação somativa. A cada modelo avaliativo corresponde um sistema ético. Em suma, um código ético nada mais é que um conjunto de valores que orientam o *móvel da conduta* entre os homens – que os mobiliza. De qualquer forma, nenhum código ético se caracteriza como uma tabela exaustiva que relaciona todas as condutas toleradas. Pelo contrário, a ética aristotélica é exatamente um sistema de pensamento em aberto, para que possa incorporar novos hábitos.

2. O SINAES E AS CONDUTAS ÉTICAS EM OPOSIÇÃO

A lei nº 10.861/2004 previu em seu artigo 2º que os resultados das avaliações “constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior” (BRASIL, 2004a). Essa lei estipulou que os resultados das avaliações resultarão na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas. O resultado do Enade também é expresso na mesma escala entre 1 e 5. Embora qualidade seja conceito em aberto e nele comporem as expectativas, representações e imagens dos diversos atores, em relação ao que pode/deve ser considerado como excelente em material educacional, ainda não se chegou ao consenso sobre os meios para analisar a qualidade e, também, quanto à sua mais adequada dosimetria. Originalmente, a Portaria MEC nº 2.051, de 09 de julho de 2004 estipulara que a Avalies e a ACG resultariam na “atribuição de conceitos a cada uma e ao conjunto das dimensões avaliadas, numa escala de cinco níveis, sendo os níveis 4 e 5 indicativos de pontos fortes, os níveis 1 e 2 indicativos de pontos fracos e o nível 3 indicativo do mínimo aceitável para os processos [regulatórios]” (BRASIL, 2004b).

O dispositivo apresentado foi revogado, passando a vigorar o seguinte enunciado da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007: “os conceitos de avaliação

serão expressos numa escala de cinco níveis, em que os níveis iguais ou superiores a 3 (três) indicam qualidade satisfatória” (BRASIL, 2007b). Como o resultado final da avaliação é uma média ponderada pelos pesos de cada dimensão, seja no instrumento de ACG, seja naquele da Avalies, a metodologia do INEP admite que as IES deixem de atender a determinado conjunto de indicadores ou dimensões e, mesmo assim, tenham resultado final entre 3 e 5. O que queremos enfatizar é que os instrumentos de avaliação, elaborados segundo as diretrizes da CEA e Conaes, não requerem atendimento satisfatório em 100% das dimensões ou dos indicadores. E para estabelecer uma relação com os esclarecimentos de Aristóteles (2001), nos arriscamos a conceituar que qualidade é um “meio-termo” orientado pelo que determina o discernimento dos membros do mais alto gabarito da CEA e Conaes. Ao considerar o conceito 3 como o mínimo aceitável para os processos regulatórios, é razoável entender que este é um meio termo na escala de excelência aristotélica, entre dois extremos: o menos e o mais.

Todavia, a criação do CPC e do IGC, em 2008, caracterizados segundo uma metodologia que se comunica mais com a avaliação somativa, induziu à produção de fotografias parciais da qualidade, mas que nutrem o apetite da regulação por resultados mais céleres e, conseqüentemente, pelo controle e sanções. A criação do CPC veio acompanhada das condições para dispensa das avaliações presenciais nos processos de renovação de reconhecimento de cursos de graduação. Sua portaria de criação determina que cursos que tenham obtido conceito CPC 5 têm a portaria de renovação de reconhecimento editada de ofício, sem manifestação da IES; os que tivessem CPC 3 e 4 as IES poderão optar por requerer avaliação *in loco*, e se não requerem também têm a portaria imediatamente editada. Por outro lado, a portaria determinava que aqueles cursos com CPC 1 ou 2 (insatisfatórios) “deverão obrigatoriamente submeter-se a avaliação *in loco*, nos processos de renovação de reconhecimento respectivos” (BRASIL, 2008a).

Cumpramos registrar que o CPC é composto por oito insumos divididos em três blocos: (i) insumos calculados a partir da nota do Enade e do Indicador da Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado – IDD (55% do CPC); (ii) da opinião declarada pelo aluno do questionado do Enade sobre projeto pedagógico de seu curso, infraestrutura do mesmo e oportunidades de ampliação da formação acadêmica (15%); e, (iii) de informações declaradas pela IES no censo da educação superior, sobre o regime de trabalho e titulação e seu corpo docente (30%). Estes dois últimos blocos de informações são aceitos pelo MEC como verdadeiros e não passam por nenhuma

conferência de veracidade, embora sejam submetidos à análise de consistência pelo INEP, para que a própria IES confirme a informação declarada no censo. Sendo assim, 45% da nota do CPC decorrem de informações que o Estado regulador não tem nenhuma convicção de que são fiéis à realidade da IES.

Após a criação dos referidos índices, dois efeitos foram verificados: (i) a dispensa de avaliação na maioria dos processos regulatórios de cursos, (ii) a morosidade processual nos processos de credenciamento das IES, protocolados a partir de 2007, em atenção ao cronograma da Portaria Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007a). O efeito das dispensas de avaliação na conduta regulatória pode ser considerado em termos quantitativos. Como a regulação passa a se concentrar apenas nos cursos com CPC entre 1 e 2 (insatisfatórios na escala de qualidade do CPC), a demanda por processos regulatórios e avaliações presenciais é expressivamente menor, como mostram os dados a seguir.

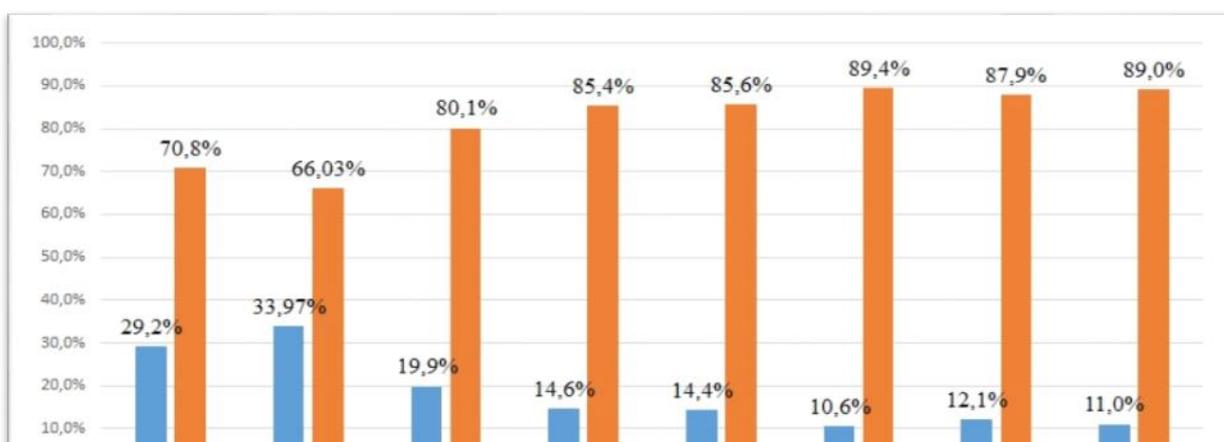
Tabela 1. Distribuição dos resultados do CPC, de cursos de graduação avaliados pelo Enade entre 2008 e 2015, agrupados por conceitos negativos (1 e 2) e positivos (3,4,5)

Escala do CPC	Ano do CPC e quantidade de cursos, por grupos de conceitos							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1 e 2	1.407	1.696	594	794	754	305	893	775
3, 4 e 5	3.413	3.297	2.394	4.637	4.491	2.585	6.509	6.292
Total N e %	4.820	4.993	2.988	5.431	5.245	2.890	7.402	7.067

Fonte: Inep, <http://portal.inep.gov.br/web/guest/conceito-preliminar-de-curso>. Acesso em 26 abr. 2017.

O gráfico 1, mostrado adiante, ajuda a entender os resultados da Tabela 1. Significa dizer que dos 4.820 cursos submetidos ao Enade em 2008, os atos regulatórios de renovação de reconhecimento foram concedidos automaticamente, sem avaliação presencial, para 70,8% deles, ou 3.413 processos/cursos. Na mesma linha de raciocínio, dos 4.993 cursos avaliados em 2009, um montante de 3.297 (66,0%) também tiveram renovação automática. O mesmo cálculo pode ser feito para os anos seguintes.

Gráfico 1. Distribuição percentual dos resultados do CPC, de cursos de graduação avaliados pelo Enade entre 2008 e 2015



Fonte: dados da tabela 1

Em 2009, as dispensas de avaliação atingiram as autorizações de cursos, quando a Portaria Normativa nº 10, de 02 de julho de 2009 estipulou que se a IES tivesse obtido, cumulativamente, Conceito Institucional (CI) decorrente da Avalies e IGC iguais ou superiores a 3, teria autonomia para abrir cursos sem se submeter à avaliação presencial, salvo cursos de Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia. A mesma norma indicou que a avaliação de polos presenciais, para educação a distância, seria por amostras, se a IES apresentasse os mesmos resultados avaliativos. (BRASIL, 2009). Como se observa, a Seres/MEC se dá por satisfeita com os resultados do CPC e IGC. Ainda neste aspecto Griboski (2014, p. 196-197) adverte que

[...] no que concerne à política regulatória, sabe-se que são privilegiados os resultados do Enade e os indicadores de qualidade (CPC e IGC), não obstante a Lei do Sinaes (CI, CC, Enade), o Decreto nº 5.773/2006 e a Portaria nº 40/2007, republicada em 2010, entre outros marcos legais, apontarem para o uso dos resultados do Sinaes, com primazia para a autoavaliação, como subsídio à regulação da educação superior.

Entretanto, Bucci (2013) sustenta que na sistemática anterior ao Decreto nº 5.773/2006 havia uma edição constante de normas incomunicáveis, provocando um ciclo normativo. Para a autora, que foi uma das responsáveis pela regulamentação do Sinaes entre 2006 e 2010, o “mote para a elaboração da reforma regulatória educacional foi a necessidade de disciplinar o funcionamento das instituições e cursos de educação superior no Brasil, tornando efetiva a exigência do requisito de qualidade” (p. 704). Menciona, ainda, que entre 1995 e 2003 a expansão da educação superior não teria sido acompanhada de estrutura e regramentos necessários à realização da supervisão constitucionalmente prevista. Surgiu então

[...] a necessidade de fortalecer a função de avaliação da educação superior levou à edição da Lei do Sinaes (...) que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e o Exame Nacional de Estudantes (ENADE), que passou a ser a principal referência para a avaliação periódica e regular de instituições e cursos. Isso a despeito da ênfase na autoavaliação institucional, defendida ferrenhamente por alguns dos inspiradores da lei, que obscurecia a percepção da carência de mecanismos processuais necessários para extrair efeitos públicos das avaliações insatisfatórias, tal como previam o art. 10 da Lei do Sinaes, no mesmo sentido do art. 46 da lei de Diretrizes e Bases, lei nº 9.394, de 1996. (BUCCI, 2013, p. 704).

Colocadas lado a lado, as falas de Griboski (2014) e Bucci (2013) evidenciam duas percepções de qualidade. A primeira, mais voltada às diretrizes originais do Sinaes, com primazia da autoavaliação, a segunda mais direcionada ao Enade, uma parcela do Sinaes, encarando a autoavaliação com uma de suas principais falhas metodológicas. Superada a etapa de criação e consolidação dos índices para regulação dos cursos, entre 2008 e 2010, era chagada a hora de avançar para outra dimensão: a avaliação institucional externa (Avalies) e a regulação das IES.

Neste quesito, podemos citar duas medidas práticas: (i) a inserção de um dispositivo na Portaria Normativa nº 40/2007 (BRASIL, 2007), por meio da Portaria Normativa nº 23, de 25 de novembro de 2013, prevendo que “caso considere necessário, a Seres/MEC solicitará ao INEP realização de nova avaliação *in loco*”, aplicável tanto à ACG, quanto à Avalies (BRASIL, 2010); (ii) exigir “resultado satisfatório em todas as dimensões”, nos processos regulatórios de credenciamento e credenciamento de IES, por meio da Portaria Normativa nº 1, de 25 de janeiro de 2013, que estabeleceu o Calendário 2013 de abertura do protocolo de ingresso de processos regulatórios no sistema e-MEC (BRASIL, 2013). Os calendários de abertura de processos nos anos subsequentes mantiveram essa exigência.

Estas normas não tomaram por base deliberação do CNE, sendo pertinente acentuar que compete a esse colegiado deliberar sobre “as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo” para a autorização, o reconhecimento, a renovação de reconhecimento de cursos, credenciamento, o credenciamento periódico de IES (BRASIL, 2001). O próprio CNE, no Parecer CNE/CES nº 66/2008, já se manifestou no sentido de que

[...] os atos regulatórios são fundamentados nos processos avaliativos, que se constituem no seu “referencial básico”, mas estes não

determinam os primeiros, isto é, não deve haver relação de automatismo entre avaliação e regulação. Portanto, avaliações que não revelem apropriadamente deficiências não implicam necessariamente em decisões positivas do poder público acerca de um ato regulatório e vice-versa. São muito frequentes situações concretas que ilustram a possibilidade de decisão de caráter regulatório que difere do que aponta a avaliação. (BRASIL, 2008b, p. 2).

Mesmo que a Seres/MEC, como órgão de instrução, defina que a qualidade necessária para manifestação do CNE, nos credenciamentos, seja o atendimento a 100% dos indicadores de qualidade presentes no instrumento do INEP, ainda assim, diz o CNE, não há nenhuma garantia disto à sua deliberação favorável, já que a avaliação é apenas um dos referenciais à sua decisão. Em função desta disputa pela concepção de qualidade, a morosidade processual dos credenciamentos de IES impressiona. Dados levantados no Sistema de Fluxo dos Processos de Regulação e Avaliação da Educação (e-MEC)ⁱ, em 22 abril de 2017, com os processos de credenciamento de 133 (cento e trinta e três) universidades do SFE, demonstram acentuada dilatação da fase de instrução, chegando a dez anos de tramitação. Dentre as hipóteses cogitadas para tamanha morosidade podemos citar que os entes reguladores se dão por satisfeito em regular as IES a partir do CPC e IGC, além da falta de confiança nos resultados da Avalies, cuja base é a autoavaliação institucional.

Em adição, a exigência de obter 100% de conceitos positivos nas avaliações não dialoga nem com as bases epistemológicas do Sinaes nem com a própria teoria da Análise de Impacto Regulatório (AIR), método que permite aos formuladores e gestores de determinada política pública avaliar quais os meios que melhor favorecem sua execução e evitar ações que desvirtuam sua finalidade; avaliar se os benefícios daquela ação correspondem ao impacto financeiro para o Erário Público. Analisando os resultados de 1.207 (mil duzentas e sete) avaliações nos processos de credenciamento e credenciamento institucionais, deliberados pelo CNEⁱⁱ entre janeiro de 2006 e dezembro de 2015, na página eletrônica da sua Câmara de Educação Superior, constatamos que 437 (ou 36,2%) tiveram todas as dez dimensões de avaliações com notas positivas (3, 4 e 5), enquanto 770 processos (ou 63,8%), tiveram notas negativas entre as dez dimensões. Assim, o desejo da Seres/MEC de que as IES obtenham conceitos positivos em todas as dimensões de avaliação é desproporcional e antiético, se consideradas as finalidades do Sinaes, pois se afasta da concepção aristotélica de excelência como *justa medida*, como *meio termo*.

CONCLUSÕES

A conduta ética não é aquela exercida segundo uma lista, e sim a conduta que aceita discutir o que não está na lista, o que não está arrolado no código. Como um sistema em aberto, um código ético nunca estará concluso, nunca relacionará, como uma enciclopédia, todas as condutas toleradas. A criação do CPC e IGC não é, por si, uma atitude antiética em relação à *causa final* do Sinaes. Antes disto, na condição de *causas eficientes* (meios), é perfeitamente possível que ambos os índices estejam alinhados às finalidades do sistema, proporcionando uma avaliação formativa e emancipatória, se – e somente se – seus resultados forem conjugados às demais avaliações e considerados de forma sistemática e cíclica. Caso os próprios índices sejam considerados como motivação suficiente aos atos regulatórios, se transformando em *causa final* do sistema, podemos considerar esta conduta como antiética em relação ao Sinaes.

Franco (2008) alerta sobre a presença de intenções manifestas e latentes nos discursos e enunciados, ao passo em Bakhtin (2006) destaca a existência dos códigos de signos singulares dos produtores e receptores dos enunciados. Tais códigos ressignificam os enunciados dos produtores, uma vez que os receptores passam a interpretá-los a partir de suas representações e aspirações. No caso do Sinaes, embora as intenções manifestas digam respeito à questão da qualidade, como expresso nas normas e documentos, as intenções latentes dizem respeito à disputa pelo controle da arena da educação superior. Neste contexto, a concepção de qualidade assume importância relativa, embora tida como o mote das reformas desde o governo Fernando Henrique Cardoso/FHC – em seus dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002), como enfatiza Bucci (2013). A qualidade tornou-se a razão de ser, não só do sistema de avaliação, mas da regulação, entretanto, o alcance que cada órgão tem da concepção de qualidade parece perder importância, ganhando força a concepção emanada por quem detém a posse da engrenagem regulatória.

Neste cenário, embora aparentemente sinfônicos, os enunciados dos atores do Estado avaliador e dos atores do Estado regulador ocultam posições latentes sobre qualidade, não raro, estas divergências são manifestas e, mesmo que caiba ao Estado avaliador emanar as diretrizes para a avaliação, é comum que a posição assumida pelo Estado regulador prevaleça. Desde o ponto de vista de uma ética da avaliação e de uma

ética da regulação, a primeira visando à emancipação e a segunda a disciplina/controlar, elas convergem na busca deste bem comum, no Estado Democrático de Direito, a que Aristóteles (2001) chamou de *excelência perfeita*. Os meios que reguladores e avaliadores adotam para atingir a excelência podem variar, como pode variar a importância que ambos os atores dão a determinados critérios.

Todavia, a política do Sinaes atingiu um estágio no qual a falta de transparência em relação aos resultados das avaliações e ao andamento dos processos regulatórios revela o controle que os agentes regulatórios passarão a ter, não apenas da concepção de qualidade necessária para motivação dos seus atos, mas de um controle sobre a própria estrutura. Ao controlar a estrutura, cerceando a voz, a criatividade e a autonomia de órgãos como a Conaes, o INEP e o CNE, controla-se a própria concepção de qualidade. Invocando novamente Bakhtin (2006, p. 113) para quem a enunciação “exterioriza-se objetivamente para outrem com a ajuda de algum código de signos”, podemos assumir que a ética da regulação já não se satisfaz com o controle das IES, pois tornando-se vítima de seu próprio poder, o Estado regulador está fadado a controlar o Estado avaliador e, com isto, ele mesmo passa a emanar o sentido de produtor e receptor da concepção de qualidade.

A única convergência dos entes vinculados aos dois blocos parece ser que a qualidade é a *causa final* de ambas as condutas. Porém, o discurso uníssono em torno da qualidade oculta tanto a polissemia desse conceito quanto a própria disputa pelo controle do sistema.

Referências

AQUINO, Tomás de. **Suma teológica**. Partes I e II. Permanência, 2017. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0Bxu0vxnfM6FMUDJtaklKSDlqakE/view>> acesso em 22 abr. 2017.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução Mário de Gama Kury. 4. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 1990.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, de 01 set. 2001, p. 2. Edição extra.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 abr. 2004, Seção 1, p. 3, 2004a.

_____. Decreto nº 5.773 de 9 de maio de 2006. 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] República Federativa do Brasil**, 10 mai. 2006, Brasília, Seção I, p. 6-10.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO - CEA. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): bases para uma proposta da educação superior**. Agosto de 2003c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/sinaes.pdf>> Acesso em: 25 abr. 2016.

_____; _____. Portaria MEC nº 2.051, de 09 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 12 jul. 2004b Seção I, p. 12-13.

_____; _____. Portaria Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2007. Estabelece o calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES para o triênio 2007/2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, de 11 de jan 2007 – Seção I, p. 7. 2007a.

_____; _____. 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 da educação superior no sistema federal de educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, de 13 de dez. 2007 – Seção I, p. 39-43. 2007b.

_____; _____. Portaria Normativa nº 4, de 04 de agosto de 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 Normativa nº 1, de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, de 06 de ago. 2008a – Seção I, p. 19.

_____; _____. Portaria Normativa nº 10, de 02 de julho de 2009. Fixa critérios para dispensa de avaliação in loco e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, de 03 de jul. 2009 – Seção I, p. 17.

_____; _____. Portaria Normativa nº 23, de 1º de dezembro de 2010. Altera a Portaria Normativa n. 40, de 12 de dezembro de 2007, que 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). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 dez. 2010, seção 1, p. 25.

_____; _____. Portaria Normativa nº 1, de 25 de janeiro de 2013 (Estabelece o Calendário 2013 de abertura do protocolo de ingresso de processos regulatórios no sistema e-MEC). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 28 jan. 2013, seção 1, p. 18.

_____; CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - CNE. Parecer CNE/CES nº 66/2008. Diretrizes para credenciamento de novas Instituições de Educação Superior e de credenciamento institucional para a oferta de cursos superiores na modalidade à distância e normas processuais para o trâmite do(s) projeto(s) de curso(s) protocolado(s) em conjunto. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 20 fev. 2008. Seção 1, p. 9. 2008b.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo administrativo eletrônico e informação pública. O sistema e-MEC e o marco regulatório da educação superior. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; NOHARA, Irene Patrícia; Marrara, Thiago. (Org.). **Direito e Administração Pública** – estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. 1 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013, v. 1, p. 700-724.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo. (org.). **Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate**. Florianópolis: Editora Insular. 2003.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Liber Livros, 2008.

GRIBOSKI, Claudia Maffini. **Regular e/ou induzir qualidade?** Os cursos de pedagogia nos ciclos avaliativos do Sinaes. 2014, 481 p. tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), 2014. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/>>. Acesso em 04 nov. 2016.

[KLEIN, Joel Thiago. **O que a ética aristotélica pode nos ensinar acerca das relações de consumo? Saberes \(Natal\)**, v. 13, p. 6-34, 2016.](#)

LUKÁCS, György. **Prolegômenos para uma ontologia do ser social: questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível**. São Paulo: Boitempo, 2010.

SAVIAN FILHO, Juvenal. O tomismo e a ética: uma ética da consciência e da liberdade. **Bioethikós** (Centro Universitário São Camilo), v. 2, p. 177-184, 2008.

SILVA, Antonio Wardison C.; TEIXEIRA, César. Premissas do pensamento ético de Tomás de Aquino. **Revista Eletrônica Espaço Teológico**, v. 5, p. 32-45, 2011.

SOUSA, José Vieira de. Restrição do público e estímulo à iniciativa privada: tendência histórica no ensino superior brasileiro. In: SILVA, Maria Abádia da; SILVA, Ronalda Barreto (Org.). **A ideia de universidade: rumos e desafios**. Brasília: Líber Livro Editora, 2006, p. 139-178.

_____ ; FERNANDES, Ivanildo Ramos. Regulação excessiva e avaliação de exceção: uma análise sobre os fundamentos técnicos e legais da expansão dos Cursos de Administração, Enfermagem, Pedagogia e Engenharia Civil entre 2004 e 2014. In: XXIII Seminário da Rede Universitas/Br: Políticas de Educação Superior no Brasil. **Anais...**, 2015, Belém/Pará. [Anais do] XXIII Seminário Nacional da Rede UNIVERSITAS/Br. Belém - Pará: ICED/UFPA, 2015. p. 436-451.

ⁱ A tramitação dos processos de credenciamento das universidades pode ser consultada no seguinte endereço: <http://emec.mec.gov.br/>

ⁱⁱ A consulta aos resultados das avaliações pode ser feita nos pareceres de credenciamento e credenciamento deliberados pela Câmara de Educação Superior do CNE, no seguinte endereço: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos>>.