

**observatório,  
universitário**

*Documento de Trabalho n.º 93*

*O SINAES em sua vertente regulatória: sobre penas  
educativas e o controle do Estado \**

**Ivanildo R. Fernandes**  
*ramos.ives@gmail.com*

**Rio de Janeiro – julho de 2010**

---

\* Este trabalho foi desenvolvido no âmbito do Curso Latino Americano de Políticas Públicas e Avaliação da Educação Superior – CLAEPPEs, esforço conjunto da Universidade Federal de Integração Latino Americana, UNILA, e Universidade Federal do Paraná, UFPR, com apoio da Capes. Orientação da Profª Doutora Silke Weber da Universidade Federal de Pernambuco, UFPE.

---

*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 pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.*

## ***Observatório Universitário***

### **Autoria**

*Ivanildo Ramos Fernandes*

### **Coordenação**

*Edson Nunes*

### **Equipe Técnica do Observatório**

*André Magalhães Nogueira*

*Helena Maria Barroso*

*Ivanildo R. Fernandes*

*Julia Albrecht*

*Juliana Estrella*

**Rua da Assembléia, 10/4208 – Centro**

**20011-901 – Rio de Janeiro – RJ**

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

e-mail: [observatorio@observatoriouniversitario.org.br](mailto:observatorio@observatoriouniversitario.org.br)

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

## **RESUMO**

Analisa o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, a partir das concepções teóricas endossadas pela Comissão Especial de Avaliação/2003 e na Lei nº 10.861/2004 à luz da efetiva prática do MEC, com enfoque nos atos punitivos inseridos nas funções de controle, supervisão e regulação do Estado; apresenta as práticas de Supervisão do MEC e respectivas penalidades entre 2008 e 2010; relaciona e coteja a Teoria da Avaliação com a Teoria do Estado em seus múltiplos pontos de vistas para esclarecer se as avaliações decorrentes do SINAES, efetivadas pelo Estado-Avaliador, poderiam subsidiar atos punitivos vinculados, imediatamente, aos fins do Estado-Regulador; reúne diferentes posições teóricas para justificar ou rejeitar a legitimidade do Estado para controlar e punir, exclusivamente, com base nas avaliações do SINAES. Apresenta considerações finais quanto à postura do Estado face à Educação Superior ante sua natureza clássica, bem assim a postura esperada da Comunidade Acadêmica perante a forma como a Avaliação é realizada.

**Palavras Chaves:** Avaliação e Regulação; Teoria da Avaliação; Controle do Estado

## Sumário Temático

I – Introdução.....	5
II - O SINAES: do conceito legal às derivações práticas.....	6
2.1. Explicando a funcionalidade do Sistema de Avaliação.....	10
2.1.1. Da Avaliação Institucional.....	14
2.1.2. Da Avaliação de Cursos.....	16
2.1.3. Do ENADE .....	16
2.1.4. Da Auto-Avaliação Institucional .....	17
2.2. A Avaliação e suas finalidades: teses e teorias .....	18
2.2.1. O que é e para que serve Avaliação: alguns conceitos .....	20
2.3. O desafio quantitativo do SINAES .....	21
2.4. O protagonismo do MEC na ecologia das instâncias deliberativas da ES .....	25
III – Breves notas sobre o controle, como função natural do Estado.....	28
3.1. Da Regulação e do Controle estatais .....	29
3.2. Os Sistemas de Vigilância, segundo Foucault. ....	32
IV – A Educação Superior sob controle do Estado.....	33
4.1. CPC e IGC: a regulação alternativa.....	33
4.1.1 Desempenho das Instituições brasileiras nos índices .....	37
4.2. Casos práticos de ações de supervisão com penalidades.....	38
4.3. O controle do Estado na ES, desde o ponto de vista dos Educadores .....	45
4.4. As grandes reformas educacionais e o controle da Educação Superior .....	50
V- Considerações Finais.....	57
VI - Bibliografia Consultada. ....	63
6.1. Referenciais normativos. ....	67

## Índice de Tabelas e Figuras

Tabela 1. Números de IES, por tipo de manutenção.....	22
Tabela 2. Evolução do Número de IES, por Dependência Administrativa.....	23
Tabela 3. Matrículas na ES por dependência administrativa da IES, 2000-2007.....	24
Tabela 4. Diferença entre a demanda pelo ensino superior e a oferta.....	25
Tabela 5. Arrecadação do MEC na Educação Superior com taxas de avaliação.....	27
Tabela 6. Supervisão com base no ENADE/CPC e IGC: 2009/2010.....	39
Tabela 7. Extratos do Sistema e-MEC, sobre Avaliação de Regulação.....	43
Tabela 8. Recursos do CNE sobre as decisões do MEC.....	44
Figura 1. Instâncias operacionais da Avaliação e deliberativas da Regulação.....	12

## I – Introdução

Não existe no sistema oficial brasileiro Avaliação da Educação Superior que se esgote em si mesma; ela só é realizada em caráter incidental a um processo principal, de Regulação. A par desta constatação, o presente estudo se propõe analisar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, SINAES, desde o ponto de vista dos atos de Regulação e de Supervisão praticados pelo Ministério da Educação, partindo-se de análise documental dos atos de suas Secretarias e do Conselho Nacional de Educação, divulgados nos respectivos sites institucionais e no Diário Oficial da União, entre 2008 e 2010.

Entendemos que o estudo pode ser valioso para aclarar se a Avaliação, quando operada pelo Estado, preserva seus fins ou se esta forma de gestão pode modificá-la, aproximando-a mais à finalidade estatal que acadêmica.

Contextualizando a partir da Teoria da Avaliação, à luz das concepções teóricas endossadas pela Comissão Especial de Avaliação, CEA/2003, e na Lei nº 10.861/2004, tentar-se-á verificar até que ponto a Avaliação está automaticamente vinculada à Regulação, para o qual se observará a forma de deliberação dos atos regulatórios para oferta de cursos (autorização, reconhecimento e renovação) e os atos regulatórios institucionais (credenciamento e credenciamento de IES), decididos pelo Poder Público após 2004.

Neste caso, o intuito é verificar se as autoridades ministeriais embasam seu convencimento apenas na avaliação *in loco*, ou se adotam outros meios de convencimento. Isto será essencial para concluirmos se a **Avaliação Emancipatória** defendida pela CEA e pelos teóricos da Avaliação assumiu a natureza de **Avaliação de Regulação**, ou **Avaliação Regulatória**, mais aproximada aos fins do Estado/Governo, que aos fins acadêmico-pedagógicos.

No mesmo sentido, também pretendemos verificar se existe automaticidade entre as Avaliações do SINAES e a função de Supervisão do Governo. Neste último caso, tomam-se por base os atos punitivos inseridos nas funções de controle e supervisão do Estado, também publicados entre 2008 e 2010 no Diário Oficial da União.

Em suma, nossos objetivos tratam da possível automaticidade entre Avaliação e Regulação e entre Avaliação e Supervisão. Mas, se não precisássemos observar os rigores da metodologia acadêmica, diríamos simplesmente que o objetivo é dar destaque a questões que incitem o debate coletivo em torno do SINAES, seus objetivos e sua forma de gestão.

Na conjunção entre estes dois objetivos macros, situa-se o problema de pesquisa, que é a existência, ou não, de legitimidade do Estado e Governo para reduzir a Avaliação às finalidades regulatórias, de supervisão, controle e punição. Para dirimi-lo, relacionaremos e cotejaremos a Teoria da Avaliação com a Teoria do Estado, em seus múltiplos pontos de vistas, para esclarecer se as avaliações decorrentes do SINAES, efetivadas pelo **Estado-Avaliador**, poderiam subsidiar atos punitivos vinculados, imediatamente, aos fins do **Estado-Regulador**. Também se faz um resgate histórico da atuação do Governo no controle e supervisão da Educação Superior, [ES]. Neste caso, analisando o conteúdo das grandes reformas educacionais desde 1879.

Entendemos que o referencial teórico escolhido, aliado às efetivas práticas verificadas no intervalo da pesquisa, deve igualmente permitir concluir se a gestão da Avaliação Emancipatória deve ficar a cargo do Estado e Governo ou se é recomendável praticá-la por alguma entidade fora do meio estatal. Para tanto, reúnem-se diferentes posições especializadas para justificar ou rejeitar a premissa da legitimidade ou ilegitimidade do Estado para regular, supervisionar, controlar e punir, exclusivamente, com base nas avaliações do SINAES. Algumas destas opiniões foram colhidas pessoalmente por meio de entrevista com membros da Comissão Especial de Avaliação, CEA.

Deste modo, supõe-se que o estudo permita traçar considerações finais quanto à postura adequada do Estado face à ES, ante sua natureza clássica, e também quanto à postura esperada da Comunidade Acadêmica, ante a forma como a Avaliação é realizada; e de como deveria ser.

## **II - O SINAES: do conceito legal às derivações práticas.**

No relatório apresentado em setembro de 2003, a Comissão<sup>1</sup> Especial de Avaliação constituída pelo então Ministro Cristovam Buarque, nos termos das Portarias MEC/SESu n<sup>o</sup>s 11/2003 e 19/2003 ressaltava que o documento “*Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES: Bases para uma Nova proposta da Educação Superior*” apresentava uma síntese dos estudos realizados, com a finalidade de “*analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados*”.

---

<sup>1</sup> A Comissão foi composta por José Dias Sobrinho, da UNICAMP (presidente), Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hélgio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (CAPES), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Junior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto ((INEP), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (UNISINOS), Maria José Jackson Costa UFPA), Mario Portugal Pedereiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (INEP), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (FURB) e pelos estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a (UNE).

Ainda em caráter preliminar, a Comissão destacou que seu trabalho se escorava numa visão abrangente do papel dos processos avaliativos, sem dissociá-los da *necessária regulação do Estado para fomentar e supervisionar o sistema em seu conjunto*. Na seqüência, argumentou sobre o Sistema de Avaliação inspirado na Inglaterra, que se pautava em critérios quantitativos, e remetia à questão da eficiência ou ineficiência das IES em se adaptarem às novas exigências sociais, entendendo que a ES funciona como fator de incremento do mercado de trabalho, perspectiva essa que dava à avaliação um caráter predominantemente técnico, que busca a mensuração dos resultados produzidos em termos de ensino, sobretudo, e também de pesquisa e prestação de serviços à comunidade<sup>2</sup>. E que “*em função disso, esta perspectiva de avaliação é denominada regulatória*”. Ou Seja, Avaliação de Regulação.

Por outro lado, ressaltou a CEA que outra tendência da avaliação busca ir além da medição e de aspectos performáticos, aderindo à própria discussão do sentido ou da existência das IES na sociedade. Argumentou-se que estas têm “funções múltiplas” e que o conhecimento produzido no interior delas, além de ser requisitado como força produtiva, também é um instrumento de cidadania em sua pluralidade, em sua diversidade. A esta, a Comissão denominou de Avaliação Emancipatória, pois “*não se apresenta somente como prática produtora de juízos de fatos, de coleta de informação, medida e controle de desempenho. Seu processo requer reflexão tanto sobre a prática quanto sobre o objeto e os efeitos da avaliação, o que só pode ser feito através de juízos de valor*”.

Destaco, a seguir, alguns registros feitos pela CEA a respeito de iniciativas de avaliação anteriores, nas Décadas de 80-90, que estavam a serviço da regulação e controle:

O ENC tem como foco o Curso, em sua dimensão de ensino, e tem função classificatória, com vistas a construir bases para uma possível fiscalização, **regulação e controle**, por parte do Estado, baseada na lógica de que a qualidade de um curso é igual à qualidade de seus alunos (fls 18)

E que:

No sistema vigente no Brasil, a avaliação possui um importante papel nas políticas de Educação Superior. A constatação de que os custos do ensino superior, tanto em termos absolutos como relativos, tornam-se cada vez mais elevados, **traz ao Estado a indispensabilidade da informação e da prestação de contas** da qualidade e da amplitude dos serviços que as IES prestam à sociedade em ensino, pesquisa e extensão. Em função disso, tem sido reforçada a concepção e prática de avaliação **segundo a qual a função de regulação e controle predomina sobre a de formação e emancipação institucional**. (fls 19, grifos nossos)

---

<sup>2</sup> Pelo relato da Comissão, percebe-se que esse modelo de avaliação encara a Educação em seu viés utilitarista.

O Relatório abordou o tema “regulação e controle” em capítulo próprio, sendo conveniente e oportuno transcrevê-lo integralmente para que não se corra o risco de fazer interpretações dissociadas do sentido original:

Regulação e controle: Estado e comunidade educativa, cada qual com suas especificidades, têm responsabilidades quanto à regulação e à avaliação propriamente dita. O Estado supervisiona e regula a educação superior para efeitos de planejamento e garantia de qualidade do sistema. Para isso, precisa estabelecer clara e democraticamente a sua política e, para viabilizá-la, **os seus aparatos normativos de controle, fiscalização, supervisão, bem como os meios para implementá-los.**

Seu papel **não se limita à regulação no sentido do controle burocrático e ordenamento;** compete-lhe também avaliar a educação superior de modo a fornecer elementos para a reflexão e propiciar melhores condições de desenvolvimento. Cabe aos organismos de governo e às instituições educativas elaborar diagnósticos gerais sobre a qualidade, a relevância social e científica, a equidade, a democratização do acesso, o desenvolvimento da produção científica, artística e tecnológica, a formação segundo os critérios do trabalho e da cidadania etc., no âmbito da educação superior. Para superar a concepção e a prática da regulação como mera função burocrática e legalista, é necessário construir uma outra lógica, com um outro sentido filosófico, ético e político: que a regulação não se esgote em si mesma, e, principalmente, articulada à avaliação educativa propriamente dita, **seja também uma prática formativa e construtiva.** (fls 85, grifos nossos)

Em decorrência, salientou-se que a avaliação educativa distingue-se do mero controle, pois seus processos de questionamento, conhecimento e julgamento se propõem principalmente a melhorar o cumprimento dos compromissos institucionais, por meio da elevação da consciência pedagógica e da capacidade profissional dos docentes, da produção de conhecimentos e da análise crítica do conjunto de práticas e dinâmicas institucionais. A avaliação educativa interliga duas ordens de ação. Uma é a de verificar, conhecer, organizar informações, constatar a realidade; outra é a de questionar, submeter a julgamento, buscar a compreensão de conjunto, interpretar causalidades e potencialidades, construir socialmente os significados e práticas da filosofia, política e ética educativas, enfim, produzir sentidos. Quer dizer que *a avaliação é essencialmente educativa, portanto formativa, sem que para isso deixe de utilizar também instrumentos e procedimentos de controle*<sup>3</sup>. (fls 86)

No item 5 “*O SINAES e as funções regulatórias do Poder Público*”, a Comissão chamou atenção para a seguinte fronteira:

No entendimento desta Comissão, **separam-se claramente as funções de avaliação e de regulação** da Educação Superior. A avaliação, foco central da proposta ora apresentada, orienta-se para a missão institucional da educação superior. Sendo a missão das instituições de educação superior **matéria de Estado - e não de governo,**

---

<sup>3</sup> Essa chancela do controle, como meio, fim e causa da avaliação, sinaliza que, de fato, a Comissão partia de um modelo de avaliação estatal, oficial.

concebe-se a avaliação como um processo **que procede sem desdobramentos de natureza controladora ou de fiscalização**. (fls 123)

Três meses após a CEA/MEC entregar seu Relatório, (set/2003) a Medida Provisória nº 147, de 15/12/2003, consignada pelo Presidente Lula e pelo então Ministro Cristovam Buarque, criou o SINAPES, *Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior*, sustentado por quatro vigas mestras: o processo do ensino; o processo da aprendizagem; a capacidade institucional; e, a responsabilidade do programa de curso com a sociedade. Após divergências<sup>4</sup> com a Comissão a MP foi revista e finalmente, em 14/04/2004, foi editada a Lei nº 10.861 prescrevendo as seguintes finalidades ao SINAES:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do [art 9º, VI, VIII e IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).

§ 1º O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Referida Lei previu também que “*os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior*”, mas igualmente previu que as avaliações *in locis* seriam obrigatórias, sem exceção. Isto é, a Lei<sup>5</sup> diz que nenhuma de suas avaliações poderá ser dispensada. Estipulou ainda que feita a Avaliação os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação. E que seu descumprimento poderia ensejar algumas penalidades, tais como: suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação; cassação da autorização de funcionamento da IES ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos; advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior. É evidente que estas disposições devem observar o que está previsto no art. 46 da LDB, pois o mesmo determina que as penalidades somente podem ser aplicadas “*após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação*”. Fala-se da avaliação *in loco*, é bom que se registre.

---

<sup>4</sup> Não nos pareceu recomendável abordar os pontos divergentes, para não alongarmos o texto além do essencial, porém será importante a que o leitor analise o teor da MP, quanto à composição e fins do SINAPES.

<sup>5</sup> Registre-se que o Decreto nº 5.773/2006, que regulamentou a Lei do SINAES, também não previu a possibilidade de dispensar quaisquer das avaliações *in loco*.

## 2.1. Explicando a funcionalidade do Sistema de Avaliação

Aprovado o Sistema pela Lei nº 10.861/2004 instituiu-se o seguinte tripé avaliativo: 1- Avaliação institucional, que se opera por meio do credenciamento e credenciamento de Instituições de Educação Superior; 2 – Avaliação de Cursos, que se divide nas autorizações de cursos, nos seus reconhecimentos e renovações de reconhecimentos; 3 - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE que avalia o desempenho dos estudantes dos cursos de graduação. Estas avaliações, em tese<sup>6</sup> e *secundum legis* devem se estruturar em espadantes definidos pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, sistematizados em Instrumentos de Avaliação elaborados pelo INEP.

Inicialmente foi aprovado o Instrumento que se aplicava a todo tipo de Avaliação Institucional e outro que se aplicava a todo tipo de Avaliação de Cursos, respectivamente aprovados pela Portaria nº 300, de 30/01/2006 e Portaria nº 563, de 21/02/2006. Estes instrumentos foram sendo aperfeiçoados, e, atualmente, se desdobram nos seguintes:

- Instrumento de avaliação institucional externa, 2008 (para todo tipo de IES);
- Instrumento de credenciamento de IES e seus pólos de apoio presencial, para a oferta da modalidade EaD (Portaria MEC 1.050/2007);
- Instrumento de credenciamento de pólos para a oferta de EaD (Portaria MEC 1.050/2007)
- Instrumento de credenciamento de IES, 2007 (faculdades);
- Instrumento de autorização de Bacharelados e Licenciaturas;
- instrumento de autorização de cursos EaD (Portaria MEC 1.051/ 2007);
- Instrumento de autorização de Direito;
- Instrumento de autorização de Medicina;
- Instrumento de autorização de Curso Superior de Tecnologia;
- Instrumento de reconhecimento do curso de Direito;
- Instrumento de reconhecimento de cursos de Medicina;
- Instrumento de reconhecimento do curso superior de tecnologia;
- Instrumento de reconhecimento de Bacharelados e Licenciaturas;
- Instrumento de renovação de reconhecimento dos cursos de graduação do SINAES.

O resultado dos três tipos de avaliação do SINAES é expresso numa escala de conceitos aritméticos 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 de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e de credenciamento e credenciamento”, conforme art. 32 da Portaria MEC nº 2.051/2004. Mas a Lei não estipulou a periodicidade das duas primeiras avaliações, apenas do ENADE, que deve ser trienal (art 5º). Esta lacuna foi resolvida com a aprovação, um mês após, da Lei nº 10.870/2004, que ao instituir a taxa

---

<sup>6</sup> Digo “em tese” porque a CONAES foi enfraquecida e alijada do processo deliberativo no SINAES após a edição do Decreto nº 5.773/2006 que concentrou poderes nas secretarias do MEC: SESu, SEED e SETEC, especialmente na primeira.

de avaliação *in loco*, estipulou que “o credenciamento ou a renovação de credenciamento das instituições de educação superior e o reconhecimento ou a renovação de reconhecimento de cursos de graduação terão prazo de validade de até 5 (cinco) anos, exceção feita às universidades, para as quais esse prazo será de até 10 (dez) anos” (Art. 4º). Efetivamente, contudo, a determinação do prazo é ato discricionário da autoridade decisora.

No entanto, o MEC optou por estipular que o primeiro Ciclo Avaliativo do SINAES seria trienal, para tanto editando a Portaria Normativa nº 1/2007 com o cronograma das avaliações de cursos relacionado a uma série de condicionantes, onde o principal era ter participado do ENADE. E que as IES deveriam pedir suas avaliações institucionais em função do número de alunos que possuísssem no período de referência, como se observa:

Art. 1º O calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES para o triênio 2007/2009 fica estabelecido nos termos desta Portaria.

§ 1º A avaliação dos cursos de graduação obedecerá o seguinte calendário:

I - serão avaliados em 2007 os cursos das áreas participantes do ENADE 2004;

II - serão avaliados em 2008 os cursos das áreas participantes do ENADE 2005;

III - serão avaliados em 2009 os cursos das áreas participantes do ENADE 2006.

(...)

§ 4º A avaliação externa de instituições será realizada em 2007 e 2008.

(...)

Art. 3º A avaliação externa da instituição deverá ser requerida no sistema eletrônico do MEC, nas seguintes datas:

I- instituições com até 600 alunos matriculados, até 15 de maio de 2007;

II- instituições com mais de 600 alunos matriculados, de 16 de maio a 15 de agosto de 2007.

Art. 4º O INEP definirá o cronograma das avaliações a serem realizadas a cada ano do triênio 2007/2009 (...)

Independente do ciclo do SINAES, quanto aos reconhecimentos dos cursos, há uma regra adicional decorrente do Decreto nº 5.773/2006, pela qual as IES devem solicitar este processo “no período entre metade do prazo previsto para a integralização de sua carga horária e setenta e cinco por cento desse prazo.” (art 35). A respeito do fluxo da avaliação, ele se dá da seguinte forma:

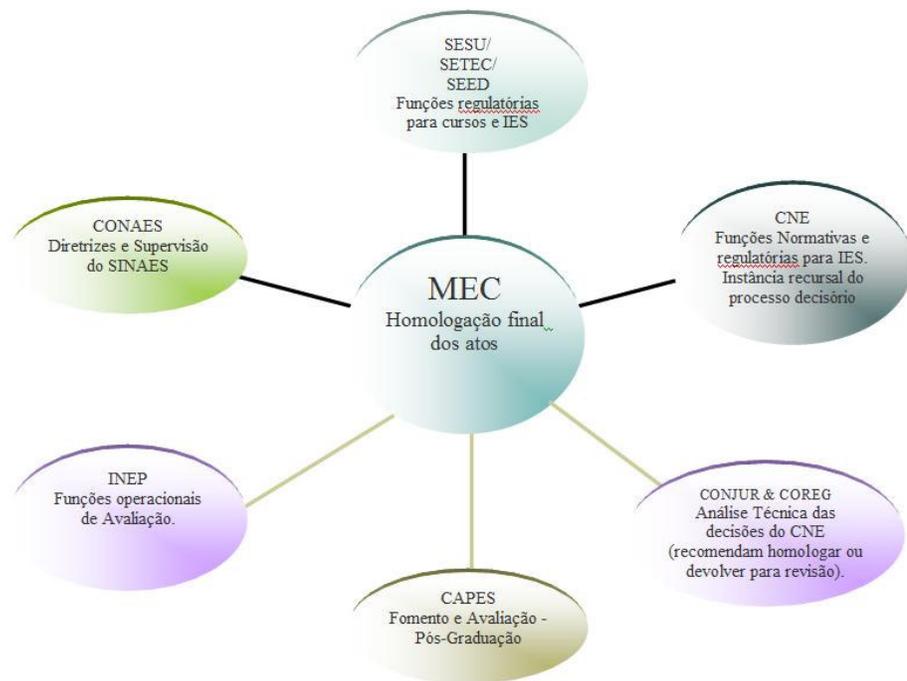
1 – A IES faz o protocolo do pedido do MEC por meio do e-MEC, sendo relevante mencionar que se trata do “sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. Portanto, isso comprova que a avaliação, pelo menos do ponto de vista operacional, está umbilicalmente relacionada à Regulação;

2 – Após análise documental no âmbito das Secretarias do MEC, de documentos tais como PDI, Projetos de Cursos, documentos fiscais etc, é constituída Comissão de Avaliação por Despacho das Secretarias do MEC;

- 3 - O processo é encaminhado ao INEP, órgão que nos termos da Lei do SINAES executa a avaliação;
- 4 – A comissão faz a visita *in loco* analisando as dimensões de avaliação de acordo com o respectivo Instrumento de Avaliação, além de entrevistas com a Comunidade Acadêmica, produzindo um relatório circunstanciado e atribuindo o conceito a cada uma das dimensões avaliadas e ao conjunto da Avaliação;
- 5 – A IES tem a prerrogativa de rejeitar a Comissão, situação em que o MEC deve compor nova Comissão;
- 6 – O relatório da Comissão é então submetido à Diretoria de Avaliação do INEP que dá o “de acordo”, submetendo-o às Secretarias para continuidade do processo regulatório;
- 7 – As Secretarias e a IES têm o prazo comum de 60 (sessenta) dias para impugnar o resultado da Avaliação (Portaria Normativa nº 40/2007).

A partir desta fase o que acontece são os atos regulatórios, nas próprias Secretarias, no caso da oferta de curso, ou no CNE, tratando-se de processo de credenciamento ou recredenciamento de IES. Graficamente, as instâncias envolvidas na Regulação e Avaliação da Educação Superior podem ser representadas da seguinte forma<sup>7</sup>.

**Figura 1 - Instâncias operacionais e deliberativas da Avaliação e Regulação educacionais**



<sup>7</sup> Representação Gráfica feita pelo prof Adalberto Carvalho, que exerceu o cargo de Coordenador da SESu/MEC, para apresentação na UNILA, no Curso Latino-Americano de Políticas Públicas e Avaliação da Educação Superior, CLAEPPAES.

Ressalve-se que além dos resultados das avaliações, as instâncias deliberativas têm legitimidade para acrescentar outros meios de convencimento à sua tomada de decisão, inclusive diligenciado a IES para complementar informações lacunosas na avaliação. Nos processos de credenciamento e credenciamentos deliberados pelo CNE é possível verificar se foram adotados meios adicionais para além da avaliação, uma vez que o Colegiado publica no seu site todos os pareceres. Já nos processos de autorização, reconhecimento e renovação isso fica impossível, pois as Secretarias do MEC só publicam as Portarias, deixando ocultas as Notas Técnicas que subsidiaram suas decisões.

Ainda sobre as instâncias deliberativas ressalte-se que as Secretarias, cujos titulares são escolhidos pelo Ministro da Educação e designados pela Casa Civil, decidem de forma monocrática os processos de sua competência, e suas decisões não estão sujeitas ao homologado do Ministro. E nisto há aparente desequilíbrio de forças, já que o Conselho Nacional de Educação, composto de 24 (vinte e quatro) educadores escolhidos pelo Presidente da República<sup>8</sup>, delibera de forma colegiada, situação em que um Conselheiro-relator analisa o processo e submete à deliberação coletiva de seus pares. As duas Câmaras (de Educação Básica e Superior) podem concordar ou rejeitar a decisão do relator. De qualquer modo, a decisão depende de homologação do Ministro da Educação que pode, tantas quantas vezes entender necessário, devolver para revisão com base nas análises feitas por seus técnicos<sup>9</sup>.

Mas, antes de avançar explicitando o funcionamento e operacionalização de cada uma das avaliações é preciso esclarecer que a Constituição garantiu à União competência para editar “normas gerais” da Educação, por meio de “*diretrizes e bases da educação nacional*”. A CF esclarece, ainda, que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais e que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. Por sua vez, a LDB possui o caráter de diretrizes e bases, portanto, de “norma geral”, e disciplina as competências cabíveis à União, aos Estados e aos Municípios. Assim, a União, deve “*assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino*”; “*assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a*

---

<sup>8</sup> Sobre os critérios para escolha dos conselheiros do CNE, ver artigos 7º e 8º da Lei nº 4.024/61, alterada pela Lei nº 9.131/95 e Decretos nº 1.716/95 e 3.295/99.

<sup>9</sup> Embora não exista norma que defina o fluxo dos processos no âmbito do MEC, de praxe os pareceres do CNE são submetidos ao Gabinete do Ministro (GM), que, também de praxe, os encaminha para análise da Secretaria de Educação Superior, SESU, ou às demais Secretarias, SEED e SETEC, nas quais um Técnico em Assuntos Educacionais, de forma autônoma, produz uma Nota Técnica recomendando a homologação ou sugerindo devolver ao CNE para revisão. Paralelamente, os pareceres também são submetidos à análise da Consultoria Jurídica, CONJUR, na qual resulta também uma Nota Técnica com o mesmo fim. A esse respeito ver nº DT 76. “Considerações sobre Recursos ao CNE e sua Instrução processual: análise a partir de um caso”. 2008. Disponível em [www.observatoriouniversitario.org.br](http://www.observatoriouniversitario.org.br)

*cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino”; e, “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”.*

Nesse contexto insere-se o SINAES, em princípio direcionado às IES do Sistema Federal de Ensino sob a responsabilidade direta da União e opcional ou indicativo aos demais sistemas de ensino. Efetivamente, contudo, o Sistema tem se estendido às IES dos demais Sistemas de Ensino. Ele visa atender, também, à Lei nº 10.172/2001, que aprovou o PNE, no sentido *de institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.* (item 4.3: objetivos e metas da ES).

Os atos regulatórios já relacionados situam as instituições e cursos em dois patamares: (1) a autorização de cursos e o credenciamento de IES permitem o ingresso nos sistemas de ensino; (2) os reconhecimentos, renovações de reconhecimentos de cursos e recredenciamentos de IES permitem sua permanência nos sistemas de ensino. Daí surge a necessidade da Regulação e da Avaliação diferenciarem as regras e critérios para ingresso e permanência.

### **2.1.1. Da Avaliação Institucional**

Observada a divisão de competências dos Sistemas de Ensino, como já mencionado, a Avaliação Institucional do SINAES se aplicaria apenas ao conjunto das instituições do SFE, ou seja, IES mantidas pela União, no caso as IFES e as IES mantidas pela iniciativa privada (art 16 da LDB). Porém é preciso fazer uma distinção essencial quanto a estes dois tipos de IES. As mantidas pela União são criadas por lei do Congresso Nacional, logo, seu ingresso no Sistema Federal de Ensino já dispensaria uma das etapas regulatórias que seria o credenciamento. No entanto, se ela ingressa no SFE por Lei do Congresso seria razoável questionar que seu descredenciamento também só se daria por ato de quem a criou, isto é, o Poder Legislativo. Com isso o SINAES possui o seguinte dilema regulatório: qual a influência de suas avaliações nas IES mantidas pela União e criadas por Lei do Congresso, pois se, uma vez submetidas à avaliação elas obtivessem conceito insuficiente, não é certo que esse resultado gerasse algum efeito regulatório, implicando no descredenciamento de que trata o art 46 da LDB. É razoável supor que no caso das IES federais a Avaliação do SINAES possivelmente não possa ensejar atos de Regulação advindos do MEC, uma vez que Portaria não pode descredenciar IES criada por Lei; nem mesmo o Presidente da República pode suprir esta lacuna, já que Decreto também não se confronta com Lei.

Para estas Instituições parece inexistir a relação de causa e efeito das avaliações do SINAES. Por outro lado, nas IFES, esse suposto obstáculo de vincular Avaliação à Regulação, pode fazer

com que a avaliação seja aplicada em seu potencial emancipatório e construtivista. Percebendo este vácuo normativo o CNE entendeu que as IFES criadas por Lei, mesmo que começassem a funcionar só ingressariam no SFE após o seu credenciamento pelo Poder Executivo, após manifestação do Colegiado, conforme previsto no artº 9º da Lei nº 9.131/95, reforçado pela MP nº 2.216-37/2001. Evidentemente, trata-se de uma deliberação inócua, já que credenciada, ou não, a União passará a manter a IFES criada por Lei que, assim, ingressaria no SFE para efeitos do art 16<sup>10</sup> da LDB.

Nas Instituições Privadas a realidade é outra, e sem grandes complicações formais, pois elas só ingressam no SFE após a Avaliação *in loco*, e assim também são os seus cursos, no caso das IES sem autonomia universitária. Tudo vinculado ao ato autorizativo do MEC. A elas também se aplica incondicionalmente a regra do citado art 46 da LDB, quanto ao descredenciamento e desativação dos cursos, caso obtenham resultados insatisfatórios nas Avaliações; insuperáveis após prazo de saneamento, podendo inclusive perder atributos da autonomia universitária ou sofrer intervenção.

Do ponto de vista operacional há dez dimensões de avaliação a serem analisadas *in loco* pela Comissão, que tratam da Missão e PDI; Políticas de ensino, pesquisa, pós-graduação, extensão; Responsabilidade social; Comunicação com a sociedade; Políticas de pessoal; Organização e gestão da IES; Infra-estrutura física; Planejamento e auto-avaliação institucional; Políticas de atendimento aos estudantes; e, Sustentabilidade financeira. A composição da Comissão de Avaliação pode ser entre dois e oito avaliadores, a depender da complexidade da IES e do número de cursos (art 3º da Lei nº 10.870/2004).

Por fim, ressalte-se que a avaliação institucional para oferta de Educação a Distância possui certas especificidades previstas no Decreto nº 5.622/2005, pois a IES que quiser ingressar nesta modalidade deve passar por credenciamento específico conduzido pela Secretaria de Educação a Distância, SEED/MEC, inclusive com critérios distintos da avaliação para ensino presencial, dando-se ênfase às tecnologias apropriadas, à metodologia de ensino e à capacitação do Corpo Social para lidar com este tipo de ensino. Também se avaliam os pólos para momentos presenciais por amostragem.

Outra questão a ser ressaltada no caso da Avaliação Institucional é que até este momento os critérios de avaliação são os mesmos para o ingresso e para a permanência da IES no Sistema de

---

<sup>10</sup> Art. 16. O sistema federal de ensino compreende: I - as instituições de ensino mantidas pela União; II - as instituições de educação superior, criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - os órgãos federais de educação.

Ensino. Um aparente problema que ainda merece ser superado pela CONAES<sup>11</sup>, que possui competência legal para propor as diretrizes da avaliação e o CNE que finalmente delibera sobre as mesmas, é a distinção de etapas quanto ao credenciamento e recredenciamento de Universidades. Nesse sentido, foi constituída Comissão integrada pelos Conselheiros Hégio Trindade, Mario Portugal Pederneiras, Edson Nunes, Milton Linhares e Paulo Monteiro Vieira Braga Barone, resultando no Parecer CNE/CES nº 107, de 07/05/2007, que aprovou as “*Diretrizes gerais para ingresso e permanência das Universidades no Sistema Federal de Ensino*”.

### **2.1.2. Da Avaliação de Cursos**

Formalmente, a avaliação de cursos segue rito semelhante ao da avaliação institucional, excetuando-se o fim a que se destina. As Comissões devem analisar três dimensões previstas na Lei do SINAES, relativas à Organização Didático-Pedagógica, ao Corpo Social (Docentes, Discentes e Coordenação do curso), e às Instalações Físicas. O diferencial no caso das avaliações de cursos são os desdobramentos dos instrumentos de avaliação, que possuem regras distintas para o ingresso (autorização) e à permanência (reconhecimento/renovação).

Além disso, no caso dos cursos de Direito, Medicina, Psicologia e Odontologia as respectivas corporações profissionais se manifestam concomitante à avaliação. Esta regra vem sendo estendida para cursos de outras áreas, para o qual o MEC tem manifestado o interesse de chamar as demais corporações profissionais para compor a relação de avaliação.

### **2.1.3. Do ENADE**

O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes é aplicado aos ingressantes e concluintes, de forma a verificar o IDD, Indicador de Diferença no Desempenho entre o Ingressante e o Concluinte. Com isso geram-se dois conceitos, o Conceito ENADE e o Conceito IDD, ambos na escala aritmética de cinco níveis. A cada ano o MEC edita uma Portaria escolhendo os cursos a serem avaliados, geralmente adotando o critério de agrupamento pelas grandes áreas do conhecimento. Para efeitos do Exame o MEC considera aluno ingressante aqueles que tiverem cursado entre 7% e 22% da carga horária do curso. E, concluintes, aqueles que cursaram pelo menos 80% dessa carga horária.

Até o ano de 2008 estes conceitos apenas refletiam um diagnóstico do aprendizado do alunado para orientar readequações nos itinerários formativos no âmbito da própria IES, sem maiores efeitos externos. Contudo, o MEC instituiu dois indicadores vinculados ao ENADE, no caso, o CPC, Conceito Preliminar de Cursos e o IGC, Índice Geral de Cursos também chamado

---

<sup>11</sup> Embora a lei indique que as diretrizes para avaliação devem ser propostas pela CONAES, tanto as Secretarias do MEC, no caso da oferta de cursos, como o CNE, nos processos institucionais, têm preterido esse fluxo. Portanto, seria razoável dizer que a regra legal sobre a CONAES caiu em desuso.

pelo MEC de Indicador de Qualidade Institucional. Ambos têm implicações na Regulação e principalmente na Supervisão, conforme explicitado no item 4.1 “CPC e IGC, a regulação alternativa”.

#### **2.1.4. Da Auto-Avaliação Institucional**

O SINAES também estipulou que na avaliação das instituições serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a auto-avaliação e a avaliação externa *in loco*. Com isso recomendou que cada IES, pública ou privada, deve constituir sua Comissão Própria de Avaliação - CPA, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes: I – constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos; II – atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na IES (art 10).

No mesmo ano de promulgação da Lei, o MEC editou a Portaria 2.051/2004 que regulamentou originalmente o SINAES, ocasião em que esclareceu que as CPAs atuariam com autonomia em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na IES e que um regulamento interno deveria explicitar a forma de composição, a duração do mandato de seus membros, a dinâmica de funcionamento e a especificação de suas atribuições. Também foi garantida a participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica (docente, discente e técnico-administrativo) e de representantes da sociedade civil organizada, além da ampla divulgação de sua composição e de todas as suas atividades. Salvo nas IFES, essa independência interna da CPA é totalmente fictícia e impraticável.

A Portaria enfatizou que a auto-avaliação, coordenada pela CPA, constitui uma das etapas do processo avaliativo e que a CONAES com o apoio do INEP estabeleceria formas de acompanhamento do processo de auto-avaliação para assegurar a sua realização em prazo compatível com a natureza da IES, podendo solicitar documentos sobre o desenvolvimento do mesmo e sobre os resultados alcançados. Assim, a CONAES elaborou em 2004 os documentos “orientações gerais para o roteiro da das instituições auto-avaliação” e “sugestão de roteiro do relatório de auto-avaliação”. Permitam duas previsões hipotéticas: 1ª: as CPA’s podem se converter em canal direto para instrumentar as políticas de controle governamentais; 2ª: os documentos acima podem ser interpretados como uma ingerência demasiada na capacidade pedagógica e de gestão das IES, na medida em que o Governo chega ao ponto de propor a forma como elas irão se auto-avaliar e oferecer um “modelo” para os relatórios de auto-avaliação.

## 2.2. A Avaliação e suas finalidades: teses e teorias

E o que dizem os especialistas sobre avaliação? A propósito, vejamos os termos do mais decantado especialista no tema, José Dias Sobrinho, que ao tratar da avaliação - controle ou emancipação - sustentou que:

...sob o domínio do “Estado-Avaliador” dos últimos anos, a avaliação da educação superior **tem sido praticada como instrumento privilegiado de regulação**. Portanto, vem **exacerbando sua dimensão burocrático-legalista de controle, modelação, ajustamento e fiscalização**. [...] As ações de regulação – **entendidas equivocadamente como avaliação** – se desenvolvem como parte essencial da agenda de modernização e privatização, em que as instituições educativas são levadas a adotar mentalidades, práticas e formas de organizações voltadas a seus interesses próprios e privados. (DIAS SOBRINHO, 2003a: p. 35).

O autor entende que ao tratarmos de Avaliação é relevante a distinção entre uma “**instituição social**” e uma “**organização social**”, pensada por FREITAG (1995), pois, segundo este, enquanto a primeira tem como fim o desenvolvimento dos valores da sociedade, demandando um reconhecimento público de sua legitimidade e autonomia, a segunda, se caracteriza pela instrumentalidade, a lógica da adaptação dos meios ao fim particular a que visa e que “*o aspecto institucional reenvia à prioridade dos fins, o aspecto organizacional, à prioridade dos meios*” [FREITAG 1995: p. 32, apud DIAS SOBRINHO, 2003: p. 37]. Nestes termos, Dias Sobrinho invoca Marilena Chauí<sup>12</sup>, cujos escritos tomamos a liberdade de transcrever:

A reforma do estado definiu **a universidade como uma organização social e não como uma instituição social**. Uma organização difere\* de uma instituição por definir-se por uma prática social determinada de acordo com sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às idéias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas idéias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. Por ser uma administração, é regida pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. **Não lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar no interior da luta de classes, por isso, que para a instituição social universitária é crucial, é, para a organização, um dado de fato**. Ela sabe (ou julga saber) por que, para que e onde existe. A Instituição social aspira à universalidade. A organização sabe que sua eficácia a seu sucesso dependem de sua particularidade. Isso significa que a instituição tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa, enquanto a organização tem apenas a si mesma como referência, num processo de competição com outras que fixaram os mesmos objetivos particulares. Em outras palavras, a instituição se percebe inserida na divisão social e política e busca definir uma

---

<sup>12</sup> Quanto à citação do Michel Freitag, referenciada por Dias Sobrinho e Marilena Chauí, verifica-se que todos estes autores tentam analisar a Universidade entre um dos tipos (instituição – organização), o que pode e deve ser extensivo às demais categorias acadêmicas; ressalvas as diferenças essenciais.

universalidade imaginária ou desejável) que lhe permita responder às contradições, impostas pela divisão. **Ao contrário, a organização pretende gerir seu espaço e tempo particulares aceitando como dado bruto sua inserção num dos pólos da divisão social**, e seu alvo não é responder às contradições, e sim vencer a competição com seus supostos iguais. **Como foi possível passar da idéia de universidade como instituição social à sua definição como organização prestadora de serviços?**

\*A distinção entre instituição social e organização social é de inspiração francfúrtiana, feita por Michel Freitag em *Le naufrage de L'université*. Paris. Editions de la Découverte, 1996 (Nota no Original) [CHAUI, 2003: 6-7].

A partir daí Dias Sobrinho infere que a avaliação, quando destinada à instituição social deveria propiciar a reflexão, o questionamento e a produção de sentidos. Bem assim, quando destinada à organização social, deveria se ajustar mais ao controle e regulação, prescindindo de qualquer exercício de reflexão e de interrogação. E acrescenta: os sentidos da eficiência, do êxito, do lucro e seus meios, como o planejamento organizacional, a administração eficaz etc, já são dados como certos e seus sentidos se completam em si mesmo, a independer de juízo e olhar externos. A seguir, mostra-se enfático quanto aos fins da avaliação:

A avaliação educativa não pode se confundir com a **prestação de contas**, com a mensuração e **muito menos com o mero controle**. Sua intencionalidade é radicalmente distinta da simples regulação. [...] e até mesmo em determinados âmbitos acadêmicos se dá o equivoco, carregado de pesadas conseqüências, de identificar-se avaliação **com medida de controle**. [DIAS SOBRINHO, 2003: p. 39)

À primeira vista, portanto, José Dias Sobrinho, que foi presidente da CEA, discorda que a avaliação endossa prestação de contas e o controle, contudo, retornando às transcrições do relatório da CEA, verificamos que aquela Comissão defendia estes fins, pois ali se falava de uma realidade que **“traz ao Estado a indispensabilidade da informação e da prestação de contas”** (fls 19) e também **“aparatos normativos de controle, fiscalização, supervisão, bem como os meios para implementá-los”** (fls 85). Estaria, pois, o presidente da CEA em desarmonia com o Relatório de sua Comissão?

Na mesma obra acima, Dilvo Ristoff, co-autor, dedicou um capítulo para coletar algumas definições de avaliação, ponderando sobre a complexidade e dificuldade de definir conceitos. Claro foi o esforço para extrair na literatura os treze conceitos de avaliação, reproduzidos no item seguinte. Todavia, além da síntese bem feita, sua contribuição deixa a impressão de que poderia ter sido mais significativa, uma vez que ocupava, à época, a Presidência do INEP; talvez por isso. Trata-se de apanhado essencialmente técnico no qual se limita a expor o ponto de vistas dos autores consultados. Isentou-se, contudo, de formular considerações mais profundas sobre a finalidade da Avaliação, como se arriscou Dias Sobrinho ao cotejar as funções da Avaliação associadas à regulação e controle.

### 2.2.1. O que é e para que serve Avaliação: alguns conceitos

Vejamos, portanto os conceitos e apontamentos sobre avaliação na perspectiva de diversos autores, selecionadas por RISTOFF (2003: p. 32-33), *verba ad verbum*:

1. Avaliação é um processo para determinar até que ponto os objetivos educacionais foram realmente alcançados (Ralph Tyler, 1950);
2. Avaliação é a coleta de informações com vistas à tomada de decisão (Cronbach, 1963);
3. A investigação sistemática do valor do mérito de algum objeto (Joint Committee on Standards for Evaluation, 1981);
4. Avaliação educacional é o estudo concebido e conduzido para ajudar o público a julgar e a aperfeiçoar o valor de algum objeto educacional (Daniel Stufflebean, 1993 – Evaluation Models);
5. A avaliação é uma atividade que tem por função alterar e iluminar a busca de objetivos programáticos (citado por Robert Floden et al., 1983 em Rationality to Ritual);
6. Estudo orientado para a tomada de decisões. Seu uso deve ser proativo (para aperfeiçoar um programa) e também retroativo (para julgar o seu valor (Stufflebean, 1983);
7. Estudos realizados para determinar se uma dada instituição e seus atores estão aptos a desempenhar as funções sociais para as quais foram designados (Stufflebean, 1983);
8. Não existe uma maneira correta de definir avaliação, uma maneira que, se encontrada, poria fim à argumentação sobre como ela deve proceder e quais são os seus propósitos. Entendemos que as definições de avaliação são construtos mentais humanos, cuja correspondência com alguma realidade não é importante e não deve ser importante. (Egon Guba e Yvone Lincoln, 1989 – Fourth Generation Evaluation);
9. Avaliação é o processo através do qual se determina mérito, a importância, ou o valor das coisas. (Michel Scriven, 1991 – *Evaluation Thesaurus*)
10. A avaliação institucional é um empreendimento sistemático que busca a compreensão global da universidade, pelo reconhecimento e pela integração de suas diversas dimensões (José Dias Sobrinho, 1995- Avaliação Institucional: teoria e experiências);
11. A avaliação institucional...é um empreendimento que busca a promoção da tomada de consciência sobre a instituição. Seu objetivo é melhorar a universidade. A autoconsciência institucional constitui importante subsídio para o processo da tomada de decisão, tanto em nível individual quanto em nível coletivo, da instituição como um todo, com vistas ao seu aperfeiçoamento, e tem como ponto de fundamental importância a intensa participação de seus membros tanto da forma de encaminhar a avaliação na identificação de critérios e procedimentos, como na forma de utilizar os resultados (Isaura Belloni, et al., 1995 – Avaliação Institucional da Universidade de Brasília);
12. Como definimos a avaliação e que nome dar a uma avaliação específica são questões que precisam ser discutidas, clarificadas e negociadas. O que não é negociável é que a avaliação esteja baseada em dados. (Michel Quinn Patton, 1997 – Utilization – Focused Evaluation);
13. A avaliação é um processo permanente e um instrumento de aprendizagem organizacional que tem por objetivo o alcance dos objetivos (Sandra Trice Gray, 1998 – Evaluation whit Power).

Aos apontamentos acima tomo a liberdade de acrescentar as posições manifestas de Silke Weber e Hélió Trindade. A primeira sustenta que “*a avaliação necessariamente não subsidia ou conduz à regulação, embora forneça elementos importantes que possam justificar algum tipo de intervenção regulatória.* (WEBER, 2008: p. 313). Já o segundo, ao proferir conferência sobre o

tema, indicou que “a avaliação institucional também propicia instrumentos para garantirmos que o sistema privado de educação superior cumpra os seus objetivos. Este sistema cresceu muito e com ele a possibilidade de darmos um salto qualitativo no ensino superior brasileiro.” (TRINDADE, 2006). Pelo que se vê, Héglio Trindade, que foi presidente da CONAES, defende que avaliação é “mecanismo de supervisão” para garantir “que o sistema privado (...) cumpra os seus objetivos...”. Tal ótica também aproxima a avaliação do sentido de *accountability*.

Nestes termos, avaliação pode ser definida como a busca do conhecimento para a compreensão dos fenômenos educacionais e a solução dos seus problemas; pela sua utilidade e credibilidade; e, pode ser definida como a aplicação de métodos da pesquisa na solução de problemas específicos de uma área. [STUFFLEBEAN, 1971; GLASS & WORTHEN, 1971 e VIANA 2000, apud BOCLIN 2005].

### **2.3. O desafio quantitativo do SINAES**

O parque institucional brasileiro é volumoso<sup>13</sup>. É chegada a hora de examiná-lo em termos numéricos, antes e depois do SINAES, para que tenhamos uma noção do grande desafio com que este Sistema e seus gestores se deparam, para inferirmos se terá ocorrido uma pretensão do SINAES dar conta de seus processos. Neste sentido, as tabelas que seguem apresentam uma evolução da quantidade de Instituições de Educação Superior; de mantenedoras de Instituições de Educação Superior nos últimos anos e de matrículas, por tipo de IES<sup>14</sup>.

Os dados que se selecionam na seqüência, primeiro revelam a multiplicidade de tipos de manutenção, privada com fins lucrativos e sem fins lucrativos, assim como a pública. Esta gama de possibilidades de manutenção do ensino, por certo, traz características diferenciadas quanto às tratativas do Poder Público e do Mantenedor, não sendo razoável dar tratamento igual ao mantenedor sem fins lucrativos e aquele que possui ânimo de lucro, por razões que dispensam comentários. Igualmente seria pouco recomendado tratar o mantenedor sem fins lucrativos, “particular em sentido estrito”, do mantenedor sem fins lucrativos de natureza confessional e filantrópica, ou mesmo comunitária. Apenas para demonstrar as diferenças, vejamos os tipos de mantenedores que existem atualmente nos cadastros do MEC até julho de 2009:

- 1 - Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Associação de Utilidade Pública;
- 2 - Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Sociedade Civil;
- 3 - Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Sociedade Empresarial;
- 4 - Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Sociedade Mercantil;

---

<sup>13</sup> Comparativamente, o Brasil possui 185 Universidades e os EUA possuem 125, incluindo os Colleges.

<sup>14</sup> Os dados foram originalmente apresentados no artigo comemorativo dos 40 anos da Revista de Administração Pública da FGV, 1967-2007: Nunes, Edson. “Desafio Estratégico da Política Pública: O Ensino Superior Brasileiro”. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a08v41sp.pdf>.

- 5 - Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Sociedade Mercantil ou Comercial;
- 6 - Pessoa Jurídica de Direito Privado - Com fins lucrativos - Sociedade Simples;
- 7 - Pessoa Jurídica de Direito Privado - Sem fins lucrativos – Associação;
- 8 - Pessoa Jurídica de Direito Privado - Sem fins lucrativos - Associação de Utilidade Pública;
- 9 - Pessoa Jurídica de Direito Privado - Sem fins lucrativos – Fundação;
- 10 - Pessoa Jurídica de Direito Privado - Sem fins lucrativos – Sociedade;
- 11 - Pessoa Jurídica de Direito Público – Estadual;
- 12 - Pessoa Jurídica de Direito Público – Federal;
- 13 - Pessoa Jurídica de Direito Público – Municipal;
- 14 - Pessoa Jurídica de Direito Público Interno – Estadual;
- 15 - Pessoa Jurídica de Direito Público Interno – Federal;
- 16 - Pessoa Jurídica de Direito Público Interno – Municipal.

Agora vejamos como estes tipos de manutenção se expressam em números, cujo setor privado foi agrupado apenas pela finalidade lucrativa e não lucrativa, enquanto as instituições públicas são agrupadas por dependência administrativa:

**Tabela 1. Números de IES, por tipo de manutenção**

<b>Mantenedores, por Personalidade Jurídica</b>	<b>Jul/2009</b>
Privadas - Com fins lucrativos	1.052
Privadas - Sem fins lucrativos	1.196
Particular – sem especificar	5
<b>Total de Mantenedores Privados</b>	<b>2.253</b>
Público - Estadual	91
Público - Federal	93
Público - Municipal	81
<b>Total de Mantenedores Públicos</b>	<b>265</b>
<b>Total de Mantenedores</b>	<b>2.518</b>

Fonte: Cadastro das Mantenedoras, INEP, atualizado em 16/07/2009.

E porque comentamos esta questão? Por que o SINAES não cuida destas diferenças em suas avaliações, todas são tratadas de forma semelhante, quando muito as especificidades do mantenedor são consideradas no momento da regulação ou nos casos de dificuldades financeiras. Ou seja, o Sistema confere tratamento igual para entes desiguais, na forma, características e finalidades. Se verdadeiro que o ensino deve possuir as mesmas condições pedagógicas independente do tipo de mantenedor, também é certo que na avaliação não está em jogo apenas o pedagógico, pois deve levar em conta a natureza, missão, vocação e trajetória da IES, incluindo sua relação com o meio. Foi o que recomendou o CNE no Parecer 66/2008:

...ponto que requer esclarecimento, em função do caráter dos processos avaliativos conforme concebidos pela Lei do SINAES, é o significado do termo avaliação como fundamento de atos autorizativos iniciais, como os atos de credenciamento. Como a Lei do SINAES se refere à avaliação como processo, que portanto diz respeito à trajetória de instituições e cursos, é evidente que o conceito não se aplica propriamente às verificações realizadas para fins de credenciamento, que levam em conta projetos educacionais a serem implantados e, além disso, deveriam responder a questões diferentes daquelas que são endereçadas nos processos de avaliação de instituições e cursos em funcionamento. Instrumentos próprios que eventualmente incluam quesitos com

caráter regulatório referentes ao cumprimento de condições prévias ou de legislação e normas de atendimento obrigatório deveriam ser formulados para aplicação a estes procedimentos de verificação. Em particular, o uso de instrumentos de avaliação ou de verificação desenhados para outras finalidades – como acontece quando um instrumento preparado para verificar as condições para oferta de um curso superior é aplicado à verificação referente ao credenciamento de uma IES – é totalmente inadequado. (...) Naturalmente, **o credenciamento de novas IES deve ser visto como ato complexo que pressupõe a análise integrada dos projetos institucionais** e dos projetos para a oferta de cursos superiores, **visando à qualificação do conjunto das IES**. O ponto de vista oposto, em que o credenciamento deveria ser analisado em si, enquanto que os projetos de cursos deveriam ser analisados em separado, **poderia transformar esse ato, de porta de acesso a uma série de importantes prerrogativas que são próprias dessas Instituições, em simples ato formal, destituído de conteúdo educacional e de avaliação de mérito**, em que proposições seriam avaliadas de forma fragmentada, com resultados absolutamente independentes e, portanto, contrariando a essência do que deve ser uma instituição educacional. (grifos nossos)

No mesmo sentido a tabela seguinte apresenta a evolução do número de IES, por dependência administrativa, também para evidenciar o cenário do parque institucional brasileiro antes e após o SINAES/2004, de tal forma que o crescimento constante demonstra que o atual parque era previsível. Logo, a logística e eventual impossibilidade de operar as avaliações do SINAES não deveriam constituir surpresa aos seus gestores.

**Tabela 2 - Evolução do Número de IES, por Dependência Administrativa.**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
1980	<b>882</b>	56	53	91	682
1981	<b>876</b>	52	78	129	617
1982	<b>873</b>	53	80	126	614
1983	<b>861</b>	53	79	114	615
1984	<b>847</b>	53	74	111	609
1985	<b>859</b>	53	75	105	626
1986	<b>855</b>	53	90	120	592
1987	<b>853</b>	54	83	103	613
1988	<b>871</b>	54	87	92	638
1989	<b>902</b>	54	84	82	682
1990	<b>918</b>	55	83	84	696
1991	<b>893</b>	56	82	84	671
1992	<b>893</b>	57	82	88	666
1993	<b>873</b>	57	77	87	652
1994	<b>851</b>	57	73	88	633
1995	<b>894</b>	57	76	77	684
1996	<b>922</b>	57	74	80	711
1997	<b>900</b>	56	74	81	689
1998	<b>973</b>	57	74	78	764
1999	<b>1.097</b>	60	72	60	905
2000	<b>1.180</b>	61	61	54	1.004
2001	<b>1.391</b>	67	63	53	1.208
2002	<b>1.637</b>	73	65	57	1.442
2003	<b>1.859</b>	83	65	59	1.652
2004	<b>2.013</b>	87	75	62	1.789

2005	<b>2.165</b>	97	75	59	1.934
2006	<b>2.270</b>	105	83	60	2.022
2007	<b>2.281</b>	106	82	61	2.032
2008	<b>2.252</b>	93	82	61	2.016

Fonte: MEC/INEP, disponível em <http://www.inep.gov.br>.

Diante destes números, o desafio do Poder Público, gestor do Sistema, se mostra teratológico, pois este avanço demonstra uma lógica irresoluta até mesmo pela Estatística. Vejam que se usássemos a função "tendência" para projetar a evolução para 2010, a partir dos dados do Censo da Educação Superior/2008, incluídos na tabulação acima, identificaríamos ligeira retração, o que evidentemente não se confirma diante dos números atuais, pois já possuímos mais de 2.800 IES neste momento.

Outro fator relevante são as matrículas, tabuladas a seguir por dependência administrativa, reiterando a dessemelhança entre o aluno de uma IES pública e privada e, nestas, sob as múltiplas formas de lucro e/ou finalidades bonitárias<sup>15</sup>.

A quantidade de alunos é de suma importância para o SINAES, pois impacta nas dimensões Corpo Docente e Infra-estrutura, em especial. Mais uma vez, a intenção de apresentá-los é para demonstrar que sua evolução, entre os quatro anos anteriores ao SINAES/2004 e os anos posteriores possuía uma constante que deveria ter sido considerada na logística dos processos avaliativos e regulatórios.

**Tabela 3. Matrículas na ES, por dependência administrativa da IES, 2000-2007.**

	Matrículas nas Mantenedoras Privadas com fins lucrativos	Matrículas nas Mantenedoras Privadas sem fins lucrativos	Matrículas em Públicas	Sem Informação	Total Alunos Matriculados 2000-2005
2000	324.578	1.433.058	887.026	49.583	2.694.245
2001	396.896	1.639.501	939.225	55.132	3.030.754
2002	506.360	1.873.483	1.051.655	48.415	3.479.913
2003	630.080	2.084.269	1.136.370	36.303	3.887.022
2004	725.637	2.226.688	1.178.328	33.080	4.163.733
2005	831.447	2.394.385	1.192.189	35.135	4.453.156
2006	936.486	2.499.041	1.239.119	-	4.674.646
2007	1.244.347	2.365.042	1.270.885	107	4.880.381
2008*	-	-	1.273.965	-	5.080.056

Fonte: Cadastro das Mantenedoras/INEP e Censo da Educação Superior/INEP 2008.

Neste caso, se fizermos novamente uma projeção até 2015, observaremos que há uma curva em ligeiro aclave nos próximos cinco anos, a partir de 2008, e depois teríamos um declive, embora mantendo certo avanço. Porém, outra vez a realidade parece contrariar esse exercício

<sup>15</sup> Assim entendidas as CCFs: Confessionais, comunitárias e filantrópicas.

estatístico, pois a considerar a população potencialmente universitária, conforme tabela abaixo com dados de 2007, não nos parece provável essa retração ou mesmo uma situação estacionária.

**Tabela 4. Diferença entre a demanda pelo ensino superior e a oferta**

Concluintes do ensino médio (fluxo)	1.909.630,00
Pessoas de 17 a 40 anos, com ensino médio, que não estudam (estoque)	20.179.687,00
Demanda pelo ensino superior (fluxo+estoque)	22.089.317,00
Vagas oferecidas pelo ensino superior	2.823.942,00
Ingressos no ensino superior	1.808.970,00

Fonte: dados da PNAD/IBGE e do Censo da Educação Superior, tabulados pelo Observatório Universitário na NT n° 89, Distribuição dos estratos sociais das Classes "C" e "D" dos novos ingressantes potenciais na educação superior. Set/2009. Disponível em WWW.observatoriouniversitario.org.br.

Em virtude desse quadro, antes do SINAES, no atual momento e mesmo as expectativas de crescimento no futuro breve, somos inclinados à convicção de que o Poder Público não sabe para onde vai, e talvez não saiba mesmo o que faz com o SINAES. A propósito, peço vênha para invocar DYSON (1992) que ao falar da *"importância de ser imprevisível"* no âmbito da investigação científica, destacou os "eventos não projetados" e os "eventos não controlados", citando Tolstói no caso da Guerra entre Russos e Franceses, na qual Napoleão, *"em sua atividade esse tempo todo era como uma criança que se senta numa carruagem, segura as rédeas e imagina que está fazendo o veículo se mover"*. E nisto de comparar, Dyson cita, como exemplos, *os capitães dos parques industriais que achavam que podiam administrar o problema da produtividade; os líderes do sistema político achavam que podiam administrar os problemas da pobreza; os dirigentes da saúde achavam que podiam administrar o problema das doenças infecciosas.* [DYSON, 1992: p. 87-88] Será que os gestores do SINAES acham que podem administrar seus problemas? O futuro dirá...

#### **2.4. O protagonismo do MEC na ecologia das instâncias deliberativas da ES**

A edição da CF/88 inovou substancialmente a pedagogia, os princípios da Educação Nacional e os seus fins, embora não alterasse em nada as instâncias deliberativas da estrutura do ensino superior.

Nesse sentido, pedindo licença às Ciências Sociais, denominaremos esse conjunto institucional de "ecologia dos órgãos deliberativos na Educação", povoada inicialmente pela **Assembléia Constituinte** de 88, que definiu as linhas mestras da Educação Nacional; pelo **Congresso Nacional** que dá o alcance dos termos da Constituição, delimitando aquilo que o cabe ao Poder Executivo na execução das Leis; o **Poder Executivo**, no caso a Presidência da República, editando os Decretos e Medidas Provisórias *"para a fiel execução das leis"*, como recomenda o art

84, IV, da CF/8; o **Ministério da Educação** que é o órgão executor de toda a política educacional e gestor do Sistema Federal de Ensino, para o qual edita, via Portarias, normas complementares.

Mais recentemente, passaram a figurar nesse meio as **Secretarias do MEC** que ascenderam, por Decreto de 2006, à qualidade de instâncias deliberativas e normativas da oferta de cursos superiores e na sua Supervisão.

Há, ainda, nesta ecologia, o **CNE**, pois o art 9º, §1º da LDB garantiu que *na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente* Aliás, a presença de Colegiados Áulicos tem sido uma tradição na educação brasileira desde a Reforma Leôncio de Carvalho, 1879, e sempre tiveram a função normativa e deliberativa, aliada à função de assessorar as autoridades nas matérias de sua competência, sendo válido ressaltar o respeito perante a Comunidade Acadêmica, a força política e deliberativa que possuía o antigo CFE.

Nas suas respectivas épocas, estes Colegiados, concentravam, ainda, as funções de supervisão e fiscalização da estrutura educacional, especialmente a Superior, vinculada ao SFE. Por herança, o regime jus-educacional transferiu estas competências ao CNE, a começar pela Lei nº 9.131/95 que o instituiu, disciplinando suas competências sobre processos institucionais e de cursos, entre outros, e que lhe caberia “*analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior.*” Esta atribuição, contudo, foi revogada pela Lei do SINAES e o Decreto Ponte as transferiu para as Secretarias do MEC.

Nesse contexto, a Avaliação da Educação Superior foi tratada na LDB de forma discreta e abstrata, não se definindo claramente a instância competente para operar seus processos. Às competências da União em matéria de avaliação, já mencionadas, também instituiu o “*processo regular de avaliação*” vinculado aos atos regulatórios, e que após um prazo para saneamento de deficiências identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento. (art. 46)

Seria razoável sustentar que o CNE é nos termos da Lei nº 9.131/95 e LDB/96 a instância cabível para a Supervisão da Educação Superior, o que compreende os atos de avaliação conduzidos pelo Estado-Avaliador. Porém, essa falta de definição da instância competente deu ensejo para que o Poder Executivo, em 2001, providenciasse modificações nas competências do Colegiado por meio da Medida Provisória nº 2.216-37/2001, que viriam sustentar a ceifada final por meio do Decreto 5.773/2006, quando então foram suprimidas todas as competências para se

manifestar sobre processos de oferta de cursos superiores de graduação, deixando-lhe apenas os processos para ingresso e permanência de IES no SFE, entre outros de menor importância regulatória.

Nessa arena de poderes ativos, desativados e enfraquecidos, é inegável a força econômica envolvida nesse campo e o interesse do Executivo pelo seu controle absoluto, pois apenas com taxas de avaliação para os processos regulatórios de cursos (reconhecimento/renovação) e IES (recredenciamento), no primeiro ciclo do SINAES (2007/2009), estima-se que o INEP teria arrecadado cerca de R\$ 393.531.250,00, se computados os números da ES revelados pelo Censo INEP/2008, multiplicados, em cada caso, pela taxa de avaliação básica (R\$ 6.960,00) prevista na Lei nº 10.870/2004<sup>16</sup> e pela taxa do ENADE, no valor de R\$ 35,00, conforme tabulação a seguir:

**Tabela 5. Arrecadação do MEC na Educação Superior com taxas de avaliação.**

<b>Tipo de Avaliação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valores*</b>
<b>IES</b>	2.252	R\$ 15.673.920,00
<b>Cursos de Graduação</b>	24.719	R\$ 172.044.240,00
<b>ENADE -Concluintes</b>	800.318	R\$ 28.011.130,00
<b>ENADE -Ingressantes</b>	5.080.056	R\$ 177.801.960,00
Valor Total supostamente arrecadado		<b>R\$ 393.531.250,00</b>

fonte: Sistema e-MEC, Cadastro das Instituições e Cursos de Educação Superior e Sinopse do Censo da Educação Superior/2008. \*multiplica-se o nº de IES, de Cursos ou de alunos pela respectiva taxa.

Ou seja, no conjunto de todas as avaliações do SINAES (avaliação de cursos, institucional e ENADE) o MEC teria uma considerável arrecadação. Obviamente, os números podem estar superestimados ou subestimados, porém, em tese, o valor procede, pois ele considera as obrigações das IES e alunos de solicitarem suas avaliações e pagarem as respectivas taxas legais.

Portanto, quem, em sua consciência poderá negar que a regulação e o controle do Estado se tornam imprescindíveis nessa arena? Mas supervisionar, fiscalizar ou avaliar este conjunto é impossível, como bem ressaltou o Diretor de Regulação da Educação Superior, da SESu/MEC, no 6º Encontro de Instituições de Ensino Superior do RJ, que aconteceu em 12/04/2010, afinal estamos a falar de 33.000 processos em um intervalo de três anos (ciclo do SINAES).

E, nisto de alijar, enfraquecer, ou esvaziar os poderes das demais instâncias do processo deliberativo, o MEC, talvez atraído pelas cifras envolvidas na Educação Superior, e o poder político que isso lhe confere, desconsiderou o fato de não dispor de know-how, nem de potencial

<sup>16</sup> Esta estimativa considerou os 28.000 cursos e as 2.800 IES constantes dos Cadastros do MEC e a necessidade, segundo a Portaria 1/2001, de se protocolar no Ciclo do SINAES (2007/2009) pelo menos um processo de reconhecimento/renovação dos cursos ou de recredenciamento. Como os dados são de 2008, fizemos um arredondamento para 30.000 cursos e 3.000 IES.

humano para este volume de processos, tão pouco tecido intelectual e vivência acadêmica de seus gestores.

Nestas mudanças de poder que colocou o MEC e suas Secretarias na panóptica torre central do controle da Educação Superior, possivelmente não se levou em conta a própria natureza das instâncias: do MEC, como órgão Executivo, e do CNE, como Órgão Colegiado, “*escuta forte*” do Governo, para usar a expressão consagrada pelo sociólogo Boaventura de Souza Santos. E é a respeito do peso econômico e político da ES que resgataremos as heurísticas percepções dos Cientistas Políticos Edson Nunes e Leandro Molhano e do Economista Enrino Martignoni.

Soma-se à relevância econômica da educação superior a sua importância e o seu dinamismo político, constituindo-se o setor em uma verdadeira arena política. Esta se caracteriza... por ser um palco de interação estratégica de atores interessados. As políticas propostas para a educação superior envolvem complexas relações e interações entre diversos atores relevantes, com interesses e poderes diferenciados, como os representantes de mantenedoras, de professores, de funcionários e de estudantes; os grupos parlamentares; os diversos órgãos do Poder Executivo; as entidades oficialmente consultadas pelo governo no que se refere à educação superior; além das ordens profissionais. [NUNES, et. al, “*A educação superior como arena política*” fls 26]

Ora, a considerar os números tabulados no item anterior supõe-se que as mudanças de foco nas instâncias deliberativas, transferindo às Secretarias do MEC atribuições do Colegiado, constituído para “*assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional*”<sup>17</sup>, não foram inocentes, pois é, principalmente, na oferta de cursos que reside o viés econômico nas relações da educação superior, de maneira que o controlador do ingresso e da permanência de IES e cursos no SFE efetivamente regula uma economia que já em 2004, somando-se os setores público e privado, era *semelhante ao volume de recursos movimentados, por exemplo, pelos setores de transporte e de comunicação*. [idem, NUNES et. al, 2004: p. 17].

Ressalte-se que não estamos, com isso, a defender a inocência e isenção do CNE quanto às possíveis influências e pressões dos setores econômicos.

### **III – Breves notas sobre o controle, como função natural do Estado**

Tendo em vista que este estudo pretende situar a Avaliação, como meio de controle do Estado, convém apresentar ao leitor a posição de alguns estudiosos sobre esse poder que o Estado

---

<sup>17</sup> Lei nº 9.131/95: Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

possui de intervir no meio social e de legitimar essa atuação para conseguir um bem maior, que seria a própria estabilidade social das instituições/organizações, públicas e privadas.

### 3.1. Da Regulação e do Controle estatais

Reiteramos que, ao considerar as finalidades do SINAES, quanto à avaliação emancipatória, diagnóstica, construtiva, pedagógica, e toda gama de adjetivos que possa ter, nosso problema no presente trabalho é essa Avaliação vinculada automaticamente à Regulação e também a legitimidade do Estado para usar os resultados das avaliações do SINAES para o controle e punição das estruturas educacionais. De fato, temos visto que a Avaliação, após a edição do Decreto n° 5.773/2006, que *dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação* de IES e cursos superiores no SFE, se tornou indissociável das demais funções em destaque. O próprio Decreto criou essa associação “necessária”, senão vejamos:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino.

§ 1º A regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e seqüenciais.

§ 2º A supervisão será realizada a fim de zelar pela conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável.

§ 3º A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade. (destacamos)

Diz-se que Supervisão é o mecanismo pelo qual o Poder Público visa garantir, via controle e fiscalização, o cumprimento de padrões oficialmente estipulados, cuja adequação é condição à manutenção de sua chancela oficial. Pelo ângulo do Direito Público se diz que a atividade de supervisão é manifestação do poder de polícia, já que é uma prerrogativa de direito público que permite a Administração Pública restringir liberdades e propriedade em favor do interesse coletivo. [MAGNO FEDERICI, 2009].

As dimensões da verificação e de controle são insuficientes para garantir a qualidade em IES ou fomentar a sua melhoria permanente, tornando necessário que a regulação estabeleça uma interface com outro processo, mais propício à construção da qualidade: a avaliação. É necessária a existência de avaliação contínua que considere a totalidade das dimensões envolvidas nas IES, dos seus programas e cursos de formação, bem como das demais atividades por elas desenvolvidas. [MARTINS, 2005, apud MENEGHEL, et al., 2006]

Já Regulação é compreendida como a intervenção do Estado do domínio econômico, organizando a atuação dele mesmo e dos particulares, mediando a ponderação entre interesses em

tensão, ajustando e modificando condutas com vistas à correta atuação. Regulação se expressa por um conjunto de leis, valores, hábitos que mediam a relação com o regime de acumulação e mantêm a coesão social. [BOYER; SAILLARD, 1995].

Segundo DALLARI (2003) o Estado tem como finalidades proporcionar a defesa, a ordem, o bem-estar e o progresso aos grupos sociais e que este poder seria tipificado como Poder Político, incondicionado e preocupado em assegurar sua eficácia e sem qualquer limitação e o Poder do Estado como poder jurídico, nascido do direito e exercido exclusivamente para a consecução de fins jurídicos. E esse poder se manifesta através da Regulação e do controle, pelas quais o Estado procura maximizar os benefícios em relação aos custos criados por esta restrição da liberdade. Enquanto a Lei define as políticas públicas, à Regulação cabe garantir a sua implementação por força do art 174 da CF/88, segundo o qual se infere que Regulação é a intervenção do Estado do domínio econômico, organizando a atuação dele mesmo e dos particulares, ajustando e modificando condutas com vistas à correta atuação, inclusive no campo da Educação Superior.

Regulação e controle são, portanto, funções associadas e típicas do Estado. Mas o que é o Estado, como entidade que tudo pode? A expressão *estado* vem do latim *status*, de *stare* - ficar em pé - , idéia implica passividade, imobilismo em oposição à ação, ao movimento. O uso da expressão "Estado" é amplo, pois, para a filosofia política, significa o conjunto organizado das instituições políticas, jurídicas, econômicas, sob um governo autônomo e ocupando um território próprio e independente [DUROZOI & ROUSSEL, 1999].

As teorias dos Estados mais modernos citam, de forma uníssona, o Estado-leviatã, na perspectiva abstrata de Thomas Hobbes, mas que já foi substituída pelas instituições reais criadas pela vontade humana para regular as relações sociais e que se tornam complexas em virtude das forças produtivas, distinções sociais e desigualdades entre os indivíduos e grupos. Isto é fundamental para a compreensão da educação como uma estratégia de intervenção na sociedade pelo Estado, seja para "criar tipos de homens", seja o controle ideológico [BRANDÃO, 1977].

Invocando LOCKE (1978), observamos que o mesmo compreendia o poder político possível quando os homens se acham antes de um acordo, que pendia a favor do povo, ao contrário de Hobbes cujo contrato pendia a favor do Estado. Embora as teses de Hobbes e Locke, ou mesmo de Rousseau, possam, atualmente, ser objeto de ampla discordância, quanto à origem do poder político num pacto social estabelecido entre os homens visando o bem comum, também é questionável a tese de que Marx sustentaria que o Estado é apenas uma organização defensora dos interesses da classe que domina economicamente a Sociedade. A idéia da formação da *vontade coletiva*, visando uma ordem social, deriva da tese de Antonio Gramsci, que ao explicitá-la

reportou-se a Maquiavel, recuperando o papel do partido político denominado por ele de “Príncipe Moderno”, unificador, reformador intelectual e moral que sobre um povo disperso, despertando e organizando sua vontade coletiva”. [GRAMSCI, 1984]

Segundo COUTINHO (1994), Marx e Engels afirmaram que:

O poder político do Estado moderno nada mais é do que um Comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia [...]. O poder político é poder organizado de uma classe para a opressão da outra'. [...] Mas, ao falarem em 'poder organizado para a opressão' e ao insistirem na natureza burocrática do pessoal do Estado, indicam que a materialidade institucional do Estado se limita – ou se expressa preponderantemente – nos aparelhos repressivos e burocrático-executivos. Está assim formulada a essência da concepção 'restrita' do Estado: esse seria a expressão direta e imediata do domínio de classe ('comitê executivo'), exercido através da coerção ('poder de opressão). (destacamos)

Não se pode prescindir, também, da visão de KELSEN (2000) para quem o Estado é um Poder Jurídico, oriundo do direito e exercido para a consecução de fins jurídicos, que predominam nos elementos do Estado. Em adição, podemos citar, ainda, DUGUIT (1901) que, entre outros, estruturou a Teoria Negativa da Soberania, defendendo que o conceito clássico de soberania é causador de diversos males e tem de ser substituído. Para ambos, o Estado presta serviço público. Mais recentemente, CHAUI (1995) sustentou que o Estado deve ser compreendido como uma solução que as sociedades complexas encontraram para suas diferenças, conflitos e contradições, como um poder separado da sociedade cuja função é dirigi-la, comandá-la, arbitrar conflitos usando, inclusive, a força.

Para BURDEAU (1980) o Estado é a institucionalização do Poder; é poder abstrato não afetado pelas modificações que atingem os agentes, pois ele entende a idéia da ordem como o fundamento essencial do poder. A finalidade do Poder o liberta da arbitrariedade das vontades individuais; e seu exercício, obedece a regras que limitam seu perigo. O Poder é essencial para o Estado, ele é o próprio Estado como expressão, não havendo distinção nítida entre poder de império e soberania. Nesse sentido, Jellinek conclui que num Estado plenamente desenvolvido e em situação normal o Poder Dominante está adstrito a característica de Poder Jurídico. Para ele, o conceito de Poder do Estado está contido no Conceito de Ordem Jurídica. [JELLINEK, 2002].

O fato é que não existe Estado sem lei que imponha um estado de obediência. Essa é uma verdade incontestável, o que pode ser discutido, porém, é o quanto de obediência o Estado impõe, sendo esta uma das condições que diferenciam os Estados mínimos e máximos. O Estado brasileiro nunca foi discreto em sua atuação, antes, é um Estado omnipresente e onisciente em todos os campos de atuação da Sociedade. Assim, as liberdades concedidas via CF, muitas vezes, possuem a mensagem sublinear para dizer que ali também há controle do Estado, como pertinentemente foi

analisado por Goffredo Telles nas suas inflexões sobre liberdade e direito. [LOBÃO MORAIS, 2000].

Visto, analisado e comprovado, pela ótica de vários teóricos, que o controle, a supervisão e a verificação são ferramentas típicas e inalienáveis do Estado, passemos a analisar esse controle quando direcionado à punição de caráter educativo e pedagógico.

### 3.2. Os Sistemas de Vigilância, segundo Foucault.

Considerada a Soberania e o Controle, como institutos típicos e inalienáveis do Estado, é oportuno apresentar o ponto de vista de quem estudou cuidadosamente essas funções e suas conseqüências. Com a palavra Michel Foucault, antes, contudo, peço licença para a analogia entre “irregularidades” no âmbito do ensino, com o que Foucault chama de “delito”, de modo a aproveitarmos sua teoria no presente estudo, no sentido das penas corretivas:

A nocividade de um delito e seu valor de indução não são os mesmos, de acordo com o status do infrator; o crime de um nobre é mais nocivo para a sociedade que o de um homem do povo. Enfim, já que o castigo quer impedir a reincidência, ele tem que levar bem em conta o que é o criminoso em sua natureza profunda, o grau presumível de sua maldade, a qualidade intrínseca de sua vontade: De dois homens que cometeram o mesmo crime, em que proporção é menos culpado aquele que mal tinha o necessário com relação àquele a quem sobrava o supérfluo?

(...)

De dois perjuros, em que medida é mais criminoso aquele em que se procurou, desde a infância, imprimir sentimentos de honra com relação àquele que, abandonado à natureza, nunca recebeu educação? Vemos aí ao mesmo tempo a necessidade de uma classificação paralela dos crimes e dos castigos e a necessidade de uma individualização das penas, em conformidade com as características singulares de cada criminoso. Essa individualização vai representar um peso muito grande em toda a história do direito penal moderno; aí está sua fundamentação; sem dúvida em termos de teoria do direito e do acordo com as exigências da prática cotidiana, ela está em oposição radical com o princípio da codificação; mas do ponto de vista de uma economia do poder de punir, e das técnicas **através das quais se pretende pôr em circulação, em todo o corpo social, sinais de punição exatamente ajustados, sem excessos nem lacunas, sem "gasto" inútil de poder** mas sem timidez, vê-se bem que a codificação do sistema delitos-castigos e a modulação do par criminoso-punição vão a par e se chamam um ao outro. **A individualização aparece como o objetivo derradeiro de um código bem adaptado.** Ora, essa individualização é muito diferente, em natureza, das modulações da pena que se encontravam na jurisprudência antiga.

Esta — e nesse ponto ela estava de acordo com a prática penitenciária cristã — usava duas séries de variáveis para ajustar o castigo, as da "circunstância" e as da "intenção". A modulação da pena provinha de uma "casuística" em sentido lato. Mas o que começa a se esboçar agora é uma modulação que se refere ao próprio infrator, à sua natureza, a seu modo de vida e de pensar, a seu passado, à "qualidade" e não mais à intenção de sua vontade. Percebe-se, mas como um lugar ainda deixado vazio, o local onde, na prática penal, o saber psicológico

virá substituir a jurisprudência casuística. Procura-se a ligação código-individualização nos modelos científicos da época. A história natural oferecia sem dúvida o esquema mais adequado: a taxonomia das espécies segundo uma gradação ininterrupta. Procura-se constituir um Einné dos crimes e das penas, de maneira a que cada infração particular, e cada indivíduo punível possa, sem nenhuma margem de arbítrio, ser atingido por uma lei geral. [FOUCAULT, 2004]

O Autor inspirou-se no panoptismo de Jeremy Bentham (1783) e defendeu que todo aparato tecnológico são formas evoluídas de controle; que as invenções tecnológicas apoderadas pelo aparelho estatal estão para a ordem do poder assim como a invenção da máquina a vapor está para a ordem da produção [FOUCAULT, 2001b: p. 160].

O termo (panoptismo) foi exporado na obra *Vigiar e Punir* para tratar da sociedade disciplinar, e pelos teóricos das novas tecnologias, como o conceito de Inteligência Coletiva de Pierre Lévy (2002) e de Cyberia, de Dwight Howard Rheingold (1998), que trataram do possível controle exercido pelos novos meios de informação sobre seus usuários.

Talvez por essa razão, Nietzsche, muito antes, já manifestasse resistência ressaltando que: *“desconfio de todos os criadores de sistemas e deles me afasto. A vontade de construir sistemas é uma falta de retidão”*.

#### **IV – A Educação Superior sob controle do Estado**

Apresentamos aqui situações reais decorrentes da função de Supervisão do MEC, relacionadas ao controle Estado na Educação Superior, extraídas do Diário Oficial da União entre 2008 e 2010. Na maioria dos casos resultam penalidades, sejam a título de cautela, sejam em caráter terminativo, para os mais variados fins, conforme tabelados na seqüência. São atos que resultam da intervenção das Secretarias do MEC e do Conselho Nacional de Educação; aquelas em sua função de supervisão, advindas do Decreto nº 5.773/2006, este último, na sua função recursal sobre as decisões das referidas secretarias. Em ambos os casos, verifica-se que os resultados das Avaliações do SINAES, ENADE e Avaliação de Cursos e Avaliação Institucional, que a Lei classifica como “referencial básico”, são adotadas como determinantes às decisões, praticando o automaticismo originalmente rejeitado pela CEA e pelos teóricos da Avaliação.

##### **4.1. CPC e IGC: a regulação alternativa**

Considerados os números de IES, cursos e matrículas apresentados no item 2.3, concluímos que houve, indubitavelmente, impossibilidade logística de realizar todos os processos previstos no SINAES, em seu primeiro ciclo avaliativo (2007-2009). Talvez por isso, e em decorrência da determinação da Lei do SINAES, de avaliar todas as IES e cursos no ciclo de três anos, o MEC providenciou, a partir de 2008, mecanismos paliativos que permitiriam regularizar a

situação dos mesmos. Para tanto, e como já mencionado, foram criados, com base nas Portarias Normativas nº 40/2007, nº 4/2008 e nº 10/2009, dois índices, o CPC, Conceito Preliminar de Cursos e o IGC, Índice Geral de Cursos. O primeiro tem por base o Conceito do ENADE, o Conceito IDD e alguns insumos relativos ao Corpo Docente, sua titulação e regime de trabalho, além de aspectos da Infra-Estrutura. Já o segundo considera o resultado do CPC e dados de matrícula na graduação e pós-graduação, entre outros.

Essa “novidade” no campo regulatório tem sido percebida, não somente pela Comunidade Acadêmica, pois tramita no Congresso o PL nº 5308/2009, pelo qual Atila Lira, seu autor, justifica a proposta à luz da Lei do SINAES, que criou um elo entre atos de avaliação e regulação, ressaltando que isto:

...não significa que já estejam equacionados todos os desafios inerentes a estes processos. **Uma extensa relação de documentos legais regulamentadores, sistematicamente alterados ao longo do tempo**, evidencia uma contínua trajetória na busca do seu aperfeiçoamento”. E que “É preciso considerar que a **experimentação não pode gerar instabilidade ou insegurança nas instituições de educação superior**. A estas deve ser assegurado que as linhas gerais para seu funcionamento estejam claramente **definidas em normas de caráter mais permanente**, no caso a lei de diretrizes e bases da educação nacional. (destacamos)

E tal “*experimentação*” pode ser associada à impossibilidade de dar conta de todos os processos do SINAES nesse triênio (quase 33.000 processos), contexto em que os resultados do ENADE, aliados aos dois índices acima, têm permitido ao MEC dispensar as avaliações *in loco*, embora a Lei do SINAES, e seu Decreto Regulamentar, as indiquem como obrigatórias nos processos de cursos e institucionais. As normas abaixo também indicam que as Secretarias podem substituir o conceito da Avaliação Institucional pelo IGC; negar processos de autorização (presencial e EaD); decidir credenciamento de EaD, e arquivar processos em virtude de índices abaixo de “3”. A propósito, vejamos, da primeira Portaria, as seguintes disposições:

Art. 35. Superada a fase de análise documental, o Processo nº INEP se iniciará com a **atribuição de conceito preliminar**, gerado a partir de informações lançadas por instituições ou cursos no Censo da Educação Superior, nos resultados do Exame Nacional de Estudantes (ENADE) e nos cadastros próprios do INEP.

§ 1º Caso o **conceito preliminar seja satisfatório**, nos casos de renovação de reconhecimento, a partir dos parâmetros estabelecidos pela CONAES, **poderá ser dispensada a realização da avaliação in loco**.

Da segunda Portaria:

Art. 1º A avaliação *in loco* nos processos de renovação de reconhecimento de cursos superiores, no âmbito do ciclo avaliativo do SINAES, instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007, **poderá ser dispensada**, com base no conceito preliminar, previsto no art. 35 da Portaria Normativa nº 40, de 2007, observados os procedimentos descritos nesta Portaria Normativa.

(...)

Art. 2o Os cursos que tenham obtido conceito preliminar satisfatório ficam dispensados de avaliação in loco nos processos de renovação de reconhecimento respectivos

E, da terceira Portaria, as disposições que seguem:

Art. 1º Nos pedidos de autorização de cursos superiores, na modalidade presencial, **os objetivos da avaliação in loco poderão ser considerados supridos, dispensando-se a visita** pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, por decisão da Secretaria de Educação Superior -SESu ou Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica- SETEC, após análise documental, mediante despacho fundamentado, se a instituição de educação superior tiver obtido avaliação satisfatória, expressa no conceito da avaliação institucional externa - CI e no Índice Geral de Cursos – IGC mais recentes, iguais ou superiores a 3 (três), cumulativamente.

Art. 2º Nos pedidos de autorização de cursos superiores, na modalidade a distância, **os objetivos da avaliação in loco poderão ser considerados supridos, dispensando-se a visita** pelo INEP por decisão da Secretaria de Educação a Distância - SEED, após análise documental, mediante despacho fundamentado, se a instituição de educação superior tiver obtido avaliação satisfatória, expressa no conceito da avaliação institucional externa - CI e no Índice Geral de Cursos - IGC mais recentes, iguais ou superiores a 4 (quatro), cumulativamente.

Art. 3º Nos pedidos de credenciamento de pólos de apoio presencial **poderá ser adotada a visita de avaliação in loco por amostragem**, após análise documental, mediante despacho fundamentado, se a instituição de educação superior tiver obtido avaliação satisfatória, expressa no conceito da avaliação institucional externa - CI e no Índice Geral de Cursos - IGC, mais recentes, iguais ou superiores a 4 (quatro), cumulativamente, observadas as seguintes proporções:  
(...)

Art. 5º Na hipótese de CI e IGC inferiores a 3 (três), cumulativamente, a autorização de cursos **poderá ser indeferida independentemente de visita de avaliação in loco**.

(...)

Art. 7º Para os efeitos desta Portaria, até o ano de 2011, inclusive, o Ministério da Educação **poderá considerar apenas o IGC da instituição, na ausência de CI**.

Art. 8º O art. 11 da Portaria Normativa Nº 40, de 12 de dezembro de 2007, passa a vigorar acrescido dos §§ 5o e 6o, com a seguinte redação:

"§ 5º A **reduzida proporção** de cursos reconhecidos em relação aos cursos autorizados e solicitados **é fundamento suficiente para o arquivamento** do processo.

§ 6º A ocorrência de conceito da avaliação institucional externa - CI ou Índice Geral de Cursos - IGC **menor que 3**, em conjunto com a análise documental, **poderá prover a SEED de elementos suficientes à formação de juízo sobre a ausência de condições para credenciamento institucional** para a modalidade de EAD e de credenciamento de novos pólos de apoio presencial, ante as insuficiências já indicadas em relação à oferta de educação presencial, podendo constituir, justificadamente, motivação suficiente **para o arquivamento dos pedidos respectivos**, pela SEED, independentemente de realização de visita de avaliação in loco pelo INEP".

Ora, as normas acima nos colocam diante de algumas constatações: a 1ª é referente aos casos de dispensa de avaliação, pois a Lei do SINAES determina em seu art 4º § 1º que *avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento*. Indubitavelmente, aquilo que a Lei indica como “obrigatório” uma norma ministerial não pode

instituir como “facultativo”, situação em que poderíamos classificar os atos do MEC como “portarias infiéis”, que além de afastarem-se dos pressupostos do SINAES, indicam que as normas do MEC são assíncronas e antônimas em relação à Doutrina Educacional. Para reforçar, retornemos ao dia 08/09/2008, quando então o MEC editou a Portaria Normativa nº 12, que Instituiu o IGC. Seu art 3º determinou, que “*o IGC será utilizado, entre outros elementos e instrumentos referidos no art. 3º, § 2º da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, como **referencial orientador das comissões de avaliação institucional***”. Portanto, o que é, em uma Portaria, “referencial orientador”, sob nenhuma hipótese poderia, em outra Portaria do mesmo MEC, ser determinante para arquivar processos ou para dispensar avaliações, ou mesmo ser usado, isoladamente, para “*formação de juízo sobre a ausência de condições para credenciamento institucional*”, como sinaliza a última portaria.

Além desta, em agosto de 2009, uma segunda norma foi editada para criar outros condicionantes vinculados à avaliação, no caso, a Portaria MEC nº 821/2009, que, entre outros, determinou que o IGC e o CPC serviriam de referencial básico para os processo avaliativos, ao tempo da visita *in loco*. Registre-se que a lei do SINAES determinou que apenas os resultados das avaliações *in loco* constituiriam este referencial. Essa discricionariedade pode ser ilustrada pelo Despacho nº 67, DESUP/SESu - DRSEPT/SETEC – MEC, de 03/09/2009, por meio do qual resolveram arquivar, nada menos, que 286 (duzentos e oitenta e seis) pedidos de autorização de cursos de graduação, das mais variadas áreas do conhecimento e Regiões do País “*considerando o disposto nos artigos 5º e 7º da Portaria Normativa nº 10, de 02/07/2009, e os pedidos de autorização de cursos por instituições com IGC inferior a 3 (três)*”.

Não restam dúvidas sobre os benefícios para aquelas IES e cursos que obtêm conceitos acima de 3, inclusive, mas às demais o efeito regulatório é discutível; senão perverso. No caso do CPC, adotado como alternativa regulatória, a SESu/MEC tem determinado redução de vagas em cursos que obtiveram conceitos entre “1” e “2”, nesse índice, como se observa nos despachos a seguir, inclusive determinando que IES com autonomia didática alterem seus projetos, senão vejamos:

Despacho nº- 63/2009/MEC/SESU/DESUP/COREG - EMENTA: Resultados insatisfatórios em avaliações de cursos de ensino superior, em processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento. Necessidade de **suspensão de novos ingressos** em cursos que **apresentem Conceito de Curso inferior ao valor atribuído ao Conceito Preliminar de Curso, ambos inferiores a 3**. (...) **comprometem de maneira irreversível** a formação dos estudantes, que o prejuízo que se apresenta é irreparável no futuro, impondo-se ao Poder Público a utilização de **seu poder geral de cautela**, para a proteção dos potenciais estudantes; e com fundamento no artigo 45 da Lei nº 9.784/1999, **no artigo 46, parágrafo primeiro da Lei de Diretrizes e Bases da Educação...** (grifos nossos)

Despacho nº- 65/2009 - MEC/SESU/DESUP/COREG - INTERESSADO: Resultados insatisfatórios em avaliações de cursos de ensino superior, em processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento. Necessidade de suspensão de novos ingressos em cursos que apresentem Conceito Preliminar de Curso insatisfatório, confirmado por Conceito de Curso resultante de avaliação in loco, ambos inferiores a 3. [...] Adotando por base os fundamentos expressos na Nota Técnica nº 1027/2009-COREG/DESUP/SESU/MEC, [...] **utilização de seu poder geral de cautela**, para a proteção dos potenciais estudantes; [...] determina que:

1. As Instituições de Educação Superior que obtiveram resultados combinados inferiores a 3 em Conceito Preliminar de Curso e Conceito de Curso, nos cursos relacionados em anexo, apresentem à Secretaria de Educação Superior, no prazo de 30 (trinta) dias da contados da ciência do Despacho, protocolo de compromisso a ser adotado em relação àqueles cursos com resultados insatisfatórios, elaborado na forma e nos termos do art. 61 do Decreto No-5.773/2006, que considere as recomendações expressas no relatório de avaliação in loco das condições de oferta daqueles cursos, e que contenha, necessariamente; a) Diagnóstico das condições de oferta dos cursos; b) Medidas de melhoria de sua organização didático-pedagógica...

No total, apenas com este Despacho, 23 (vinte e três) Centros Universitários e 17 (dezesete) Universidades foram atingidas com a determinação da SESu<sup>18</sup>. Por óbvio, devemos ressaltar o fato de que autonomia não se confunde com soberania, sendo evidente que mesmo estas categorias acadêmicas devem ofertar ensino de qualidade, mas esta é uma oportunidade também de nos questionarmos sobre os limites desta prerrogativa constitucional, ainda mais quando ela é limitada – ceifada - por índices “preliminares” que resultam de verificações documentais feitas pelas secretarias do MEC (no MEC). Portanto, a depender de conformações mais objetivas nas avaliações presenciais, feitas por Especialistas de Áreas.

#### 4.1.1 Desempenho das Instituições brasileiras nos índices

O último Índice dos Cursos de Graduação<sup>19</sup>, IGC, divulgado pelo MEC, demonstra que a distribuição das IES na escala dos cinco conceitos (entre 1 e 5) é majoritariamente concentrada na nota mediana “3”. Nesta, encontram-se 76,9% dos Centros Universitários, 63,1% das Universidades e 41,8% de Estabelecimentos Isolados. Por sua vez, no conceito “5” (excelente) figuram apenas 3,4% das Universidades e 1,0% dos Estabelecimentos Isolados; nenhum Centro

---

<sup>18</sup> Centro Universitário ABEU; Centro Regional Universitário de Espírito Santo do Pinhal; Centro Universitário Adventista de São Paulo; Centro Universitário Augusto Motta; Centro Universitário Claretiano; Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas; Centro Universitário de Anápolis; Centro Universitário de Araraquara; Centro Universitário de Barra Mansa; Centro Universitário de João Pessoa; Centro Universitário de Santo André; Centro Universitário de Várzea Grande; Centro Universitário do Maranhão; Centro Universitário Fluminense; Centro Universitário Luterano de Ji-Paraná; Centro Universitário Metodista Bennett; Centro Universitário Moacyr Sreder Bastos; Centro Universitário Moura Lacerda; Centro Universitário Nilton Lins; Centro Universitário Nossa Senhora do Patrocínio; Centro Universitário Nossa Senhora do Patrocínio; Centro Universitário Planalto do Distrito Federal – UNIPLAN; Centro Universitário São Camilo - Espírito Santo; Universidade Bandeirante de São Paulo; Universidade Castelo Branco; Universidade Católica do Salvador; Universidade Católica Dom Bosco; Universidade da Região da Campanha; Universidade de Cruz Alta; Universidade de Cuiabá; Universidade de Passo Fundo; Universidade do Grande ABC; Universidade do Oeste Paulista; Universidade Estácio de Sá; Universidade Gama Filho; Universidade Iguazu; Universidade Luterana do Brasil; Universidade Paranaense; Universidade Tiradentes; Universidade Vale do Rio Doce.

<sup>19</sup> Disponível em <http://www.inep.gov.br/areai/gc/>. Acesso em: 12 mai 2010.

Universitário. Ora, considerado o conceito “5” como expressão de excelência, parece que nossas Instituições estão longe dessa posição, mesmo quando analisadas pelo ângulo dos índices do MEC, que, de qualquer forma, precisariam ser confrontados com as avaliações *in loco*.

#### 4.2. Casos práticos de ações de supervisão com penalidades

Agora vejamos os resultados de Medidas de Supervisão que tiveram por base os resultados do ENADE, divulgado pela SESu/MEC nos respectivos relatórios<sup>20</sup>. Nesta situação, as medidas também decorrem de notas desfavoráveis no ENADE, CPC e IGC, entre outros.

Segundo a SESu/MEC o motivo destas ações de supervisão foi, sobretudo, a obtenção de Conceitos "1" e "2" ENADE e IDD, entre 2005 e 2008. No caso do Curso de Medicina, 17 (dezesete) cursos foram verificados pela SESu e o Relatório foi publicado em junho de 2009, resultando nos seguintes tipos de iniciativas do MEC: Grupo I: cursos de IES privadas que sofreram **medidas cautelares**; Grupo II: cursos de Universidades Federais que celebraram **Termo de Saneamento de Deficiências**, sem determinação de medida cautelar; Grupo III: cursos de IES privadas que celebraram **Termo de Saneamento de Deficiências**, sem determinação de medida cautelar; Grupo IV: Curso excluídos do processo de supervisão.

A área do Direito, pelos mesmos motivos, também foi submetida ao Procedimento de Supervisão Extraordinária instaurado em 2007, com base na Portaria nº 904, de 26/10/2007; especificamente 89 (oitenta e nove) cursos. O Relatório publicado em dezembro de 2009, indicando que oito cursos foram excluídos do processo de supervisão; um foi submetido a processo administrativo para apuração de irregularidades; um curso teve sua oferta encerrada, a pedido da IES; setenta e cinco cursos assinaram Termos de Saneamento de Deficiências, TDS, para redução de vagas.

Temos, ainda, o Curso Normal Superior que passou pelo processo de Supervisão Especial instaurado em fevereiro de 2007 com base na Portaria nº 85, de 31/01/2008. O Relatório divulgado em abril de 2009 abarcou 60 (sessenta) cursos, dos quais 8 (oito) entraram em processo de extinção a pedido da IES; 4 (quatro) foram submetidos a Processos Administrativos para encerramento de oferta; 4 (quatro) cursos foram extintos a pedido da IES; 40 (quarenta) assinaram TDS por recomendação da Comissão de Especialistas, 1 (uma) IES foi descredenciada e 3 (três) cursos foram excluídos do processo de supervisão.

Desta iniciativa da SESu/MEC decorreram, ainda, penalidades tais como suspensão de ingresso de alunos, redução de vagas e encerramento do curso, unicamente com base nos

---

<sup>20</sup> Os Relatórios das Comissões de especialistas podem ser consultados no endereço:  
[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13707&Itemid=992](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13707&Itemid=992)

resultados do ENADE, que é uma das três avaliações do SINAES, sem que o juízo de valor das Secretarias do MEC tivesse admitido submeter o curso à avaliação *in loco*, de maneira a cotejar os resultados do ENADE com outros meios de convencimento, como manda a Lei. Estas supervisões, e penalidades, aconteceram com base em Comissões de especialistas designadas pela SESu/MEC, contudo, a partir de então, as Secretarias vêm tomando uma série de medidas de supervisão, e respectivas penalidades, com base em dados coletados dos Censos da Educação Superior, dos Cadastros Docentes e mesmo de supostas irregularidades denunciadas aleatoriamente; e por sujeito desconhecido. Em decorrência, identificamos 459 (quatrocentas e cinquenta e nove) ações de supervisão, denominadas como: inquéritos administrativos, medidas cautelares, procedimentos administrativos e procedimentos de supervisão que, conjuntamente, impõem, desde a simples redução de vagas até a suspensão da autonomia universitária, como pode ser observado nos quadros-síntese a seguir. Constam-se, ainda, que algumas Portarias<sup>21</sup> trazem medidas antagônicas, pois ao mesmo tempo em que instauram processo administrativo para desativação do curso, “agravam” ou “atenuam” medidas cautelares, embora tenham sido justificadas em razão das IES cumprirem “parcialmente” TSD, ou terem-no cumprido “satisfatoriamente”. O que, aparentemente, são situações equivalentes, ensejando diferentes medidas. Além destas, a pesquisa identificou “penas terminativas”, exaradas em Portarias das Secretarias do MEC, com o descredenciamento das IES; descredenciamento voluntário (a pedido); encerramento do curso; extinção do curso (a pedido), entre outros. Para verificar o volume destes atos, pesquisamos no Diário Oficial da União entre maio de 2009 e março de 2010, senão vejamos:

**Tabela 6. Supervisão com base no ENADE/CPC e IGC: 2009/2010**

<b>Tipo de medida</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Arquivar pedidos de autorização de cursos	286	60,1
Reduzir vagas; suspender atos regulatórios	78	16,4
Suspender ingresso	22	4,6
Protocolar reconhecimento; Suspender Ingresso	6	1,3
Reduzir vagas	13	2,7
Desativar Curso	6	1,3
Suspender medida cautelar	4	0,8
Instaurar procedimento p/desativar curso; suspender ingresso	8	1,7
Protocolo de Compromisso; suspender ingresso	3	0,6
Descredenciar a IES	3	0,6
Suspender atos regulatórios da IES; Suspender Ingresso	2	0,4
Termo de Saneamento de Deficiências - TDS	4	0,8
Arquivar Processo Administrativo	7	1,5

<sup>21</sup> Portaria nº 318, de 1º de abril de 2010 (Universidade Iguazu, campus Itaperuna); Portaria nº 319, de 1º de abril de 2010 (Universidade de Marília); Portaria nº 321, de 1º de abril de 2010 (Universidade Severino Sombra).

Protocolar recredenciamento	1	0,2
Protocolar recredenciamento; suspender ingresso	1	0,2
Suspender prerrogativas de autonomia; ingresso e sobrestar atos regulatórios	31	6,5
Descredenciar IES para EaD*	1	0,2
Total geral	476	100,0

Fonte: Diário Oficial da União, intervalo da pesquisa: maio 2009 e março de 2010.

\* decorrente de Supervisão Especial da SEED, nos pólos de EaD.

Nessa pesquisa foi possível observar, ainda, que além dos Cursos submetidos à Supervisão Especial (Medicina, Direito e Pedagogia), 448 (quatrocentas e quarenta e oito) medidas de supervisão - no intervalo da pesquisa - foram direcionadas a 110 (cento e dez) tipos diferentes de Cursos de graduação, entre bacharelados, licenciaturas e Cursos Superiores de Tecnologia, sem que as Secretarias tenham sido assessoradas por Comissões de Especialistas. Nestes casos, porém, os motivos não são divulgados, já que os Despachos publicados no DOU se limitam informar que tomam por base “*os fundamentos de Notas Técnicas*”, lavradas pelo corpo técnico das respectivas Secretarias.

No caso, se considerarmos que a Lei do SINAES indica que os resultados da avaliação constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da ES, talvez o juízo formulado pelas Secretarias do MEC, amparadas nas análises de seu corpo técnico, esteja contrariando os pressupostos legais quando indicam que a avaliação dos cursos utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento.

Neste caso, quanto às categorias Acadêmicas submetidas pela supervisão do MEC, observamos que 55 (cinquenta e cinco) atingiram Universidades; 34 (trinta e quatro) Centros Universitários, e 359 (trezentos e cinquenta e nove), estabelecimentos isolados.

Convém registrar, ainda, que a Diretoria de Regulação e Supervisão da Educação Superior da SESU/MEC divulgou em julho de 2009 seu Relatório Preliminar da “**Supervisão Especial da Composição de Corpo Docente de Universidades e Centros universitários**”, cuja versão definitiva foi publicada em setembro daquele ano. Neles, observa-se que 17 (dezessete) Universidades e 7 (sete) Centros Universitários foram submetidas a Termos de Saneamento de Deficiências, TDS, com prazos estipulados; 4 (quatro) Universidades e 3 (três) Centros Universitários foram punidos com Medida Cautelar, suspendendo criação de Cursos e de Vagas ; 2 (duas) Universidades e 3 (três) Centros Universitários foram objeto de questionamentos da CONJUR/MEC quanto ao seu pertencimento ao Sistema Estadual de Ensino de Santa Catarina. Além destas, a SESu/MEC, após análise, constatou que 2 (dois) Centros Universitários e 5 (cinco) Universidades, de fato, pertenciam aos sistemas paulista, catarinense, mineiro, piauiense e

roraimense, cientificando os respectivos Conselhos de Ensino; 29 (vinte e nove) Universidades e 47 (quarenta e sete) Centros Universitários, num total de 76 IES, tiveram suas notificações arquivadas após a Secretaria verificar que apresentavam situação regular quanto ao objeto da supervisão. [DESUP/SESu, 2010]

Observou-se, ainda, o caso de uma Universidade que teve sua medida de supervisão arquivada após o atendimento ao despacho e validação dos dados, assim como um Centro e duas Universidades que tiveram as medidas arquivadas, embora mantidas sob acompanhamento da SESu.

De toda forma, o interessante é que as medidas punitivas são amplamente divulgadas na mídia, inclusive com publicação no DOU, enquanto o Relatório que conclui pela regularidade das mesmas é discretamente publicado no site institucional do MEC, em local de acesso complicado.

Sobre isto, é necessário considerar que segundo o Decreto nº 5.773/2006 ao se firmar um Termo de Saneamento de Deficiências, TSD, a Secretaria instaura *processo administrativo para aplicação das penalidades*, abrindo prazo para defesa da IES. No caso, “*recebida a defesa, o Secretário apreciará o conjunto dos elementos do processo e o remeterá ao CNE para deliberação, com parecer recomendando a aplicação da penalidade cabível ou o seu arquivamento, com possibilidade de recurso ao CNE*”. Ocorre, porém, que não é este o fluxo que estamos a presenciar, pois antes do CNE se manifestar, a pena já vem sendo antecipada e efetivamente suportada pelos interessados, inclusive nos casos de desativação do curso ou mesmo descredenciamento institucional. Aliás, neste último caso, as competências do CNE para credenciamento e descredenciamento (Lei nº 9.131/95) estão sendo assumidas pelas Secretarias (SESu/SEED) que após tomarem a decisão de descredenciar as IES, inclusive para a modalidade EaD, informam à IES sobre o direito de interpor recurso ao CNE. No mesmo sentido, restaria compreender melhor, também, as situações em que as medidas de supervisão suspendem a autonomia universitária, como no caso do Despacho nº- 116/ 2009- CGSUP/ DESUP/ SESu/ MEC (DOU de 19/11/2009) pelo qual se instaurava processo administrativo para suspensão das prerrogativas de autonomia em virtude de irregularidade relativa ao Corpo Docente da IES<sup>22</sup>.

Podemos citar, ainda, o Despacho nº 31-CGSUP/DESUP/SESu/MEC, que instaurou Supervisão especial no Corpo Docente da atingindo a Universidade de Sorocaba; Universidade

---

<sup>22</sup> Despacho nº 116/ 2009- CGSUP/DESUP/SESu/MEC: *Seja instaurado, de imediato, Processo Administrativo para aplicação de penalidade prevista no Art. 52, inciso III, do Decreto 5.773/06, não se admitindo novo prazo para saneamento, nos termos do art. 50, § 2º do mesmo Decreto, em caso de reincidência das IES no não cumprimento do disposto no Art. 52 da Lei 9.394/1996, para as Universidades, e no artigo 1º do Decreto nº 5.786, para os Centros Universitários, verificável em processo de regulação, supervisão ou avaliação;* (Universidade Católica de Petrópolis, Centro Universitário da Bahia e Centro Universitário Radial)

Católica de Pernambuco, Universidade José do Rosário Vellano; Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Universidade Vale do Rio Doce; Centro Universitário do Triângulo e o Centro Universitário Capital. Pelo Despacho, a SESU determinou que “as IES mantenham os dados dos quadros de docentes atualizados no sistema E-MEC, devendo demonstrar o atendimento aos requisitos contidos no Art. 52 da Lei 9.394/1996 [e] artigo 1º do Decreto nº 5.786”.

Entre tantos outros merece destaque o caso da Portaria SESu nº 168, de 05/03/2010<sup>23</sup> cuja motivação, segundo a SESU, se deu por descumprimento de determinações do referido Despacho nº 31. Nestes casos, sendo a autonomia um atributo institucional, portanto cabível ao credenciamento, a situação igualmente dependeria de manifestação prévia do Colegiado. E muito embora pudéssemos suscitar que autonomia não desconhece a destinação social da atividade, e que ofertar ensino de qualidade é obrigação; que não há autonomia para não fazê-lo, seria o caso de questionar até que ponto o MEC pode determinar que uma IES com autonomia didática altere Projetos de Cursos, como o fez no seguinte despacho:

Nº 15/CGSUP/DESUP/SESu/MEC -  
Interessado: CENTRO UNIVERSITÁRIO NILTON LINS, UF: AM Processo: 23000.025971/2007-42. Tendo em vista (i) que a Comissão de Especialistas em Ensino Jurídico é responsável pela análise do Relatório de reavaliação in loco e da matriz de decisão, para propor encaminhamento ao processo administrativo; (ii) que a Comissão de Especialistas em Ensino Jurídico considerou que o encaminhamento a ser tomado deveria ser a instauração de Processo Administrativo para redução adicional de vagas, por considerar que persistiram deficiências de média gravidade representada pelo não cumprimento pontual de medidas indicadas em TSD; (iii) que a reavaliação in loco foi realizada após o vencimento do prazo máximo do Termo de Saneamento de Deficiências e o relatório da comissão demonstrou que permaneceram deficiências, **com destaque para a revisão do Projeto Pedagógico, reestruturação pedagógica do curso, reestruturação do processo de ensino-aprendizagem e aquisição e disponibilização do acervo bibliográfico**; (iv) que a defesa apresentada pela IES, em processo administrativo, não foi suficiente para invalidar os elementos colhidos presencialmente pela comissão de reavaliação; tomando por base as razões expostas nas Notas Técnicas nº 1.706/2009-CGSUP/DESUP/SESu/MEC e 030/2010-CGSUP/DESUP/SESu/MEC...

Deve o MEC zelar pela Educação Superior em função das DCNs, e talvez isso legitime que ele solicite revisão de projetos pedagógicos, bibliografias etc. Mas, considerando que as Diretrizes Curriculares emanadas pela União são “normas gerais”, a serem complementadas pelas IES, observando o princípio da flexibilidade que a própria LDB instituiu, questionamos se estas interferências podem resultar de decisões monocráticas das secretarias do MEC, uma vez que a maioria destes cursos foi reconhecida ou renovada, logo, passaram por avaliação de pares,

---

<sup>23</sup> Portaria SESU nº 168/2010: Art. 2º. *Determinar medida cautelar administrativa, nos termos do art. 45 da Lei nº 9.784/1999, suspendendo a possibilidade de abertura de novos cursos e de ampliação do número de vagas, previstas no caput do Art. 2º do Decreto 5.786, até a conclusão do Processo Administrativo.* (Centro Universitário Luterano de Manaus)

especialistas no tema. Ao determinar a revisão de um projeto, de IES com ou sem autonomia didática, amparando-se em recomendações dos setores técnicos, as secretarias parecem dizer que são supremas e autossuficientes no processo deliberativo educacional. Além disso, se a LDB registra que os atos regulatórios devem ser renovados, após “processo regular de avaliação”, talvez estes atos configurem a “supremacia da supervisão”, a preferir a própria avaliação e a regulação. Estaríamos, pois, regulando por atos punitivos, à moda foucaultiana?

Mas talvez nenhuma destas medidas e penalidades nos surpreenda caso consideremos que o Estado possui, de fato e de direito, legitimidade para tanto, seja com base no seu Poder de Império ou Poder de Polícia, seja mesmo porque se tornou o Estado-Avaliador, como ressalta José Dias Sobrinho. Observado por este ângulo, não poderíamos esperar que deixasse de utilizar seus resultados para controlar. A surpresa maior, porém, é que nesse contexto, o MEC passou a adotar a terminologia “**Avaliação de Regulação**”, nos Sistema e-MEC (Sistema de fluxo dos processos regulatórios instituído pela Portaria Normativa nº 40/2007). É o que se observa em alguns extratos de processo extraídos do referido Sistema, abaixo:

**Tabela 7. Extratos do Sistema e-MEC, sobre “Avaliação de Regulação”.**

Protocolo:	200806134
Código MEC:	158240
Código da Avaliação:	60257
Ato Regulatório:	<b>Credenciamento</b>
Categoria Módulo:	Instituição
Status:	Finalizada
Instrumento:	Instrumento de avaliação para credenciamento de instituição de educação superior
<b>Tipo de Avaliação:</b>	<b>Avaliação de Regulação</b>
Avaliadores "ad-hoc":	222.845.679-91 (Wilson José Mafra); 400.873.368-04 (José Dominguez Fernandez); 415.261.807-82 (Paulete Maria Ambrósio Maciel) -> coordenador(a) da comissão
Protocolo:	200801333
Código MEC:	168462
Código da Avaliação:	60143
Ato Regulatório:	<b>Autorização</b>
Categoria Módulo:	Curso
Status:	Finalizada
Instrumento:	14 - Instrumento de Autorização de Cursos de Graduação: Bacharelado ou Licenciatura
<b>Tipo de Avaliação:</b>	<b>Avaliação de Regulação</b>
Avaliadores "ad-hoc":	615.804.909-30 (Carmem Elisa Henn Brandl) ; 949.509.467-49 (Jeferson José Moebus Retondar) -> coordenador(a) da comissão

Protocolo:	20076981
Código MEC:	161879
Código da Avaliação:	61184
Ato Regulatório:	<b>Recredenciamento</b>
Categoria Módulo:	Instituição
Status:	Finalizada
Instrumento:	129 - Instrumento de Avaliação Externa das Instituições de Educação Superior
<b>Tipo de Avaliação:</b>	<b>Avaliação de Regulação</b>
Avaliadores "ad-hoc":	110.738.026-04 (Rosângela Siqueira Hickson Rios); 206.194.219-91 (Efígenia Amorim) -> coordenador(a) da comissão; 245.662.417-34 (Maria Sonia Soares Grunblatt)

Também o CNE, suposto guardião da Educação Nacional, quando atua como instância recursal das decisões do MEC, adota a mesma postura, praticando a automaticidade entre avaliação e regulação, pois, de praxe, reanalisa a Avaliação do INEP para reverter a decisão negativa das Secretarias ou mesmo para concluir, também com base na Avaliação, que elas deveriam ter concedido o pedido. Ou seja, mais uma vez o “referencial básico” se torna determinante à regulação. Neste caso, analisando 126 (cento e vinte e seis) processos, de recursos contra atos das Secretarias do MEC, abaixo tabulados, em síntese, comprova-se que as avaliações do INEP, majoritariamente, em quase 95% dos casos, resultaram em conceitos positivos, segundo a escala aritmética definida pelo SINAES no art 32<sup>24</sup> da Portaria MEC nº 2.051/2004. E mesmo naqueles casos em que as IES obtiveram conceitos frágeis, na escala entre “1” e “2”, seria o caso de se aplicar a orientação contida na Lei Geral do Processo Administrativo (art 5º da Lei nº 9.784/99) ao determinar que o Servidor Público tem o dever de “orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas”.

E se a SESu, SEED ou SETEC/MEC entendessem que a avaliação não seria suficiente para formular seu juízo de decisão, que promovessem as diligências necessárias, como orienta o Decreto Ponte. Negar, contudo, parece ser a opção mais habitual e afinada ao ambiente burocrático do MEC; talvez porque gere menor demanda intelectual.

**Tabela 8. Recursos do CNE sobre as decisões do MEC.**

Decisão do CNE	Decisão do Ministro (homologo)	N	%
RECURSOS DEFERIDOS	Aguardando homologação	35	28
	Homologados	25	20
RECURSOS INDEFERIDOS	Aguardando homologação	16	13
	Homologados	50	40

<sup>24</sup> Art. 32. A avaliação externa das instituições e cursos de graduação resultará 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... (destacamos)

Total geral		126	100,0
-------------	--	-----	-------

Fonte: síntese a partir dos recursos consultados no site do CNE entre fev. de 2007 e dez. de 2009.

Quaisquer que sejam as conclusões a partir destes dados, a mais eloqüente é que o Ministro prefere homologar aqueles recursos indeferidos pelo CNE, quando este concorda com as decisões dos órgãos recorridos, no caso, as Secretarias do MEC, rejeitando os argumentos das Instituições. Pois, como se vê, 40% dos recursos indeferidos foram homologados, diante de 20% de homologações dos recursos deferidos. Restaria, pois, à Comunidade Acadêmica tomar ciência das preferências ministeriais...

#### 4.3. O controle do Estado na ES, desde o ponto de vista dos Educadores

O Controle das instituições, e dentre elas as educacionais, é tradicionalmente exercido pela classe dominante, mas que dependendo da conjuntura histórica, o Estado pode intercalar-se como mediador, como é o caso do capitalismo moderno. Assim, sendo *a sociedade política o lugar do direito e da vigilância institucionalizada, será ela encarregada de formular a legislação educacional, de impô-la e fiscalizá-la*. [FREITAG, 1986]. De toda forma, é defensável que a sociedade civil seja o lugar do sistema educacional; pois é onde se implantam as leis e, se estas representam uma forma de materialização da concepção de mundo, sua concreta absorção se dá pela assimilação das instituições sociais que compõem a sociedade civil, *que a inculcam* (as leis) *aos dominados de tal maneira que estes a transformam em padrões de orientação de seu próprio comportamento*. Assim, a implantação das normas educacionais significa criar e reestruturar o sistema ao “espírito da lei”. [idem]

Como o parque institucional, que ai está, experimentou um *boom* a partir da Década de 60, adotaremos esse marco temporal, inclusive em termos de políticas que ainda causam algum impacto. O incremento do ES, nesse período, se deu numa combinação entre os interesses do Regime Militar e do empresariado, podendo ser explicado como um projeto articulado e necessário à implantação e manutenção do modelo sócio-econômico. Parece pacífico que as reformas idealizadas pelo Estado, a começar com a Reforma Universitária de 68, antes de seu sentido educacional, desempenharam um papel político-econômico, mas também se prestando ao controle e persuasão político-sociais na esfera da Educação, de natureza predominantemente ideológica. Em decorrência, a Educação advinda dessa Reforma não somente era amplamente controlada, como era meio de controle, ao mesmo tempo em que o processo de privatização sedimentou uma educação-mercadoria, a ser regulada pelas leis econômicas do mercado. [REIS SILVA & SGUISSARDI: 2001]

Um observador bem informado logo saberá que nenhuma regulação é inocente, como defendem os especialistas nesse tema, mas essa regulação tendenciosa pode servir ao bom

desenvolvimento, e isso se reforça quando lançamos um olhar sobre o período de referência, justificando em grande parte a assessoria técnica norte-americana que por aqui esteve. Estudos realizados nos países desenvolvidos e em desenvolvimento a partir da Década de 50 concluíram que, de fato, havia grande discrepância em perspectiva, entre o produto do ensino e as necessidades de mão-de-obra requeridas pelo crescimento econômico. [PHILIP H. COOMBS, 1976]. Para ilustrar esse descompasso, o autor [p. 112] fez a seguinte analogia: *era como se em uma orquestra sinfônica se revelasse a presença de um número excessivo de tocadores de oboé e de tuba e um número insuficiente de violonistas*. E que, especialmente nos países em desenvolvimento, uma quantidade expressiva de egressos do ensino médio e superior com preparação clássica, com destaque para as Humanidades e Direito, além de muitos médicos que nunca chegariam a exercer esse ofício, ou pelo menos não o praticariam nos locais onde realmente seriam mais reclamados, a exemplo das áreas rurais e interioranas, situação corrigível por meio de um planejamento racional<sup>25</sup>.

Muitos países optaram por priorizar os aconselhamentos alienígenas para que o país privilegiasse áreas que, segundo defendiam, seriam primordiais ao “desenvolvimento”. Isto é, para nivelar os destinatários de investimentos externos ao patamar mínimo em termos de mão-de-obra e tecnologias. [idem]. Por estas razões, Coombs sustenta que, naquele momento, *um país em desenvolvimento poderá meter-se em serias dificuldades, caso se oponha a copiar servilmente as soluções educacionais dos países industrializados, ajustadas a um contexto diverso do seu*. Pontualmente, ao tratar da relação do Poder Público com o ensino, Philip Coombs ressaltou que:

...uma coisa é certa, as autoridades educacionais têm muito interesse em que sejam examinadas as causas estranhas ao ensino que dificultam o desenvolvimento, ainda quando tais causas estejam completamente fora de sua jurisdição oficial. (...) Tudo isso, porém, não libera o sistema de ensino da responsabilidade de colaborar com a economia e com o sistema de administração do desenvolvimento, ainda que estes estejam funcionando de maneira imperfeita. Passar a funcionar por conta própria e produzir diplomados a seu talante, seria para o sistema uma atitude irresponsável e suicida. (p. 133)

Isso explica de certa forma a necessidade de intervenção do Estado nos sistemas educacionais, justificando as políticas educacionais adotadas nas Décadas de 60-70 como um projeto de inspiração externa, articulado e necessário à implantação e manutenção do modelo sócio-econômico, adotado pelos nossos governantes. Mas, é nos Estados autoritários, fortalecidos e

---

<sup>25</sup> Nesse sentido, o autor referencia os trabalhos de G. Hunter, patrocinados pela “High Level Manpower for Development”, Higher Education and Development in South-East Ásia, III, Parte 1 (Paris, UNESCO/International Association of Universities, 1967); ILO, Rapport au Gouvernement de la République Tunisienne: L'évaluation et la planification de la main-d'oeuvre (Genebra, 1965); G. Skorov, “The Absorptive capacity of the Economy”, em Manpower Aspects of Educational Planning: Problems for the Future (Paris, Unesco/IIIEP, 1968); R. Poignant, Education and Economic and Economic and Social Planning in France.

*“na consolidação da internacionalização da economia brasileira no interior do capitalismo, que se deve localizar o esforço de privatização do ensino superior, sem perda sobre ele do controle político e administrativo do Estado.”* [SILVA JÚNIOR; SGUISSARD, 2001: p.180]

E, a respeito deste controle, os mesmos autores, acima referenciados, indicam que a assessoria norte-americana que deu ensejo à Reforma de 68 desaconselhou a criação de instituições que não estivessem sob o poder de decisão e força de comando do Poder Público. Nestes termos, a integral autonomia foi substituída por relativa independência econômica, *porém, jamais independência administrativa, jurídica e, sobretudo, política*. Seria essa a gênese da autonomia de nossas Universidades, vigiada, cerceada, retraída e que figura mais no papel e na letra da norma, com pouco efeito perante o controle que o Poder executivo exerce?

Se observarmos os números da ES brasileira desde a Década de 60 até o ano de 2008, constaremos que o parque institucional teve um avanço de mais de 90%, enquanto as matrículas avançaram em 98%. Até o ano de 95 a relação do Estado com essa estrutura educacional não era conflituosa, a julgar pelas próprias demandas que fluíam ao antigo CFE, facilmente verificadas na Revista Documenta, editada entre a Década de 60 e o ano de 2006. Contudo, no raiar dos anos 90, as orientações advindas de organismos internacionais, como BID, OMC e UNESCO, quanto à redução de financiamento público no ensino superior, fizeram pressão para que este nível de ensino fosse considerado um “serviço”, uma “mercadoria”, e que fosse incentivada maior atuação da iniciativa privada, assim como um tipo de ensino que atendesse mais aos interesses desenvolvimentistas, do empresariado e mercado.

Tudo isto se traduziu em 1995, em política pública expressa na Lei nº 9.131/95, admitindo claramente que mantenedores de caráter comercial e mercantil atuassem no ensino superior, muito embora essa proibição não fosse explícita nas normas anteriores. [FERNANDES & BARROSO, 2007]

Observe-se que a Conferência Mundial sobre Educação Superior em Paris, 2009, também defendeu que a Educação seria um *“bem público, e imperativo estratégico para todos os níveis de educação e como base para a pesquisa, inovação e criatividade, a educação superior é um assunto da responsabilidade e objeto do apoio econômico de todos os governos*. E que: *“a educação permanece como um bem público, entretanto, o investimento privado deve ser estimulado”* [UNESCO, 2009]

Mas, por outro lado, vários teóricos do Estado e da Educação se opõem a essa tese, a exemplo de Candido Mendes<sup>26</sup>, Simon Schwartzman e Claudio de Moura Castro (2005). Estes dois últimos, ao tratarem da “*nova reforma do MEC: mais polimento, mesmas idéias*”, sustentaram que:

O uso do termo “**bem público**” por parte do MEC é inapropriado e dá margem a confusões. Esse termo é uma expressão consagrada na teoria econômica para denominar bens que não podem ser apropriados privadamente, como a qualidade do ar ou a segurança de um país. Precisam ser supridos pelo governo, pois não haveria quem os oferecesse sem remuneração. Como o seu consumo não pode ser impedido, não há como cobrar de quem se beneficia. Portanto, agentes privados não têm quaisquer incentivos para oferecê-lo, pois teriam custos sem ter receitas. **A educação, ao contrário, pode ser, em grande parte, apropriada e trazer benefícios privados.** Por isso, tem um valor que as pessoas estão dispostas a pagar. [...]

**A intervenção do governo na educação não pode ser justificada apenas por sua utilidade social.** A necessidade de intervir ocorre quando, por alguma razão, ela não está sendo suprida como justificaria o interesse coletivo. [...] Em suma, ao confundir “bem público” com interesse social, o projeto **erradamente justifica a intromissão ilimitada do Estado**, aproveitando-se da presunção de que bens públicos precisam ser financiados e controlados pelo governo. Mas como, pela definição estabelecida, educação não é “bem público”, **é errado invocar uma intervenção automática do Estado**, como tende a fazer a proposta do MEC. Há razões para a presença do Estado na educação, mas as justificativas são distintas. (grifos nossos)

Afora essa discussão, a questão é que o crescimento irrefreado do ES para a iniciativa privada, a partir de 1995, demandou que Poder Público desenvolvesse mecanismos mais eficazes, regulares e sistemáticos para regular a Educação Superior e avaliar sua qualidade<sup>27</sup>, resultando, após uma década de iniciativas<sup>28</sup>, no atual Sistema de Avaliação. Evidentemente, a intenção do Governo partia de sua necessidade regulatória, do ponto de vista do ingresso e permanência de Instituições e cursos, mas, sobretudo, motivada por propostas que pretendiam promover alterações nos procedimentos e normas do ensino superior [BOCLIN, 2005].

Nesse contexto, o SINAES, como ferramenta do Estado; como Sistema pensado pelo Estado; operado pelo Estado e por ele imposto à Comunidade Acadêmica, parte de uma deontologia da Avaliação<sup>29</sup> já consolidada, inserida como meio para atividade fiscalizadora e controladora do Estado. E na qualidade de ferramenta para propiciar seu funcionamento, tanto a

<sup>26</sup> O Sociólogo e Cientista Político Candido Mendes, no 6º Encontro das IES no Rio de Janeiro foi categórico no sentido de que Educação não é bem público.

<sup>27</sup> Não se pode desconsiderar que essa “qualidade” está, em parte, comprometida com os objetivos que o governo acordou com a OMC, UNESCO e BID.

<sup>28</sup> Embora os Decretos n°s 2.306, de 19/08/97 e 2.026, de 10/10/1997 já tratassem da Avaliação da Educação Superior, foi, de fato, o Decreto n° 3.860/2001 que apresentou o tema de forma mais robusta e sistematizada. Estes regulamentos foram editados na gestão de Fernando Henrique Cardoso e, à exceção do Decreto n° 2.306, os outros foram assinados por Paulo Renato Souza, que bebiam da fonte neoliberal, por excelência.

<sup>29</sup> Por avaliação entendam-se os seus múltiplos significantes e significados ao longo da História da Educação brasileira, como, por exemplo, inspeção, verificação, fiscalização, supervisão etc, todos com o intuito de observar o cumprimento dos critérios oficiais.

Avaliação, como a fiscalização ou a verificação, sedimentam-se, teoricamente, nos conceitos de burocracia estatal, de Hegel e Weber. Porém, se é verdade que os pressupostos de uma Avaliação isenta estão baseados em teorias pensadas fora do aparelho do Estado, o mesmo não é possível dizer em relação à Supervisão e Fiscalização estatais, estas duas são irmãs siamesas do conceito de Estado, pois não existe Estado sem a mecânica burocrática [HEGEL, 1820]. Ou, ainda, que é essencial a ferramenta da burocracia pública na condução do funcionamento do Estado e da Sociedade [WEBER, 1985b].

A burocracia, portanto, significa o aspecto eficiente, rápido e competente do que outras formas históricas de administração, sendo a maneira:

...mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas espécies de tarefas (...) Toda nossa vida cotidiana está encaixada nesse quadro. [WEBER, 1998, apud BEZERRA DE CARVALHO, 2005].

É inegável que o SINAES atende a todos os requisitos da mecânica burocrática weberiana, seja pela hierarquização dos seus agentes, seja pela sistemática de seus instrumentos e relatórios. Ressalve-se que não estamos aqui defendendo o viés maléfico da burocracia, pois o próprio Weber ressaltou seus benefícios, sem descuidar de eventuais desvirtuamentos. Em verdade, estamos apenas sustentando que a Avaliação, a serviço da Fiscalização do Estado está inserida na mecânica burocrática estatal, e, como tal, não pode prescindir de seus efeitos benéficos e maléficos. Nesse sentido, a defesa para que o Estado possua meios de controle é endossada, inclusive, por forjadores da Avaliação contemporânea, pois, segundo Hélio Trindade (2004):

...a autonomia é uma condição necessária ao próprio conceito multissecular de universidade, mas não suficiente: as universidades de qualquer natureza, públicas ou privadas, não podem feudalizar-se na autonomia como um fim em si. **Daí a importância de um sistema de avaliação institucional que permite, periodicamente, verificar se ela está cumprindo, com qualidade, sua missão acadêmica e social;** em outros termos, a missão pública que justifica o financiamento público ou sua autorização privada nos termos da lei.

Em síntese: **a avaliação da educação superior é pré-condição para assegurar que a autonomia não isole as instituições autônomas dos controles do Estado e da sociedade**, como se educação fosse um bem privatizável por entes públicos ou privados. Por outro lado, se internamente qualquer instituição de educação superior deve assegurar autonomia da comunidade em face dos seus mantenedores. (grifos nossos).

Fala-se, pois, de avaliação como forma de Controle do Estado, sem olvidar que o enunciado acima expressa o pensamento do Presidente da CONAES, à época da Comissão que definiu as linhas mestras do SINAES. Nestes termos, observada a Avaliação em seu caráter

burocrático e burocratizante, convém ressaltar que ela, enquanto ferramenta da Supervisão do Estado, não é coisa dos dias atuais, como se resgatam, na seqüência, alguns meios do Estado perseguir e fomentar a melhoria na Educação Superior, e que aos poucos foi ajudando a construir a idéia de Inspeção→Avaliação→Fiscalização→Supervisão neste nível de ensino. De tal maneira que encontraremos múltiplos significados para o termo, mas todos com os mesmos propósitos: a melhoria das condições institucionais e de ensino patrocinadas pelo olhar atento do Estado-Fiscalizador. Nos diversos períodos dessa análise de qualidade, que se traduzirá nos estandartes, os significantes análogos a termos como “bom”, “regular” e “ruim” irão variar de acordo com os padrões sociais, acadêmicos, morais e éticos vigentes ao seu tempo.

Observado que a Avaliação idealizada dentro do aparelho do Estado, embora contando com assessoria de gente da Academia, Pública e Privada, conduzida e operada pelo Estado, possui íntima relação com seu Poder de Controle, Supervisão e, portanto, com seu Poder de Império para punir e, com isso moldar condutas desejáveis passemos à análise sumária esse poder de punir que o Estado possui como forma de educar os seus cidadãos. E para demonstrarmos que essa prática do Estado-Regular de controlar fortemente a Educação Superior não é coisa dos dias atuais, segue um resgate, a partir das grandes reformas educacionais, de disposições normativas que davam base a essa conduta.

#### **4.4. As grandes reformas educacionais e o controle da Educação Superior**

A carta *Autentica Habita*<sup>30</sup>, editada em Bolonha, por volta de 1.158, inaugurou o princípio de liberdade como uma condição inerente às pessoas que viviam para o ensino, cuja reunião sistemática, mais tarde, deu ensejo à *universitas magistrorum et studiorum*.

Efetivamente, a Educação não caminhou muito tempo de forma livre, pois logo na Idade Média os *Collegii Maioris* ou os *Studio Generalis* eram submetidos ao controle da Igreja, que assumiu a condição de ente regulador do ensino, fazendo da educação a “arma pacífica” [FOREST, et al, 2005; FREITAG, 1986], autorizando ou negando licenças para esse fim, inclusive nas Universidades que surgiram posteriormente, especialmente aquelas dos países que estavam no raio geográfico de poder do Vaticano. Podemos ilustrar isso citando a intenção dos jesuítas de abrirem

---

<sup>30</sup> A Carta era uma licença que o Imperador Barba Roxa concedeu aos professores e alunos para se deslocarem livremente pelos seus domínios, sem ter que pagar impostos ou submeterem-se aos controles de fronteira, onde se exigiam um pedágio e a respectiva licença para se deslocar entre as vilas, os ducados, condados e reinos.

uma Universidade no Brasil assim que aqui aportaram, em 1549, mesmo ano que o processo foi submetido ao vaticano, finalmente negado em 1592<sup>31</sup>.

Passando à situação educacional luso-brasileira, constataremos episódios marcados da interferência do Estado, como a intervenção do Marques de Pombal na Universidade de Coimbra, em 1772 [MAXWEL, 1996], reformando todos seus Estatutos e Pedagogia, e, entre nós, a expulsão dos jesuítas, que atingiu todo o parque educacional brasileiro. Outro episódio marcante foi a Real Junta do Protomedicato (1782/1799), pela qual a regente, D Maria I, determinava uma reforma em todo o ensino médico por considerar que a morte de seu marido teria resultado da má qualidade na atuação dos cirurgiões.

Entre outras coisas, essa herança de um Estado português totalitário e intervencionista contribui para que nosso sistema educacional seja *sui generis* em sua relação com o Poder Público, mesmo quando este atua de forma omissiva, como na decisão de não criar Universidades no Brasil [WATANABE, 2006] ou de restringir a atuação da iniciativa privada no ensino superior durante todo o Século XIX e, mesmo quando admitiu, cuidou de estipular severo controle por meio de delegados e inspetores, com rotineiras visitas às instituições. A não-decisão, também, é uma forma eficiente de controlar.

No Segundo Império, a supervisão do Estado se contentava em verificar a adequação da “higiene e moralidade” nos estabelecimentos escolares, num processo de supervisão denominado “inspeção”, senão vejamos em algumas disposições referentes ao ensino primário e fundamental, decorrentes do Decreto nº 7.247/1879, Reforma Benjamin Constant, cuja Comissão foi formada por intelectuais de grande envergadura acadêmica<sup>32</sup>:

Art. 1º. É completamente livre o ensino primário e secundário no Município da Corte e o superior em todo o império, salva a inspeção necessária para garantir as condições de moralidade e higiene.

§1º. Para que esta inspeção possa ser exercida, são obrigados os professores que mantiverem aulas ou cursos e os diretores de quaisquer estabelecimentos de instrução primária ou secundária:

1. a comunicar , dentro de um mês a abertura dos mesmos, o local onde funcionam, se recebem alunos internos, semi-internos ou somente externos, as condições de admissão e matrícula , o programa de ensino e os professores encarregados deste. A Comunicação será feita ao inspetor geral da instrução pública.

---

<sup>31</sup> A respeito da tentativa dos jesuítas, ver BARROSO, Helena e FERNANDES, Ivanildo. DT 76: Mantenedoras educacionais privadas: histórico, organização e situação jurídica, Observatório Universitário. 2007. Disponível em WWW.databrasil.org.br

<sup>32</sup> A Comissão para a Reforma Benjamin Constant foi constituída por Ferreira de Aguiar; Correia de Araujo; Antônio Candido Cunha; e Lima Duarte e Franklin Dória.

2. a prestar todas as informações que pelas autoridades competentes lhes forem requisitadas.

3. a franquear os estabelecimentos **à visita** das mesmas autoridades, sempre que se apresentarem para **examiná-los** ou assistir às lições e exercícios.

§2º Os professores e diretores a quem faltar a primeira das mencionadas condições e ficarão privados de ensinar e de continuar com os estabelecimentos.

§4º. Todos os professores e diretores que por duas vezes consecutivas houverem sido multados pela mesma **falta ficam sujeitos a lhes ser proibida** a continuação do ensino ou estabelecimentos. (grifos nossos)

Aliás, essa fiscalização e suas penas eram executadas com o auxílio policial, reforçando o poder coercitivo do Estado, pois em uma das disposições se registrava que *“para fiscalização da fiel das disposições contidas neste artigo, será organizada de seis em seis meses pelo inspetor de cada distrito, com o concurso das respectivas autoridades policiais...”*

Para a Educação Superior o controle não era menos rigoroso, pois ao mesmo tempo em que admitia a liberdade total para os particulares, impunha condições e respectivas penas para seu descumprimento. Dentre estas penas identificam-se a suspensão do direito de conferir graus e a própria suspensão da licença para funcionar, além de multas pecuniárias. No mesmo sentido, o Governo poderia pedir auxílio das autoridades policiais para *mandar proceder a rigoroso inquérito para averiguação da verdade, e, se dele resultar a prova dos abusos argüidos, deverá imediatamente cassar à instituição o título de faculdade livre com todas as prerrogativas...*

Vejamos, também, ao final daquele Século, a reforma patrocinada por Fernando Lobo, no governo do *“Generalíssimo Marechal Deodoro da Fonseca”*, respectivamente, pelo Decreto nº. 1.232-H<sup>33</sup>, de 02/01/1891 e nº. 1.159<sup>34</sup>, de 3/12/1892. Nestes, se germinavam os embriões de uma fiscalização do Estado para um propósito mais objetivo e acadêmico, que além da moral e higiene, tinha uma intenção, menos etérea, de proporcionar a melhoria das condições institucionais e do ensino. Neste caso, convém resgatar extrato do parecer apresentado à Comissão de Instrução Pública, [COMISSÃO DE INSTRUÇÃO PÚBLICA, 1882] para subsidiar os trabalhos da Comissão, pelo qual os estabelecimentos já eram adjetivados entre “bons” e “inferiores” e da necessidade do Estado intervir nas questões de oferta, tendo em vista que, segundo aquela Comissão, *o público não dispõe de outro meio para lhe verificar por si mesmo o valor real e positivo*, senão vejamos:

Nessas condições é evidente que a luta seria desastrosa para **os bons estabelecimentos**, e poderia ser sustentada vantajosamente pelos

<sup>33</sup> Regulamento das Instituições de Ensino Jurídico Dependentes do Ministério da Instrução Pública.

<sup>34</sup> *Código das disposições comuns às instituições de ensino superior dependentes do Ministério da Justiça e Negocios Interiores*

**estabelecimentos inferiores**, até que o título de fábrica, uniforme e reputado sempre como igual em valor, desacreditasse igualmente todos os produtos. Ora, seriam precisamente estas condições em que se exerceria a livre concorrência universitária, se títulos dados por estabelecimentos de forças desiguais fossem propostos como de valor igual à confiança pública. O interesse público, que tem de utilizar os produtos universitários, nos licenciados e doutores em direito como advogados, como magistrados, como magistrados, como chefes de administração, os doutores em medicina como peritos, como médicos dos desvalidos, dos institutos hospitalários, das estações beneficentes ou militares, nos licenciados e doutores em letras e ciências como professores, como repetidores, como diretores, - esse interesse público, múltiplo e variado, há de contar com um nível de capacidade sensivelmente igual, quando o título que apela para a sua confiança se tem sempre como de igual mérito, **e o público não dispõe de outro meio para lhe verificar por si mesmo o valor real e positivo.** (grafia original, grifos nossos)

E reafirmava-se a necessidade do Estado atuar mais incisivamente na busca a melhoria do ensino, onde também já se verificam valores ligados ao ensino como suficiente, medíocre ou ruim:

Por certo a experiência acabaria desacreditando a uniformidade do título, faria procurar de preferência os candidatos munidos de certos diplomas, provenientes das universidades que tivessem conseguido **manter aos seus títulos um valor suficiente**; mas a exclusão dos outros muitas vezes falsearia, e seria frequentemente injusta.

Demais, não é possível que deixasse de operar resultados positivos a influência empregada em fazer aceitar como indistintamente bons produtos **mediocres, ou ruins. Como quer que fosse, os estabelecimentos colocados nas piores condições teriam tempo diante de si, e não renderiam as armas senão depois de uma porfia tão renhida quanto desastrosa para a instrução e a ciência.** (grafia original, grifos nossos)

Mais adiante, outra passagem do relato feito pela Comissão justificativa o controle do Estado na Educação Superior:

Há certamente uma escola respeitável, que, em nome do saber positivo e da evolução, condena em absoluto a interferência do Estado no ensino, e aplaudiria e reforma que entregasse os graus científicos à conferência ilimitada da iniciativa particular. Essa aspiração, porem, na essência, contraria precisamente às leis evolucionistas, cujo espírito não pode autorizar a passagem instantânea do regime da colação exclusiva dos graus pelo Estado **para o da indiferença do Estado ante um dos interesses que mais empenham a sua existência normal.** É possível, é provável, até, que em um **futuro ainda não próximo** consista a realização dessas esperanças; mas não estamos, por enquanto, na altura de um ideal, que não encontraria no mundo contemporâneo elementos suficientes para o receberem. (grifos nossos)

Interessante observar que já se pensava em autocrítica institucional, pois o a norma decorrente dessa reforma exigia que *“haverá, em cada Faculdade, uma **comissão de aperfeiçoamento, incumbida permanentemente de estudar os melhoramentos cuja necessidade se for revelando e solicitá-los ao Governo. Esta disposição é comum a todos os estabelecimentos oficiais e ensino superior e secundário**”.* (destacamos)

Efetivamente, o Dec. nº 1.232-H/1891 indicava que haveria, internamente aos estabelecimentos, constante esforço autocrítico para “*propor ao Governo tudo quanto for conducente ao aperfeiçoamento do ensino e ao regime da faculdade, não só na parte administrativa, como ainda na parte científica...*”.

A fiscalização era delegada pelo Governo para que a direção exercesse a “polícia do recinto” de modo a verificar o cumprimento dos critérios legais, reportando-se ao Conselho de Instrução Superior do Ministério da Justiça, a quem se encaminhava, ao final de cada ano, um relatório circunstanciado.

Essa fiscalização do ensino era feita pelo referido Conselho, que possuía seu braço acadêmico nas Congregações de Lentes. Estas deveriam realizar, ainda:

...inspeção científica por si só ou por intermédio de comissões sobre os métodos de ensino; e exercer, conjuntamente com o director, **a precisa vigilância** para que os programmas das lições não sejam modificados... [e] ...propôr ao Ministro da Instrução Publica e ao Conselho de Instrução Superior todas as medidas que **forem aconselhadas pela experiência, quer para, melhorar a organização científica da Faculdade, quer para aperfeiçoar** os métodos de ensino. (grafia original, grifos nossos)

E novamente a idéia de “pena” era presente, àqueles que descumprissem os critérios normativos, como, por exemplo, o seguinte dispositivo:

Art 71. Os lentes cathedaticos e substitutos que deixarem do comparecer para exercer as respectivas funções por espaço de tres mezes, sem que justifiquem as suas faltas, na conformidade deste regulamento, **incorrerão nas penas marcadas pelo Código Criminal.** (grafia original, grifos nossos)

Não há que se falar em ato interno, pois todos os critérios para melhoria ou aperfeiçoamento do ensino, embora conduzidos por autoridades acadêmicas, eram diretamente reportados ao Ministério e Conselho de Instrução Superior, sendo a melhor ilustração disto a disposição no sentido de que, se as advertências exaradas por Diretores e Congregação não fossem suficientes, deveriam ser comunicadas ao Governo e ao Conselho de Instrução Superior, para que estes aplicassem as penas de suspensão (art 77). Ademais de tudo isso, importante ressaltar que este Decreto trazia em capítulo próprio os regulamentos da “*Polícia Acadêmica*”.

Mais adiante, a reforma instaurada por Benjamin Constante, expressa pelo Decreto nº 1.159/1892, que aprovou o “Código das disposições comuns às instituições mantidas pela União”, confirmava o mesmo sistema de gestão, em que parte da supervisão era delegada diretamente às

autoridades acadêmicas, para o que chamava de “vigilância”, que não era somente acadêmica, mas sim do cumprimento das normas legais, inclusive educacionais.

No mesmo sentido era a “inspeção científica”, realizada por comissões que se comunicavam diretamente ao Ministro da Justiça, a quem levavam “*medidas que forem aconselhadas pela experiência, quer para melhorar a organização científica do estabelecimento, quer para aperfeiçoar os métodos de ensino...*”

Verifica-se uma série de penas, desde a cassação do magistério até advertências e suspensão temporária pelo próprio Governo, sendo, tais penalidades, que antes eram remetidas ao “Código Criminal”, passaram a ser vinculadas ao “Código Penal”; e, ao Governo, cabia “julgar” as faltas cometidas e aplicar as penalidades, após minucioso processo.

O Governo também delegava às Congregações a “inspeção” dos cursos livres, que resultava na pena de “revogação da licença” caso, (1) se afastassem dos fins propostos; (2) não observassem os programas; (3) fossem professadas doutrinas contrárias à lei e à moral; (4) derem-se aos distúrbios e desordens. O controle se exercia também de formas remota, pois os Professores eram obrigados a enviar ao Governo um “*relatório circunstanciado*”.

A liberdade à iniciativa privada era feita, de forma rudimentar ao nosso atual art. 209 da CF/88, acompanha de alguns critérios a serem cumpridos, sendo o primeiro deles “Inspeção do Governo Federal” que nomeava “*delegados que tenham o Grao de doutor ou bacharel pelos estabelecimentos que devam fiscalizar ou por outros àquele equiparados*”. Interessante, ainda, verificar que entre as penalidades previstas àqueles que descumprissem os critérios estabelecidos, encontravam-se as censuras, “particular” e “pública”, descritas no art 315, e uma pesada multa pela reincidência, ou ainda a suspensão da licença para funcionar, havendo “*sempre que ouvir os delegados*” que equivaliam aos atuais avaliadores ou verificadores.

Se bem observarmos o itinerário do nosso sistema educacional, ao longo de todo o Século XX, constaremos que o Estado se mostrou muito eficiente em seu controle, a começar pelas propostas dicotômicas entre Rivadávia Corrêa<sup>35</sup> e Carlos Maximiliano<sup>36</sup>. O primeiro resolveu, pela Reforma de 1911, retirar todo o controle do Estado, determinando que *os institutos, até agora subordinados ao Ministério do Interior, serão, de ora em diante, considerados corporações autônomas, tanto do ponto de vista didático, como do administrativo*; porém o segundo, na Reforma de 1915, revogou esta liberalidade e retomou o cabresto oficial, instituindo que o

---

<sup>35</sup> Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, *Approva a lei Organica do Ensino Superior e do Fundamental na Republica*

<sup>36</sup> Decreto n. 11.530 de 18 de março de 1915. Reorganiza o ensino secundário e o superior na Republica

*Governo Federal continuará a manter os seis institutos de instrução secundária e superior subordinados ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, dando-lhes autonomia didáctica e administrativa...*

Em 1931, o Estado chegou ao ponto de escolher o tipo de categoria acadêmica que nosso Ensino Superior deveria adotar, com preferência à Universidade<sup>37</sup>, mais uma prova incontestável de seu controle *intra murus* acadêmicos, determinando, inclusive, que atividades deveriam merecer maior atenção da Instituição.

Na seqüência das reformas políticas, vejamos que no preâmbulo da Constituição de 46, Ulysses Guimarães, então presidente da Câmara dos Deputados, registrava que “*a constituição que dizer parlamento aberto, imprensa livre, império da lei...*”. Alguns dispositivos dessa Constituição chamam-nos atenção, ao registrarem que a educação deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana e que estaria garantida a liberdade de cátedra, mas também que as ciências, as letras e as artes eram livres. Mais uma vez a idéia de liberdade concedida; logo, vigiada e limitada, que irá se repetir em todas as demais Constituições, inclusive na atual.

Na vigência da primeira LDB, Lei n° 4.024/61, a atuação do Estado na ES, seja para garantir seu controle, seja para garantir a melhoria das atividades educacionais, se deu através do sistema de verificação dos padrões estipulados para o ato regulatório, seja pelo conjunto documental encaminhado previamente pelas IES, seja *a posteriori*, com as visitas de especialistas. A União, na época, instituiu mecanismos de controle da relação do ensino superior com o mercado que já pressionava fortemente a sua expansão. Porém, tais exigências tinham o caráter essencialmente burocrático e embasavam a atuação do antigo CFE, que mais favoreceu que cerceou a iniciativa privada [SANT’ANA SAMPAIO, 2003].

Todavia, no caso dos credenciamentos de instituições, não havia automaticidade entre a verificação e o ato regulatório, pois tinha uma prévia denominada “Carta Consulta” onde o processo ficava por dois anos sob acompanhamento do MEC e do CFE. Entretanto, nem no caso dos processos institucionais, ou de oferta de cursos, havia sistematicidade ou periodicidade, as deliberações estavam sujeitas ao juízo de conveniência e oportunidade dessas duas instâncias, especialmente a última. Esse regime durou até a aprovação do Projeto Darcy Ribeiro, Lei n° 9.394/96, que estipulou um vínculo necessário entre avaliação e regulação; e que esta última estaria condicionada ao “*processo regular de avaliação*”.

---

<sup>37</sup> Estatuto das Universidades Brasileiras, Decreto n° 19.851 de 11 de abril de 1931.

Os primeiros passos para solidificar esse sistema de avaliação já se iniciaram com os regulamentos de 1996 e 1997 e, posteriormente, em 2001, o Decreto nº 3.860. Juntos, trariam significativos aportes para o atual sistema. Assim, respectivamente, o Decreto nº 2.026, de 10/10/1996 estabeleceu procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior; o Decreto nº 2.207, de 15/04/1997, regulamentou *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*, sendo revogado pelo Decreto nº 2.306, de 19/08/1997, com o mesmo objetivo.

Por fim, o Decreto nº 3.860, de 09/07/2001 dispôs *sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições*.

Feita essa exumação dos ordenamentos pretéritos, chegamos ao Decreto nº 5.773/2006 que rompeu com a sistemática anterior, ao instituir, nos termos da então Consultora Jurídica do MEC, Maria Paula Dallari, uma “ponte” entre avaliação e regulação. Todavia, nele iremos nos deparar com um conjunto de termos e procedimentos inspirados, mais no processo penal e menos nas relações educacionais, a exemplo de: “medida cautelar” e “suspensão preventiva”, “medidas punitivas e reparatorias cabíveis”, “processo administrativo disciplinar”, “advertência”, “cassação”, “suspensão temporária”, “protocolo de compromisso”, “perda de mandato”, “pena de caducidade” e “representação”.

Estes termos são, no dizer de Nardelli (2009), “marcas lingüísticas” observadas a partir do *caráter de coerção que as leis impõem sobre os indivíduos, fator que instaura situações de conflitos e, conseqüentemente, o surgimento do discurso polêmico*.

## **V- Considerações Finais**

Pelo que se coletou e analisou neste documento, constatamos que a Avaliação, no sistema brasileiro, não possui independência em relação à Regulação. Isso porque os processos de avaliação só ocorrem quanto as Instituições precisam solicitar um processo de regulação, seja de oferta de cursos ou institucional, para ingresso e permanência no Sistema de Ensino. Ou seja, a Avaliação é efetivada para uma finalidade regulatória, situação em que o Estado se apodera do discurso da qualidade para executar objetivos que estão muito além do sentido educacional, embora possa considerá-lo de forma acessória. Atualmente, essa constatação se reforça, pois os relatórios das Comissões do INEP não são mais publicados fisicamente por esse Instituto, de forma independente; feita a avaliação e liberado o relatório, ele é inserido no Sistema e-MEC, que, como já frisamos, é o sistema de fluxo dos processos regulatórios, segundo as sagradas escrituras do MEC, ora inscritas na Portaria Normativa nº 40/2007.

E mais: sentimos-nos legitimados a supor que os teóricos de nosso sistema de avaliação, inclusive os que compuseram a CEA/2003, enquanto Educadores e Acadêmicos, pouco atentaram para o fato de que a Avaliação, delineada naquele instante, seria operada pelo Estado. E talvez fugisse mesmo à compreensão dos membros da CEA as conseqüências desse fato, pois o Estado, pelo próprio imobilismo e oposição à ação, conforme ressaltaram DUROZOI & ROUSSEL (1999) não modificaria sua natureza e comportamento clássicos, adaptando-se aos nobres fins da Avaliação; antes, modificaria e adaptaria esta aos seus fins e tradicionais práticas.

Contudo, foi possível identificar que mesmo os pensadores da Educação não chegaram ao consenso quanto aos fins da Avaliação, alguns admitindo que ela deve e pode subsidiar o controle do Estado, ou que pode e deve estar associada à regulação e supervisão; já outros, assumem posturas diametralmente opostas. Em qualquer caso, alguns especialistas, profundos conhecedores do funcionamento do Estado e Governo, como Walfrido dos Mares Guia (2010), têm recomendado a *“mobilização dos gestores do Ensino Privado para fazer frente à inoperância do que é hoje o sistema educacional do país”*, alertando que *“nenhum setor é hoje tão regulamentado como o setor educacional”*.

Instado a falar sobre o tema, o presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), Gabriel Mario Rodrigues (2010), sustentou que *“O MEC nunca desempenhou um papel tão forte de regulação como nessa administração”*. Inclusive, esta entidade chegou a formular expediente ao Ministro da Educação em 08/02/2010 recomendando varias alterações no sistema deliberativo vigente, entre elas destacam-se (1) a irretroatividade das normas, para que os critérios de avaliação sejam aplicados somente no ciclo seguinte; (2) o IGC como referencial e não como indicador de qualidade, empregado como justificativa para o indeferimento de pedidos de autorização de cursos; (3) exigência de mestres e doutores em desacordo com a lei e em número impossível de ser atingido; (4) Regime de Trabalho regulado em Portarias que disciplinam de forma diversa a LDB; (5) instrumentos únicos de avaliação e desrespeito ao princípio da identidade e diversidade de IES e cursos; (6) Representação na CONAES, CNE e CTAA, de forma paritária entre segmento público e privado etc. Algumas foram acatadas pela CONAES, conforme expresso no Ofício Circular INEP nº 48, de 13/05/2010.

Do Estado, por todas as razões, teorias e análises aqui reunidas, não se deveria ou poderia esperar outra atitude se não a de assumir a Avaliação como uma de suas ferramentas regulatórias, de controle, supervisão e fiscalização das estruturas educacionais, personificando o **“Estado-Avaliador”**, como ressaltou Dias Sobrinho (2003). Ao **Estado-Regulador** interessa que a Avaliação seja feita pelo Estado-Avaliador; não interessa ao Estado-Regulador a Avaliação

Emancipatória, mas sim a Avaliação de Regulação. Exemplo concreto disso é o teor é a orientação às Comissões de Avaliação, contidas no art 15 da Portaria Normativa 40/2007, senão vejamos:

Art. 15. A Comissão de Avaliadores procederá à avaliação in loco, utilizando o instrumento de avaliação previsto art. 7º, V, do Decreto nº 5.773, de 2006, e respectivos formulários de avaliação.

(...)

**§ 6º É vedado à Comissão de Avaliação fazer recomendações ou sugestões às instituições avaliadas, ou oferecer qualquer tipo de aconselhamento** que influa no resultado da avaliação, sob pena de nulidade do relatório, além de medidas específicas de exclusão dos avaliadores do banco, a juízo do INEP. (destacamos)

Ora, se interessasse ao Estado e ao Governo a Avaliação Emancipatória, Corretiva, Pedagógica, Resiliente etc, porque razão mesmo ele proibiria que a Comissão fizesse recomendações que, na pior das hipóteses, trariam melhoras a aperfeiçoamentos à IES ou ao curso avaliados?

A Avaliação, ao invés de “referencial básico” aos processos regulatórios, vem se tornando “determinante” aos mesmos, criando equivalência entre avaliação e regulação, ou entre avaliação e controle, sem que as autoridades recorram a outros meios de convencimento, ou fomentem o “*processo regular de avaliação*”, recomendado pela LDB.

A propósito, onde estariam as regras adicionais para negar processos; aquelas que fariam da avaliação apenas o referencial básico? Qual é o complemento desse referencial, além do básico? Qual a regra adicional? A Lei do SINAES foi omissa neste ponto dando margem à discricionariedade do agente público. Aliás, a discricionariedade com que se conduz o SINAES, faz ressaltar a facilidade - é o que tem demonstrado a experiência nestes muitos anos de SINAES - com que são negados os pedidos; ressalta a fragilidade do sistema montado apenas em análise de regras de entrada, ainda incompletamente desenvolvidas no estágio atual do aparato regulatório; ressalta a facilidade com que são pinçadas frases negativas dentro de um relatório de avaliação bom, para contradizer o resultado final do mesmo relatório e negar a oferta de vagas e cursos; ressalta, sobretudo, o insistente desrespeito ao Administrado que, freqüentemente, não é ouvido, não é recebido, não é ajudado, não é orientado, pelas formalidades e trâmites, como se alguns integrantes do Governo entendessem que a Sociedade é adversária, quando na verdade é a Sociedade que dá sentido ao Governo. Em última análise, o Administrado é o empregador do Administrador. Portanto, qual é mesmo a justificativa para desrespeitá-lo, não ouvi-lo, não sanear os processos de seu interesse, não fazer as diligências e demais medidas previstas para o bom trâmite processual? [NUNES, 2009b]

Por sua vez, a Comunidade Acadêmica brasileira: Mantenedores, Educadores, Acadêmicos, Docentes e Discentes, experimentam atualmente um Sistema de Avaliação que vem consagrando sua automaticidade com o Sistema de Regulação, fenômeno à primeira mão rejeitado pelos forjadores da Avaliação, como destacado no Relatório da CEA/2003, às fls 86, que “*a avaliação educativa distingue-se do mero controle*”, ou às fls 123, onde se enfatizou que “*no entendimento desta Comissão, separam-se claramente as funções de avaliação e de regulação*”.

Tendo em vista supressão das etapas processuais inerentes ao aperfeiçoamento do processo, ao processo regular conforme preferiu a LDB, tais como diligências e outras medidas saneadoras e corretivas, torna-se transparente a necessidade de aperfeiçoar a pauta da agenda regulatória vigente<sup>38</sup>, de modo a claramente obedecer, desde o ponto de vista doutrinário, aquilo que foi prescrito como princípios a serem observados no Sistema de Avaliação, desde a CEA/2003, assim como do ponto de vista do trâmite e dos conteúdos do material que chega ao MEC para deliberação, os fundamentos inscritos na Lei nº 10.861/2004. E esse campo de visão limitado, tecnicista, burocrático, faz com que as autoridades circunscrevam suas decisões à letra da Lei, porque não possuem o itinerário necessário para dar à norma sua adequada interpretação, à luz da flexibilidade inspirada pela LDB e mesmo pelas práticas consuetudinárias, pois a Educação é regida muito mais pelo costume, que pela Lei, muito embora a mesma LDB incentive romper com as coisas consagradas e buscar o novo, a experimentação. Acrescente-se a isso o fato de que a Constituinte só delegou à União competência para editar “normas gerais” da Educação, a ser complementada e suplementada pelos respectivos Sistemas de Ensino. Mas esse caráter de norma geral se perde na profusão de normas regulamentares, que entram no ínfimo detalhe do objeto regulado, a ponto de estrangulá-lo.

Mas, como ponderou Roberto DaMata (2009) “*tudo, no Brasil, é juridicamente estrangulado*”, mostrando que, pelo menos a Antropologia compreende nossa identidade e liberdade, legalmente cerceadas. Como ressaltou Goffredo Telles Junior, [apud Lobão Morais, 2000: fls 129], uma norma não é nunca um imperativo isolado, indiferente ou contrário à ordenação do meio ou setor em que ela vigora. O imperativo não entrosado com essa ordenação ou que se lhe oponha, é mandamento avulso, adíforo ante a normalidade estabelecida, ou em conflito com ela e, portanto, não pode ser tido com norma. É um imperativo não normativo. É um mandamento, mas não é uma norma. Por suposto, o ordenamento educacional, em vigor, editado no âmbito do MEC com o propósito de regulamentar, complementar ou suplementar a LDB, é, como resalta o autor, um mandamento, mas possivelmente não atenda à taxonomia necessária para classificá-lo como “norma”. Daí podemos classificar as normas decorrentes do SINAES como

---

<sup>38</sup> Recomendação da Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, contida no Parecer CNE/CES nº 191/2009, homologado em 14/12/2009.

um imperativo jurídico, desvinculadas de valores acadêmicos, educacionais e pedagógicos; Atendem ao Direito, mas não dialogam com a Educação.

Nestes termos, é possível concluir que a Regulação, em tempos de SINAES, ou melhor, em tempos de Decreto Ponte, só consegue dar tratamento jurídico às questões educacionais, revogando e alijando a Doutrina e Orientação Educacionais fixadas pela CEA/2003 e depois pela CONAES, e por tudo que as antecedeu; que as inspirou. Porém, a despeito do que foi argumentado neste documento, não se pode questionar, sob nenhuma hipótese, a legitimidade do **Estado-Avaliador** na condução da Avaliação; do **Estado-Regulador** na condução da Regulação ou na aplicação de eventuais penalidades. Isso porque a Teoria do Estado, e respectiva doutrina, são uníssonas ao defender que os atos administrativos possuem presunção de legitimidade, de imperatividade. Não é isto o que questionamos aqui, e sim a adequação e conveniência do Estado ser o gestor da Avaliação. Ou seja, poder, o Estado pode, mas será que deveria ser o operador e gestor do SINAES?

Caberia [e talvez ainda caiba] à Comunidade Acadêmica, articular outra forma de conduzir a Avaliação Educacional fora do império do Estado, fora de seu aparelho e da discricionariedade que é inerente aos agentes públicos, que, de fato, surja uma tendência de regulação cooperativa entre União, Estados, Municípios e a Iniciativa Privada. Possivelmente essa seja a única forma de operar a Avaliação à luz de seus pressupostos e princípios, dissociada e descomprometida dos fins imediatos do Estado e mais afeta aos princípios da Educação e da tradição acadêmica, de modo a preservar seu futuro. E quem defendeu esta postura foram os membros da Conferência Nacional de Educação, CONAE (2010), que ao tratarem do Eixo I “*Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional*” consideraram, sobretudo, a ausência de uma regulamentação exercida de forma cooperada<sup>39</sup>, recomendada pela CF/88, entre os entes federados.

Finalizaremos com as palavras de três especialistas que têm, desde muito, acompanhado e vivenciado a questão da regulação e avaliação educacionais. Primeiro, Simon Schwartzman<sup>40</sup> sobre outras formas de conduzir a avaliação da Educação Superior. Disse ele que:

---

<sup>39</sup> A imprensa escrita noticiou que a CONAE/2010 propôs a criação de uma “agência reguladora” para a ES privada, mas não se identifica tal proposta em nenhum dos documentos resultantes. Pelo contrário, o Documento Final registra que “*No tocante à educação privada, é fundamental reiterar que esta deve ser regulada pelos órgãos de Estado, devendo obedecer às regras e normas determinadas pelo Sistema Nacional de Educação*”. (CONAE: 2010, fls 25)

<sup>40</sup> Schwartzman, Simon. O “conceito preliminar” e as boas práticas de avaliação do ensino superior. Instituto de estudos do Trabalho e Sociedade, IETS. Texto apresentado no seminário da ABMES, em Brasília em 9 de setembro de 2008. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/prelim.pdf>

**Uma possibilidade é abrir espaço para a existência de múltiplas agências avaliadoras (...)** Em vários países, as avaliações são executadas por agências governamentais. **É mais recomendável, no entanto, que elas sejam promovidas por instituições independentes, que não possam ser afetadas por eventuais câmbios de ministros ou governantes.** O Brasil tem uma história de criação de colegiados aparentemente independentes, como o antigo Conselho Federal (e depois Nacional) de Educação, mas que nunca tiveram instrumentos adequados para implementar políticas próprias de avaliação. O Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior – CONAES, deveria **ser também um órgão colegiado independente**, mas na realidade tem, entre seus membros, cinco representantes do governo, três representantes de interesses organizados do ensino superior (docentes, pessoal administrativo e estudantes) e somente cinco membros independentes, “representantes com notório saber científico, filosófico e artístico”, de livre nomeação do Ministro da Educação. O CONAES foi responsável pela criação **de um ambicioso e complexo sistema de avaliação** do ensino superior brasileiro, o SINAES, abrangente e participativo em suas intenções.

**Criar uma agência de regulação o do ensino superior autônoma.** A experiência brasileira com as agências de regulação nem sempre tem sido bem sucedida, porque elas correm o duplo risco de ser capturadas pelos grupos e interesse do setor regulado, e sofrer interferência política e partidária na escolha de seus dirigentes. No entanto, uma agência autônoma bem concebida e formada por pessoas de alta reputação e que não sejam, simplesmente, porta-vozes das instituições reguladas ou do governo, poderia dar mais legitimidade a todo este processo. Uma agência como esta deveria substituir o atual CONAES. (destacamos)

Ou outros autores são Antonio Carlos Caruso Ronca e Edson Nunes<sup>41</sup>, que em documento de 2006 questionavam se havia “*Competência Técnica e Equidade na Atuação do Governo para Avaliação, Regulação, Acompanhamento*”. Vejamos:

Para estruturar a conversa, a partir mesmo do seu início, cometamos uma simplificação heurística, talvez verdadeira, mas de qualquer forma uma simplificação. Vamos a ela:

**Não existe competência técnica suficiente na ação do MEC, nem da maioria dos ministérios, porque o setor público técnico brasileiro vem sendo paulatinamente dizimado desde o começo dos anos noventa.**

Em verdade, desde o ponto de vista técnico, infantis somos, na acepção de que constituímos um setor econômico iniciante, naquele sentido usado por economistas para se referir às “infant industries”. Constituímos um setor econômico novo no cenário da economia brasileira. Claro, instituições comunitárias e/ou filantrópicas existem por muitas décadas. Mas a face mercantil, de certa forma competitiva e, porque não dizer, de certa forma agressiva, das mantenedoras de IES é recentíssima. Neste sentido constituímos um setor infante, em plena constituição e, por isso, em plena busca de identidade e de fundamentos doutrinários. (destaques no original)

E que:

Desde o ponto de vista da avaliação, regulação, competência técnica, registrados no título desta sessão, com certeza precisaremos competir por maior participação nos organismos que a discutem e formulam seus instrumentos e aplicativos.

---

<sup>41</sup> CARUSO RONCA, Antonio Carlos; NUNES, Edson. Notas sobre “Avaliação, Regulação, Acompanhamento: Há Competência Técnica e Equidade na Atuação do Governo?”. Observatório Universitário. Outubro de 2006. Disponível em [www.observatoriouniversitario.org.br](http://www.observatoriouniversitario.org.br).

Esta competição, contudo, não se resolverá exclusivamente pela demanda de aumento quantitativo de representantes do setor particular nestas instâncias de decisão e formulação de políticas e procedimentos. Muito embora a ampliação da participação seja inevitável, em função mesmo do tamanho e proporção do setor privado no ensino superior brasileiro, ela precisa ser acompanhada por análises acadêmicas, críticas, densas e fundadas, dos instrumentos, das políticas e de suas conseqüências, **bem como por uma visão positiva e alternativa, senão complementar, dos instrumentos e políticas.** (grifos nossos)

## VI - Bibliografia Consultada.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BARREYRO, Gladys B.; CARLOS ROTHEN, José. "SINAES" contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas: v. 27, nº 96, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 04 mar 2010.

BELLONI, Isaura. **A educação superior na nova LDB**. in: BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BOCLIN, Roberto. **Avaliação Institucional: quem acredita?** Rio de Janeiro: Ed. Espaço do Saber. 2005.

BOYER, Michel e SAILLARD, Yves (orgs.) **Théorie de la régulation. L'etat des savoirs, La Découverte**. Paris: 1995.

BRANDÃO CAVALCANTI, Themístocles. **Teoria do Estado**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 1977.

BRASIL. MEC. COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO - CEA. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): bases para uma proposta da educação superior**. Brasília: Editora do MEC. 2003.

\_\_\_\_\_. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO - CONAE. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação**. Documento Final. Brasília. 28 mar – 1º abr 2010. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br>>. Acesso em 29 abr 2010.

\_\_\_\_\_. COMISSÃO DE INSTRUÇÃO PÚBLICA. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES. in: *Obras Completas de Ruy Barbosa*. **Reforma do Ensino Secundário e Superior**. Rio de Janeiro: v. IX, 1882. 1ª ed. Tomo I. 1942.

\_\_\_\_\_. DESUP/SESu. **Supervisão Especial da Composição de Corpo Docente de Universidades e Centros universitários**. Brasília, jul e set 2009. Relatório *on line*. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/relatorio\\_supervisao\\_0709.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/relatorio_supervisao_0709.pdf)> e <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/relatorio\\_supervisao2\\_0709.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/relatorio_supervisao2_0709.pdf)>. Acesso em 14 mar 2010.

BURDEAU, Georges. **O Estado**. São Paulo: Ed. Martins Fortes. 2005.

CARVALHO, A. B. **Burocracia e educação moderna: uma leitura a partir de Max Weber.** in: BEZERRA DE CARVALHO, Alonso; FONSECA BRANDÃO, Carlos da. (Org.). *Introdução à Sociologia da Cultura: Max Weber e Norbert Elias*. São Paulo: Avercamp, 2005.

CAVALCANTE JUNIOR, Francisco Silva. **O método (con)texto na escola do sujeito.** In: *II Congresso Norte Nordeste de Psicologia*. Salvador: Anais II Congresso Norte Nordeste de Psicologia. Universidade Federal da Bahia, 2001.

CHAUI, Marilena. A Universidade Pública sob nova perspectiva. São Paulo: **Revista Brasileira de Educação**, St-dez. n° 24, 2003.

\_\_\_\_\_. **Espinosa: uma filosofia da liberdade.** São Paulo: Editora Moderna, 1995.

COOMBS, Philip. **A Crise Mundial da Educação.** São Paulo: Ed. Perspectiva S.A. 1976.

COSTA, João Vasconcelos. **Avaliação, Acreditação e Regulação.** Disponível em <[http://jvcosta.net/artigos/aval\\_acred\\_reg.html](http://jvcosta.net/artigos/aval_acred_reg.html)>. Acesso em: 15 de dez. de 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes: Estado e revolução no pensamento marxista.** in: \_\_\_\_\_. *Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 1994.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Anulação do ato administrativo por desvio de poder.** Rio de Janeiro: Forense, 1978.

DaMATTA, Roberto. Os Verdadeiros Filhos do Brasil. **O Globo**. Rio de Janeiro: 16 dez 2009. Caderno Opinião.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 2003.

DIAS SOBRINHO, José; **Avaliação: Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior.** 1. ed. São Paulo: Editora Cortez. 2000.

\_\_\_\_\_; CESAR BALZAN, Newton. **Avaliação Institucional: Teoria e Experiência.** São Paulo: Editora Cortez. 2000.

\_\_\_\_\_; RISTOFF, Dilvo. (org.). **Avaliação e Compromisso Público: a Educação Superior em Debate.** Florianópolis: Editora Insular. 2003.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Universidade Desconstruída: Avaliação Institucional e Resistência.** Florianópolis: Editora Insular. 2000.

DUGUIT, Léon. **L'État, le droit objectif et la loi positive.** Paris: 1901.

DUROZOI, Gerard; ROUSSEL, André. **Dicionário de Filosofia.** Campinas: Ed. Papyrus. 1999.

DYSON, Freeman. **De Eros a Gaia: o dilema ético da civilização em face da tecnologia.** São Paulo: Ed. Beste Seller.1992.

FEDERICI GOMES, Magno. Supervisão e avaliação da educação superior. Brasília: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - RBEP**, v. 90, n° 225. 2009.

FERNANDES, Ivanildo; BARROSO, Helena. **DT n° 67. Mantenedoras educacionais privadas: Histórico, organização e situação jurídica.** Rio de Janeiro: Observatório Universitário, junho de 2007. Disponível em: <<http://www.observatoriouniversitario.org.br>>. Acesso em: 05 mai 2010.

FOREST, James; ALTBACH, Philip G. **International Handbook of Higher Education**. Ed Springer. 2006, disponível em <http://books.google.com.br>. Acesso em: 25 mar 2010.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: o nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete. 2ª ed. Petrópolis: Ed Vozes. 2004.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado & Sociedade**. 6ª ed. São Paulo: Revista e atualizada. Ed. Moraes. 1986.

FREITAG, Michel. **Le naufrage de l'université**. Paris. Editions de la Découverte, 1995.

FUNADESP-ABMES. **Políticas Públicas de Educação Superior: desafios e proposições**. Brasília: 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Il nostro Marx**. Sergio Caprioglio (org.). Turim: Einaudi, 1984.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação**. 4 ed. Brasília: 2007.

JELLINEK, Georg. **Teoria General Del Estado**. Cidade do México: Fundo de Cultura Econômica. 2002.

KELSEN Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes. 2000.

LÉVY, Pierre, **Cyberdémocratie**. Paris: Odile Jacob, 2002.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil**. São Paulo: Nova Cultural, Coleção Pensadores. 1978.

MARIO RODRIGUES, Gabriel. Nova agência regularia educação particular. São Paulo: **O Estado de São Paulo**. 07 abr 2010. Entrevista concedida a MANDELLI, Mariana.

MARTINS, R. C. de R. Novos Encontros, Novas Sínteses. Avaliação e Regulação da Educação Superior: experiências e desafios. **Revista FUNADESP**. Brasília: 2005. *apud* MENEGHEL, Stela M. et al. *A relação entre avaliação e regulação na educação superior: elementos para o debate*. **Revista Educação e Sociedade. Campinas**: n.28, pp. 89-106/2006. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 14/12/2009.

MARX, Karl Heinrich. **Teses sobre Feuerbach**. 1845. in: ENGELS, Friedrich. *Ludwig Feuerbach e o Fim da Filosofia Alemã Clássica*. 1888. \_\_\_\_\_. *Ökonomisch-philosophische Manuskripte* (1844), *MEW*, Ergänzungsband. Berlim, 1968.

MAXWELL, Kenneth. **Marquês de Pombal - Paradoxo do Iluminismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1997.

MINTO, Lalo Watanabe. **As Reformas Do Ensino Superior no Brasil, O Público e o Privado em Questão**. Ed. Autores Associados. 2006.

MORAIS, LUIS F.L. de: **Liberdade e Direito: uma Reflexão a Partir da Obra de Goffredo da Silva Telles Júnior**. 1ª ed. Campinas: Ed. Copola.

NARDELLI, Nelci J. S. A construção do ethos como estratégia argumentativa: a polêmica sobre a avaliação da educação superior. Brasília: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - RBEP**, v. 90, n° 225, 2009.

NIETZSCHE, Friedrich. **Götzen-Dämmerung, oder Wie man mit dem Hammer philosophiert**. Berlin. 1888.

NUNES, Edson; et al. **DT n° 79 - Dilemas da Política Regulatória para Educação Superior no Brasil: o caso do Sistema S**. Rio de Janeiro: Observatório Universitário. 2009. Disponível em: <<http://www.observatoriouniversitario.org.br>>. Acesso em: 22 dez 2009.

\_\_\_\_\_; MARTIGNONI, Enrico; MOLHANO RIBEIRO, Leandro. **Economia Política e Regulação da Educação Superior no Brasil**. Rio de Janeiro: Observatório Universitário. 2004. Disponível em <<http://www.observatoriouniversitario.org.br>>. Acesso em: 22 dez 2009.

\_\_\_\_\_. **Do processo deliberativo no MEC**. Rio de Janeiro: Observatório Universitário. 22 dez 2009. Entrevista concedida a FERNANDES, Ivanildo. 2009b.

REALE, Miguel. **Revogação e anulamento do ato administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

REIS, João dos; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil - Reforma do Estado e Mudanças na Produção**. São Paulo: EDUSF, Coleção estudos CDAPH. 1999.

SANT'ANA SAMPAIO, Helena Maria. **Expansão do Sistema de Ensino Superior**. 2003. in: MORHY, Lauro. *Universidade em Questão*. Ed. UnB. v. 1, 2003.

SCHWARTZMAN, Simon & MOURA CASTRO, Claudio. A nova reforma do MEC: mais polimento, mesmas idéias. Brasília: **Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior**, ABMES. ano 23. n° 35. nov 2005.

\_\_\_\_\_. **O “conceito preliminar” e as boas práticas de avaliação do ensino superior**. 18 de ago. de 2008. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br>>. Acesso em: 21 dez. 2009.

SILVA, José Carlos Sousa. **Abuso de poder no direito administrativo**. Belo Horizonte: Ciência Jurídica, 1997.

SUPIOT, Alain. **Homo juridicus: essai sur la fonction anthropologique du Droit**. Paris: Seuil. 2005.

TRINDADE, Héglio. A República em tempos de reforma universitária: o desafio do Governo Lula. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas: vol.25, n.88, 2004. pp. 819-844. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 23 mar 2010.

\_\_\_\_\_. Avaliação Institucional em Debate. 2006. Conferência Pública na Universidade Regional de Blumenau, FURB. Blumenau. Santa Catarina. **Avaliação e Autonomia Universitária**. Informativo CONAES, ed n° 08. 2006. Disponível em: <[portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br)>. Acesso em 22 dez 2009.

\_\_\_\_\_. **Reformas e Avaliação da Educação Superior no Brasil.** Porto Alegre: 2003/2005? Disponível em: <<http://www.ilea.ufrgs.br>>. Acesso em 23 mar 2010.

UNESCO. Conferência Mundial de Educação Superior 2009. **As Novas Dinâmicas da Educação e da Pesquisa no Ensino Superior para a Mudança e o Desenvolvimento das Sociedades.** Paris: 5 – 8 Jul, 2009.

MARES GUIA, Walfrido dos. III Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular. Florianópolis. **Olhando para o futuro:** visões da educação brasileira para os próximos dez anos. 15-17 abril 2010.

WEBER, Max. **Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída.** São Paulo: Coleção os Pensadores. Abril Cultural, 1985.

WEBER, Silke. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda? **Cadernos de Pesquisa SCIELO.** v 38. n° 134. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 12 jan 2010.

### **6.1. Referenciais normativos.**

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 12 mar 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 dez. 1961, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 nov. 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 12 mar 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 1º fev. 1999. Retificada em 11 mar. 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 mar 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Diário Oficial da União, Brasília, 15 abr. 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 12 mar 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o PNE. Diário Oficial da União, Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 12 mar 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004. Institui a Taxa de Avaliação in loco das IES e dos cursos de graduação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 20 mai. 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 mar 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos no SFE. Diário Oficial da União, Brasília, 10 maio 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 mar 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. Portaria MEC nº 2.051, de 9 de julho de 2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES, instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, nº 132, 12 de jul. /2004, Seção 1.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações dos processos de regulação da ES no SFE. Diário Oficial da União, Brasília, de 13 de dez. 2007 – Seção I – p.39.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2007. Instituiu o calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES para o triênio 2007/2009. Diário Oficial da União, Brasília, de 11 de jan. 2007 – Seção I – p. 7.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 4 de 07 de Agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores - CPC, 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 União, Brasília, de 6 de ago. 2008 – Seção I – p. 19.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 12 de 08 de Setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior. Diário Oficial da União, Brasília, 8 de set. 2008 Seção I.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 10 de 03 de Julho de 2009. Fixa critérios para dispensa de avaliação in loco. Diário Oficial da União, Brasília, de 3 de jul. 2009 – Seção I.

\_\_\_\_\_. Portaria MEC nº 821, de 24 de agosto de 2009. Define procedimentos para avaliação das Instituições de Educação Superior e Cursos de Graduação no âmbito do 1º Ciclo Avaliativo do SINAES. Diário Oficial da União, Brasília, de 28 de ago. 2009 – Seção I – p. 9 e 10.

BRASIL. INEP. Nota Técnica de 09 de set. de 2008. Cálculo do Índice Geral de Cursos.

\_\_\_\_\_. Nota Técnica De 10 de set. de 2008. Cálculo do Conceito Preliminar de Cursos de Graduação.

\_\_\_\_\_. Índice Geral de Cursos da Instituição - IGC 2008 (Triênio 2006, 2007 e 2008). Disponível em <http://www.inep.gov.br/areaigc/>. Acesso em: 10 mar 2010.