



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

LUIZ ROBERTO LIZA CURI

**O PAROXISMO DA QUALIDADE: AVALIAÇÃO DO
ENSINO SUPERIOR NO BRASIL**

**TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO
INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP PARA
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTOR EM
CIÊNCIAS ECONÔMICAS, NA ÁREA DE POLÍTICA
SOCIAL.**

PROF. DR. WALDIR JOSÉ DE QUADROS – ORIENTADOR

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA
TESE DEFENDIDA POR LUIZ ROBERTO LIZA CURI E
ORIENTADA PELO PROF. DR. WALDIR JOSÉ DE
QUADROS.**

CAMPINAS, 2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

<p>Curi, Luiz Roberto Liza, 1960-</p> <p>C925p O paroxismo da qualidade: avaliação da educação superior no Brasil / Luiz Roberto Liza Curi. – Campinas, SP: [s.n.], 2011.</p> <p>Orientador: Waldir José de Quadros. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. 1. Educação superior – Avaliação. I. Quadros, Waldir José, 1949-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.</p> <p>11-052-BIE</p>
--

Informações para Biblioteca Digital

Título em Inglês: The paroxysm of quality: evaluation of higher education in Brazil

Palavras-chave em inglês:

Higher education - Evaluation

Área de Concentração: Política Social

Titulação: Doutor em Ciências Econômicas

Banca examinadora:

Waldir José de Quadros

João Manuel Cardoso de Mello

Geraldo Di Giovanni

Sulamis Dain

Benicio Viero Schmidt

Data da defesa: 30-09-2011

Programa de Pós-Graduação: Ciências Econômicas

Tese de Doutorado

Aluno: LUIZ ROBERTO LIZA CURI

**“O paroxismo da qualidade: avaliação do
ensino superior no Brasil”**

Defendida em 30 / 09 / 2011

COMISSÃO JULGADORA


Prof. Dr. WALDIR JOSÉ DE QUADROS
Orientador – IE / UNICAMP


Prof. Dr. JOÃO MANUEL CARDOSO DE MELLO
IE / UNICAMP


Prof. Dr. GERALDO DI GIOVANNI
IE / UNICAMP


Prof. Dr. BENÍCIO VIERO SCHMIDT
UnB


Profa. Dra. SULAMIS DAIN
UFRJ

Dedicatória

Dedico esse trabalho à competência e inteligência de meus orientadores Professora Doutora Sonia Miriam Draibe, Professor Doutor João Manuel Cardoso de Mello e Professor Doutor Waldir José de Quadros. A cada um deles pelos registros, reflexões e colaboração decisiva nas etapas de condução e conclusão desse trabalho eu agradeço.

Luiz R L Curi

Agradecimentos

Nas horas em que se deve reconhecer a amizade, a dedicação, a solidariedade e, especialmente, a inteligência dos que nos proporcionaram afeto, aprendizado e repertório intelectual, parece-me sempre limitada a mera menção nominal. É injusto destacar apenas o nome daqueles que representam e expressam sentido à vida.

Com esse sentido de insuficiência, recorro a autores que tanto me ajudam. Penso, em primeiro lugar, em Henry James e no conto o “Amigo dos Amigos”. A crença de que o espaço do outro está inserido na perspectiva do próprio destino revela não só amizade, mas fé, admiração e solidariedade. O crédito que tive e a atenção com que fui tratado, ao longo de minha trajetória, pelos professores João Manuel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga Belluzzo e pelas professoras Liana Aureliano e Sonia Miriam Draibe representam uma dádiva que me concedeu brilho e honra. Uma cortesia do destino.

A disposição, a amizade e os ensinamentos de Waldir Quadros na condução desse processo expressam que, como no conto de H James, a visão do outro me contemplou com carinho e interesse.

No instigante conto de Gian Falco ou Giovanni Papini, “El espejo que huye”, recordo meu pai. O diálogo na estação de trem impõe à ingenuidade a função de álibi da soberba. O dilema imaginado pela ausência súbita de sentido do futuro coloca a humanidade sob literal paralisia diante do presente. A insolvência dos sentidos como fantasia do tempo presente reconstrói a imortalidade. De que outra forma posso reconhecer o que meu pai me ensinou? A sobriedade e a segurança que me transmitia eram minha crença no real. A riqueza que me proporcionou nas alegrias vividas e registradas era a esperança da continuidade. Ele foi do passado para o futuro.

A minha mãe reservo Nathaniel Hawthorne que em seu conto “O Grande Rosto de Pedra”, nos mostra a inquietude e a fé que uma mãe demonstra ao registrar cada detalhe do aprendizado do filho, feito de observação e silêncio diante de algo que nunca pode ser constatado. A solidária confiança que ela depositava na esperança e na paciência do filho acabou conduzindo seu futuro e explicando seu amor. O êxito antecedeu, em muito, o reconhecimento.

Ao meu irmão Mário, sua mulher Tê e meus sobrinhos Mariana e Henrique, me submeto a Lord Dunsany e seu “El país Del Yann” descrito por sonhos e pelos quais aprendemos que nunca se deve subverter a fantasia. Ela registra e atribui sentido e imagens à realidade.

Ao meu grande amigo Rogério Cerqueira Leite e sua mulher Ruth, me socorre Chesterton e seu arguto conto O Clube dos Negócios Estanhos. O hábito da amizade que constrói caminhos e desvenda a realidade se associa à intensa e delicada sabedoria que ilustra, diverte, convoca e realiza. Ao Rogério eu não vou conseguir agradecer e muito menos retribuir toda a amizade, oportunidades e ensinamentos dispensados a mim. Assim só me resta solicitar que continue me convidando para os caminhos, qualquer um, que escolher.

Para meus filhos, Bruno, Rafael, Rodrigo, Juliana e Michele, e suas amadas decorrências, minha nora Laila e meu neto João, recorro a H. G. Wels e ao estupendo “La Puerta en el Muro”. A intensa fantasia, quando associada às aventuras contemporâneas, associa a maturidade à transformação, faz superar o medo e a desfrutar da solidão. Meus filhos são, para mim, fonte de amor, reconhecimento e esperança. Os votos são que todos reconheçam o seu valor e sua intensa e criativa inteligência. Que desfrutem das transformações e saibam diferenciar, durante a vida, as mensagens anônimas.

Ao meu amor, Emília, só consigo imaginar quem se dispôs ao entendimento do infinito. Nas diversas bifurcações de Jorge Luis Borges, como no conto a Biblioteca de Babel e do livro que nunca acaba e nunca começa, entendemos a idéia de que a eternidade é uma opção que instrui nossas atitudes e transformações e consolida-nos no tempo. O conto Imortal nos ensina que a eternidade depende do amor que provê nossa energia intelectual e as periódicas tentativas de reconhecermos e sermos melhor para os outros. Depende da distância capaz de encurtar o caminho e prolongar a vida. Temos aqui que ser justos, também, com Voltaire.

Minha vida com ela é fruto desse amor. Amor que nos conduz como se fosse uma reta ou “um arco de uma circunferência infinita”.

Luiz

Resumo

O presente trabalho trata da avaliação como principal forma de gestão da política de ensino superior no Brasil. É mesmo considerada o eixo pelo qual o ensino superior no Brasil vem se desenvolvendo.

Esse processo ganha intensidade a partir de 20 de dezembro de 1996, com a promulgação da Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Em grande parte, o conjunto de Leis, Decretos, Portarias, Pareceres que se seguiram por orientação do Ministério da Educação tratam direta ou indiretamente de aspectos relacionados à avaliação.

A tese aborda a avaliação como consequência relacionada mais ao processo de expansão do ensino superior do que propriamente como forma de adequação qualitativa a determinantes estratégicos nacionais, relacionados a empregabilidade, interesses econômicos setoriais ou mesmo atendimento de necessidades no âmbito de políticas sociais, tais como formação de professores, médicos ou outros especialistas capazes de atender requisitos contemporâneos desses ambientes profissionais. Considera, ainda, a ausência dessas dimensões do processo de avaliação como fator limitante à proposição de políticas de educação superior ao conjunto do sistema federal (público e privado) que permitisse estimular setores dinâmicos da economia, aperfeiçoar as políticas sociais e fornecer recursos humanos de qualidade, competitivos e adequados aos requisitos das novas áreas de exercício profissional.

A avaliação, assim, apresenta-se como elemento de interesse dos mantenedores ou instituidores do ensino superior. O conjunto de indicadores que integra não se ajusta às necessidades ou requisitos profissionais, mas, sim, aos padrões de qualidade na organização e nas condições de oferta do ensino superior, de forma geral. A própria avaliação destinada ao aprendizado dos estudantes, O ENADE, segue a formulação curricular tradicional e conservadora de forma a não permitir especificidades ou atenção aos conteúdos e cursos de destaque.

Vinculada ao processo de expansão, a avaliação é antes sancionadora do que ordenadora ou inibidora desse processo. Ao se posicionar como controle do Estado, ela se estabelece como reguladora do ensino superior cujo fruto é invariavelmente a expansão e não o cerceamento ou encerramento de cursos, instituições ou programas que não atingiram os critérios de qualidade analisados. A regulação, divulgada como proteção da sociedade em relação à má

qualidade no ensino superior, é, na verdade, disposição legal para o efetivo processo de expansão. Hoje, a avaliação deixou de ser um instrumento que incentiva a qualidade de cursos e programas da educação superior ou de utilidade das demandas econômicas e sociais estratégicas. Não se qualifica e nem se planeja com o atual sistema de avaliação. Sua finalidade continua sendo reforçada como um instrumento de expansão às mantenedoras ou instituidores que obtêm, dos mínimos indicadores alcançados, a sensação e a legitimidade de oferta de cursos e programas sem necessariamente se ater as estratégias ou prioridades relativas aos requisitos ou necessidades de recursos humanos para a sociedade brasileira.

Palavras-chave: Avaliação, Educação Superior.

ABSTRACT

This work takes for granted that evaluation is the most crucial form for the managing of the highest level of superior education in Brazil; and it can be considered the real axis through which high education as been developed in the country.

This process has acquired intensity since December 20, 1996, after the promulgation of the *Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Norms, regulations and other managerial instructions – derived from the new legislation – have dealt with the evaluation, in a way or in another.

The study treats the evaluation as a consequence of the process of expansion of the high education level, more than with the inherent adequacy to strategic national goals and propositions taken for granted, such as: employability, sectorial economic interests or even with the accomplishment of other issues belonging to social policies geared to the dispense of subsidies supporting formation of professors, medical doctors and other specialists, usually required by contemporary working environments, as it is well considered nowadays. This study also assumes that the absence of these complementary goods and services comes to provoke the overall propositions under the New Law, as a way to stimulate dynamic sectors of the economy, the perfecting of social policies and human resources, as requirements for the good professional performance into the market.

Therefore, evaluation embodies a central element for managers and other personnel involved with highest education units. The set of indicators are not to be adjusted to eventual needs or professional requirements, but they are to be connected to quality standards of the educational organizations to whom they are constructed to. The evaluation destined to the students (ENADE) follows the traditional curricular formulation; a conservative orientation that does not allow the scrutiny of peculiarities needed for the overall performance of the system.

As the evaluation is linked to expansion it has a sanction role, rather than inhibitory factor along this process. As long it functions as a State control, it does not inhibit the ongoing development; but, at reverse, helps to foster the expansion, instead of being a way to control and to punish bad quality of the educational system. The regulation presented by the State has not been a protective policy for quality, but a way to incentive the malfunction of an expansion without qualitative control.

Therefore, it is impossible to attain quality and a good planning policy through the present evaluation procedures, in so far as its goal is the perpetual expansion, which comes to create insurmountable obstacles to the educational entities submitted to the present regulatory legislation.

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Reformas Educacionais Brasileiras
- Tabela 2 – Histórico dos Conselhos de Educação
- Tabela 3 – Estabelecimentos e matrículas de ensino superior privado – 1933-1960
- Tabela 4 – Estabelecimentos e matrículas de ensino superior privado – 1965-1980
- Tabela 5 – Estabelecimentos e matrículas de ensino superior privado – 1980-1989
- Tabela 6 – Estabelecimentos e matrículas de ensino superior privado – 1990-2007
- Tabela 7 – Instituições de Ensino Superior por Modalidade Administrativa
- Tabela 8 – Número de Instituições de Ensino Superior por Modalidade Administrativa
- Tabela 9 - Mestres e doutores docentes por dependência administrativa da IES, quanto ao grupo de grandes áreas do conhecimento e corte de titulação (% pontos percentuais)
- Tabela 10 – Distribuição dos estudantes de ensino superior
- Tabela 11 – Número de alunos matriculados e número de IES, por dependência administrativa
- Tabela 12 – O Exame Nacional de Cursos – ENC
- Tabela 13 – Número de Inscritos e cursos por área - ENC 2002
- Tabela 14 – Evolução de matrícula ensino superior / Brasil 1980-2009
- Tabela 15 – Docentes por Regime de Trabalho
- Tabela 16 – Matriz de associação para atribuição de conceitos à titulação do corpo docente
- Tabela 17 – Matriz de associação para atribuição de conceitos ao regime de trabalho do corpo docente
- Tabela 18 – Distribuição dos estudantes de ensino superior nos quintis de renda – comparativo 2003 e 2009
- Tabela 19 – Percentual de distribuição de estudantes por rendimento familiar
- Tabela 20 – Itens de despesa familiar
- Tabela 21 – Matrículas de Graduação por Turno
- Tabela 22 – Matrículas de Graduação por Turno e Dependência Administrativa
- Tabela 23 – Atividade profissional do estudante em IES

Tabela 24 – Matriculados no ensino superior por ocupação

Tabela 25 – Tempo de dedicação de estudantes aos estudos por curso

Tabela 26 – Receitas e despesas de IES

Tabela 27 – Distinções entre Instituições com e sem fins lucrativos

Tabela 28 – Matrículas por cursos e programas de nível superior

Tabela 29 – Percentual da população de 18 a 24 anos matriculada em IES

Tabela 30 – Matrículas em programas de doutorado

Tabela 31 – Matrículas em programas de mestrado

Tabela 32 – Árvore de níveis hierárquicos de decisões (legislação do ensino superior)

Tabela 33 – Matriz de dispositivos legais, procedimentos e variáveis para o ensino superior

Tabela 34 – Processos de diretrizes curriculares para os cursos de graduação no Conselho Nacional de Educação

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – Evolução do ensino superior privado – 1933-2007
- Figura 2 – Setor privado, Estado e mercado nos anos 90
- Figura 3 – Matrículas no ensino superior em instituições privadas, independentes do governo – 200
- Figura 4 – Evasão de estudantes do ensino superior
- Figura 5 – Taxa concluintes/ingressantes no ensino superior no Brasil
- Figura 6 – Oferta x demanda – Privadas/Crescimento – vagas x ingressos
- Figura 7 – Vagas ociosas e percentual de vagas ociosas
- Figura 8 – Educação a distância – Brasil – Total/Número de matrículas x crescimento
- Figura 9 – Número de instituições de ensino superior no Brasil
- Figura 10 – Número de vagas no ensino superior no Brasil
- Figura 11 – Percentual de profissionais que atuam na carreira de formação
- Figura 12 – Faixa etária no Brasil
- Figura 13 – Situação do Brasil no cenário mundial

Sumário

Introdução	1
1 – Temas e hipóteses	3
2 – Determinantes teóricos metodológicos	7
Capítulo 1 – História da regulação do ensino superior	19
1.1 – Antecedentes – da colônia à 1ª LDB.....	19
1.2 – As reformas na educação superior brasileira até 1968.....	29
1.2.1 – Reforma Benjamin Constant	30
1.2.2 – Reforma Epiácio Pessoa.....	32
1.2.3 – Reforma Rivadávia Corrêa	33
1.2.4 – Reforma Carlos Maximiliano	35
1.2.5 – Reforma João Luiz Alves	36
1.2.6 – Vargas e a reforma Francisco Campos.....	38
1.2.7 – A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).....	40
1.2.8 – A Lei da Reforma Universitária de 1968	47
Capítulo 2 – A regulação do ensino superior brasileiro pós-1968	53
2.1 – O ensino superior pós- 1968: o Conselho Federal de Educação, trajetória e consequências	53
2.2 – O ocaso do Conselho Federal de Educação	66
2.3 – O Conselho Nacional de Educação.....	72
2.4 – A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (II LDB) ou Lei Darcy Ribeiro, de 20 de dezembro de 1996.....	80
Capítulo 3 – A institucionalização da avaliação do ensino superior: expansão do sistema (1996 – 2009)	85
3.1 – O processo de avaliação em retrospectiva.....	85
3.2 – A avaliação como regulação do ensino superior	93
3.2.1 – O Exame Nacional de Cursos – Provão	95
3.2.2 – A avaliação <i>in loco</i> por comitês de especialistas.....	100
3.3 – A avaliação no centro das políticas de ensino superior	107
3.4 – O ENADE e o SINAES.....	111
3.5 – Provão versus ENADE, resultado de uma síntese?	116
3.6 – Panorama atual e perspectivas	130

Capítulo 4 – Avaliação e desafios das políticas de educação superior	135
4.1 – A expansão no centro da política	136
4.2 – A avaliação na perspectiva da expansão	138
4.3 – A fisionomia de um equívoco.....	142
4.4 – Avaliação e inclusão do setor privado	145
4.5 – A versão noturna da qualidade	155
4.6 – O diário dos estudantes	158
4.7 – Redes de expansão: uma exclusividade nacional	161
4.8 – O desenvolvimento da avaliação no ritmo privado	174
4.9 – O Setor privado e o jogo de interesses na arena decisória	183
4.10 – As políticas de educação superior: sufocadas pela avaliação.....	187
4.10.1 – A diversidade institucional como exemplo de limitação das políticas	188
4.10.2 – Universidades, centros universitários e faculdades	189
4.10.3 – Os dilemas da agenda: conteúdos e processo formador.....	194
4.10.4 – Avaliação e os interesses estratégicos em inovação	197
 Capítulo 5 – Conclusões	 207
Legislação Consultada.....	217
Constituição	217
Lei.....	217
Decreto.....	219
Parecer	221
Portaria e editais	222
 BIBLIOGRAFIA	 225
Anexo I – Legislação do ensino superior (extratos).....	245
Anexo II	266

Introdução

A expansão do ensino superior no Brasil saltou de 1.945.000 matrículas em 1998 para 5.954.000 em 2009. Desse volume de matrículas, 4.430.157 pertencem às instituições privadas.

Essa expansão, sancionada por um complexo e consistente sistema de avaliação por parte do MEC, é um signifiante com diversos significados. De um lado, é apontada com certa desconfiança por parcelas da opinião pública. Algumas organizações profissionais associam explicitamente a expansão do ensino superior privado com a má formação. De outro, é vista como termômetro de mobilização de investimentos financeiros que tanto tem atraído capitais internos e externos. Nessa vertente, também é combatida por diversos setores da opinião pública para os quais educação e negócio não combinam. De nenhum lado, no entanto, ela foi vista ou analisada como fator essencial ao desenvolvimento ou à sustentação intelectual, econômica e social da nação.

É justo admitir que a expansão do ensino superior seja responsável pela ampliação de lacunas no desenvolvimento do país? Será esse o nosso problema?

No Brasil, a não universalidade do acesso ao ensino superior é o problema a ser enfrentado. Temos ainda menos de 16% da população de 18 a 24 anos matriculada em cursos superiores. Perdemos para o Paraguai (18%) e para a Argentina (48%), estamos muito atrás de Portugal (50%) e mais ainda da Coreia (78%).

Configura-se, assim, uma situação aparentemente paradoxal, além de injusta, com baixo índice de cobertura educacional da população em um setor tão criticado pelo ritmo acelerado de sua expansão!

Sabe-se que a demanda por ensino superior pode chegar aos 20 milhões de brasileiros nos próximos 15 anos. Devemos esperar uma qualidade cada vez mais suspeita à medida que as matrículas crescem? Será a ignorância compulsória, dados o crescimento demográfico e a pressão pela universalização da cobertura?

Considerada a expectativa da demanda, as instituições de educação superior, em particular as de natureza privada, foram se adaptando à necessidade crescente de matrículas. Afinal das contas, a existência de alunos é a principal razão de uma instituição formadora. O problema, no entanto, é os alunos não representarem apenas matrículas.

A partir do processo de transformação da matrícula em aluno, as instituições se diferenciam em relação à expansão. Muitas utilizam o processo de avaliação como forma exclusiva de alcance de seu principal indicador, o número de alunos matriculados, em detrimento de outras ações de maior atenção à sociedade.

É como se o êxito da formação pudesse ser medido pelo número de ingressantes e não pela qualidade dos egressos e de seus próprios êxitos.

Em que pese o trabalho que o Ministério da Educação vem desenvolvendo nessa direção, resta a sensação de vazio, que as mais de quatro milhões de matrículas da parcela privada da oferta de educação superior refletem, em relação às políticas de desenvolvimento econômico, de saúde, de segurança, de cultura, de infraestrutura e de educação. Nesse contexto, a avaliação é apresentada como um instrumento mínimo ofertado pelo Estado para proteger a sociedade de uma expansão indesejada.

Seriam bem-vindas outras políticas públicas que estimulassem o setor e que envolvessem as instituições de ensino superior, privadas e públicas, em novos compromissos com a sociedade em relação aos seus resultados. Tanto a formação de recursos humanos qualificados e destinados às áreas estratégicas e prioritárias ao desenvolvimento, quanto à organização de pesquisa e produção de conhecimento, capazes de agregarem relevante significado ao desenvolvimento econômico, são dimensões que devem estar vinculadas à expansão. Com efeito, alcançamos a 13ª posição no *ranking* mundial de produção científica e a 11ª no registro de patentes. A participação das instituições privadas nesse esforço não passa de 3%.

A avaliação regulatória do ensino superior, que por si só faz muito pelo país, poderia apoiar outros setores e estimular as instituições a rever seus conteúdos curriculares, sua gestão do conhecimento, suas estratégias formadoras e de interação com a sociedade. Esse esforço seria de grande utilidade, especialmente nesses tempos, em que o dinamismo da economia depende de inovação e, portanto, de conhecimento.

A dimensão do sistema de ensino superior brasileiro não pode ser avaliada apenas por número de matrículas, se quisermos associá-la a uma dada orientação e velocidade requeridas pelo desenvolvimento nacional.

Se soubéssemos ou pudéssemos eleger as áreas prioritárias de formação no Brasil, deixaríamos de nos inquietar pela sensação súbita de falta engenheiros, quando apenas 25% dos diplomados atuam na profissão. Passaríamos a debater currículos e conteúdos de formação

associados aos diagnósticos de empregabilidade e de competitividade. Na pesquisa, seria, também, fundamental identificar áreas e temas de interesse futuro da nação. Faria bem às instituições de ensino e pesquisa essa associação com as metas de interesse do país. No entanto, ainda não sabemos quantos engenheiros, químicos, físicos, sociólogos ou médicos serão necessários. Nem conhecemos seus perfis, suas competências ou quem precisará delas.

Felizmente, o ensino superior continua em expansão. Mesmo sem sabermos, para o Brasil do futuro, qual é a importância de cada uma das áreas – e de seus currículos – que abrigam quase seis milhões de matrículas no ensino superior. Elas seguem como oferta espontânea de instituições públicas e privadas.

A pesquisa acadêmica, por sua vez, segue em seu crescente fértil, comemorando, a cada ano, elevados níveis de excelência e volume. Continuamos, também, a investir crescentemente em ciência e tecnologia, ainda que sem sabermos o papel de cada instituto ou laboratório nacional ou de cada grupo de pesquisa, seus temas e seus equipamentos no cenário de desenvolvimento econômico do país para os próximos 10 ou 20 anos.

1 – Temas e hipóteses

O objetivo do presente trabalho é analisar a evolução e o desenvolvimento do ensino superior no Brasil, considerando o marco da Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tendo como eixo o processo de avaliação.

O processo atual de avaliação se apoia nas ações do Ministério da Educação para o ensino superior, pós-LDB (Lei n.º 9.394/96)¹ que, no início de 1997, trouxe ao processo de expansão regras claras e acessíveis de forma a reprimir quesitos prévios ou análises subjetivas patrocinadas por agentes do Estado ou dos órgãos colegiados a ele associados, como o Conselho Nacional de Educação.

Quando da regulamentação da LDB, normas educacionais (portarias ministeriais e decretos) definiram os procedimentos e o formato que a expansão da educação superior teria. Isso representou a substituição do modelo burocrático de supervisão e regulação do ensino superior por um processo de supervisão baseado na avaliação de mérito.

¹ Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, 2ª Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, dispõe sobre as diretrizes da educação nacional.

Todo esse trabalho de supervisão e regulação teve como pano de fundo a avaliação organizada e aplicada por especialistas, escolhidos segundo critérios baseados na qualificação da instituição, do curso ou do programa que o indicava ao processo de escolha ou em seus próprios méritos, como titulação, experiência e notoriedade em temas relativos ao ensino superior.

Esses especialistas, escolhidos em processo público de indicação, receberam mandatos claros e regras explícitas de trabalho. Em primeiro lugar, desenvolveram ou organizaram junto à comunidade científica e de docentes padrões de qualidade aos quais deveriam ser submetidos os cursos de ensino superior. Esse trabalho resultou em uma série de documentos e instrumentos de avaliação a serem aplicados em visitas *in loco*, todos disponíveis pela rede do MEC.

Em seguida, receberam orientações e normas (portarias e decretos) sob as quais se daria o processo de avaliação em suas diferentes frentes de associação à supervisão: autorização prévia de cursos e credenciamento de instituições; recredenciamento de instituições e reconhecimento periódico de cursos; organização e preparação do Exame Nacional de Cursos (ENC); análise das condições de oferta de cursos e instituições, cujos resultados deveriam se articular com os do ENC para imediata aplicação de normas de regulação; desenvolvimento e atualização dos currículos de cursos superiores, por meio do processo de criação das Diretrizes Curriculares Nacionais. Além dessas ações, os comitês de especialistas constituíam-se também em fórum de discussão e debates acerca de políticas de educação superior, nos quais eram discutidas formas de diversidade do sistema, sua articulação (público-privadas) e os impactos e consequências do modelo de avaliação/supervisão instalado.

Fato é que, cada vez mais, o processo de avaliação sancionava uma crescente expansão, até então limitada aos “cartórios” do Conselho Federal de Educação com a participação burocrática do MEC. O processo de avaliação, assim, levou a uma intensa expansão, especialmente de faculdades e cursos e a regras que criariam novas formas de gestão da autonomia por universidades com a criação dos Centros Universitários, instituições com autonomia de expansão limitada e sem obrigação de criar pesquisa institucional.

Essa rápida introdução esclarece que o nosso trabalho considerará as políticas ou ações de ensino superior desenvolvidas pelo MEC, pós-LDB, e suas consequências frente a atual conformação do ensino superior no Brasil.

No que diz respeito a situação atual do ensino superior no Brasil, dois aspectos serão considerados: a expressão quantitativa e sua distribuição institucional e as estratégias de formação quanto à organização de currículos, conteúdos e desenvolvimento institucional.

Nesse sentido, alguns aspectos serão considerados como forma de definir a articulação e o resultado desse trabalho.

A pressão de empresários do setor, e mesmo agentes do setor público, sobre o MEC pela expansão era relevante. Essa pressão outrora se dava fortemente junto ao então Conselho Federal de Educação (CFE), que a abrigava até mesmo em relação aos procedimentos e encaminhamentos e deixava ao MEC apenas a homologação final. Com a extinção do CFE, a criação do Conselho Nacional de Educação e a promulgação da nova LDB, toda a supervisão passou para a execução do MEC, cabendo ao CNE análise posterior e deliberação de todos os processos, que voltariam ao MEC para homologação do ministro e publicação.

Havia, em 1997, cerca de 300 processos parados de faculdades já credenciadas que desejavam se transformar em universidades. Essa solicitação se justificava, em 100% dos casos, pelo acesso à autonomia universitária em expandir cursos e programas sem prévia autorização do Ministério da Educação. Era o caso, também, de mais de 2.000 solicitações em protocolo de credenciamento de novas faculdades e milhares de novos cursos.

A necessidade de haver regras amplas e transparentes de ordenamento do processo de expansão surgiu no debate de uma política baseada em conteúdos e projetos de interesse nacional. Foram iniciadas, portanto, articulações com outros ministérios para que políticas de formação pudessem ser debatidas sob a perspectiva das políticas econômicas e sociais setoriais. Esse debate, porém, não prosseguiu. O processo era complexo e a desarticulação entre os ministérios muito grande.

O projeto de avaliação foi adiante sob a forma de uma espécie de política de ensino superior destinada exclusivamente às instituições. A população recebeu com muito entusiasmo a avaliação, que foi comparada a um controle de qualidade ao consumidor.

Essa consideração permitia que a pressão fosse ordenada e a expansão tivesse início. A classe média brasileira respondeu lotando as instituições e transformando a expansão, em sua fase inicial (1997-2003), num dos mais atrativos negócios empresariais.

Esse processo, baseado em avaliação, acabou por definir condições mínimas de qualidade de oferta aos cursos e às instituições. Essas, por sua vez, acabaram por legitimar sua

expansão nesse mesmo processo e, a partir dele, geralmente fixadas nos mínimos exigidos, iniciaram uma competição por novos alunos.

Como a avaliação em seus mecanismos e instrumentos acabava por igualar as instituições nas suficiências alcançadas, o que as diferenciava no processo de expansão era o preço das mensalidades. Sendo a escala de crescimento um fator importante e sancionada pela avaliação, esta acabou por propiciar uma fase de ensino massificado no país, afastando, cada vez mais, as elites desse processo. As elites teriam oportunidades em instituições, também submetidas aos mesmos processos de avaliação, que ampliariam suas condições de oferta para além dos mínimos, ou seja para além do solicitado pelos instrumento de avaliação, cobrando mensalidades bem maiores que a média nacional. Instituições desse tipo eram, e ainda são, exceções.

Do ponto de vista do processo de avaliação, nossa afirmação é que sua generalidade ou atenção às condições mínimas de ensino acabou por tornar esse processo útil apenas ao controle de qualidade e, em decorrência, às finalidades das instituições em obter salvo conduto para sua expansão. Do ponto de vista social, a avaliação foi se assentando como um recurso do Estado à disposição da defesa do estudante e pelo qual as instituições deviam passar para obter suas licenças. Do ponto de vista mais geral, ou das outras finalidades do ensino superior relacionadas especialmente ao desempenho de seus egressos, a avaliação pouco serviu. Por outro lado, a classe média demonstrou que suas expectativas em relação ao ensino superior se baseavam no diploma e não na assimilação profissional da área de estudo escolhida. Isso quer dizer que o atual processo de avaliação/supervisão, vinculado a condições conservadoras de organização do ensino, acaba sendo adequado às próprias expectativas da população que exercia demanda por ensino superior.

Dessa forma, as ações do Estado não estimularam a criação de um ensino superior privado diverso, adequado à formação das elites profissionais, técnicas e científicas do país. Pelo contrário, resultou em um apoio indireto ao ensino de massa de baixa capacidade formativa para enfrentar desafios contemporâneos da economia, como a inovação.

Como consequência, ao longo do tempo, ocorreu uma concentração gradual de matrículas por instituição, especialmente naquelas que conseguiram, em função da escala de matrículas, atender a padrões mínimos de qualidade e cobrar mensalidades cada vez mais baixas. Pode-se notar, nos censos educacionais mais recentes, a queda das matrículas *vis-à-vis* o crescimento de algumas instituições. Hoje, esse fenômeno já pode ser identificado mais

intensamente por redes de instituições, com muitas delas abrindo o capital a investidores financeiros.

Ao organizar as políticas quase que exclusivamente para esse tipo de avaliação supervisora ou regulatória, o Estado brasileiro acabou por reduzir o espaço de atuação do ensino superior privado para temas considerados estratégicos ao desenvolvimento nacional.

Por fim, nosso trabalho será demonstrar os limites das políticas de educação superior no Brasil, incentivadas, desde o marco legal, por normas e procedimentos que regem o processo de avaliação no país.

Analisaremos, também, os limites das ações em relação à diversidade do sistema, à interação das instituições privadas com instituições públicas, da relação entre sistemas de ensino (federal, estadual e municipal), os esforços em relação à atualização curricular e a articulação setorial ou entre as ações do MEC e as políticas de ciência, tecnologia e inovação e de desenvolvimento produtivo.

Dessa forma, pretendemos demonstrar o papel do sistema de avaliação de ensino superior, da LDB até a criação da Lei do SINAES, na atual configuração do setor privado e nos limites de sua inserção em políticas ou, especificamente, nos processos de inovação relacionados à economia brasileira.

2 – Determinantes teóricos metodológicos

O presente item tem por objetivo apresentar, de forma sucinta, aspectos teórico-metodológicos referentes à análise das políticas públicas. Os aspectos referentes à avaliação são, no caso, os mais pertinentes ao processo de investigação a ser desenvolvido, que trata da trajetória do desenvolvimento do ensino superior no Brasil, especialmente quanto a sua composição e abrangência em relação ao conjunto de consequências que enseja à sociedade.

Desde o final dos anos 70, no campo das políticas públicas, tem havido um crescente interesse pelos processos de implantação das *policies*. Esse deslocamento ocorreu, em parte, em função do posicionamento de teóricos americanos que, sob o impacto do fracasso das políticas compensatórias elaboradas pelos governos Kennedy e Johnson, nos anos 60, foram redefinindo o paradigma das *Public Policies*.

Diante do desafio de explicar o fracasso das políticas elaboradas pelo governo americano, a despeito do volume de recursos alocados e da capacidade técnica mobilizada, os estudiosos puseram em xeque algumas premissas da visão dominante na época. Dois aspectos merecem destaque na crítica à visão tradicional. Em primeiro lugar, os estudos demonstraram que o ciclo de uma *policy* corresponde a um processo que vai da elaboração até a fase de implementação, não se reduzindo, portanto, a dois momentos apenas. Um segundo aspecto foi o questionamento da visão racionalista, segundo a qual existe um ator racional dotado de uma capacidade de escolher sempre a melhor alternativa. O pressuposto da racionalidade absoluta e do ator racional, maximizador da sua escala de preferências, foi criticado pelo trabalho de H. Simon (1978)², em que foi demonstrada a inconsistência dos pressupostos do modelo do ator racional. A alternativa elaborada por Simon foi a de substituir a noção de racionalidade absoluta pela de racionalidade limitada. Os atores – indivíduos e organizações – tomam decisões em ambientes com grande incerteza, com informações limitadas; por isso, a lógica da decisão de políticas é a de escolher a alternativa satisfatória.

Diante do descompasso reiterado entre os objetivos das políticas e os seus resultados, esse deslocamento teórico fez com que o estudo de uma *policy* passasse a significar a reconstrução de suas diversas fases. Esta passou a ser definida como uma rede de decisões num espaço temporal que não se esgota na fase de elaboração, mas se estende ao momento da implantação das diretrizes de uma determinada *policy* (Dente, 1989)³.

O parâmetro metodológico central se insere no âmbito da Teoria das Políticas Públicas, seguindo o roteiro teórico disponível para a análise do processo de elaboração, desenvolvimento e implementação das políticas referentes ao setor de educação superior, privilegiando a dinâmica política (*politics*), os processos decisórios, a identificação dos clientes e o nível de efetividade de determinadas políticas.

Como bem sintetiza Tápia⁴,

² SIMON, H. "Rationality as a process and as a product of thought". In: *American Economic Review*. Vol. 68, pp. 01-15, 1978.

³ DENTE, Bruno. "Politics and policies in Italy". In: REGINI, Marino e Peter Lange (eds.) *State, Markets and Social Regulations: New Perspectives on Italy*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1989. Ver também DENTE, Bruno. *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*. Rimini, Maggioli, 1989.

⁴ TÁPIA, Jorge L. B. *A trajetória da política de informática brasileira (1977-1991) e instituições estratégicas*, Campinas, Mimeo tese de doutorado, UNICAMP, 1993.

A necessária reconstrução histórica dos principais momentos e decisões das políticas se movem, por sua vez, em dois grandes planos analíticos. De um lado, a organização do arranjo institucional, natureza, instrumentos e articulações dentro do sistema decisório estatal. De outro, as interações entre os agentes públicos e privados, que se dão em vários contextos inter-organizacionais estruturados segundo regras, sejam essas arenas localizadas no Executivo, Legislativo, no mercado.

A dinâmica de interação dos atores relevantes nos processos decisórios; a determinação das coalizões de interesse no processo de gestação, implantação, e transformação das políticas; o processo de constituição e transformação das alianças políticas; as modalidades de articulação de interesses dentro do aparelho de estado e no âmbito da comunidade acadêmica e de mantenedores; a expectativa estratégica de outros grupos organizados em relação à efetividade das políticas; as formas como os vários atores agem no sentido de interferir no processo e nas decisões de uma determinada política pública. Essas são, dentre outras, questões levantadas no sentido de examinar o processo de elaboração e implementação da política de educação superior, identificando os elementos políticos-institucionais que a influenciaram e que estavam em um contexto de intervenção estatal, objetivos, instrumentos e distribuição de custos e benefícios (Draibe, 1989). Cabe, ainda, frisar que a intervenção estatal se dá num campo delimitado, composto por vários espaços onde ocorrem interações estruturadas, nas quais os diversos atores se movem, buscando articular e construir suportes para suas propostas, segundo regras de acesso e um sistema hierarquizado de decisões. Esse se estrutura por meio de uma série de filtros, que distribuem, de maneira desigual, as chances de acesso dos vários interesses que se instalam em torno dos locais de decisão. Note-se, também, que as políticas públicas, as estruturas burocráticas e os interesses da sociedade a elas vinculados resultam de determinações mais gerais e complexas, nas quais a dinâmica específica de uma determinada política pública se insere (Draibe, 1989)⁵.

Outra vertente que contribuiu para aumentar a capacidade explicativa dos processos concretos de elaboração e implementação de políticas é a chamada perspectiva institucionalista

⁵ DRAIBE, Sônia. “O welfare state no Brasil, características e perspectivas”. In: *Cadernos de Pesquisa*. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1989. Ver também Draibe, Sônia “Una Perspectiva del desarrollo social en Brasil”. In: GURRIERI, Adolfo (org). *Los años noventa: Desarrollo com equidad?* Costa Rica: Flacso, 1990 pp. 217/256. e DRAIBE, Sônia e Liana Aureliano. “As especificidades do Welfare State brasileiro”. In: MPAS (org) *Reflexões sobre a natureza do bem estar brasileiro*. Brasília, CEPAL/MPAS, 1989. pp. 85/178.

ou neo-institucionalista (Olsen, 1989)⁶. Essas análises chamaram a atenção para a importância dos diversos contextos interorganizacionais na compreensão dos processos de elaboração e implementação de políticas públicas, assim como para o exame das razões de êxito ou fracasso delas. Do ponto de vista estritamente de elaboração e implementação das *policies*, esses estudos têm lançado mão do conceito de *network* de atores para a análise das políticas governamentais.

Nessa perspectiva, como observa Lemhbruch⁷, o quadro institucional e organizacional passa a ser entendido não só como o conjunto de instituições políticas tradicionais, mas incorpora, também, todas as vinculações institucionais entre atores coletivos do setor público e do setor privado à chamada *policy network*.

A revalorização do contexto interorganizacional significa assumir como as estruturas e os processos político-administrativos influenciam e condicionam a implementação de determinados desenhos da política (Sharp, 1981)⁸. Trata-se de examinar o grau de condicionamento ou de adaptabilidade de determinadas condições e restrições de funcionamento, estruturas organizacionais e institucionais, dentro do aparelho governamental, ao processo de definição e implementação das políticas estatais. Do ponto de vista teórico, o desafio é explicitar as ligações entre estrutura institucional, processo político-administrativo e o conteúdo das políticas.

Dessa maneira, consideramos a hipótese de que há um condicionamento imposto pelas características organizacionais e institucionais, que delimitam o campo das alternativas à disposição dos atores e fazem probabilisticamente certos resultados mais prováveis que outros.

Em outras palavras, determinadas estruturas organizacionais são mais adaptadas a desenhos específicos de política e exercem, nesse sentido, um papel de forte condicionamento. Por exemplo, um sistema institucional fortemente hierarquizado, burocratizado, rígido, dotado de baixa coordenação, é inadequado para a elaboração e implementação das políticas de inovação que exigem flexibilidade, agilidade, execução descentralizada e direção coordenada.

Do mesmo modo, o estudo de um sistema institucional deve ser capaz de identificar as potencialidades e os entraves para que o desenho de uma nova estratégia incorpore a dimensão político-administrativa como uma dimensão interna às *policies* a serem concebidas e implantadas.

⁶ OLSEN, J. "Scienza politica e teoria dell'organizzazione: Se possibili convergenze". In: Riv Italiana di Scienza politica, XIX, n.º 21, 1989.

⁷ LEHMBRUTCH, G. *Governments néo-conservateurs et politiques néo-liberales*. CENAT Grenoble, 1988. (Mimeo).

⁸ SHARP, F. *Games Real Actors Play - Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press, 1997.

É claro que tais aspectos não são exclusivos para a análise ou estratégia de implantação de uma política. A nosso ver, há necessidade de integrar esses aspectos ditos formais, ligados às dimensões organizacionais e institucionais, aos diagnósticos de caráter político-institucional da sociedade, ou das condições estruturais econômicas etc. Essa integração é especialmente necessária aos diagnósticos de novas políticas educacionais que reorientem as ações do sistema de avaliação do ensino superior visando à adequá-lo a uma estratégia nacional, não restrita setorialmente.

Outro elemento referencial relevante se relaciona à organização de *network policy*, ou seja, das formas específicas que assumem as relações entre um conjunto de atores interessados numa mesma área de *policy*. Como se sabe, essa rede de interesses se constitui e se transforma no tempo, seja pela entrada de novos atores, seja pela modificação de interesses e valores daqueles que já fazem parte dela, ficando, assim, sujeita a mudanças nas alianças políticas, no peso relativo dos vários blocos de interesses e no grau de coesão interna. Justamente a natureza e a dinâmica interna das *networks* são variáveis importantes para entender como a *politics* condiciona o processo de formulação e implementação de uma dada *policy* e sua trajetória possível. Essas redes de interesses, segundo Hecló⁹, abrangem segmentos específicos da burocracia pública, grupos de interesse, especialistas e intermediários de diversos tipos, que conformam uma jurisdição decisória fechada e relativamente autônoma em relação à coordenação central do governo.

A gestão de políticas públicas, quando estudada, é especialmente considerada em relação às diversas interações sociais e políticas que envolvem a tomada de decisão e sua prática institucionalizada.

A dinâmica decisória deve ser analisada de forma a permitir a percepção da dinâmica da política pública, especialmente quanto ao conjunto de interações sociais que conduz ao processo decisório.

Vários autores trataram desse tema, o que possibilitou identificar os dilemas daqueles que analisam o processo decisório, especialmente em relação às reduções que envolvem a análise das variáveis mais importantes em ordem de prioridade ou interesse.

⁹ HECLÓ, H. "Issue Networks and the executive establishment in king". In: KING, A (Ed) *The new american political system*. Washington DC: American Enterprise Institute, 1978. Ver também HECLÓ, H. *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven: Yale. University Press, 1974.

As políticas públicas, vistas como processo, não dependem apenas das trajetórias das instituições responsáveis, sendo afetadas também por outras dinâmicas. Isso fica claro nas diversas possibilidades ou construções teóricas para sua análise, descritas acima.

O conhecido modelo heurístico de Jones¹⁰ indica que uma política pública é iniciada com uma agenda, que, obviamente, deve abordar um problema ou uma necessidade atual ou futura. Essa fase, embora inicial, já identifica a arena e convoca seus atores para o jogo político. Nesse processo, começam a ser construídos consensos e identificados os conflitos inerentes à montagem da agenda pelos atores pertinentes.

É de se destacar que a fase da agenda é também a fase da legitimidade social das autoridades institucionais legítimas para ordenar um debate público acerca dos problemas ou dos temas que serão a ela incorporados. A construção de uma agenda depende, assim, da legitimidade da autoridade em expor o problema ou tema. Depende, também, da obtenção do consenso sobre a viabilidade, do ponto de vista da política, em se considerar o problema como um problema de fato. Aí, então, diversos atores serão mobilizados, e a arena já estará praticamente descrita, embora não definida. Essa fase inicia a articulação entre o que está ocorrendo, o problema, e o que poderia ocorrer em relação às expectativas (conflitantes) dos diversos atores. Nessa circunstância, destacam-se os atores que mobilizam o processo em relação às ações ligadas à identificação de outros atores para dar forma à arena.

Esse processo é seguido pela fase de formulação e tomada de decisões. A capacidade dos *policy makers* de definir e compreender as diversas dimensões do problema, especialmente suas relações com outros processos de tomada de decisão ou das arenas convergentes que os abrigam, depende também de outras condições de pressão relacionadas ao tempo político da decisão e ao acesso às informações pertinentes ou que ampliam e a explicação e as consequências do processo decisório.

A formulação é, assim, a capacidade de encaminhamento da agenda ou do tratamento dos problemas lá colocados de forma a conduzi-los para uma ou diversas soluções. Nessa fase, todos os recursos em relação ao problema são acionados ou tratados de modo que seja possível tomar uma decisão. Assim, tanto as informações técnicas abrangentes de sustentação, como a localização dos conflitos e a construção – ou não – de consensos (o que for melhor para a política

¹⁰ Jones (1992) usou uma abordagem de Monte Carlo para aleatoriamente gerar um grande conjunto de programações viáveis para então selecionar a de melhor desempenho.

pública e para seus instituidores), propaganda, persuasão, alianças e outras ações e estratégias que a ele digam respeito são de fundamental importância. Dessa forma, o problema ou tema segue em processo de legitimação, ou seja, passa a ser algo reconhecidamente capaz de gerar as soluções indicadas com a legitimidade social adequada pelos atores da arena decisória.

A implementação depende de todo o processo de clareza e legitimidade que o problema impõe. Implementar as decisões pode ser um novo problema, caso não tenha havido um processo adequado, ou mesmo algumas fases, de construção de política pública. A decisão, ao ser tomada, deve atribuir à realidade a representação social e legítima, no peso de atuação de cada ator (indivíduo ou grupo), da solução ou do seu encaminhamento em relação ao problema.

Quase sempre, a implementação está associada à colocação de novas dimensões do problema que não foram considerados na elaboração da agenda. Pode ocorrer também que as ações que envolvem o início do processo identifiquem a necessidade de corrigir contradições contidas no processo de transformação dos problemas em soluções. É uma fase, de fato, delicada. Nela podem estar contidos fracassos associados à ausência ou precariedade de rotinas ou mesmo à inexistência de órgãos específicos capazes de administrar um determinado conjunto de ações. Nesse caso, nos referimos as rotinas e ações dos agentes públicos que programam a política e o público-alvo. A implementação é a fase decisiva de uma política pública, mesmo que defina a distância entre os objetivos esperados dos que foram alcançados.

Para nós, no entanto, a avaliação das políticas públicas é a parte mais relevante. Não que as outras fases do processo sejam irrelevantes, mas, antes pela sua capacidade de manter ativa a agenda no caso de ausência de efetividade da implementação. Outro motivo importante está no fato da avaliação apoiar o entendimento dos erros ou os problemas mal administrados nas diversas fases de construção de uma política pública e poder aperfeiçoá-las.

Um dos problemas da fase de avaliação é, justamente, a independência dos avaliadores em relação à objetividade das referências ou dos indicadores admitidos como de êxito ou de fracasso de uma política pública. Isso porque as percepções dos avaliadores, suas visões, formações e seus valores ajudam a delimitar um quadro de referência dificilmente compartilhado. Ao verificar os efeitos das ações governamentais, grupos distintos de avaliadores podem produzir visões diferentes e não consensuais entre si. O que se está medindo ou avaliando são efeitos reais, sociais de uma ação governamental. É possível no âmbito do próprio público-alvo da política, haver divergências sobre isso.

Os avaliadores se posicionam, em seu papel pós-implementação da decisão, como novos atores da arena que abrigou os atores do processo decisório e sua dinâmica. Trata-se, no entanto, de uma fase independente do processo da política pública que pode reacender o papel dos atores em função da publicidade e da visão de seus resultados passada à sociedade. Tais resultados podem ter sido manipulados pelos atores nas diferentes fases do processo da política pública. Motivos externos à arena e ao ambiente de implementação da política podem, também, causar impactos dúbios quando do processo de avaliação.

De qualquer forma, a avaliação como integrante substantivo da política pública também será avaliada pelo procedimento de análise de política que inclui a avaliação como mais determinante.

A análise da evasão do ensino superior pode estimular certos atores a alterar suas práticas educacionais ou, simplesmente, alertar para a necessidade de ampliação da matrícula para que a evasão de 40% dos estudantes seja prevista e compensada. Outra possível consequência é a pressão para que surjam novas políticas que retenham os alunos de fora para dentro, ou pelo incentivo financeiro aos estudos, ou por ampliação da relevância econômica e normativa do diploma. De qualquer forma, a arena demanda novos atores ou novas agendas que ampliem ou reformulem a crença dos diferentes atores ou *stakeholders*. Dessa forma, as etapas da política pública de educação superior foram acrescidas de nova fase pós-avaliação. Esse ordenamento é útil para a análise do processo de políticas públicas, especialmente porque é possível que novos entendimentos e subsídios aos processos de avaliação surjam dessa análise.

Arrows (1970)¹¹ propõe uma análise da chamada “Escolha Racional” calcada na visão do agente decisório governamental como capaz de maximizar o bem-estar social, considerando o conjunto de preferências individuais. Dessa forma, a decisão seria resultado da visão racional ou “benevolente” do governo, que deveria intervir quando da falência das soluções geradas pelo mercado em determinado campo ou setor.

Nesse caso, a principal crítica se estabelece nos fatos da fragilidade do próprio mercado em garantir as demandas sociais geradas ou estimuladas pelas decisões racionais do Estado/governos. A própria administração pública pode, em certos casos, concorrer com o interesse social, a depender da maximização de suas utilidades. Subjacente a esse processo,

¹¹ ARROWS, K. *Social choice and individual values*. Yale University Press, 1970.

ocorre, também, a fragilidade da questão custo/benefício, quando não se tem clareza dos custos envolvidos.

Esse seria um processo decisório inadequado se aplicado às políticas de educação superior, já que o conjunto das preferências individuais não seria capaz de motivar ou definir o processo decisório.

Tullock e Buchanan¹² propõem um modelo de escolha pública como modo de análise das políticas públicas e de seus processos decisórios. Diferentemente do anterior, esse modelo parte dos princípios das divergências de interesses e heterogeneidade dos indivíduos “racionalistas”. Nesse modelo, o papel do processo decisório é o da construção política de interesses entre os indivíduos ou grupos de interesses e das organizações, localizando interesses comuns de indivíduos com os próprios interesses das organizações, que não se confundem com indivíduos. Assim se constroem, por exemplo, políticas que ampliem o controle social sobre instituições de ensino como forma de amplificar a qualidade da administração pública e das burocracias e o interesse nacional da medida.

Esse modelo admite ao processo decisório uma série de dependências ou de associações entre o ambiente institucional - e a caracterização do regime político do governo - e o ambiente ou arena decisória e seus diversos atores, especialmente em relação ao grau de convergência de interesses e das oportunidades manifestadas pelas organizações responsáveis por definir estratégias e o padrão de êxito entre os gestores.

Assim, os mecanismos de gestão ou de supervisão do ensino superior precisam ser capazes de propiciar aos agentes – mantenedores de instituições de ensino superior – o êxito em sua oferta educacional em termos de credibilidade e satisfação da sociedade e, assim, reforçar seu espaço de influência e construção de bases de representantes que participem da construção do processo decisório. Estes, por sua vez, irão definir e mensurar seus ganhos de interesse político institucional e administrativo na relação de apoio, ou da convergência de interesses, a esses agentes.

Esse movimento depende de interesses divergentes e da (expectativa ou condições de contorno) construção de sua convergência.

A perspectiva neoinstitucionalista de escolha racional considera os “custos políticos” associados às dificuldades de estabelecer padrões de cooperação entre os atores.

¹² TULLOCK, G. e Buchanan. *The politics of bureaucracy*. Washington: Public Affairs Press, 1986.

De acordo com Thelen e Steinmo,

Nesta linha interpretativa, destaca-se a pesquisa de Skocpol (1985),¹³ que enfatiza a concepção de *bringing the State back in*, cujo cerne consiste em colocar o Estado no lugar central para compreensão do fazer político e da mudança social, e que, de certo modo, rompeu com alguns dos mais fechados pressupostos deterministas sociais das correntes pluralistas, estrutural-funcionalistas e neomarxistas. No entanto, vale ressaltar que essa perspectiva não substituiu as explicações baseadas em classes ou grupos pelo determinismo estatal. Enquanto algumas teorias políticas buscam explicações baseadas em variáveis particulares – marxismo: classe; pluralismo: grupo de interesses – os históricos procuram focalizar suas análises na combinação e na interação entre inúmeras variáveis diferentes, a fim de refletir a complexidade das situações políticas reais. Todavia, cabe advertir que seu uso deve levar em consideração que um dos grandes atrativos e vigos dessa perspectiva reside na melhor combinação que permita atingir o equilíbrio entre a necessária complexidade e a desejável parcimônia na interpretação do fenômeno político¹⁴.

No âmbito da análise neoinstitucionalista, fica considerado o esforço das instituições em determinar os atores relevantes associados ao processo decisório e que, dado que geram consequências aos interesses das instituições, forçosamente acabarão retroalimentando esse processo.

Fazendo um paralelo com Alston,¹⁵ o ordenamento de um processo regulatório, por intermédio de uma lei, destinado à educação superior por iniciativa do poder executivo, pode gerar um conflito de interesses entre os mantenedores das organizações de ensino superior e o Congresso Nacional, na medida em que este solicite aqueles que reordenem a regulação. A pressão eleitoral, gerada pela satisfação dos interesses das organizações, realizada junto ao Congresso, pode levar o Executivo a negociar alterações na regulação ou na legislação educacional em jogo, de forma a permitir ao próprio poder executivo evitar, para si, ou para os indivíduos, danos eleitorais adjacentes. Nesse processo, a hierarquização das preferências do executivo em relação aos itens da regulação pode dar espaço a outra conformação, de modo a permitir a construção de alternativas com Congresso. Nesse processo, ambos os indivíduos das instituições irão se articular para que possam, sem prejuízo do outro, ganhar. Mesmo que os ganhos afetem a forma solicitada pelos grupos de pressão, as instituições devem garantir, de uma

¹³ SKOCPOL, Theda. “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”. In: EVANS, Peter, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol (orgs). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. 1985, p. 3-37. Ver também SKOCPOL, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1994.

¹⁴ THELEN, K.; S. Steinmo. “Historical Institutionalism in Comparative Analysis”. In: STEINMO, S.; K. Thelen e F. Longstreth. *Structuring politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press. 1992, pp. 1-32, *apud* CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. *Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado*. Documento impresso, Campinas, Unicamp, Tese de Doutorado, 2011.

¹⁵ ALSTON, L. J., M. A. Melo, B. Mueller e C. Pereira. *Political Institutions Policy Making Process and Policy outcomes in Brazil*. ISNIE, 2004.

a outra, a continuidade dos benefícios que os acordos dispõem para ambas. Ao executivo, cabe continuar contando com votos e, ao Congresso, permanecer contando com a acessibilidade dada pelo executivo. Ambas as oportunidades mantêm o acesso, a identidade e a identificação dos focos de pressão e resistência aos diversos atores da arena.

Desse processo, inclusive do poder de veto de cada ator, surge uma nova hierarquização das ações decididas e de suas estruturas vinculadas.

Muito embora haja críticas quanto à capacidade da análise neoinstitucionalista que podem ser superadas pelas formas próprias de movimento do jogo político e dos elos entre os interesses dos atores, o papel da definição ou construção da agenda da política pública fica subordinado a esse movimento e perde, talvez, a dimensão adequada. Essa consequência provavelmente decorre do fato da presunção, do modelo, de autonomia dos indivíduos e organizações em relação às escolhas ou preferências fora do processo político. Ao considerar os atores da arena, esse modelo foca a dinâmica e não considera a trajetória e a relevância das visões e valores desses atores.

O reconhecimento dessas e de outras limitações, no entanto, serve precisamente para ajustar o modelo de forma a permitir que o papel dos atores – e sua expansão no âmbito da sociedade civil – e a construção das agendas possam integrar o processo da análise.

O neoinstitucionalismo histórico, tal como indicado por Taylor e Hall (2003)¹⁶, é uma dimensão da análise da política pública que pode colaborar com o entendimento da complexidade dos processos decisórios, incorporando aspectos econômicos, sociais e políticos (Flexor, G e Leite , SP, 2007).

Uma das características desse processo de análise é reintegrar princípios da teoria da escolha pública e da escolha racional. Na perspectiva do interesse econômico, recursos escassos causam disputas e conflitos que ampliam a rivalidade dos grupos que disputam espaço e pressão no processo decisório. Segundo autores como Thelen¹⁷ e Immergut¹⁸, o privilégio de atores em detrimento de outros será central na forma de definição do processo decisório. Nesse caso, as instituições que compõem o processo de tomada de decisão deverão atribuir valores diferentes aos atores de forma, digamos, compulsória, como atributo do processo. Dessa forma, há, por indução, uma repartição de poderes desiguais entre os grupos sociais. Alguns grupos terão – ou a

¹⁶ TAYLOR, P. e R. Hall. “As três versões do neo-institucionalismo”, In: *Lua Nova*, n.º 58, pp. 193-224, 2003.

¹⁷ THELEN, Kathleen. “Historical institutionalism in comparative politics”. In: *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 369-404, 1999.

¹⁸ IMMERGUT, E. Health politics. Interests and institutions in Western Europe. Cambridge: University Press, 1992.

eles caberá – papel desigual ao processo decisório. No caso da educação superior, por exemplo, um determinado contexto histórico, como o da ditadura militar, proporcionou reformas governamentais na educação, de forma a privilegiar certos grupos no processo decisório, grupos esses relacionados às universidades. Nesse caso, há um conflito de interesses e disputas de privilégios entre os setores público e privado. Mais tarde, com o processo de democratização, o desenvolvimento econômico e a ampliação do acesso da população à renda, os grupos privados, proprietários de universidades, serão privilegiados em detrimento de outros, como os mantenedores de faculdade. Esse contorno é dinâmico, e nosso exemplo poderia acrescentar os proprietários de redes de ensino que pressionam para obter diferenciação por parte do governo e, assim, consolidar seus privilégios em relação a outros. Esses poderão ser considerados novos *stakeholders* nas arenas decisórias, acirrando a disputa por recursos, principalmente institucionais e políticos. (Flexor, G e Leite , SP, 2007).

A dimensão do neoinstitucionalismo histórico abrange também a caracterização das instituições que gerem as políticas públicas como passíveis de serem influenciadas por sua própria trajetória histórico-institucional. Essa influência ou esse determinante faz com que haja uma interferência *ex-ante* nas opções de agenda e, mais, na própria valorização dos atores. Esse aspecto é interessante ao nosso trabalho.

Se considerarmos as definições das políticas de educação superior no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, particularmente na construção do processo de avaliação, poderemos observar, no trato institucional, cuidado exacerbado em manter universidades privadas em um ambiente protegido da regulação imediata. Todas as etapas e transições para que as universidades privadas cumprissem suas obrigações em relação aos indicadores fornecidos pela legislação foram prolongadas com direito a novos prorrogáveis tempos de adaptação. Já os benefícios legais decorrentes da organização como universidade foram a elas outorgadas de imediato. Por outro lado, esse grupo constitui poderosa influência quanto às alterações ou a novos dispositivos de regulação e às formas de o governo exigir seus cumprimentos (em parte, pela baixa efetividade, intermediada pela avaliação).

Capítulo 1 – História da regulação do ensino superior

O presente capítulo descreve a trajetória da regulação do ensino superior brasileiro no período de 1946 a 1968. Serão analisadas as formas como se deu a regulação e o tipo de avaliação ou de mecanismo público que influenciou o processo de expansão no período, assim como os conflitos e os consensos gerados e os avanços nessas práticas. Para acompanhar as discussões sobre a regulação no ensino superior que regeu sua expansão, é necessário esboçar uma breve história do surgimento e desenvolvimento desse nível de ensino no Brasil e destacar os momentos relevantes para as práticas que, mais tarde, seriam expressas em políticas explícitas de avaliação.

1.1 – Antecedentes – da colônia à 1ª LDB

A formação básica e o ensino técnico de línguas e ofícios foram iniciativas dos primeiros grupos jesuítas no sentido de ampliar o controle social sobre os povos da colônia brasileira. Chegaram mesmo a organizar uma espécie de faculdade de Filosofia espelhada nos processos acadêmicos das Universidades de Évora e Coimbra. Eram tentativas de criar a Universidade do Brasil desde o século XVII (Cartas - Padre Marçal Beliarte *apud* Mattos, 1985)¹⁹.

Como se sabe, o atentado contra o sistema educacional organizado, montado e mantido pelos jesuítas, foi praticamente desmontado pelo Marquês de Pombal. Tal iniciativa visava, entre outras coisas, ao controle da formação e, principalmente, à possibilidade de ascensão social da população “nativa”. A formação das elites deveria ser realizada de modo a fortalecer a metrópole, em Portugal. No mais, a formação deveria ser continuada somente para religiosos. O conjunto da população livre deveria aprender o ensino de utilidade (contas, escrita, leitura), ensinado pelos párocos ou pelas agremiações de ofício. O acesso ao ensino era vetado aos escravos, mesmo que seu senhor pagasse a conta. Em suas Cartas sobre a Educação da

¹⁹ Cartas- Padre Marçal Beliarte, Provincial dos Jesuítas no Brasil, In: LEITE, Serafim. *O Curso de Filosofia e Tentativas de Criar a Universidade do Brasil*. Rio de Janeiro, Verbum, 109pp., 1949, *apud* MATTOS, Pedro Lincoln Carneiro Leão. “As universidades e o governo federal: quadro histórico da política de supervisão e controle do governo sobre as universidades federais autárquicas”. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1983. In: *Ciência e Cultura*, vol. 37, n.º 7, pp.14-28. In: BORI, Carolina M. (org.). *Suplemento Universidade Brasileira: organização e problemas*. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 1985.

Mocidade, Pombal justifica o risco para a colônia de levar à escola os pobres, insinuando que os estudos deixariam os campos vazios, bem como os ofícios manuais extrativistas ou de roceiros e carregadores. As destruições das escolas levariam os filhos a ficarem nos seus ofícios ou atividades ao lado de seus pais. Além, é claro, do risco que correriam as elites ao ter que reconhecer estudos e até títulos aos nativos que debandassem das roças e dos serviços de baixa qualidade.

É bom destacar que as ações de Pombal acabaram por varrer também do solo da colônia a oferta do ensino superior às elites. Essas deveriam ir à metrópole e voltar como elite constituída e instruída no reino. Essa ação tão eficiente deixou atrás de si um amplo vazio de escolas de todos os níveis e, obviamente, todas as condições para que o ensino superior tivesse seu surgimento dificultado. No século XIX, os imperadores alimentaram essas circunstâncias por outros motivos, seja por ser um depositário de ideias liberais e transformadoras, seja por intransigência das ideologias positivistas. Assim, Pedro I e Pedro II acabaram por também não apoiar a criação de faculdades no Brasil, embora isso viesse a acontecer, muito lentamente, por outras circunstâncias a partir do início do século XIX. Como se vê, os governos brasileiros sempre estabeleceram uma postura bastante rígida com relação às políticas voltadas para o ensino superior. Nem mesmo a Constituição de 1824²⁰, que previa o ensino primário universal e gratuito e o direito a colégios e universidades foi respeitada pelos governos.

As primeiras escolas de ensino superior no Brasil foram criadas a partir de 1808, data da transferência da corte portuguesa, que fugia das forças de Napoleão Bonaparte, para a colônia. Foram criadas, naquele ano, as atuais Faculdades de Medicina das Universidades Federais da Bahia e do Rio de Janeiro, como escolas de Cirurgia e Anatomia em Salvador e de Anatomia e Cirurgia no Rio de Janeiro, assim como a Academia da Guarda Marinha também no Rio de Janeiro. Em 1810, foi criada a Academia Real Militar, depois denominada Escola Politécnica e atual Escola Nacional de Engenharia da UFRJ. Em 1814, foi criado o curso de Agricultura e, em 1816, a Real Academia de Pintura e Escultura²¹. Apenas em 1827, foram criados os cursos de Direito de São Paulo e, depois, o de Olinda.

²⁰ Constituição de 1824 (Tit. III Art. 179, itens 32, 33), Porto, Porto Editora, 2003.

²¹ Ver CUNHA, *A universidade temporã. O Ensino Superior – da Colônia à Era Vargas*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986 apud SAMPAIO, Helena. *Ensino Superior no Brasil, o setor privado*. São Paulo: Ed. Hucitec, FAPESP, 2000, p. 37.

É de se notar que, após a vinda da corte para o Brasil, vieram, também, expectativas do solo brasileiro de se transformar em metrópole. Assim, houve uma discreta valorização do ensino superior, especialmente para cumprir com o papel de formador das necessárias elites da monarquia. Entre esses novos valores locais, houve também certa tolerância com o desenvolvimento do ensino profissionalizante mínimo. Isso ocorreu de forma bastante discreta, já que as elites cultivavam um particular horror por atividades profissionais. O Estado, portanto, seguia com sua tutela remota de baixa intensidade as atividades do ensino superior.

Naquele período, o controle sobre o ensino superior era exercido diretamente pela coroa, em procedimento que remonta a Pombal e suas reformas. A diretoria das faculdades era, muitas vezes, exercida pelo próprio governador da província, e seus professores deveriam ser submetidos à “Real Mesa Censória de Lisboa”, instalada no Brasil.

Nem mesmo a independência política, em 1822, modificou o cenário de um crescimento muito lento das instituições de ensino superior. Não foi manifestado nenhum interesse especial em educação, nem na criação de universidades, por parte do poder público. Foi a Constituição da República de 1891 que possibilitou mudanças ao fornecer um novo marco legal para a expansão do ensino superior privado.

Essa prática continuou no I Império, quando foi iniciada a escolha de diretores de faculdades e escolas por lista tríplice de nomes indicados pelos docentes. Tais nomes, como vimos, eram escolhidos por critério de estrita confiança. A escolha cabia aos presidentes de província.

Até 1878, o ensino superior manteve-se sob o controle e a manutenção do Poder Central. A descentralização restritiva aos Estados viria pela Constituição de 1891, quase vinte e cinco anos mais tarde e pelo Decreto n.º 3.890, de 1901, conhecido como Código Epiácio Pessoa. Em 1891, ainda, Benjamin Constant, embalado pelo texto constitucional, criou o Conselho de Ensino Superior e o Pedagogium. Era uma tímida iniciativa de regulação do sistema, até então completamente à deriva, em relação à regulamentação de seu funcionamento. Essas ações relativas ao ensino superior, em especial as que se dirigiram às municipalidades, foram vítimas da baixa articulação dos órgãos oficiais. A regulação seguia centralizada e realizada no ato de sua criação, quando, além da detalhada revista dos docentes (lentes), eram também minuciosamente definidos conteúdos, disciplinas, locais de funcionamento e grades de horário! O centralismo seguia como regra geral do ordenamento do marco legal.

Entre 1889 e 1918, foram criadas cinquenta e seis novas instituições de ensino superior, a maioria delas privadas. Esse rápido crescimento contrastou com o período anterior. Anísio Teixeira lembrava que, até 1900, não existiam mais do que 24 escolas de ensino superior no país (Teixeira, 1969, *apud* Sampaio, 2000)²², todas públicas, e nenhuma universidade, apenas escolas isoladas e de caráter profissionalizante. Em 1930, existiam 133 instituições isoladas de ensino superior e, destas, 86 foram criadas na década de 1920. O número de estudantes não ultrapassava muito os 10.000. Portanto, eram instituições de pequeno porte.

Aqui, abrimos parênteses para caracterizar que a universidade foi “conceituada” na Nova LDB (Lei, n. 9.694/96) por características como indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão, por ter pesquisa institucionalizada e, conseqüentemente, um percentual de professores doutores em tempo integral. Por outro lado, a mesma LDB mantém os níveis de autonomia de expansão sem prévia autorização do Ministério da Educação, salvo casos específicos. Fechamos os parênteses.

Aliás, naquela época, o próprio conceito de universidade era muito mais administrativo do que referência de organização de ensino.

Aquele foi o período conhecido como “dos bacharéis”, e o ensino superior formava os profissionais do direito, da engenharia e da medicina em faculdades isoladas. O objetivo da criação dos cursos de direito era formar os bacharéis para que, como grupo, pudessem “(...) se constituir uma elite coesa, disciplinada e devota às razões do Estado, que se pusesse à frente dos negócios(...)”²³. A formação dos bacharéis em Coimbra já tinha assegurado bons frutos ao país; segundo José Murilo de Carvalho²⁴, um deles era a própria unidade do Brasil. A designação bacharelesca deixava claro que o modelo de instituição de ensino superior tendia para as classes médias altas e altas que optavam por uma formação artístico-cultural em detrimento de profissões técnicas. Era uma vertente do modelo napoleônico de separação entre aprendizado profissional e o desenvolvimento intelectual para as artes e a pesquisa. É importante observar que o ensino superior foi iniciado e desenvolvido no Brasil desvinculado de interesses de desenvolvimento da infraestrutura do país, de sua economia e de qualquer perspectiva de serviços à sociedade. Não havia nem a oferta, e muito menos a demanda estava incentivada a uma formação que atendesse interesses estratégicos da nação. Assim, os investimentos em educação superior foram sempre

²² Teixeira, Anísio. “O Ensino Superior no Brasil”, 1969. In: SAMPAIO, Helena. *Ensino Superior no Brasil, o setor privado*. São Paulo: Ed. Hucitec, FAPESP, 2000.

²³ ADORNO, Sérgio. *Os aprendizes do poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 236.

²⁴ CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Cia. das Letras, 1987.

mínimos em relação à sua capacidade de atendimento da demanda mais geral ou mesmo das elites.

É importante salientar como os marcos legais influenciaram a capacidade de expansão do sistema e também sua diferenciação ou como, muitas vezes, apenas regulamentaram o que já estava ocorrendo no ensino superior no país ou respondiam de forma retardada às reivindicações dos atores do sistema. Sampaio (2000) analisa todas essas situações com ênfase no setor privado. Este texto não vai ignorar essa importante divisão do sistema educacional brasileiro, mas dará ênfase à questão da regulamentação e da avaliação. Segundo Sampaio²⁵,

A Constituição da República, de 1891, descentralizou o ensino superior, que era exclusivo do poder central, delegando-o também para os governos estaduais, ao mesmo tempo em que permitiu a criação de instituições privadas. O efeito imediato dessas medidas foi a ampliação e a diferenciação do sistema de ensino superior.

Portanto, essa primeira legislação deu margem ao crescimento e diferenciação do sistema que deixava de ser apenas federal, restrito, público e centralizado e passava a ser também privado (confessional ou laico) e estadual, ou, nas palavras de Sampaio²⁶, “a alternativa confessional ao ensino público e laico e a alternativa laica das elites dos estados para fugir do controle do poder central”. Ilustra bem essa expansão a criação da universidade do Paraná, em 1912, por iniciativa de grupos de políticos e empresários locais. Nos anos 30, a elite cultural e empresarial de São Paulo criou o complexo Universidade de São Paulo (USP), uma das iniciativas mais bem sucedidas no campo educacional brasileiro²⁷. Para ilustrar o lado confessional, também temos o exemplo exitoso de criação dos cursos de engenharia civil, elétrica e mecânica, pela atual Universidade Mackenzie, de origem confessional presbiteriana, em 1896 (Sampaio, 2000).

O fato é que o início do século XX, recepcionado por um texto constitucional mais flexível, convivendo ainda com uma regulamentação restritiva, também marcou aspectos de desenvolvimento institucional pelo lado das instituições de ensino superior. O padrão de organização interna foi sendo alterado por atitudes institucionais vinculadas à crescente credibilidade da pesquisa e da prática científica. Essa credibilidade se associava lentamente, na visão dos próprios intelectuais, como fonte de progresso e crescimento da nação. Esse

²⁵ SAMPAIO, Helena. *Ensino Superior no Brasil, o setor privado*. São Paulo: Ed. Hucitec, FAPESP, 2000, p.37.

²⁶ SAMPAIO, 2000.

²⁷ Sobre a criação da USP e o projeto de formação de uma elite cultural e intelectual para dirigir o Estado, e, a médio prazo, a Nação, ver CARDOSO, Irene. *A Universidade da Comunhão Paulista*. São Paulo: Cortez e Editais anexados, 1982.

amadurecimento da comunidade científica brasileira dava lugar a uma nova expressão administrativa relativa às ideias de autonomia didática, administrativa e disciplinar. Tais ideias apareciam conjugadas à ideia de universidade no Brasil.

O Decreto n.º 8.659 de 1911²⁸ tratava exatamente disso: autonomia para as instituições de educação superior. Dava, assim, ampla margem para a organização de universidades no Brasil, que resultou, como citado, na criação da Universidade do Paraná, em 1912. Logo depois, em 1915, o Decreto n.º 11.530²⁹ retomou a restrição à autonomia e identificou possibilidades de criação de uma universidade na capital da República.

Em 1920, às vésperas da concessão de título de Doutor Honoris Causa ao Rei da Bélgica, que visitava o Brasil, foi criada, por fusão de três instituições existentes, a Universidade do Brasil (Decreto n.º 14.343, de 1920)³⁰. Isso ocorreu no embalo de certo cálculo político que considerava insuficiente a participação do poder central no processo de expansão do ensino superior. De fato, as instituições federais eram minoria diante das iniciativas de estados e de instituições religiosas e privadas em criar escolas de formação superior.

Deve-se apontar a defasagem de processos e técnicas administrativas dos órgãos públicos frente aos desafios da organização do ensino superior. Nesse ponto também assenta o desejo da autonomia das instituições de ensino superior – IES – e a resistência do estado em concedê-la. Revela-se, também, o ingresso de intelectuais e cientistas em questões acerca da organização e funcionamento do ensino superior no Brasil.

Já na década de 1920, havia um intenso debate intelectual liderado por educadores como Anísio Teixeira, Fernando Azevedo e Manuel Lourenço Filho, representantes da ideologia da Escola Nova. O centro do debate, que tinha vários projetos, era a escola pública, universal e gratuita. A universidade também foi uma grande bandeira do movimento que não poupou críticas ao sistema educacional brasileiro de ensino superior estruturado até o momento. O movimento dos educadores foi apoiado pela Associação Brasileira de Educação e pela Academia Brasileira de Ciência.

²⁸ Decreto n.º 8.659, de 5 de abril de 1911, “aprova a lei Organica do Ensino Superior e do Fundamental na Republica”. In: Diário Oficial da União, 1911, Secretaria de Informações do Senado Federal, Consulta Eletrônica.

²⁹ Decreto n.º 11.530, de 18 de março de 1915, “regulariza o Ensino Secundário e Superior na República, 1915, Brasília, Legislação Informatizada, Câmara dos Deputados.

³⁰ Decreto n.º 14.343, de 07 de setembro de 1920, institui a Universidade do Rio de Janeiro, 1920, Rio de Janeiro, In: *O estatuto da Universidade federal do Rio de Janeiro*, consulta ao Site da UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

Só existiam, antes de 1930, duas universidades, a do Paraná e a do Rio de Janeiro³¹, e elas eram meros agregados de faculdades isoladas. Apesar dessas bandeiras nunca terem desaparecido do ideário ideológico dos educadores brasileiros e terem reaparecido em outros momentos da vida nacional, o seu atendimento na reforma educacional seguinte foi bastante reduzido.

Em 1930, Getúlio Vargas criou o Ministério de Educação e Saúde e promoveu uma reforma educacional, a Reforma Francisco Campos. O ato presidencial foi contemporâneo aos debates e propostas do Congresso do Ensino Superior de 1927, os quais repercutiram muito e foram incorporados, promovendo o avanço no modelo do ensino superior brasileiro na nova fase da federação brasileira pós-revolução de 30.

Entretanto, os diálogos com os intelectuais empreendidos por Francisco Campos e Gustavo Capanema não foram capazes de absorver os ideais proclamados na década de 20, o que explica, em parte, um confronto que continuaria nas décadas subsequentes entre elites laicas e católicas pelo controle da educação, em especial do ensino superior.

As ações de regulação estabelecidas no Decreto n.º 19.851³² (Neves, 1955)³³ representam um marco na história pregressa do estado em relação ao ensino superior. Por elas, o governo federal deixou de considerar as IES federais órgãos públicos genéricos e passou a admiti-las com as peculiaridades estimuladas pela sua comunidade e suas representações próprias de interesse ao país.

Quanto às questões de organização de cada universidade federal, o decreto foi bastante rígido (e estratificado) em definir o Estatuto Oficial, a definição de cargos, funções e suas atribuições. Essas, por sua vez, organizariam seu próprio estatuto com a reprodução do

³¹ A Universidade do Rio de Janeiro foi reorganizada pela Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937, sob o nome de Universidade do Brasil, à qual foi outorgada autonomia pelo Decreto-lei n.º 8.393, de 17 de dezembro de 1945, passando a denominar-se Universidade Federal do Rio de Janeiro pela Lei n.º 4.831, de 5 de novembro de 1965. Atualmente constituída de acordo com o Plano de Reestruturação aprovado pelo Decreto n.º 60.455-A, de 13 de março de 1967, é pessoa jurídica de direito público, estruturada na forma de autarquia de natureza especial, dotada de autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial.

³² Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931 (Art. 8º), Consulta eletrônica. Legislação informatizada, LEX ML, dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras.

³³ NEVES, Carlos de Souza. *O ensino superior no Brasil, legislações e jurisprudência*. Rio de Janeiro, MEC/Inep, 1955, pp.165-193, apud. MATTOS, Pedro Lincoln Carneiro Leão. "As universidades e o governo federal: quadro histórico da política de supervisão e controle do governo sobre as universidades federais autárquicas". Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1983. In: BORI, Carolina M. (org.). *Suplemento Universidade Brasileira: organização e problemas, Ciência e Cultura*, vol. 37, n.º 7, pp.14-28. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 1985.

disposto no decreto. Teriam, a partir dali, liberdade de organizar seus regimentos, de forma a reproduzir as mesmas condições estabelecidas. Essa pretensa descentralização da gestão governamental central aos regimentos de cada universidade se mostrou insuficiente, uma vez que todo o processo decisório ficava a cargo do Conselho Universitário.

Esse colegiado, que tinha a responsabilidade de escolher o reitor, nada mais era do que a representação do poder central dentro da universidade federal, reforçando algo criado no século XIX, ou seja, a proeminência do professor e de sua cátedra. A Congregação, composta por catedráticos, era imbuída, na origem, pelo poder central e a ele representava como se fosse por consanguinidade burocrática. Comandavam o processo de ensino e a pesquisa, sem nenhuma avaliação externa, reproduzindo-se a partir dos mesmos critérios que os conservavam. Os catedráticos eram o poder na operação didático pedagógica da universidade. O colegiado também era decisivo na contratação de novos docentes e tinha, como óbvio, forte influência no Conselho.

Nota-se, no entanto, que a organização da universidade, embora reconhecida como órgão distinto do conjunto da administração pública, continuava a favorecer as atividades de ensino. Embora a pesquisa e a produção de conhecimento aparecessem descritas no decreto, toda a norma era voltada ao ensino, à sala de aula, à atividade professoral. (art. 7º e art. 23).

A avaliação de cursos e de instituições de ensino, como realizadas atualmente, não eram ainda cogitadas. O poder central regulava a autorização para abrir instituições, tendo, no então Conselho Nacional de Educação, o órgão de assessoramento nas decisões.

De fato, as decisões polêmicas pouco se referiam à expansão do sistema, que ocorreria, inclusive, ao abrigo do Decreto n.º 19.851 (art. 8º). Por esse dispositivo, o governo federal poderia criar universidades federais por associações com os estados e com fundações privadas. Nesse caso, seriam universidades federais regionais. Esse mecanismo não só foi confuso no que dizia respeito à convivência de docentes com *status* distintos, como também de dotações orçamentárias igualmente distintas. Os esforços estaduais e das fundações subsumiam diante da presença do governo federal.

O papel do Conselho como regulador foi quase inteiramente dedicado às questões administrativas e, principalmente, de pessoal, levantadas pelas próprias instituições de ensino superior. Questionamentos sobre a aplicabilidade das normas, sobre as reais atribuições dos cargos, interpretações de funções e de salários, enfim, eram desaguadas no CNE. Era ele o finalizador legítimo da gestão das IES federais e de seu próprio regimento. Finalizador em

termos, pois os registros indicam que bastava um tema ser definido pelo CNE para que suscitasse nova enxurrada de dúvidas, questões e processos.

Foi esse o caminho que trilhou a regulação. De fato, o CNE passou a ser, por centenas de pareceres, o instrumento mais relevante do governo federal na gestão das IES.

Vale, ainda, ressaltar uma observação sobre o decreto. A introdução do ensino religioso facultativo no ensino primário e secundário das escolas públicas de todo o país, por meio de decreto de abril de 1931, foi uma das concessões do governo federal à Igreja, um pacto que rompeu a separação estabelecida com a proclamação da República (Sampaio, 2000)³⁴. Essa questão, no entanto, ganhou nova dimensão com a intermediação do governo na criação das Pontifícias Universidades Católicas (PUCs), iniciada em 1944, que simboliza nova quebra do pacto entre Estado e Igreja sobre o ensino superior, celebrado nos anos 1930.

Esses conflitos foram importantes até 1945, pois, a partir daquele ano até meados da década de sessenta, o movimento estudantil passou a ocupar o papel de ator principal das lutas em prol da educação no país. (Cunha, 1985, Durham, 1993b, *apud* Sampaio, 2000)³⁵. A defesa do ensino público, da universidade em oposição às escolas isoladas autônomas orientou as lutas desses segmentos, até mesmo durante a década de cinquenta, em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que só foi aprovada em 1961.

Uma característica predominante na estratégia de regulação e controle do ensino superior brasileiro pelo governo, entre o Decreto n.º 19.581³⁶ e a LDB de 1961, foi o efeito demonstração. Ou seja, as instituições federais (criadas e mantidas pelo Estado Central), deveriam servir de exemplo de organização didático-pedagógica e administrativa para o conjunto criado pelos estados da federação e privadas. Essa medida característica foi resultado, de um lado, do centralismo estatutário e regimental e, de outro, de incentivos à carreira docente. A própria criação da Universidade do Rio de Janeiro (Decreto n.º 24. 279/32)³⁷, mais tarde transformada em Universidade do Brasil (Lei n.º 452/ 37)³⁸, foi seguida, ao longo do tempo, por explícitas menções de padronização da organização institucional universitária (Decretos-lei n.º

³⁴SAMPAIO, Helena. *Ensino Superior no Brasil, o setor privado*. São Paulo: Ed. Hucitec, FAPESP, 2000, p. 45.

³⁵CUNHA, Luiz Antonio. "A expansão do ensino superior: causas e consequências". In: *Debate & Crítica*, 5, pp. 27-58, São Paulo: Hucitec, 1975.

³⁶Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931, institui o *Estatuto das Universidades Brasileiras*, que dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil e adota o regime universitário.

³⁷Decreto n.º 24.279, de 06 de agosto de 1931, aprova a regulamentação do Art. 3º do Decreto n.º 19.581, de 11 de abril de 1931, na parte relativa às universidades estaduais e livres comparadas. Consulta digital LEX ML.

³⁸Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937, institui a Universidade do Brasil.

305/38, n.º 9155/46 e Lei n.º 2.403/55)³⁹. Essa determinação legal acabou por influenciar as ações do então Conselho Nacional de Educação, que passaria a ter a Universidade do Brasil como exemplo fornecido às atividades de regulação, inclusive administrativa (Parecer CNE n.º 39/1939, Neves, 1955)⁴⁰. Casos relativos a nomenclaturas de cargos e até de “aderência” didática do docente eram estabelecidos tendo por base os estatutos da Universidade do Brasil, que, no mais era, também, exemplo ao conjunto das universidades federais, fato que acarretou mais danos além dos da centralidade estatutária prevista no Decreto n.º 19.581. Nessa perspectiva, a autonomia acabava mais e mais por dar base ao *standard*, ao modelo nacional. Ficava, assim, bastante restrita a reprodução autônoma do estatuto original nas universidades federais, uma vez que a regulação tornava as consultas administrativas e a gestão financeira e de pessoal obrigatórias ao CNE.

Essa situação acabou perdurando e foi reforçada pela reforma universitária de 1968. Ainda hoje, o sistema universitário público federal é regido sob a centralidade administrativa e financeira do Estado.

Assim, esse processo de estandardização de indicadores de qualidade (administrativo e de pessoal) pode ser visto, por outro lado, como antecessor do atual modelo de avaliação do ensino superior, também baseado em padrões nacionais de qualidade. É certo que não havia um instrumento de avaliação ou qualquer sistemática em sua aplicação. No entanto, ainda assim, é um mecanismo de associação do trabalho de regulação governamental a um aspecto definido de qualidade.

É bom salientar, também, que, naquele período e até, talvez, nos anos 80, não havia limitações à expansão vinculadas aos aspectos qualidade. O padrão se aplicava ao processo de regulação e de definição de orientações ao sistema de educação superior instalado.

A regulação, assim, seguia seu roteiro cartorial. Em que pese haver, nos instrumentos legais normativos educacionais, certa flexibilidade aqui e ali, convivendo com duras aplicabilidades aqui e acolá, o essencial daquele período é que não havia a menor preocupação

³⁹ Decreto-lei n.º 305, de 26 de fevereiro de 1938. Regula a situação administrativa das instalações de ensino superior da República.

Decreto lei n.º 9.155, de 08 de abril de 1946, cria a Universidade da Bahia e dá outras providências. Lei n.º 2.403, de 13 de janeiro de 1955, dispõe sobre o aproveitamento dos auxiliares de ensino e pessoal burocrático dos institutos federalizados do ensino superior.

⁴⁰NEVES, Carlos de Souza. *O ensino superior no Brasil, legislações e jurisprudência*. Rio de Janeiro, MEC/Inep, 1955 apud. MATOS, Pedro Lincoln Carneiro Leão

estratégica com o ensino superior, seus conteúdos ou sua organização. Era uma série de normas que, no mais, acabaram por reproduzir o quadro prévio ao Decreto 19.581, pelo qual o DASP concorria para manter a gestão das universidades sob controle.

Com o golpe de 1964, essa situação ganhou ainda mais complexidade. O controle do Estado sobre as Universidades passou a ser condição político-institucional e se serviu muito bem, até a reforma universitária, dos instrumentos existentes.

1.2 – As reformas na educação superior brasileira até 1968

Como vimos, o marco legal ou regulatório da educação brasileira contou com várias reformas acompanhadas de diversos dispositivos legais e normativos. Passamos, neste item, a uma análise mais detalhada de cada uma delas, seus principais elementos e suas aplicações, mas pode-se concluir que nenhuma delas teve a importância das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBs)⁴¹ de 1961 ou da Reforma Universitária de 1968. Serão analisadas as principais características dos dispositivos legais e as circunstâncias que impulsionaram as mudanças no ensino superior daquele período.

Foi, assim, pavimentado o arcabouço legal, que talvez tenha contribuído para a sedimentação das leis e dos seus objetivos, mais focados no controle do poder central do que propriamente na qualidade do ensino. Essas leis estão resumidas na tabela a seguir.

Tabela 1 – Reformas Educacionais Brasileiras

Ano	Reforma
1891	Reforma Benjamin Constant
1901	Reforma Epiácio Pessoa
1911	Reforma Rivadavia Corrêa
1915	Reforma Carlos Maximiliano
1925	Reforma João Luiz Alves
1931	Reforma Francisco Campos
1961	Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB)
1968	Lei da Reforma Universitária

⁴¹ Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBs). A primeira LDB foi criada em 1961, seguida por uma versão em 1971, que vigorou até a promulgação da mais recente, em 1996.

1.2.1 – Reforma Benjamin Constant

A descentralização do ensino superior era uma prerrogativa exclusiva do poder central e, portanto, só ele poderia promover a diferenciação do ensino brasileiro em todos os níveis e autorizar a criação de IES privadas. Na análise dos processos de expansão e diferenciação do ensino superior é preciso salientar que a distinção entre ensino público e privado não era a gratuidade, já que todas cobravam mensalidades. De 1889 a 1918, foram criadas 56 novas IES, em sua maioria, privadas. Como já foi dito, até 1900, eram 24 instituições isoladas, não universitárias, que, em sua maioria, não se vinculavam à formação profissional. As primeiras universidades foram criadas a partir da integração de escolas isoladas e, geralmente, vinculadas a projetos regionais de poder, como é o caso das instituições estaduais.

Com a Proclamação da República, o Governo Provisório, sob o comando de Deodoro da Fonseca, criou, em 1891, o Conselho de Instrução Superior. Benjamin Constant era ministro da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, o ministério responsável pelos negócios da educação. Compunham a legislação três decretos: Decreto n.º 1.232-G, de 2 de janeiro de 1891⁴² – criou e regulamentou o Conselho de Instrução Superior; Decreto n.º 1.232-H, de 2 de janeiro de 1891 – aprovou o regulamento das instituições de ensino jurídico.

Tratava-se, na realidade, de um regimento para as instituições de ensino superior existentes: para as faculdades de direito, de medicina, para as escolas politécnicas, de minas e de engenheiro geógrafo. A Reforma Benjamin Constant criou, junto às faculdades de direito e seus cursos jurídicos, os cursos de ciências sociais e de notariado, estabelecendo os respectivos currículos, com a relação das matérias, por séries anuais, e as cadeiras.

O Decreto n.º 1.232-H dispunha, no título I, sobre as faculdades federais, os cursos, a estrutura administrativa, corpo docente, pessoal técnico-administrativo, biblioteca, a “política acadêmica”, matrículas, exames, graus etc. O título II era dedicado às “instituições de ensino jurídico fundadas pelos estados ou por particulares”. Tanto “os poderes dos estados federados” quanto “os cursos e estabelecimentos particulares” podiam “fundar Faculdades de Direito”, mas,

⁴² Decreto n.º 1.232, de 2 de janeiro de 1891, Reforma Benjamin Constant. O Decreto Republicano n.º 1.232G, de 2 de janeiro de 1891 cria e regulamenta o Conselho de Instrução Superior. O Decreto n.º 1.232-H, de 2 de janeiro de 1891 aprova o Regulamento das instituições de ensino jurídico. Acolhida pela Lei n.º 314, de 30 de outubro de 1895. A Reforma Benjamin Constant sobreviveu até 1901, quando entrou em vigor o Código dos Institutos Oficiais de Ensino Superior, sucedida pela Reforma Rivadávia Corrêa (Decreto n.º 8.659, de 5 de abril de 1911), assim como pela Reforma Carlos Maximiliano (1915) e Reforma Francisco Campos (1931). Em 1962, de forma mais flexível, o Parecer n.º 215 da Comissão de Ensino Superior e seus sucessores: Resolução n.º 3 do CFE (1972) e a Portaria n.º 1.886/94, que não incluíram a História do Direito em seus currículos mínimos.

“para que os graus por elas conferidos tenham os mesmos efeitos legais que os das Faculdades federais”, era mister que, primeiro, as habilitações para matrículas e exames e os cursos fossem idênticos aos das Faculdades Federais; segundo, que se sujeitassem à inspeção do Conselho de Instrução Superior “para garantir as condições de moralidade e higiene”. O decreto permitia a existência de estabelecimentos particulares, sob a denominação de “Faculdades Livres”, como concessão do Poder Público, “com todos os privilégios e garantias de que gozarem as Faculdades Federais”.

O referido decreto estabelecia, inclusive, as matérias do currículo único do curso de Ciências Jurídicas, distribuídas em quatro séries anuais: Direito Civil, Direito Comercial, incluindo Direito Marítimo, Direito Criminal, incluindo Direito Militar, Direito Humano, Direito Público e Constitucional, Filosofia e História do Direito, História do Direito Nacional, Medicina Legal, Noções de Economia Política, Direito Administrativo, Prática Forense, Processo Criminal, Civil e Comercial.

O Conselho de Instrução Superior era composto pelos seguintes membros: um reitor, “que será sempre o Ministro da Instrução Pública”; um vice-reitor, nomeado pelo governo dentre os membros do Conselho; dois diretores dos estabelecimentos federais, “sendo lícito aos dos estabelecimentos situados fora da Capital Federal enviar por escrito seus votos e pareceres”; de um lente catedrático, “que, dentre os seus membros, elegerá cada uma das congregações dos lentes dos estabelecimentos federais situados na Capital Federal”; um delegado “que cada uma das congregações dos lentes dos estabelecimentos federais situados nos Estados elegerá dentre os cidadãos que tenham exercido com distinção o magistério superior por mais de sete anos em algum estabelecimento oficial, curso particular ou faculdade livre”; um doutor ou bacharel de “cada um dos ramos do ensino superior nomeados todos pelo Governo dentre os que tenham exercido com distinção o magistério superior em algum estabelecimento oficial, curso particular ou faculdade livre por mais de sete anos”; e de um delegado “eleito pelos estabelecimentos equiparados aos federais”.

Competia ao Conselho de Instrução Superior aprovar os programas de ensino, organizados pelos estabelecimentos federais e os que forem a estes equiparados, e propor ao governo regulamentos concernentes a exames, colação de graus, administração e disciplina escolares; regulamentos relativos à inspeção dos cursos particulares e faculdades livres; criação, transformação ou supressão de cadeiras; recondução, gratificações, prêmios de obras, troca de

cadeiras e reclamações dos lentes e professores dos estabelecimentos federais; julgamento, em última instância, dos recursos interpostos dos atos e decisões das congregações dos lentes e nomeação de delegados nos Estados em que houver necessidade dessa providência e emissão de parecer sobre quaisquer consultas ao Ministério da Instrução Pública, relativas ao ensino superior.

1.2 2 – Reforma Epitácio Pessoa

Dez anos depois, em 1901, sendo Campos Sales presidente constitucional, fez-se a Reforma Epitácio Pessoa, então ministro da Justiça e Negócios Interiores, órgão responsável pela educação.

A base dessa reforma foi o Decreto n.º 3.390, de 1/1/1901⁴³, que aprovou o código dos institutos oficiais de ensino superior e secundário. O decreto promoveu alterações no Decreto n.º 1.232-H, disciplinou a organização, composição e funcionamento das faculdades de direito, medicina, a Escola Politécnica, a de Minas e o Ginásio Nacional, além de manter os currículos e as cadeiras estabelecidas na Reforma Benjamin Constant. Foi mantido o Conselho de Instrução Superior.

A participação da iniciativa privada ainda era tímida ou nula. O decreto previa a existência de estabelecimentos de ensino superior ou secundário fundados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou por “qualquer associação ou indivíduo”, aos quais o governo poderia “conceder os privilégios dos estabelecimentos federais congêneres”. Todavia,

para que tais institutos possam ser reconhecidos e gozar de tais privilégios, deverão satisfazer as seguintes condições: I – constituir um patrimônio de 50 contos de réis pelo menos, representado por apólices da dívida pública federal e pelo próprio edifício em que funcionar ou por qualquer desses valores; II – ter uma frequência nunca inferior a 60 alunos pelo espaço de dois anos; III – observar o regime e os programas de ensino adotados no estabelecimento federal.

O ensino privado poderia ser reconhecido, desde que ele fosse o espelho do público.

⁴³ Decreto n.º 3.390, de 1º de janeiro de 1901, ficou conhecido como código Epitácio Pessoa, que reforça a rigidez, a disciplina e a tradição administrativa do século XIX.

1.2.3 – Reforma Rivadavia Corrêa

Dez anos mais tarde, em 1911, sob a presidência de Hermes da Fonseca, Rivadavia Corrêa, ministro da Justiça e Negócios Interiores, conseguiu a aprovação, pelo Decreto n.º 8.659, de 5/4/1911⁴⁴, da Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental, “para os institutos de ensino criados pela União”, que dispunha sobre a organização do ensino, a autonomia didática e administrativa dos institutos de ensino superior e fundamental, do Conselho Superior de Ensino (organização, composição e atribuições), do patrimônio das instituições de ensino, sua constituição e aplicação dentre outras providências.

Essa reforma teve como características principais a criação do Conselho Superior de Ensino, em substituição ao Conselho de Instrução Superior, que assumiria a “função de fiscal do Estado” e o disciplinamento da autonomia didático-administrativa das instituições de ensino superior.

Como vimos, essa foi a reforma que gerou a porta para a criação da primeira Universidade Brasileira. Aderida a ela, foi criada, em 1912, a Universidade Federal do Paraná (Cartaxo, 1947)⁴⁵. A brecha gerada por esta legislação logo foi fechada nas seguintes, impedindo por mais algum tempo a criação de nova Universidade no Brasil.

A mudança de denominação do Conselho de Instrução Superior para Conselho Superior de Ensino foi a primeira dentre as diversas que, a partir dali, esse colegiado sofreu ao longo dos anos. Os sucessivos governos entendiam, assim como entende o atual, que a simples mudança de denominação do colegiado seria a salvação da educação brasileira. Ledo engano...

Tabela 2 – Histórico dos Conselhos de Educação

Conselho de Instrução Superior	1891
Conselho Superior de Ensino	1911
Conselho Nacional de Educação	1925
Conselho Federal de Educação	1961
Conselho Nacional de Educação	1995

⁴⁴ Decreto n.º 8.659, de 5 de abril de 1911, conhecido como Reforma Rivadavia, em homenagem ao ministro, trata sobre a flexibilidade da organização institucional do ensino superior.

⁴⁵ CARTAXO, Ernani. “Histórico da Universidade do Paraná”. In: *Anuário da Universidade do Paraná*. Curitiba: Imprensa da Universidade do Paraná, 1946-47.

O Conselho Superior de Ensino era composto por diretores das faculdades de medicina do Rio de Janeiro e da Bahia, de direito de São Paulo e de Pernambuco, da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, do diretor do Colégio Pedro II e de um docente de cada um dos estabelecimentos citados. Os docentes eram indicados por eleição das Congregações, e o mandato deles durava dois anos. O presidente era “nomeado livremente pelo Governo”.

Competia ao Conselho Superior de Ensino autorizar as despesas extraordinárias, não previstas no orçamento então vigente; tomar conhecimento das resoluções das congregações ou dos diretores e julgá-las em grau de recurso; providenciar acerca dos fatos e ocorrências levados ao seu conhecimento por intermédio das diretorias; suspender um ou mais cursos, desde que assim exigissem a ordem e a disciplina; impor as penas disciplinares de sua competência, previstas no capítulo da lei, concernentes ao assunto; informar o Governo sobre a conveniência da criação, transformação ou supressão de cadeiras; representar o Governo sobre a conveniência da demissão do presidente, quando este se mostrasse incompatível com o exercício de suas funções; responder a todas as consultas e prestar todas as informações pedidas pelo Ministério do Interior; determinar a “inspeção sanitária do docente que lhe pareça estar inválido para o serviço”; promover a reforma e melhoramentos necessários ao ensino, submetendo-os à aprovação do Governo “desde que exijam aumento de despesas” e resolver, finalmente, com plena autonomia, todas as questões de interesse para os institutos de ensino, “nos casos não previstos pela presente Lei”.

A Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental disciplinava, ainda, o processo de escolha, nomeação, atribuições e funções dos diretores dos institutos mantidos pela União; a constituição, direitos e deveres do corpo docente desses institutos, criando a figura do “livre docente”; a política acadêmica; a certificação de estudos; a instrução militar e geral.

Mais uma vez, foram mantidos os currículos e as cadeiras da Reforma Benjamin Constant para os cursos superiores existentes, com a observação de que

nas faculdades de medicina do Rio de Janeiro e da Bahia será ministrada cultura médica; nas faculdades de direito de São Paulo e de Pernambuco, a das letras jurídicas; na Escola Politécnica do Rio de Janeiro, a de matemática superior e engenharia com todas as suas modalidades; no Colégio Pedro II serão ensinadas as disciplinas do curso fundamental, com o seu desenvolvimento literário e científico.

1.2.4 – Reforma Carlos Maximiliano

Em 1915, o ministro da Justiça e Negócios Interiores, Carlos Maximiliano, conseguiu fazer aprovar o Decreto n.º 11.530, de 18 de março de 1915⁴⁶, que reorganizava o ensino secundário e o superior. Era presidente da República Venceslau Brás.

A Reforma Carlos Maximiliano manteve o Conselho Superior de Ensino, mas alterou o currículo das Faculdades Federais de Direito (Pernambuco e São Paulo), de medicina (Bahia e Rio de Janeiro), incluindo odontologia e farmácia, e de engenharia civil, mecânica e de eletricidade e industrial da Escola Politécnica (Rio de Janeiro).

Pela primeira vez, uma reforma do ensino superior previa a criação de uma universidade, quando o Governo Federal “achasse oportuno”. A universidade seria criada com a reunião das “Escolas Politécnica e de Medicina do Rio de Janeiro, incorporando a elas uma das Faculdades Livres de Direito”. O reitor seria o presidente do Conselho Superior de Ensino.

Caso as “academias” – as faculdades existentes – pretendessem que os diplomas por elas conferidos fossem registrados nas repartições federais, com o intuito de produzir os efeitos previstos em leis vigentes, teriam que se submeter à inspeção federal. Competia aos inspetores federais o exame da escrita do instituto, especialmente:

- a) se este funciona regularmente há mais de cinco anos; b) se há moralidade nas distribuições de notas e exames; c) se os professores mantêm cursos particulares frequentados pelos alunos da academia; d) se as matérias constantes dos programas são suficientes para os cursos de Engenharia, Direito, Medicina ou Farmácia; e) se, pelo menos, três quartas partes do programa de cada matéria são efetivamente explicitadas pelo respectivo professor; f) se há exame vestibular e se é este rigoroso; g) se a academia possui os laboratórios indispensáveis e se estes são utilizados convenientemente; h) se o corpo docente é escolhido pelo processo de concurso de provas estabelecido na presente lei; i) se as rendas da academia são suficientes para o custeio de um ensino integral, das matérias do curso, ministrado por professores suficientemente remunerados; j) se a quota de fiscalização é depositada na época legal.

O Conselho Superior de Ensino passou a ter nova composição, com a introdução da representação docente e funções mais amplas, inclusive a de suspender um ou mais cursos e sugerir ao Governo o fechamento provisório de um instituto por causa de indisciplina ou de calamidade pública”. Eram atribuições do Conselho indicar os inspetores para os institutos que requererem equiparação aos oficiais; exigir novos esclarecimentos desses inspetores e dar parecer

⁴⁶ Decreto n.º 11.530, de 18 de março de 1915, conhecido como Reforma Carlos Maximiliano, retoma a organização do Ensino Superior anterior à Reforma Rivadávia, admitindo, no entanto, a oportunidade de uma universidade na capital da (Art. 1º)

sobre o relatório por eles apresentado; dar parecer ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores sobre as despesas autorizadas pelas Congregações e não previstas no orçamento vigente; tomar conhecimento, em grau de recurso, das resoluções dos diretores e das Congregações, salvo quando estas deliberassem pelo voto da maioria absoluta dos membros respectivos e sobre o assunto que se não relacionasse com o aumento de despesas; providenciar acerca das ocorrências e dos fatos levados ao seu conhecimento por intermédio dos diretores de institutos oficiais ou equiparados; suspender um ou mais cursos, caso as congregações o sugerissem e a ordem ou a disciplina o exigissem; propor ao Governo o fechamento temporário de um instituto por motivos de indisciplina ou de calamidade pública, ou a mudança da respectiva sede; informar o Governo sobre a conveniência da criação, supressão ou transformação de cadeiras, e aprovar a seriação das matérias dos cursos proposta pelas Congregações; promover a reforma e os melhoramentos necessários ao ensino; examinar o regimento de cada instituto e exigir que fosse modificado somente nos pontos em que se achasse em desacordo com as disposições legislativas vigentes; resolver todas as dúvidas que pudessem ser suscitadas na interpretação e aplicação das leis referentes ao ensino.

Essa reforma dispunha, também, sobre o corpo docente dos institutos estatais; o regime escolar e exames; o processo de escolha e atribuições dos diretores dos institutos; a polícia acadêmica; o pessoal administrativo e disposições gerais. Nas disposições especiais, foram estabelecidos currículos do Colégio Pedro II, das faculdades de direito e de medicina e da Escola Politécnica (cursos de engenharia civil, engenharia mecânica e de eletricidade e de engenharia industrial). No currículo de direito, introduziu-se a disciplina “Filosofia do Direito” em substituição a “Enciclopédia Jurídica”.

1.2.5 – Reforma João Luiz Alves

A Reforma João Luiz Alves, do então ministro da Justiça e Negócios Interiores, também conhecida como Lei Rocha Vaz, surgiu em 1925, sob a presidência de Arthur Bernardes, com o Decreto n.º 16.782-A, de 13/1/1925⁴⁷, que estabeleceu o concurso da União para a difusão do ensino primário, organizou o Departamento Nacional do Ensino, reformou o ensino secundário e o superior e tomou outras providências.

⁴⁷ Decreto n.º 16.782 A, de 13 de janeiro de 1925. Estabelece o concurso da união para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional de Ensino, reforma o ensino secundário e superior e dá outras providências.

A educação continuou na órbita do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, mas foi criado o Departamento Nacional de Ensino, para a difusão do ensino primário, secundário e superior.

Essa reforma avançou, embora timidamente, sobre a organização e o funcionamento de todos os níveis de ensino. Ela criou o Conselho Nacional de Educação, em substituição ao Conselho Superior de Ensino, bem como alterou o currículo dos cursos de direito, medicina, farmácia, odontologia e engenharias (civil, elétrica e industrial). No currículo do curso de medicina, foi introduzida “a cadeira de Medicina Tropical, destinada ao ensino das moléstias denominadas tropicais e, especialmente, das que mais interessam à nosologia do nosso país”, fixando-lhe o programa de ensino.

O decreto dispunha sobre o Departamento Nacional de Ensino, o Conselho Nacional de Ensino, o ensino primário, o ensino profissional, o ensino secundário, o ensino artístico e o ensino superior. Tratou das associações estudantis, dos programas de ensino e dos cursos do ensino secundário e superior; do corpo docente; dos diretores e das congregações; do regime escolar – o ano letivo passou a ser dividido em dois períodos: o primeiro, de 1º de abril a 15 de julho; o segundo, de 1º de agosto a 15 de novembro –, matrícula e exames; a política escolar. Manteve a intenção de criar uma universidade no Rio de Janeiro, Decreto n.º 11.530, de 18 de março de 1915 (Reforma Carlos Maximiliano), com a incorporação de mais duas faculdades (de farmácia e de odontologia) e afirmava que poderiam ser criadas outras universidades nos Estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Na realidade, não existiam universidades. Eram meras aglutinações de faculdades profissionalizantes, ou criações legislativas, ou, mais acidamente, factóides.

Ao Conselho Nacional de Educação competia “discutir, propor e emitir opinião sobre as questões que fossem submetidas à sua consideração sobre o ensino público, pelo Governo, pelo Presidente do Conselho ou por qualquer dos seus membros”. O Conselho era composto por “três seções” (Conselho do Ensino Secundário e do Superior; Conselho do Ensino Artístico e Conselho do Ensino Primário e do Profissional), com as atribuições distribuídas entre esses colegiados, e integrado pelos seguintes membros: diretores das faculdades da Universidade do Rio de Janeiro, dos diretores das faculdades de medicina e farmácia e odontologia da Bahia, de direito de São Paulo e do Recife, da Escola Normal de Belas Artes, do Colégio Pedro II, das escolas oficializadas “desde que se subordinem ao regime criado por este regulamento”, e de

outros estabelecimentos de ensino secundário e superior “que venham a ser subordinados ao Departamento Nacional de Ensino; um professor catedrático ou de um professor privativo, de cada um dos referidos institutos e de um docente livre de cada um dos referidos institutos”.

Foi criado, também, anexo à Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, o Curso Especial de Higiene e Saúde Pública, cujo objetivo era fornecer aperfeiçoamento técnico aos médicos que se dedicassem às funções sanitárias.

O curso de farmácia passou a ser ofertado em quatro anos na Faculdade de Farmácia, criada pela Reforma Rocha Vaz. O curso de odontologia também passou a ser ministrado na Faculdade de Odontologia, mas permaneceu com a duração de três anos. Os cursos de engenharia passaram a ser ofertados em seis anos, sendo os três primeiros comuns a todos os cursos, e os três anos finais específicos para a formação de engenheiros civis, engenheiros eletricitas e engenheiros industriais. O curso de direito continuou a ser ofertado em cinco, e o de medicina, em seis anos letivos.

A Lei Rocha Vaz previa: “o Governo poderá equiparar, para efeito da validade dos respectivos títulos ou diplomas, as Faculdades de Ensino Superior, mantidas pelos Estados ou por particulares”, desde que preenchidos requisitos específicos, dentre eles, a “existência de patrimônio, em edifícios e instalações, superior a 1.000.000\$000”. Para a “fiscalização prévia, a Faculdade interessada depositará a importância de \$18:000 por ano, destinada à remuneração do inspetor”.

Foram mantidas em vigor as disposições do Decreto n.º 11.530, de 18 de março de 1915 (Reforma Carlos Maximiliano), que não entravam em desacordo com a Lei Rocha Vaz, nem que tivessem sido por ela implícita ou explicitamente revogadas.

1.2.6 – Vargas e a reforma Francisco Campos

Getúlio Vargas criou o Ministério de Educação e Saúde em 1930 e promoveu uma reforma educacional, a famosa Reforma Francisco Campos, nome do primeiro ministro da Educação, conhecido também como Chico Ciência, e que foi editada em 1931. Talvez essa tenha sido a primeira ação no sentido de regulamentar o ensino em todos os níveis, no Brasil, abrangendo, inclusive as universidades.

Segundo Sampaio⁴⁸,

Com forte tendência centralizadora, a reforma previa a regulamentação de todo o ensino superior, tanto público como privado, pelo governo central. Além disso, dispunha sobre questões como administração central da universidade, escolha de reitor, composição do corpo docente, cobrança de anuidades (o ensino público não era, ainda, gratuito) e organização estudantil.

O fato dessa reforma não ter contemplado os ideais proclamados pelos educadores na década de 1920 pode explicar, em parte, o confronto que continuaria nas décadas seguintes entre elites laicas e católicas pelo controle da educação, em especial do ensino superior. Como vimos, a introdução do ensino religioso, facultativo no ensino primário e secundário das escolas públicas de todo o país, por meio de decreto de abril de 1931, foi uma das concessões do Governo Federal à Igreja, um pacto que rompeu a separação estabelecida com a proclamação da República (Sampaio, 2000).

A partir de 1945 a importância desse conflito diminuiu, dando lugar na agenda as ações de um novo ator nas políticas educacionais: o movimento estudantil e suas reivindicações para a educação no Brasil. (Cunha, 1985⁴⁹ e Durham, 1993b⁵⁰, *apud* Sampaio, 2000). A defesa do ensino público e da universidade, quase como modelo de organização do ensino superior, orientou as lutas desses segmentos, até mesmo durante a década de cinquenta, em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que, como já foi dito, só foi aprovada em 1961.

Essa reforma propiciou o Decreto n.º 19.851, de 11 de março de 1931. Conhecido como estatuto da Universidade Brasileira, esse decreto foi, sem dúvida, o ato mais significativo para a institucionalização do ensino superior e influenciou os 30 anos subsequentes da universidade brasileira, além de transformar-se em base dos estatutos das universidades federais.

O Decreto n.º 20.279/31, referente ao reconhecimento de instituições estaduais livres, que se seguiu ao Estatuto das Universidades, aperfeiçoava a interação entre as instituições federal e estadual de ensino superior. Essa articulação também permitia um maior controle do Estado

⁴⁸ SAMPAIO, 2000, op. cit., p.45.

⁴⁹ CUNHA, Luiz Antônio. “Universidade: ensino público ou liberdade de ensino? Ciência e cultura”, vol 37, n.º 7, pp. 220-8. In: BORI, Carolina (org). Suplemento *Universidade Brasileira: organização e problemas*. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 1985. Ver também CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade temporã. O Ensino Superior – da Colônia à Era Vargas*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.

⁵⁰ DURHAM, Eunice R. “O sistema federal de ensino superior: problemas e alternativas”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23, 1993b.

Central sobre as UFs, por meio de seus órgãos administrativos que atuavam, inclusive, junto às atividades das universidades. (Souza Campos, 1941)⁵¹.

1.2.7 – A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)

Após longos embates nas ruas, nas associações voluntárias, no Congresso Nacional ou nas próprias instituições de ensino, a LDB foi votada em 1961. Dentre as novidades dessa lei em relação à Reforma de 1931, está a possibilidade de abertura para o funcionamento do ensino superior em estabelecimentos, agrupados ou não em universidades, com a cooperação de institutos de pesquisa e centros de treinamento profissional. Outro destaque da lei foi a preocupação em regulamentar os mecanismos de expansão do ensino superior, com nova sistemática e três órgãos que poderiam decidir sobre a criação de novos cursos: primeiro, as universidades que gozavam de autonomia; segundo, os Conselhos Estaduais de Educação; por último, o Conselho Federal de Educação (CFE). O CFE foi instituído pela Lei n. 4.024/61⁵², que mencionava um Sistema Federal de Ensino, ao lado de sistemas estaduais, e os cursos de pós-graduação. A pós-graduação começou a aparecer na legislação no início dos anos sessenta, mas só se institucionalizou nos anos setenta.

Com seu poder de abrir e fechar cursos e escolas, esse Conselho foi o precursor do sistema de avaliação e de regulação do governo federal, principalmente sobre o setor privado, que estava autorizado a atuar em todos os níveis da educação brasileira, mas não sem a tutela do Estado. Sua criação foi, sobretudo, a tentativa de regulação da expansão do ensino superior que estava crescendo a taxas consideráveis, por pressões do mercado e por mudanças estruturais observadas na sociedade brasileira, principalmente na segunda metade da década de 1950.

Esse Conselho funcionou por quase três décadas e foi extinto em 1994, sob fortes acusações de corrupção ou de venda de franquias para abertura e funcionamento de cursos e troca de favores entre os donos de escolas particulares, mega-empresários do setor de ensino e altos funcionários do CFE.

⁵¹ Ver também MATTOS, Pedro Lincoln Carneiro Leão. “As universidades e o governo federal: quadro histórico da política de supervisão e controle do governo sobre as universidades federais autárquicas”. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1983. In: *Ciência e Cultura*, vol. 37, n.º 7, pp.14-28. In: BORI, Carolina M. (org.). *Suplemento Universidade Brasileira: organização e problemas*. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 1985.

⁵² Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Durante sua existência, o CFE atuou por delegação do MEC como uma instância muito próxima do antigo CNE. A diferença estava na complexidade do sistema que, em expansão, solicitava uma atuação também focada na supervisão e não só na regulação. Assim, o CFE adotava práticas de autorizar e reconhecer instituições como universidades. No caso das faculdades, elas eram autorizadas, mas não reconhecidas. Esse processo não era periódico. Depois de cada autorização ou reconhecimento as instituições não mais eram visitadas. O mesmo valia com universidades e cursos que, após o reconhecimento, ficavam para sempre com sua regulação estabelecida “em dia”.

Não havia nenhum cuidado estabelecido com qualidade ou nenhum aspecto escrito que definisse parâmetros. As solicitações chegavam ao CFE eram distribuídas aos conselheiros que, independentemente de sua formação, relatavam-nas na plenária do Conselho. O conselheiro tinha toda a liberdade de consultar ou não quem quer que fosse.

Essa situação perdurou até meados dos anos 80. A partir dali, “formulários” condicionavam as solicitações em protocolo a serem mais detalhadas, mais minuciosas da parte de quem pedia. O processo, a partir de então, era praticamente o mesmo até seu fechamento. A universidade já gozava de *status* e de certa autonomia. A dificuldade em cria-la era similar à de abrir uma faculdade.

Seguia, ainda, o CFE, em sua trajetória, a analisar e opinar acerca de contratações docentes em instituições privadas e “mistas”. Cada contratação, cada alteração na carreira, deveria ser previamente autorizada pelo CFE. As instituições privadas utilizavam em suas propagandas que os seus docentes haviam conseguido atingir a nota máxima no CFE...

É importante salientar que a LDB aprovada em 1961, uma vez mais, deixou um gosto amargo de derrota entre educadores e participantes do movimento estudantil que lutavam pela escola pública e por um ideal de universidade. Parecia uma vitória do setor privado, associada à criação de mecanismos de regulação.

Apesar da aparente vitória do setor privado no texto da lei, ela, na verdade, estava apenas refletindo o que ocorria na educação superior brasileira desde os anos trinta. Se, atualmente, o setor privado representa aproximadamente 90% das instituições de ensino superior no Brasil e 75% das matrículas, a presença do ensino privado tem sido muito relevante desde os

primórdios desse nível de ensino no país. (Nunes *et al.*)⁵³. Em 1933, por exemplo, o setor privado já era responsável por 64,4% do total de estabelecimentos de ensino superior no país e por 43,7% das matrículas.

Tabela 3 – Estabelecimentos e matrículas de ensino superior privado – 1933-1960

Ano	Estabelecimentos de ensino superior		Matrículas	
	Número	Percentual sobre o total de estabelecimentos	Número	Percentual sobre o total de matrícula
1933	265	64,4	14.737	43,7
1935	259	61,7	16.590	48,5
1940	293	62,5	12.485	45,1
1945	391	63,1	19.668	48,0
1950	*	*	*	*
1955	*	*	72.652	42,3
1960	*	*	93.202	41,2

Fonte: Sampaio, 2000, p. 46.

* Dados inexistentes

Apesar de não haver dados confiáveis das décadas de 1950 e 1960 para número de estabelecimentos privados de ensino superior, é possível observar, na tabela 4, que a grande expansão ocorreu entre os anos sessenta e setenta e pode ser observada claramente em 1970. O número de matrículas do ensino superior privado ultrapassava os 50% em 1970 (50,5%), e a percentagem de estabelecimentos privados atingia 75% em 1975. De 1975 a 1980, o crescimento no percentual de estabelecimentos e de matrículas se manteve e atingiu 77,3% e 64,3%, respectivamente.

⁵³ NUNES, Edson Martignoni e Leandro Molhano Ribeiro. “Economia política e regulação da educação superior no Brasil”. *En publicacion: Universidad e investigación científica* Vessuri, Hebe CLACSO, Buenos Aires, 2006, p. 264.

Tabela 4 – Estabelecimentos e matrículas de ensino superior privado – 1965-1980

Ano	Estabelecimentos de ensino superior		Matrículas	
	Número	Percentual sobre o total de estabelecimentos	Número	Percentual sobre o total de matrícula
1965	*	*	142.386	43,8
1970	463	43,4	214.865	50,5
1975	645	75,0	300.657	61,8
1980	682	77,3	885.054	64,3

Fonte: Sampaio, 2000, p. 52.

* Dados inexistentes.

Os anos de 1981 e 1982 foram de diminuição tanto no percentual de estabelecimentos, quanto no de matrículas. Observam-se pequenas oscilações, mas o percentual de estabelecimentos privados na casa dos 70% foi mantido até o ano de 1998. Observa-se, aqui, uma diminuição da demanda por ensino superior que os estudiosos consideram o fim da fase de expansão, mas que pode ser mais bem considerado como uma fase de estabilização do crescimento (Sampaio, 2000). Em 1999, o ensino privado atingiu 82,5% dos estabelecimentos de ensino superior do país. Esse crescimento atingiu quase 90% em 2007 (Ver tabela 5).

Nas tabelas 5 e 6 é mostrado o crescimento percentual, tanto dos estabelecimentos, quanto da matrícula no setor privado dos anos 1980 até 2007. O Gráfico 1 mostra as tendências para essa longa série de forma mais nítida. Se compararmos as variações dos percentuais de estabelecimentos e de matrículas, observaremos que o primeiro cresce de uma forma mais contínua, mas as variações nas matrículas também são pequenas nesses 27 anos. Elas giraram em torno de 60%, aproximando-se dos 70% a partir de 2.000. A menor percentagem foi verificada em 1994, 58,4%, mas, em 2007, 74,6% das matrículas do ensino superior brasileiro encontravam-se no ensino privado.

Tabela 5 – Estabelecimentos e matrículas de ensino superior privado – 1980-1989

Ano	Estabelecimentos de Ensino Superior Privado		Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais	
	Número	Percentual sobre o Total de Estabelecimentos	Número	Percentual sobre o Total de Matrículas
1980	682	77,3	885.054	64,3
1981	617	70,4	850.982	61,4
1982	614	70,3	859.599	61,1
1983	615	71,4	862.303	59,9
1984	609	71,9	827.660	59,1
1985	626	72,9	810.929	59,3
1986	592	69,2	840.564	59,3
1987	613	71,9	885.590	60,2
1988	638	73,2	918.204	61,1
1989	682	75,6	934.490	61,5

Fonte: Sinopse Estatística do Ensino Superior de Graduação – Inep/MEC, consulta em março de 2009.

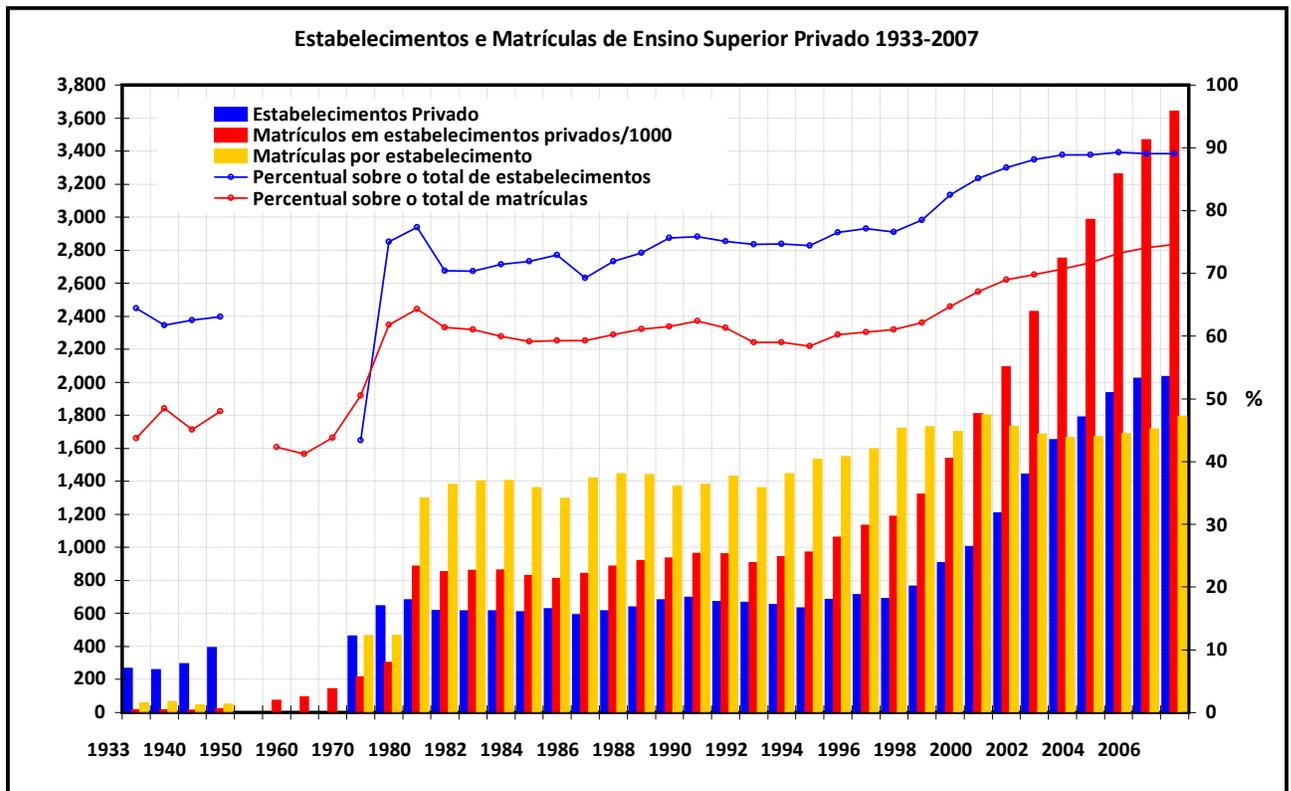
Em 1981, nota-se uma queda no percentual de estabelecimentos privados de ensino superior de 77,3% para 70,4%. Essa tendência de queda se manteve de forma mais amena até atingir a única queda acentuada em 1986, para um patamar abaixo de 70%, mais exatamente 69,2% dos estabelecimentos do SES do país. A partir de 1987, no entanto, começou a retomada de crescimento que, a partir de 1998, foi sempre crescente, com diferença apenas de décimos em anos recentes e atingindo quase 90% dos estabelecimentos de ensino superior no país.

Tabela 6 – Estabelecimentos e matrículas de ensino superior privado – 1990-2007

Ano	Estabelecimentos de Ensino Superior Privado		Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais	
	Número	Percentual sobre o Total de Estabelecimentos	Número	Percentual sobre o Total de Matrículas
1990	696	75,8	961.455	62,4
1991	671	75,1	959.320	61,3
1992	666	74,6	906.126	59,0
1993	652	74,7	941.152	59,0
1994	633	74,4	970.584	58,4
1995	684	76,5	1.059.163	60,2
1996	711	77,1	1.133.102	60,6
1997	689	76,6	1.186.433	61,0
1998	764	78,5	1.321.229	62,1
1999	905	82,5	1.537.923	64,9
2000	1.004	85,1	1.807.219	67,1
2001	1.208	86,8	2.091.529	69,0
2002	1.442	88,1	2.428.258	69,8
2003	1.652	88,9	2.750.652	70,8
2004	1.789	88,9	2.985.405	71,7
2005	1.934	89,3	3.260.967	73,2
2006	2.022	89,1	3.467.342	74,1
2007	2.032	89,1	3.639.413	74,6

Fonte: Sinopse Estatística do Ensino Superior de Graduação – Inep/MEC, consulta em março de 2009.

Figura 1 – Evolução do ensino superior privado – 1933-2007



Fonte: CM Consultoria.

Esses dados são importantes para análises futuras e, também, e principalmente, para considerarmos a questão da avaliação nesse SES como um todo. O governo federal tem feito um esforço grande de expansão de estabelecimentos públicos, por exemplo, por meio da transformação de Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), as antigas Escolas Técnicas Federais, em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) e com o *status* de universidades. O Ministério da Educação também implantou o Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com término previsto para 2012, e o Programa de Expansão Universitária (Expandir), para promover a interiorização e o aumento considerável de vagas e cursos nas universidades federais e nos Ifets.

Depois da apresentação desses dados, é importante justificar a adoção dessas categorias de análise do ensino superior no país. É possível elencar várias razões para isso, desde as lutas entre a Igreja e o Estado sobre quem seria o responsável pela educação, até a adoção de políticas diferenciadas para os dois setores, sem ignorar a imposição ao setor privado de políticas pensadas para o setor público.

Pode-se afirmar que não há, na sociedade brasileira, uma percepção do tamanho e da abrangência do setor público ou do setor privado, nem local, nem nacionalmente. Embora “a escola dos nossos filhos” signifique a escola pública, e a “escola dos outros” refira-se à escola privada, na verdade, apenas 10% da população brasileira frequentam os estabelecimentos públicos, entre os 13% que frequentam o ensino superior.

O Sistema de Ensino Superior (SES) brasileiro diferencia-se de outros sistemas de ensino por essa particularidade, ou seja, pelo predomínio do setor privado sobre o público. O SES brasileiro é similar ao japonês em dois aspectos: no Japão, o ensino privado responde por cerca de 80% das matrículas; além disso, o setor público e privado têm se complementado, este atendendo às demandas do mercado, enquanto aquele se dedica à pesquisa. Países com setores privados grandes seriam, entre outros, Colômbia e Filipinas.

Apesar desses números, a bandeira de luta por uma educação pública e gratuita ainda orienta organizações estudantis, de docentes e funcionários das instituições públicas de ensino, e, até mesmo, o discurso de governos, como o do atual, que será analisado mais à frente, neste trabalho. O principal argumento utilizado contra a educação privada é o da qualidade, que seria baixa, e inversamente, como num espelho, a qualidade nas instituições públicas seria elevada. Interessante observar que nem mesmo a evocação da qualidade é acompanhada pela noção da necessidade da avaliação de todo o ensino superior, seja ele privado ou público. Comumente, esses movimentos pregam medidas mais severas para o setor privado.

É importante observar que a expansão ocorria em todo o sistema de ensino superior, mas a demanda por mais vagas crescia mais aceleradamente. A pressão da sociedade por mais vagas nas universidades e a existência dos excedentes – candidatos aprovados nos vestibulares das universidades públicas, mas sem vagas para cursar – acabaram pressionando o desencadeamento da Reforma Universitária que discutiremos a seguir.

1.2.8 – A Lei da Reforma Universitária de 1968

A esta lei está associado o movimento estudantil, fenômeno observado mundialmente, em 1968, e com um charme particular nas barricadas do desejo em Paris. No Brasil, também tivemos momentos memoráveis, como a passeata dos cem mil no Rio de Janeiro, após a morte do estudante Edson Luis no restaurante universitário da UFRJ, o Calabouço, e até

mesmo a migração de algumas das lideranças estudantis para a luta armada, o rapto de embaixadores, o exílio, “a volta do irmão do Henfil”⁵⁴. É necessário lembrar que o país vivia em um regime militar desde abril de 1964, com diferentes nuances de repressão, até a abertura gradual, iniciada em 1974, e a volta à democracia, em 1987.

O movimento estudantil clamava por mais vagas e mais verbas para a educação em geral, mas, principalmente, para as universidades públicas, e o fim dos excedentes ou a absorção deles.

Por meio de decretos e leis, foi tentada a reestruturação da universidade brasileira. O triênio 1966/68 foi o período dessa reestruturação. No Decreto-lei n.º 53, de novembro de 1966⁵⁵, já foram colocados os princípios de unidade de funções do ensino e da pesquisa, da plena utilização de recursos materiais e humanos e o da não duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes (art. 1). Segue-se a esse decreto, que foi base para a Reforma Universitária, o Decreto-lei n.º 252, de 28 de fevereiro de 1967⁵⁶, e a Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968⁵⁷, denominada a Lei da Reforma Universitária.

A não duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes e a integração entre as funções de ensino, pesquisa e extensão seriam os dois grandes princípios que se destacaram da legislação transformadora das universidades brasileiras e dos documentos provenientes de seus autores intelectuais, que, no entanto, foram fixados em 1966 (Skeff, 1977 e 1979)⁵⁸.

O Ministério da Educação e Cultura (MEC) instituiu um Grupo de Trabalho (GT da Reforma Universitária) com a participação de técnicos da USAID, e os estudantes recusaram-se a participar dele. A Lei 5.540/1968 organizou a universidade brasileira nos moldes das universidades norte-americanas e também da Universidade de Brasília, buscando mais eficiência e reafirmando os princípios de unidade de funções do ensino e da pesquisa, da plena utilização de recursos materiais e humanos e o de não duplicação dos meios para fins idênticos ou equivalentes. A solução para os excedentes foi simples: em vez de divulgar a classificação dos

⁵⁴ Referência à letra de uma música popular brasileira.

⁵⁵ Decreto-lei n.º 53, de 18 de novembro de 1966, fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências.

⁵⁶ Decreto-lei n.º 252, de 28 de fevereiro de 1967, estabelece Normas Complementares ao Decreto-lei n.º 53, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências.

⁵⁷ Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, fixa normas de organização e funcionamento de ensino superior e sua articulação com a escola média e dá outras providências, conhecida como lei da Reforma Universitária.

⁵⁸ SKEFF, A. M. F. *Organização departamental e produção científica*. Brasília: Universidade de Brasília, tese de mestrado, 164 p., 1977.

candidatos aprovados no vestibular, independentemente das vagas, como vinha ocorrendo, as universidades só divulgariam os classificados para ocupar as vagas existentes. O critério aprovação foi modificado para classificação.

Essa lei acabou também com as cátedras, outro empecilho combatido pelos movimentos educacionais, e organizou os departamentos, as faculdades ou institutos, os colegiados acadêmicos, o ciclo básico e o profissional. Ela foi extremamente positiva para o fortalecimento das ciências básicas, como biologia, física e sociologia, que antes faziam parte do currículo das carreiras profissionais dos médicos, engenheiros e advogados, por exemplo, com professores trabalhando nas faculdades profissionalizantes, e passaram a ter uma vida própria nos departamentos. Talvez a palavra possa ser floresceram: as ciências básicas floresceram a partir das disciplinas científicas.

Na avaliação de inúmeros estudiosos, essa reforma foi bastante complexa e profunda, inspirou-se em várias propostas ou ideais anteriores de universidade e muitos dos seus traços ainda permanecem atualmente. Além de instituir a pesquisa nas universidades, essa lei também já prenunciava a importância da pós-graduação que seria estimulada a partir dos anos setenta.

Listamos, a seguir, outros pontos importantes contidos no Decreto-lei n.º 53, de novembro de 1966, no Decreto-lei n.º 252, de 28 de fevereiro de 1967, e na Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968. Skeff (1979) salienta que as modificações mais fundamentais sobre a organização e a reestruturação das universidades já estavam contidas nos dois decretos e foram apenas reafirmadas na Lei de 1968. Ela observa também que, exceto por algumas medidas de âmbito mais geral, como política nacional de pós-graduação, criação de carreiras curtas e a prioridade para determinadas áreas técnico-científicas, a Reforma Universitária se definiu principalmente por medidas de caráter reestruturador e organizador da própria universidade (Skeff, 1977, 1981⁵⁹, e Fernandes, 2000). Nas palavras de Skeff:

Essa lei enfatiza o departamento como base da estrutura orgânica e coloca como possibilidade que os departamentos sejam reunidos em unidades mais amplas, flexibilizando, assim, a existência de órgãos como as escolas, faculdades, institutos ou centros, interpostos entre aqueles e a administração central. Com isso, a lei privilegia a existência dos departamentos e da universidade, que deixaria, então, de ser apenas um conglomerado de escolas, faculdades etc., para ter agora uma unidade estruturada com base em departamentos.

⁵⁹ SKEFF, A. M. F. "Universidade: a pesquisa como ideologia". In: *Educação e Sociedade*, n.º 10, p. 55-61, São Paulo, set. 1981.

Lembramos que a Universidade de Brasília, criada em 1962, já preconizava várias dessas mudanças. (Ver Skeff, 1977 e Fernandes, 2000⁶⁰). Como afirmou Hélio Pontes em uma aula magna, em 1976⁶¹:

(...) em 1962, a criação da Universidade de Brasília representou um duro golpe na universidade tradicional. E a Universidade de Brasília, exatamente porque inovou a concepção estrutural da universidade brasileira, imprimiu um sentido definitivo à reforma de 67/68.”

O conservadorismo da universidade brasileira, apesar de tão jovem, estava expresso nas cátedras, na organização que privilegiava as faculdades profissionalizantes e numa burocracia intrincada e pesada. Na citação a seguir, é possível ver como era evocado o conservadorismo da USP: “As vinculações estreitas entre a oligarquia e a nova Universidade são, uma vez mais, aclaradas”. O nome Armando de Salles Oliveira, acionista de *O Estado de S.Paulo*, interventor nomeado por Getúlio em 34 e fundador oficial da USP, ilustra o nó do compromisso.

Em primeiro lugar, não convém subestimar a força real das determinações de origem. Elas pesam e resistem no centro da instituição, na ossatura da hierarquia e na sua armação burocrática, esferas cerradas em que o conservadorismo da Universidade de São Paulo parece quase estrutural. A reforma de 70, que trouxe medidas modernizadoras como a extinção das cátedras, não conseguiu alterar de fato a distribuição dos poderes. “E, nas horas de confronto, liberalismo se traduziu como liberdade de praticar o autoritarismo”⁶².

A Universidade de Brasília preconizava, ou anunciava, o novo que viria a ser estabelecido na Reforma Universitária de 1968. Por já nascer moderna, ela teve certa agilidade e leveza, sem os ranços da tradição, mas também sem os pontos positivos que a tradição pode incorporar.

Comparando a avaliação do ensino de graduação e de pós-graduação, é interessante observar que a avaliação dos cursos de pós-graduação e o controle sobre a sua criação e expansão foram estabelecidos bem no início da institucionalização desse grau de ensino, em 1977. Essa avaliação está sendo mantida, por um órgão específico que, apesar de vinculado ao Ministério da Educação (MEC), goza de certa autonomia: a Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior (CAPES).

⁶⁰FERNANDES, A. M. *A Construção da Ciência no Brasil e a SBPC*. 2ª Ed, Brasília: Editora da UNB, 2000.

⁶¹PONTES, Helio. “Aula Magna do curso de Direito”. Brasília, mimeo, 1976.

⁶²BOSI, Alfredo. “Prefácio”. In: CARDOSO, Irene R. *A universidade da Comunhão Paulista*, São Paulo: Cortez e Editais Anexados, 1982, p. 15.

Aprimoramentos vêm ocorrendo nessa avaliação, mas vários aspectos usualmente criticados permanecem inalterados, tais como a uniformização da avaliação para diferentes áreas científicas e cursos, a camisa de força, a não inclusão no sentido de valorização de indicadores de inovação tecnológica, entre outros. Também não é possível detectar, ao longo de quase três décadas de avaliação da pós-graduação, indicações de que ela estaria funcionando como uma alavanca para a auto-regulação.

A avaliação do ensino de graduação ou da universidade enquanto instituição de ensino superior é bastante recente no Brasil. Os estudos dessa questão datam de 1985, o ano de início dessa discussão com a criação da Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior, nos termos do discurso de posse de Tancredo Neves, que propôs a instituição da autonomia plena das universidades brasileiras, acompanhada de um sistema permanente de avaliação e de acompanhamento de seu desempenho⁶³. A efetivação de um modelo de avaliação nacional levou ainda muito tempo de discussões, amadurecimento e de implementação. Isso será visto e analisado nos capítulos seguintes.

⁶³ Ver DURHAN, Eunice R. e Schwartzman (orgs). *Avaliação de ensino superior*. São Paulo: Edusp, 1992.

Capítulo 2 – A regulação do ensino superior brasileiro pós-1968

Neste capítulo, será analisada a trajetória do ensino superior no período pós-1968, com destaque para a atuação do Conselho Federal de Educação (CFE), sua extinção e a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE). Também serão abordadas a expansão do ensino superior e as práticas adotadas no processo de regulação e supervisão de 1968 a 1996, incluindo a nova LDB (Lei n.º 9694/96)⁶⁴.

2.1 – O ensino superior pós- 1968: o Conselho Federal de Educação, trajetória e conseqüências

O Conselho Federal de Educação (CFE), criado pela Lei n.º 4.024/61, foi, na prática, o responsável legal pela atividade de supervisão até 1994. O MEC operava por meio do Conselho, que foi, paulatinamente, tendo suas atividades de supervisão ampliadas, especialmente após a Reforma Universitária de 1968. Em 1994, suas atribuições incorporavam cerca de 30 itens voltados para a supervisão de IES, bem como as de outros níveis de ensino.

O Conselho Federal de Educação, órgão consultivo do Ministro da Educação e Saúde Pública, foi criado pela Lei n.º 4.024/61, com atuação nos assuntos relativos ao ensino, e era constituído por vinte e quatro membros, nomeados pelo presidente da República cujos mandatos duravam seis anos, “dentre pessoas de notável saber e experiência, em matéria de educação”. O §1º, art. 8º, dispõe que, “na escolha dos membros do Conselho, o Presidente da República levará em consideração a necessidade de neles serem devidamente representadas as diversas regiões do País, os diversos graus do ensino e o magistério oficial e particular”. Posteriormente, o CFE passou a ter mais um conselheiro, representante do Ministério do Planejamento.

A caracterização legal do perfil dos conselheiros era genericamente definida como de notáveis representantes do “magistério efetivo ou entre personalidade de reconhecida capacidade e experiência em assuntos pedagógicos”, com mandato de quatro anos, podendo haver recondução, e de acordo com os seguintes critérios: um representante de cada universidade federal ou equiparada; um representante de cada um dos institutos federais de ensino do direito, da medicina e de engenharia, não incorporados às universidades; um representante do ensino

⁶⁴ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.694/96).

superior estadual equiparado e um do particular também equiparado; um representante do ensino secundário federal; um do ensino secundário estadual equiparado e um do particular também equiparado; três membros escolhidos livremente entre personalidades de alto saber e reconhecida capacidade em assuntos de educação e de ensino; o diretor do Departamento Nacional do Ensino (membro nato).

A função de nomear os conselheiros era de competência do presidente da República. A renovação dos membros do Conselho acontecia a cada dois anos, substituindo um terço de seus membros, de forma a garantir a sua continuidade doutrinária e administrativa. Os critérios de nomeação pretendiam garantir a representatividade dos diversos setores educacionais e regiões do país. Cabia ao conselheiro ter notório saber e experiência em educação, o que significava dizer que o conhecimento e experiência em educação legitimavam sua escolha. Fatores como diversidade regional e de representação entre níveis de ensino também eram considerados.

Esse processo de escolha devia, ainda, considerar dois fatores: primeiro, o da visão de que os conselhos técnicos tinham primazia em relação às decisões políticas; segundo, o fato de que a LDB/1961 era fruto da conciliação entre diversas correntes. Seria, assim, necessário manter o espaço para que todos os grupos fossem representados.

A composição politicamente neutra do Conselho seria garantida pelo critério do “notável saber e experiência em matéria de educação”. Qual o indicador do “notável saber”? A produção teórica dos seus membros? A resposta a essas questões podia ser encontrada na análise do currículo dos seus membros.

May Guimarães Ferreira, ao reconstruir os currículos dos conselheiros da década de 60 e usando os dados do estudo de Lúcia Maria de Franca Rocha (*apud* Ferreira, 1990), afirma: “a maioria dos conselheiros que toma posse no CFE já ocupou altos cargos no Ministério da Educação como Secretários de Educação, Reitores de Universidades, Diretores de órgãos do MEC, Ministros, bem como outros postos na administração pública”⁶⁵.

Na reconstrução dos currículos dos conselheiros, Ferreira (1990) evidencia que a maioria deles tem formação e produção científica teórica em áreas não relacionadas diretamente com a educação, por exemplo, medicina, engenharia, direito, língua portuguesa etc. Portanto, o critério “notável saber e experiência em matéria de educação”, na prática, significava ter notável experiência em cargos políticos relacionados com a educação.

⁶⁵ FERREIRA, (1990), in: ROTHEN, José Carlos. Funcionário Intelectual de Estado: Um estudo de epidemiologia política do Conselho Federal de Educação. Piracicaba: Mimeo, 2004, pp. 122-3.

Dirce Mendes Fonseca⁶⁶, no final da década de 1980, ao entrevistar os conselheiros com maior tempo de permanência no Conselho, identificou os seguintes critérios para a sua nomeação: a) influência direta dos ministros da Educação e Cultura; b) influência do presidente da República; c) força do poder político; d) influência de Anísio Teixeira.

Os estudos de Ferreira e Fonseca sobre o CFE e sobre o antigo CNE apontam que alguns conselheiros conseguiam permanecer como membros do Conselho por muitos anos, ao mesmo tempo em que havia grande rotatividade de outros membros.

A longa permanência de alguns conselheiros também pode ser verificada em períodos anteriores. Muitos membros do Conselho Nacional de Educação se transportaram para o CFE e lá ficaram por algum tempo, entre eles, Alceu Amoroso Lima, Helder Câmara, Joaquim Faria Góes Filho, Abgar Renault, Antonio Almeida Júnior, Anísio Teixeira. Outros membros permaneceram desde a instalação do CFE, em 1961, por pelo menos 10 anos: Newton Sucupira, Valnir Chagas e José de Vasconcellos estiveram entre os conselheiros mais proeminentes na elaboração e implementação das Reformas Educacionais de 68 e 71 (Ferreira, 1990, *apud* Rothen, 2004).

Esse fato sugere que alguns conselheiros mantinham, durante muito tempo, a hegemonia da cultura interna do Conselho. Portanto, a escolha e a permanência de um conselheiro estavam vinculadas à capacidade política de ele manter-se no Conselho.

Eram previstos no regimento interno do CFE os seguintes instrumentos: pareceres, resoluções, indicações e estudos especiais. Segundo a *Revista Documenta*,

Pareceres são proposições em que as Câmaras e as comissões se pronunciam sobre as matérias a elas submetidas. As indicações são de iniciativa dos próprios conselheiros e, em muitos casos, vêm acompanhadas de propostas de resoluções. As resoluções aprovadas pelo plenário do Conselho são atos de caráter normativo firmados pelo presidente. De estudos especiais não tem caráter normativo, sendo da iniciativa dos próprios conselheiros ou solicitações pelas Câmaras ou pelo plenário a um conselheiro ou a uma comissão constituída de membros do Conselho⁶⁷.

Eram atribuições fundamentais do Conselho: colaborar com o ministro na orientação e direção superior de ensino; promover e estipular iniciativas em benefício da cultura nacional, incentivar atividades privadas que se propusessem a colaborar com o Estado em quaisquer domínios da educação; sugerir providências tendentes a ampliar os recursos financeiros,

⁶⁶ Dirce Mendes Fonseca (1992) in ROTHEN, José Carlos. *Funcionário Intelectual de Estado: Um estudo de epidemiologia política do Conselho Federal de Educação*. Piracicaba: Mimeo, 2004.

⁶⁷ *Documenta* 135, 1972, p. 310 *apud* Ferreira in: ROTHEN, José Carlos. *Funcionário Intelectual de Estado: Um estudo de epidemiologia política do Conselho Federal de Educação*. Piracicaba: Mimeo, 2004, pp. 122-3.

concedidos pela União, pelos Estados ou pelos municípios à organização e ao desenvolvimento do ensino, em todos os seus ramos; estudar e emitir pareceres sobre assuntos de ordem administrativa e didática, referentes a qualquer instituto de ensino, que deviam ser resolvidos pelo ministro; facilitar, na esfera de sua ação, a extensão universitária e promover o maior contato entre os institutos técnico-científicos e o ambiente social; firmar as diretrizes gerais do ensino primário, secundário, técnico e superior, atendendo, acima de tudo, os interesses da civilização e da cultura do país.

Com o passar do tempo, o CFE ganharia novas atribuições: decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares; decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação dos seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos; pronunciar-se sobre os relatórios anuais dos institutos referidos nas alíneas anteriores; opinar sobre a incorporação de escolas ao sistema federal de ensino, após verificação da existência de recursos orçamentários; indicar disciplinas obrigatórias para os sistemas de ensino médio e estabelecer a duração e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior; promover sindicâncias, por meio de comissões especiais, em quaisquer estabelecimentos de ensino, sempre que julgasse conveniente, tendo em vista o fiel cumprimento desta lei; elaborar seu regimento a ser aprovado pelo presidente da República; conhecer dos recursos interpostos pelos candidatos ao magistério federal e decidir sobre eles; sugerir medidas para organização e funcionamento do sistema federal de ensino; promover e divulgar estudos sobre os sistemas estaduais de ensino; adotar ou propor modificações e medidas que visassem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino; estimular a assistência social escolar; emitir pareceres sobre assuntos e questões de natureza pedagógica e educativa que lhe fossem submetidos pelo presidente da República ou pelo ministro da Educação e Cultura; manter intercâmbio com os conselhos estaduais de educação e analisar anualmente as estatísticas do ensino e os dados complementares.

O Conselho Federal de Educação era, assim, o responsável pela definição das regras de supervisão da expansão, que a associava à autonomia das universidades, mas indicava regras ao processo de credenciamento, e a criação de cursos e de outras instituições. Conselhos Estaduais poderiam, também, ser associados pelo CFE nessa missão.

Uma das questões colocadas acerca do trabalho do CFE se relacionava à sua incapacidade de organizar planos ou estabelecer critérios para políticas de Educação Superior. De

fato, havia uma sensação de que prevalecia o papel jurídico e burocrático do conselho em detrimento de seu papel de estímulo ou proposição de políticas de governo.

Em relação ao ensino superior, o CFE considerava que, por sua própria natureza, era ele seletivo e ressaltava que a seleção, feita “por critérios acadêmicos e não por critérios socioeconômicos ou políticos, não contraria, necessariamente, o princípio do direito à educação” (Horta, 1975)⁶⁸.

O enfoque da mão-de-obra foi totalmente incorporado na Indicação no 48/67, elaborada por Valnir Chagas, que influenciaria diretamente a lei da reforma universitária de 1968. Essa Indicação previa que o ensino médio devia ser caracterizado como profissionalizante, isto é, ser um curso terminal. Permitir que o estudante passasse imediatamente do ensino médio para o trabalho provocaria a contenção da demanda por ensino superior. Com a mesma visão profissionalizante, nessa Indicação era proposta a implantação de cursos técnicos universitários de curta duração, visando a atender a demanda por Ensino Superior (Horta, 1975).

Interpreta-se, aqui, que a conciliação do direito de igualdade de oportunidades, com o enfoque na especialização dos recursos humanos, ou da formação de nível superior, não coexiste com as limitações das oportunidades de emprego para esse nível de formação e, portanto, carece de elementos para que a justificativa da expansão esteja associada à utilização de mão-de-obra destinada ao mercado de trabalho.

Portanto, o CFE negava-se a elaborar um Plano de Educação coerente com a ideia de desenvolvimento econômico e que atendesse as reivindicações de expansão do sistema educacional como meio para ascensão social. O Conselho, ao abdicar da elaboração de um Plano de Educação, restringia-se à função doutrinadora e normatizadora da educação brasileira.

O trabalho de Marília Martins Coelho é elucidativo sobre a forma como o CFE exerceu a atividade de normatizador da educação brasileira, principalmente do ensino superior. A autora defende que o CFE, apesar de ter a competência, pela LDB/1961, de ser órgão normativo, transformou-se em um órgão consultivo jurídico⁶⁹. Ela fundamenta a sua tese em um minucioso estudo estatístico sobre as deliberações do CFE, no qual argumenta que o CFE simplesmente fazia avaliação jurídica dos processos a ele apresentados.

⁶⁸HORTA, J. S. *A expansão do ensino superior no Brasil*. Petrópolis: Vozes, vol. 69, n.º 6, 1975, p. 181.

⁶⁹COELHO, Marília Martins. *O Conselho Federal de Educação e o exercício da função normativa no sistema escolar brasileiro*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1983, pp. 156-7.

Por outro lado, nota-se, em alguns depoimentos, a consciência dos conselheiros de que a função do CFE transcendia a simples função de consultor jurídico, nos termos de Coelho (1983) Tinha-se a consciência de que o papel do CFE era o de normatizar por meio de pareceres que gerassem jurisprudência. Nas palavras do Conselheiro Mauricio Rocha e Silva⁷⁰:

Não nos devemos confinar ao limitado papel de burocratas procurando em estatutos e regimentos das universidades ou escolas isoladas pequenos defeitos que colidem com a Lei, mas devemos doutrinar, explicar, interpretar e procurar transmitir ao público tais estudos ou explicações, para que possam contribuir para a elaboração da Reforma Universitária Brasileira e, portanto, é de nossa alçada quase diria suprema, analisar e procurar modificar toda a legislação brasileira que colida com o desenvolvimento do ensino e sua elevação aos padrões internacionais função atribuída pelo presidente da República a este Conselho no veto ao art. 75 da Lei de Diretrizes e Bases.

Após o golpe militar de 1964, o CFE adotou postura contraditória: por um lado, defendia a autonomia universitária ao negar a necessidade da elaboração de legislação contrária ; por outro, tomou “para si a incumbência de julgá-la, no momento da aprovação dos Estatutos”⁷¹, além de isentar-se de discutir as intervenções dos militares nas universidades, alegando que essas transcendiam as suas atribuições, por terem o caráter de polícia.

O estudo de Maria Auxiliadora Nicolato mostra que o CFE, por meio de seus pareceres, indicações e estudos especiais, elaborou a doutrina e a jurisprudência sobre a estrutura do sistema universitário. Seguindo a argumentação de Nicolato, é possível identificar, na atuação do CFE na implantação da Reforma Universitária de 1968, três fases: a primeira fase é a jurisprudencial; a segunda é a da elaboração dos Decretos-leis 53/66⁷² e 252/67⁷³; a terceira é a da elaboração do anteprojeto da Lei n.º 5.540/68.

De fato, o Conselho Federal de Educação (CFE), ao ser constituído como um conselho técnico, buscava legitimidade para atuar na definição de normas para o ensino universitário. Adotando uma postura liberal, o CFE não atuava diretamente, em um primeiro momento, na elaboração de Planos Nacionais de Educação e na formulação explícita da

⁷⁰ SILVA, Mauricio Rocha, “Universidades sem cátedras”. In: *Revista brasileira de estudos pedagógicos*. Brasília: v 40, n.º 91, jul/set., 1963, p. 153-4.

⁷¹ PIMENTEL, Marília Araújo Lima. *Relações entre Estado e Universidade no Brasil (1960-1978)*. Discurso – Ação do Conselho Federal de Educação no Projeto de Autonomia Universitária. Rio de Janeiro, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFRJ, 1991, p.68.

⁷² Decreto-lei n.º 53/66, de 18 de novembro de 1966, fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências.

⁷³ Decreto-lei n.º 252, de 28 de fevereiro de 1967, estabelece normas complementares ao Decreto-lei n.º 53, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. Dentre outras, o decreto limita a mobilização estudantil e indica o departamento como a forma básica de organização da universidade.

legislação do ensino superior, concentrando o seu esforço na elaboração de jurisprudência e doutrinas educacionais em geral. A partir de 1966, os conselheiros do CFE dedicam-se à elaboração de anteprojetos da legislação para o ensino superior. A atuação dos conselheiros forneceria as propostas para os Decretos-Leis 53/66 e 252/67 que orientaram a reestruturação das instituições federais e da legislação que constitui a Reforma Universitária.

A ação do CFE na definição e implantação de um modelo de universidade não se encerrou com a promulgação da Lei n.º 5.540/68. Maria do Carmo Martins⁷⁴, ao estudar a implantação da disciplina Estudos Sociais, afirma que “as leis são entendidas, portanto, não como sinônimos da reforma educacional, mas como instrumentos componentes de todo um processo de reordenação do sistema educacional do país”⁷⁵.

O papel do CFE era, ainda, interpretado de maneiras distintas pelas comissões que lidaram com a reforma Universitária. A Comissão Meira Mattos foi criada em 1968 para enfrentar as questões estudantis, dentre elas as de insatisfação com a falta de vagas. Em seu relatório, entre outras teses, diagnostica-se que a atuação do CFE era uma das causas da não expansão das vagas no ensino superior. A Comissão também entendia que o poder do CFE era maior que o do presidente da República. Segundo o Relatório Meira Mattos,⁷⁶

A soma de poderes concedidos ao Conselho Federal de Educação, pela Lei de Diretrizes e Bases, é de tal ordem que não só o ministro como o próprio presidente da República, em assuntos ou questões de natureza pedagógica e educativa, devia solicitar o parecer daquele Conselho, o que representava uma inversão da ordem hierárquica no âmbito do executivo.

O Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), ao contrário da Comissão Meira Mattos, defendia a atuação do Conselho Federal de Educação e indicava que considerava necessário ampliar suas atribuições para que, entre outras ações, pudesse “atuar nas normas de

⁷⁴ MARTINS, Maria do Carmo. *A história prescrita e disciplinada nos currículos escolares: quem legitima esses saberes*. Campinas, Tese Doutorado, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2000, p. 45.

⁷⁵ MARTINS, 2000, op. cit., p.45.

⁷⁶ Relatório Meira Mattos, 1969, p. 214. Comissão presidida pelo coronel Meira Mattos, do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra, sendo os seus outros membros o professor Hélio de Souza Gomes, diretor da Faculdade de Direito da UFRJ; o professor Jorge Boaventura de Souza e Silva, diretor-geral do Departamento Nacional de Educação; o promotor-público Afonso Carlos Agapito e o coronel-aviador Waldir de Vasconcelos, secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional (Fávero, 1977, p. 60). A Comissão Meira Mattos antecedeu o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU).

O famoso relatório Meira Mattos, produto do decreto n.º 62.024 de 29 de dezembro de 1967, apresentado ao ministro Tarso Dutra, já incorpora explicitamente, no nível universitário, *o mestrado e o doutorado*, voltados para *os mais capacitados*. Nesse caso, Cunha (1988) assinala a sincronia entre esse relatório e o parecer CFE n.º 977/65. Sobre os relatórios Atcon e Meira Mattos, ver Fávero (1991). Também Nicolato (1986), estudando os convênios MEC/Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) desde 1965, demonstra como neles a institucionalização da pós-graduação e uma política de incentivo à pesquisa científica comparecem como propostas de formação de quadros de magistério e de desenvolvimento da pesquisa científica, apoiadas por sistemas de incentivos, entre os quais as bolsas de estudo. Ver também CUNHA e MATTOS.

aplicação dos currículos mínimos tanto dos cursos que preparam para as profissões reguladas em lei como para as não reguladas, de forma a garantir a necessária flexibilidade do sistema e criar as normas para a pós-graduação” (Relatório Meira Mattos, pp. 132 e 139).

A comparação entre os dois relatórios permite afirmar que as duas comissões foram instaladas por arranjos políticos diferentes.

Após a instauração dos marcos legais das reformas de 1968 e 1971, o CFE retomou seu papel de legislar por meio de pareceres, criando novas jurisprudências. Nesse sentido, Dirce Mendes Fonseca, no seu estudo “O pensamento privatista em educação”, mostra que, ao realizar sucessivas substituições dos seus membros nas décadas de 1970 e 1980, o CFE legitimou por meio de seus pareceres, a expansão do ensino privado e de estabelecimentos isolados.

É esclarecedor, a respeito da criação de jurisprudência, o relato do ex-conselheiro Paulo Nathanael Pereira de Souza sobre a sua atuação no CFE. O conselheiro, em seu livro *A LDB e a Educação Superior*, ao criticar a reforma de 1971 por reforçar ideia da formação profissional e esquecer a formação do ser humano, afirma: “no tempo todo em que o autor desta obra pertenceu ao Conselho Federal de Educação – e foram catorze anos consecutivos –, combateu, em pareceres, estudos, conferências e livros, essa aberração constante da Lei n.º 5.692/71”⁷⁷.

Na mesma linha de raciocínio de Souza, o conselheiro Valnir Chagas, em depoimento a Buffa e Nosella, aponta que a sua atuação no CFE consistiu em legislar por pareceres, mesmo quando isso significava alterar a legislação em vigor. Nas palavras do conselheiro⁷⁸:

A única coisa boa que tinha naquela lei [LDB/61] era o art. 18, de que a gente usou e abusou. Era o “princípio de flexibilidade” e, com o nome de flexibilidade, fazíamos tudo; por exemplo, lembro-me de como interpretamos os arts. 16 26 e 36. O art. 16 dizia que a escola primária tinha quatro séries. O art. 26 dizia que cabia ao Conselho Estadual reconhecer a escola primária, e o art. 36 dizia que, para entrar no ginásio, era preciso exame de admissão em que ficasse evidenciada uma satisfatória educação primária. Aí, então, eu interpretei da maneira seguinte: se uma pessoa faz quatro anos de escola primária na forma do art. 16, num estabelecimento reconhecido na forma do art. 26, ela tem satisfatória educação primária, não precisa de exame de admissão. Isso é chicana, mas passou.

Não era, também, o CFE capaz de alterar a forma de organização acadêmica universitária. Foi por essa razão e pela permissão explícita em manter a diversidade existente do

⁷⁷ SOUZA, Paulo Nathanael Pereira. *LDB e Educação Superior: Estrutura e funcionamento*. 2ª ed., Pioneira, 2001, p.37.

⁷⁸ BUFFA, Ester e Paolo Nosella. *A Educação Negada: introdução ao estudo da educação brasileira contemporânea*. São Paulo: Cortez, 1991, pp. 131-2.

sistema (universidades e não universidades) que os intelectuais e outros grupos interessados na questão educacional brasileira ficaram contrariados. Segundo Teixeira⁷⁹:

A educação superior passou a ser algo uniforme e homogêneo, que se expande como se expande a escola primária. Verifica-se grande impulso ao ensino particular, por um lado, atraído pela procura social da educação e, por outro, incentivado pela sanção generosamente estendida ao ensino privado sem outra exigência que a da autorização legal.

Isso demonstra que a opinião especializada considerava a expansão privada duplamente nociva. Por um lado, pelas oportunidades econômicas às quais se associavam; por outro, pela exigência imposta ao setor privado de apenas se submeter às regras legais “mínimas”, numa estranha similitude com as regras do setor público. Essas regras eram, basicamente, as condições fiscais e para-fiscais da mantenedora, recursos docentes, comprovantes materiais e culturais do meio, comprovante da real necessidade do curso para a região, regimento contendo currículo e normas acadêmicas de funcionamento da escola.

Segundo se afirmava, e ainda se afirma, a natureza contábil, burocrática e cartorial dessas necessidades mais contribuíam do que cerceavam a expansão. Com efeito, as regras burocráticas atendiam aos princípios de protocolo da solene decisão do CFE.

Tal decisão se dava pela análise do conselheiro indicado. Não havia sorteio no CFE. Os processos eram distribuídos pelo Presidente do Conselho, a seu critério, diretamente ao Conselheiro Relator, que poderia solicitar a recusa justificada. O Conselheiro iniciava a análise da documentação solicitada, podendo ou não requisitar novas informações, e encaminhava seu relatório ao plenário do Conselho.

Como vimos na análise do período anterior à Reforma Universitária, a Universidade do Brasil passou a ser modelo ou representar, em seus exemplos de funcionalidade e organização acadêmica e administrativa, um conjunto de *standards* que serviu de padrão para as análises do já criado CFE. Essa formulação havia se alterado e, ao final dos anos 60 e até o final de sua existência, o CFE organizava seu papel no processo de análise com fins de supervisão e regulação do setor a partir de suas atribuições normativas atualizadas, mas, sobretudo, a partir das experiências e trajetórias individuais e da memória que acumulava entre suas decisões, seus técnicos e seus conselheiros. Daí que o período de 1968 a 1994 não foi muito diferente em relação ao processo de supervisão e regulação do que o anterior. Não, pelo menos do ponto de

⁷⁹ TEIXEIRA, Anísio. *O ensino superior no Brasil - análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

vista do setor privado, que não via nenhuma complexidade nas exigências solicitadas. A burocracia e os tecnocratas especialistas do Conselho, que contava já com ex-integrantes do GT da Reforma Universitária, contribuíam para aumentar a oferta de vagas no ensino superior e promover sua diversidade também entre o setor público e o privado.

As matrículas se expandiam. Em vinte anos (1960-1980), elas saltaram de 200 mil para 1.4 milhão, e os anos de 68, 70 e 71 foram os que apresentaram maior taxa de crescimento. Naquele mesmo período, a demanda era crescente, e os excedentes, em 1969, eram da ordem de 161.527. O setor público, embora mais robusto, crescia a taxas bem inferiores às do setor privado: 260% contra 500 % na década de 60 e 143% contra 311% na década de 70.

O trabalho de supervisão do CFE não era visto pelos seus integrantes como o de uma avaliação. Sequer as instituições assim julgavam esse procedimento. Para ambos, havia deveres e obrigações a serem cumpridos e demonstrados em papéis no Protocolo, como indicado em páginas anteriores. Esses, até meados dos anos 70, eram de simples conferência, já que boa parte dos fatores que constituíam uma IES era pré-definida na legislação.

Não havia necessidade de se antecipar o processo formativo ou de iniciar um debate sobre as condições da infraestrutura didática pedagógica ou de seus conteúdos. Vivíamos, desde 1961, na época dos currículos mínimos. Estes, antes de se constituírem um modelo, eram de fato uma norma a ser adotada pelas instituições.

A Lei n.º 4.024/61 incumbiu o próprio CFE da tarefa de fixar os currículos mínimos e a duração dos cursos que habilitassem à obtenção de diploma que assegurasse privilégios para o exercício da profissão liberal (art.70). A Lei n.º 5.540/68 estende essa competência para outros cursos, cujas profissões, mesmo não tendo sido regulamentadas em lei, fossem consideradas de relevante interesse para o desenvolvimento nacional (art. 26). Logo após sua constituição, o CFE começou a deliberar sobre currículos mínimos com base em sugestões e experiências de cursos então em funcionamento.

Basicamente, definia-se um conjunto de matérias e assinalava-se uma duração para os cursos. Por exemplo, o Parecer CFE n.º 397⁸⁰, de fevereiro de 1962, serviu de base para a Resolução de 8 de fevereiro de 1963, que fixou os “mínimos conteúdos e duração dos cursos de Ciências Atuariais, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas”. Para cada um desses cursos, foram fixadas as respectivas matérias para os ciclos básicos e de formação profissional, sendo

⁸⁰ Parecer CFE n.º 397, trata dos mínimos de duração de cursos de graduação.

assinalado, ademais, que sua duração corresponderia a quatro anos letivos. Cumpre destacar que, nesse parecer, como em outros daquele período inicial, não havia referência a “horas” para a realização dos cursos.

Na segunda metade da década de 60, após as medidas que disciplinaram a duração dos cursos superiores – Parecer CFE n.º 52/65⁸¹ e Portaria Ministerial n.º 159/65 –, constatou-se a necessidade de se rever os currículos mínimos, estabelecendo-se parâmetros mais rígidos a serem seguidos pelo CFE. Em função dessa necessidade, o Conselho Federal de Educação aprovou a Indicação n.º 8, de 4 de junho de 1968, de autoria dos Conselheiros Clóvis Salgado, Newton Sucupira, Valnir Chagas e Rubens Maciel, para sugerir normas que orientassem o “reexame dos currículos mínimos e duração dos cursos superiores, bem como a criação de cursos técnicos paralelos ao 1º ciclo universitário”. Tal disposto aplicava-se a todos os cursos superiores, inclusive os então chamados cursos técnicos, e não apenas aos cursos referentes às profissões regulamentadas.

A Indicação 8/68 adotava dois aspectos essenciais à organização curricular: primeiro, o conteúdo do processo de ensino e aprendizagem dos cursos superiores, manifesto no currículo mínimo, passaria a ser feito sob a forma de matérias, e não mais de cadeiras ou disciplinas, uma tradição que remontava à origem da educação superior no país; segundo, a formulação do currículo mínimo contemplaria duas partes: uma fixa, contendo as matérias obrigatórias; outras variáveis, incluindo as matérias preferenciais, as quais poderiam ser escolhidas pelos estabelecimentos.

Posteriormente, segundo o Parecer n.º 85, de 2 de fevereiro de 1970⁸², relatado pelo Conselheiro Newton Sucupira, CFE retomaria o propósito de normatizar a aplicação dos currículos mínimos: “currículo mínimo é o núcleo de matérias fixado pelo Conselho Federal de

⁸¹ Parecer CFE n.º 52/65. Este parecer resulta da solicitação do Ministério da Educação ao Conselho Federal de Educação para subsidiar a reformulação das universidades federais. Como resultado, veio o Parecer CFE n.º 52/65, relatado pelo Conselheiro Valnir Chagas, a partir do qual decorreria o Decreto-lei n.º 53, de 18 de novembro de 1966, que fixou princípios e normas de organização para as universidades federais. Nos termos de seu art. 1º, as “universidades federais organizar-se-ão com estrutura e métodos de funcionamento que preservem a unidade das suas funções de ensino e pesquisa e assegurem a plena utilização dos seus recursos materiais e humanos, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes”, deu origem à Portaria Ministerial n.º 159/65, que trata da duração dos cursos de graduação.

⁸² Parecer CFE n.º 85, de 2 de fevereiro de 1970, relatado pelo Conselheiro Newton Sucupira. Neste dispositivo, ficou definido que o “currículo mínimo é o núcleo de matérias fixado pelo Conselho Federal de Educação, na forma do art. 26 da Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, considerado o mínimo indispensável para uma adequada formação profissional”.

Educação, na forma do art. 26 da Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, considerado o mínimo indispensável para uma adequada formação profissional”.

O currículo mínimo, ao definir um conjunto de matérias necessárias, permitia a compatibilização dos cursos de graduação e sua comparabilidade em âmbito nacional.

Não obstante, no próprio Parecer n.º 85/70, havia espaço para as instituições de educação superior ajustarem seus cursos do modo como julgassem necessário. Nos termos do próprio parecer, o currículo mínimo poderia:

ser uno, constituído de uma relação de matérias obrigatórias para todos os cursos, ou admitir diversificações, abrangendo, nessa última hipótese, uma parte fixa, comum para todas as escolas e alunos, e outra variável constante de uma lista de matérias, das quais os estabelecimentos escolheriam tantas quantas forem determinadas pelo CFE.

O Parecer n.º 85/70 ressaltou a necessidade de se evitar um possível enrijecimento do currículo mínimo, que foi entendido como “a matéria-prima a ser trabalhada pelo estabelecimento na organização do currículo do curso, podendo ser complementado com outras matérias para atender a exigências de sua programação específica, a peculiaridades regionais e a diferenças individuais dos alunos”. Nesse sentido, a complementação deveria “obedecer aos princípios de flexibilidade e sobriedade e guardar relação com a natureza e objetivos do curso, evitando-se os currículos enciclopédicos”. Também ficou estabelecido que matéria do currículo mínimo, a qual fosse comum a cursos agrupados em uma mesma área de conhecimento, deveria ser incluída entre aquelas do primeiro ciclo. E mais: para “todos os efeitos de conteúdo e duração, o primeiro ciclo” ficaria “incorporado ao currículo do curso de graduação profissional”.

Conforme dispôs o Relator, seria lícito ao estabelecimento de educação superior “desdobrar as matérias do currículo mínimo em disciplinas anuais ou semestrais, ou ainda em períodos letivos especiais a serem definidos no regimento”.

O Relator Newton Sucupira, em seu parecer, utilizou o conceito de hora-aula para mensurar a duração dos cursos. No item 9 do seu relato, ficou definido que a “duração dos cursos, expressa em horas-aula, é fixada em termos de duração mínima, com observância dos limites máximos e mínimos de execução dos cursos, estabelecidos pelo CFE”.

Essa questão curricular é essencial para entendermos o processo de supervisão do ensino superior ou o espaço dado a algum tipo de avaliação que condicionasse ou se associasse ao processo de expansão.

Quase a totalidade das IES nacionais adotou o currículo mínimo pela sua versão mínima. Mesmo nas universidades, na maioria públicas, que organizariam ou permitiriam uma série de disciplinas optativas disponíveis aos alunos, especialmente de outros departamentos, a concepção formadora era quase a mesma, indiferenciada nacionalmente. Isso significava que um aspecto essencial da estratégia formadora ou da caracterização de um espaço de aprendizado, os conteúdos, já estava pronto. Foi só aplicá-los.

Para além da análise detalhada de cada um dos currículos mínimos, interessa-nos, aqui, outra discussão.

Ao receber a organização curricular básica pronta do CFE, as IES (públicas e privadas) eram estimuladas, antes de tudo, à conservação. Seria desnecessário ela ser avaliada por sua estrutura didático pedagógica. Por outro lado, caberia às IES contratar docentes, submetê-los ao CFE (ou ao concurso público, homologado pelo CFE) e entregar o projeto pedagógico curricular pronto. O projeto seria o mesmo, ou bem parecido, independentemente da IES.

Não se colocava, então, expectativas de associações entre conteúdos curriculares e requisitos de espaços profissionais e nem se falava em atualização das disciplinas em relação às fronteiras do conhecimento. Em 1997, os currículos mínimos que estavam em vigência vigoravam desde a década de 60. As normas do curso de direito eram de 1972, referentes aos Pareceres n.º 215/62 e n.º 03/72 – antes da lei da OAB; as de engenharia, de 74, referentes ao Parecer n.º 48/76; as de administração eram de 66, Resolução 307/66; as de medicina eram referentes à Resolução 08/69; as de pedagogia, em conformidade com a Resolução 251/62, entre outras.

Do ponto de vista de um processo de avaliação, a existência de currículos mínimos cerceia e limita a ação. Sim, já que o desenvolvimento curricular é base de um processo de avaliação. Por mais viciado ou copiado que esse processo se dê ainda hoje e por menor que seja a criatividade curricular nas IES atualmente, não se pode admitir um processo de avaliação gerido pelo mesmo governo que uniformizou e padronizou nacionalmente um aspecto essencial ao desenvolvimento institucional acadêmico. Os currículos mínimos também limitavam investimentos e qualquer compromisso institucional mais amplo das IES privadas. Fazer o mínimo era o suficiente.

Há de se admitir, no entanto, que o CFE representou, por mais de 30 anos, uma ação contínua em relação ao ensino superior brasileiro. É também de se considerar que, muito embora

com novas nuances após a reforma, a ação do CFE nunca representou uma ruptura com o passado em relação à gestão do ensino superior. Houve, isso sim, um incremento da política, seja em diversidade, seja em abrangência, seja em fixação junto à sociedade.

O CFE perenizou a política pública de ensino superior sob, pelo menos, dois aspectos: a regulação sistêmica e periódica e a construção e aperfeiçoamento do arcabouço jurídico, cuja aplicação pelas IES será vista como a atividade de supervisão do Conselho.

A discussão que se impõe aqui é a do significado da ação do CFE para o processo de expansão e para a constituição atual do sistema de educação superior no Brasil.

2.2 – O ocaso do Conselho Federal de Educação

As ações do CFE, ao longo do tempo, trouxeram consequências. A mais relevante foi a de gerar um ambiente estável às instituições e consolidar uma distância segura entre as condições de ensino de ambientes sociais e econômicos. Ou seja, nenhum ato legal ou norma previa qualquer articulação entre cursos, vagas e conteúdos com interesses setoriais em esferas do desenvolvimento econômico ou social.

As reações dos atores relevantes para o setor eram difusas e muitas vezes opostas. Vimos já que as ações de regulação, legislação e de supervisão do CFE geravam, ao mesmo tempo, mal-estar por estarem dificultando a expansão e mal-estar por estarem sendo permissivas demais com o setor privado, em franca expansão. Os representantes do setor público chegaram a pedir maior restrição à expansão do setor privado.

Na verdade, a legislação ou as normas educacionais, bem como a regulação permanente do setor, permitiam uma supervisão capaz de ser interpretada simultaneamente como permissiva, por não ter regras firmes, e como coercitiva, pelas regras não serem claras e por permitirem um espaço subjetivo decisório dos conselheiros. Ou seja, a dependência das instituições, do CFE e de seus conselheiros poderia ser o melhor ou o pior. Não havia como prever o resultado num ambiente onde a decisão era quase sempre pouco fundamentada. A documentação exigida, o atendimento aos currículos mínimos e a aprovação do exercício docente pelo CFE não geravam dificuldades ou barreiras antecipadas à expansão. Além disso, o setor privado, por depender do público, não tinha certeza ou segurança nos critérios de expansão.

Talvez pudéssemos explicitar algo aqui. O processo de expansão se assentou com mais facilidade quando as regras eram amplas e acessíveis a todos e quando elas eram tão transparentes a ponto de gerar o acompanhamento dos interessados e da sociedade. Nesses cenários, a expansão avançava mais rapidamente. Temos, assim, algo que tenderia a se confirmar em anos posteriores.

O que nos interessa, no entanto, é se esse processo, levado pelo CFE até o início dos anos 90, acabou por proporcionar às IES uma expansão desequilibrada frente aos próprios critérios propostos para equacioná-la. Ou seja, os critérios existiam para ser descumpridos ou para gerar a dicotomia? Eram dificuldades para vender facilidades? As IES que se expandiam se apoiavam em um amplo e qualificado projeto acadêmico ou se apegavam às facilidades de protocolos e da supervisão bissexta?

Qual era o ambiente educacional inspirado pela reforma, e esperado pelo Estado, em relação a uma de suas questões: a falta de vagas?

A reforma propôs níveis de democratização acadêmica convivendo com um ambiente autoritário e repressor de ideias, inclusive científicas. A pesquisa estava se institucionalizando e caracterizando a diferenciação da organização universitária, com a criação de carreiras e de um novo ambiente institucional. Pode-se induzir que a reforma fez, de certa forma, bem ao ensino superior, pelo menos pela contribuição mais ampla da universidade pública que passava a integrar a organização da pesquisa aos programas de formação e ensino.

Há, no entanto, uma reação diametralmente oposta do setor privado frente às ações do público, à luz das mesmas regras ou possibilidades.

A expansão adquiriu um formato mais flexível, sintetizando os períodos anteriores. Novos cursos de formação profissional, abertura de IES privadas com apenas um ou dois cursos e fixação em expectativas regionais de mercado acabaram ocorrendo. Na verdade, elas já ocorriam, mas foram ampliadas e facilitadas.

A Lei n.º 5540/68 retomava a preferência por universidades. O CFE, no entanto, munido de pareceres amparados por portarias, decretos e resoluções, permitia a expansão de faculdades privadas isoladas. De fato, a questão do ensino universitário, na perspectiva da reforma, não prejudicou em nada a posterior expansão de faculdades privadas. De 1968 a 1972, o CFE aprovou 759 de 948 pedidos de cursos em isoladas particulares.

O CFE, respaldado pela Lei n.º 5540/68, ao mesmo tempo em que deliberava sobre a organização da pesquisa em universidades, também organizava a normativa da expansão do setor privado, independentemente, como expresso na norma de protocolo, do padrão acadêmico solicitado. Os interesses privados, não obstante, pressionavam por mais brechas legais para sua expansão, respaldados, também, pela demanda por vagas. Essa demanda cresceu com o aumento dos excedentes do setor público e com a expansão do ensino médio. Também contribuíram para o aumento dessa procura por ensino superior as chamadas demandas latentes por formação superior, ou seja, adultos com segundo grau, que obtiveram diplomas por meio de cursos supletivos ou madureza, os primeiros cursos não presenciais no Brasil.

Não era, no entanto, ainda, razoável supor que esse movimento representasse uma política de valorização do ensino superior. Na verdade, os liames proporcionados pela reforma, do ponto de vista da organização acadêmica e do desenvolvimento da pesquisa e da carreira científica, fizeram com que as universidades que a adotasse, especialmente as públicas, trabalhassem como prioridade institucional, não a expansão da matrícula, mas a expansão de seus programas que demandavam recursos.

Não era vocação da instituição predileta na organização do ensino superior – as universidades públicas – a preocupação com a expansão. Os limites nas IES públicas, combinados com a ausência de diversidade de modelos de organização da universidade e com o esgotamento ou limites de seu financiamento, levava ao crescimento do setor de educação superior pelo lado das IES privadas. O setor privado assumia o espaço natural criado por essas limitações, sobreposto como nova demanda àquelas já identificadas. Nessa mesma direção, disseminavam-se também as universidades privadas com modelo diverso do da pública e com tolerâncias de supervisão similares às das instituições ditas isoladas.

Nesse ambiente, a percepção de especialistas e intelectuais era de que o ensino superior privado crescia em detrimento da qualidade, ou seja, o lucro não combinaria com qualidade.

Por esse raciocínio, alguns delírios começaram a ocupar o imaginário dos especialistas. O primeiro e mais persistente se referia ao ensino superior privado surgindo como de massa e o público como de elite, porque cioso de sua qualidade.

O processo de expansão vivido dos anos 70 aos 90 era, no limite, da mesma intencionalidade do que viria a partir da Nova LDB, em 1996. Ou seja, era um processo calcado

no negócio educacional, no qual as instituições privadas respondiam imediatamente ao grau de dificuldade estabelecido pelo estado concessionário, por sua regulação e supervisão. Na linha do atendimento das regras mínimas. Essa circunstância era parecida com a da convocação de um empresário a um serviço público emergencial.

De fato, as poucas possibilidades de acesso ao ensino superior na época imprimiam uma baixa qualidade no controle social que alunos, suas famílias e a sociedade em geral realizavam nas instituições de ensino superior. Poderia haver melhores e piores, mas o grau de rejeição, em geral, era baixo. A escassez de oferta certamente favorecia ou estimulava o setor provado a se expandir em torno dos mínimos do CFE.

Em geral, a expansão do ensino privado dava-se mediante a criação de estabelecimentos isolados e, especialmente em regiões de maior demanda e desenvolvimento econômico, urbanizadas. Essa concentração nas regiões sul e sudeste foi um dos fatores do desequilíbrio regional.

Tabela 7 – Instituições de Ensino Superior por Modalidade Administrativa

Ano	Universidades públicas	Universidades privadas	Isoladas públicas	Isoladas privadas
1971	31	16	81	511
1975	36	21	92	711
1980	43	22	65	643

Fonte: Inep, Evolução da Educação Superior.

Do lado do setor público, a expansão era resultado direto das vagas oferecidas e, portanto, de recursos para aumento de vagas, cursos e sua infraestrutura sempre condicionada aos padrões estabelecidos pela sua comunidade e pelo espaço ao ensino reservado na carreira do pesquisador docente. Tanto um como outro eram restritos, o que ocasionava um número conservador de oferta de vagas e uma expansão que vinha, paulatinamente, perdendo fôlego. Com tímida expansão pelas regiões norte e nordeste, o setor público ao menos se fazia presente em locais de nenhum interesse do setor privado.

No conjunto, as IES públicas concentraram, e ainda concentram, a grande maioria de mestres e doutores, que se vinculavam à pesquisa e à pós-graduação.

Tabela 8 – Número de Instituições de Ensino Superior por Modalidade Administrativa

Departamento Administrativo	1920-1945	1946-1960	1961-1980	total
Número de IES	3	18	22	43
Públicas				
Privadas	0	10	12	22
Total	3	28	34	65

Fonte: Inep.

Tabela 9 - Mestres e doutores docentes por dependência administrativa da IES, quanto ao grupo de grandes áreas do conhecimento e corte de titulação (% pontos percentuais)

Áreas/Dependência Administrativa da IES	Mestres			Doutores		
	Até 1994	1995 e mais	Variação setor particular*	Titulados até 1994	1995 e mais	Variação setor particular*
Básicas						
Pública	63,6	64,1		92,8	84,1	
Particular	36,4	35,9	-0,5	7,2	15,9	8,7
Tecnológicas						
Pública	71,3	53,2		92,0	85,8	
Particular	28,7	46,8	18,1	8,0	14,2	6,2
Profissionais						
Pública	57,2	32,3		72,0	75,5	
Particular	42,8	67,7	24,9	28,0	24,4	-3,6

* Variação no setor particular: diferença, em pontos percentuais, entre as porcentagens de docentes em IES privadas, considerados os que se titularam até 1994 e os que se formaram a partir de 1995, segundo o grupo de grandes áreas do conhecimento.

Fonte: Inep, Senso da Educação Superior, Resumo Técnico.

Esse raciocínio conduzia ao processo de expansão à condição de atender, de um lado, as expectativas do acesso às massas, ou seja, daqueles que tinham os pré-requisitos legais; de outro, as da elite, ou seja, daqueles que conseguiam ser aprovados em processos vestibulares cada vez mais concorridos. De fato, esses conceitos não podem, ainda hoje, ser representados com razoabilidade. Embora estejamos tratando de acontecimentos da época do CFE, em período

anterior ao século XXI, vale a comparação com os dias de hoje, mesmo sabendo que voltaremos a essa análise.

O IBGE divulgou, na PNAD 2009, a localização social, pela renda, dos estudantes de nível superior no Brasil:

Tabela 10 – Distribuição dos estudantes de ensino superior

Distribuição dos Estudantes de Ensino Superior nos Quintis de Renda - Comparativo 2003 e 2009		
	2003	2009
Primeiro Quintil	1,80%	2,66%
Segundo Quintil	2,50%	6,16%
Terceiro Quintil	7,00%	13,15%
Quarto Quintil	21,10%	25,74%
Quinto Quintil	67,50%	52,29%

Fonte IBGE, Pnad, 2009, compilação organizada por Roberto Leal Lobo.

O resultado indica que quase 70% dos estudantes estavam entre os 52 % mais ricos da população. Evidentemente, a massa, por qualquer via que se queira conceituar, passava longe, ainda, da “faculdade”.

Tabela 11 – Número de alunos matriculados e número de IES, por dependência administrativa

Ano	Número de IES		Brasil, 1980-2002			
	Total	Privadas	Públicas	Total	Privadas	Públicas
1980	882	682	200	1.377.286	885.054	492.232
1981	876	617	259	1.386.792	850.982	535.810
1982	873	614	259	1.407.987	859.599	548.388
1983	861	614	246	1.438.992	862.303	576.689
1984	847	609	238	1.399.539	827.660	571.879
1985	859	626	233	1.367.609	810.929	556.680
1986	855	592	263	1.418.196	840.564	577.632
1987	853	613	240	1.470.555	885.590	584.965
1988	871	638	233	1.503.555	918.204	585.351
1989	902	682	220	1.518.904	934.490	584.414
1990	918	696	222	1.540.080	961.455	578.625
1991	893	671	222	1.565.056	959.320	605.736
1992	893	666	227	1.535.788	906.126	629.662
1993	873	652	221	1.594.668	941.152	653.516
1994	851	633	218	1.661.034	970.584	690.450
1995	894	684	210	1.759.703	1.059.163	700.540
1996	922	711	211	1.868.529	1.133.102	735.427
1997	900	689	211	1.945.615	1.186.433	759.182
1998	973	764	209	2.125.958	1.321.229	804.729
1999	1.097	905	192	2.369.945	1.537.923	832.022
2000	1.180	1.004	176	2.694.245	1.807.219	887.026
2001	1.391	1.208	183	3.030.754	2.091.529	939.225
2002	1.637	1.442	195	3.479.913	2.428.258	1.051.655

Fonte: Inep, Senso da Educação Superior, Sinopse, 2003.

2.3 – O Conselho Nacional de Educação

O Conselho Federal de Educação, criado em 1961, era o responsável pela atividade de supervisão vinculada à LDB, de 1961 e, posteriormente, à reforma de 1968. O MEC operava via conselho, que foi paulatinamente tendo suas atividades de supervisão ampliadas. Em 1994,

suas atribuições incorporavam cerca de 30 ações voltadas à supervisão de IES, bem como das de outros níveis de ensino.

Os presidentes do CFE tinham espaço para ordenar novas formas de supervisão, redefinindo a tramitação de processos e suas exigências, sempre no âmbito da norma legal, que ele mesmo cuidava de interpretar.

Foi assim que, durante os anos 70 e 80, o CFE ampliou as informações de protocolo acerca da solicitação de autorização de novas IES, além de criar grupos para definir procedimentos específicos para autorização de cursos como Medicina e Direito. Também comandava estudos, como os das engenharias, de forma a subsidiar as alterações nos currículos mínimos.

No geral, entretanto, as alterações em procedimentos e a tramitação de processos não chegava a mudar a forma conservadora da supremacia dos conselheiros em decidir sobre autorizações e reconhecimentos. Incluía, no máximo, como foi no caso das autorizações às Universidades, regras que ampliavam suas possibilidades de sucesso. Nesse caso, embora as informações solicitadas dos postulantes fossem mais extensas e complexas, o processo de autorização poderia se dar pela via do acompanhamento. Ou seja, um postulante assumia um prazo específico com determinados conselheiros que acompanhavam a criação da Universidade, ao longo do tempo, antes de submeter ao colegiado pedido de sua autorização. É claro que, naquele período, a futura universidade já gozava de amplos direitos, enquanto entregava, à prestação, seus deveres e obrigações, conforme indicou Celso Franches, ex-secretário executivo do CFE, em entrevista concedida em Brasília, em fevereiro de 2011⁸³.

Sua expansão de atribuições e sua influência sobre o setor privado, causada pela centralidade do processo decisório junto ao MEC, acabaram, no entanto, provocando sua extinção, em 1994. As razões técnicas eram de ordem jurídica e se referiam à inoportuna exclusividade do CFE em analisar e interpretar as leis relativas ao ensino superior, conforme o art. 46 da Lei n.º 5540/68. As questões reais que levaram a sua extinção foram, no entanto, de ordem política e ética.

Em 1994, um padre de Marília fez uma denúncia acerca de uma determinada quantia solicitada por um conselheiro para que sua IES fosse autorizada. Essa denúncia, feita diretamente ao presidente da República pelo bispo da região onde atuava o padre, levou à

⁸³ FRANCHES, Celso, Entrevista, Brasília, fevereiro de 2011.

determinação súbita, direta do presidente da República, de fechamento do CFE. E assim foi feito.

É claro que o Ministro da Educação da época já vinha dando sinais de insatisfação com o grau de autonomia e decisão do CFE. Esse fato foi como uma justificativa apoiada no horror da exploração de um clérigo tão bem respaldado.

Terminou, assim, a fase do CFE com uma ruptura inédita na história da gestão pública da educação no Brasil. Em 1995, o Conselho Nacional de Educação, sob um novo formato jurídico que, esperava-se, superasse os problemas causados pelo CFE, foi criado.

A Lei n.º 9.131, de 1995⁸⁴, alterou os artigos 6º, 7º, 8º e 9º, da Lei n.º 4.024/61, extinguindo o Conselho Federal de Educação e criando, em seu lugar, o Conselho Nacional de Educação (CNE).

O CNE é composto pelas Câmaras de Educação Básica (CEB) e de Educação Superior (CES), com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação, “de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional”. Ao CNE compete: subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação (PNE); manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino; assessorar o MEC no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades; emitir pareceres sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo ministro da Educação; manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal; analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino; elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo ministro da Educação.

A Câmara de Educação Básica (CEB) e a Câmara de Educação Superior (CES) são constituídas, cada uma, por doze conselheiros, sendo membros natos, na Câmara de Educação Básica, o secretário de Educação Básica, e na Câmara de Educação Superior, o secretário de Educação Superior.

⁸⁴ Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995, altera dispositivos da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Nesta mesma lei foram criados o Exame Nacional de Cursos e o Conselho Nacional de Educação, em substituição ao extinto CFE em 1994.

A escolha e nomeação dos conselheiros são feitas pelo presidente da República, e, pelo menos a metade deles, obrigatoriamente, deve estar dentre os indicados em listas elaboradas especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados. Para a CEB, “a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os docentes, dirigentes de instituições de ensino e os Secretários de Educação dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal”. Para a CES, “a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica”.

A Lei n.º 9.131/1995 definiu os critérios para escolha de conselheiros no que tange à localização espacial (todas as regiões do país) e à abrangência do sistema escolar (níveis e modalidades de ensino). Determinou que a escolha dos conselheiros deve recair sobre brasileiro de “reputação ilibada” e que tenha prestado “serviços relevantes” à educação, à ciência e à cultura. Os conselheiros têm mandato de quatro anos, permitida uma recondução para o período imediatamente subsequente, havendo renovação de metade da câmara a cada dois anos.

Os conselheiros são indicados para cada câmara, segundo critérios próprios, e cada uma das câmaras tem atribuições específicas. As câmaras emitem pareceres e decidem, privativa e autonomamente, os assuntos a elas pertinentes, cabendo, quando for o caso, recursos ao Conselho Pleno. O conselho deve ser composto por 24 membros, todos nomeados pelo presidente da República, sendo 50% diretamente e a outra metade, obrigatoriamente, nomeada mediante consulta a entidades e segmentos da sociedade civil, relacionados às áreas de atuação das respectivas câmaras. Essas entidades indicam, para cada câmara, três nomes que subsidiarão a escolha a ser feita pelo presidente da República.

Ao se constatar que 50% dos membros do CNE, ou seja, seis conselheiros, a cada dois anos, são indicados pelo presidente, com forte atuação do Ministro da Educação, a partir de uma extensa lista de nomes, observou-se um mecanismo que limita a participação democrática da sociedade civil nas questões educacionais. Dessa forma, o conselho tende a se converter em aparelho de governo, e não em aparelho de Estado. Na verdade, ao longo do tempo, verificou-se que as indicações eram todas articuladas pelo poder executivo.

Na definição da composição da Câmara de Educação Superior do CNE, devem ser consultadas, segundo a Lei n.º 9.131/1995, art. 8º, § 3º, “entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, os diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e os segmentos representativos da comunidade científica”. Para garantir um caráter “mais representativo do conjunto da sociedade”, foi proposta pelo ministro a inclusão não apenas dos segmentos estritamente ligados à área da educação.

O processo de indicação não se dá sem a anuência do poder executivo. As listas, geralmente, são compostas com a articulação do candidato com o executivo ou de sua prévia aceitabilidade. Não se tem notícias no CNE de candidaturas independentes ou que o governo teve que aceitar.

De acordo com decisão do Ministério da Educação em articulação com a Presidência da República, 22 entidades poderiam sugerir nomes para 50% da composição da CES/CNE. Se, de fato, todas as entidades participassem desse processo, indicando três nomes, o número de indicados seria muito grande, situação que conferiria ao Presidente da República a confirmação de um mais amplo universo de escolha. Além dessa base extensa de escolha pelo presidente de representantes da sociedade civil, o executivo central tem suas posições reforçadas no conselho pela participação, como conselheiros natos, dos secretários da Educação Básica e Superior do MEC.

Em relação ao espaço de atuação, o CNE, mesmo com ampla base governamental tem seus poderes limitados pelo executivo. O espaço deliberativo do CNE é limitado, de um lado pela definição, ordenamento, execução e análise dos processos de regulação, supervisão e sobretudo da avaliação que emprestavam a esses lógica e terminalidade. De outro, pelo homologo ministerial, decisão obrigatória que antecedia as decisões publicadas no Diário Oficial. No que tange à avaliação, definição ou procedimentos de organização, o CNE pouco opinou ou mesmo se manifestou por pareceres. À CES cabia a re-análise e deliberação de todo processo de avaliação relacionado à expansão, quando finalizado pelos órgãos do Ministério da Educação, notadamente a Secretaria de Educação Superior. Recebia, assim, centenas de processos finalizados e com as indicações de êxito ou fracasso pela SESu. Em geral suas deliberações coincidiam com a SESu. Quando isso não ocorria a tendência era o veto ministerial quanto ao homologo e a devolução do processo ao CNE.

Assim, mesmo em relação à expansão, as iniciativas eram todas do MEC. Ao CNE cabe muito mais apreciar os processos enviados pelas Secretarias e Gabinete do Ministro e deliberar sobre eles. O aspecto central, afinal, remete-se à homologação ministerial, expediente que valida todas as deliberações e pareceres do Conselho.

Trata-se de uma inversão em relação à legislação anterior. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 (Lei n.º 4.024), o MEC estava subordinado às decisões do CFE, ao passo que, de acordo com a Lei n.º 9.131/1995, o CNE é órgão colaborador do ministério.

A mudança mais significativa nas funções da Câmara de Educação Superior do CNE ocorreu com o Decreto n.º 3.860, de julho de 2001. As alterações centralizaram, no âmbito do MEC, o processo de autorização, credenciamento e descredenciamento de IES privadas. Com essas mudanças, ocorreu uma significativa centralização das decisões no âmbito estrito dos órgãos administrativos do MEC. Pela nova legislação, cabe à CES/CNE a definição das normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento periódico e o descredenciamento de IES integrantes do sistema federal de ensino. A sua função recai unicamente na definição de credenciamento e credenciamento de universidades e centros universitários, bem como de seus respectivos estatutos e suas alterações.

Segundo o decreto, “O credenciamento das faculdades integradas, faculdades, institutos superiores e escolas superiores dar-se-á mediante ato do Poder Executivo (art. 24)”. O CNE somente se manifestará em caso de indeferimento de pedido de credenciamento dessas instituições, se houver apresentação de recurso por parte do interessado. Os únicos cursos de graduação que, independentemente do tipo de IES, dependerão da deliberação da CES/CNE para sua criação e credenciamento são os de direito, medicina, odontologia e psicologia.

O processo de redefinição das funções da CES/CNE, que se iniciou nos anos 1990, teve prosseguimento com a implantação da MP n.º 2.143 34/2001⁸⁵ que atribuiu à câmara “deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo poder Executivo para a suspensão do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por IES”. Além disso, modificou o parágrafo único do art. 2º da Lei n.º 9.131/1995, indicando que a criação e o reconhecimento de cursos “serão tornados efetivos mediante ato do Poder Executivo, conforme regulamento” (art. 2º). Essa transformação, ao definir a necessidade da elaboração de normas específicas para a autorização,

⁸⁵ MP n.º 2.143 34, de 28 de junho de 2001, especialmente em seus artigos 21 e 22, em que redireciona aspectos do processo de regulação e dá poderes ao Inep.

credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior e cursos, deu mais um passo na revisão das funções da Câmara da Educação Superior do CNE em relação ao ensino superior.

O Decreto n.º 3.860, de julho de 2001, assim, regulamentando essa lei, detalhava as funções do CNE em relação ao ensino superior. As alterações propostas centralizavam, no âmbito do MEC, o processo de autorização, credenciamento e descredenciamento de IES isoladas. Com essas mudanças, ocorreu uma significativa diminuição das atribuições da CES/CNE, com a consequente centralização das decisões no âmbito estrito dos órgãos administrativos do MEC. Ao mesmo tempo, as funções da SESU e do Inep foram redefinidas. O Inep passaria a ser o responsável pelos procedimentos de avaliação, e a SESU assumiria a regulação e encaminhamento da supervisão. Mais adiante, veremos o equívoco e o retrocesso que essa medida provocou.

Não obstante as limitações das ações do CNE, o Decreto n.º 3.860/2001⁸⁶ traria o volume de processos de autorização e reconhecimento de cursos de graduação, com exceção dos de medicina, direito, psicologia e odontologia. Caberia ao CNE, ainda, deliberar sobre o processo de credenciamento institucional (faculdades, centros universitários e universidades), além de questões normativas que quase nunca o MEC enviava ao Conselho.

Para o MEC, essa mudança permitiu à CES/CNE libertar-se do acúmulo de funções para realizar, com primazia, sua função normativa. Nesse sentido, o ex-ministro Paulo Renato afirmou que foi dada ao conselho uma função “mais nobre”. Para ele, “O ministério vai agir de acordo com as regras do conselho, e este tratará dos casos mais importantes, como a abertura de cursos na área médica e o credenciamento de universidades e centros universitários” (*Jornal da Ciência*, SBPC, 3 ago. 2001). Essas medidas, de fato, passaram longe da explicação do Ministro. Na verdade, em pouco menos de cinco anos de existência, o CNE já protagonizava alguns escândalos (tráficos de influência no MEC, venda de pareceres e, especialmente, protecionismo de instituições amigas ou mesmo próprias).

Os dois casos de conselheiros indicados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso que deixaram o conselho, um direcionando suas críticas ao caráter representativo/corporativo do próprio conselho, enquanto o outro dirigia críticas ao MEC pela ausência de clareza dos objetivos

⁸⁶ Decreto n. 3.860, de 9 de julho de 2001, dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições e dá outras providências.

e rumos do ensino superior, expressaram as ambiguidades e fragilidades do conselho. Denunciaram, mais uma vez, a transformação do CNE, em várias situações, em “escritório” das empresas de ensino para o credenciamento de instituições superiores de ensino. Dados divulgados pela revista *Veja*, em maio de 2001, mostraram a velocidade com que se expandiu o ensino superior no Brasil. Segundo o próprio texto, “um crescimento vertiginoso”.

Como vimos, até 1997, a média de abertura de cursos superiores no país era de 200 ao ano. Em 1999, foram autorizados 745 novos cursos superiores e, em 2000, 865. Entre 1996 e 2000, foram abertos 2.016 novos cursos superiores em todo o Brasil, com permissão do Conselho Nacional de Educação (CNE).

É, no entanto, injusto tratarmos a expansão do período como algo articulado ao clientelismo do CNE. Como veremos, no capítulo seguinte, tal expansão dependeu muito mais da ação do MEC e de suas políticas. Ao CNE sempre coube deliberar sobre relatórios que chegavam do MEC. Nunca criaram as situações que deliberaram e, mesmo assim, todas as deliberações eram obrigatoriamente sujeitas à homologação Ministerial.

As denúncias decorriam, em grande medida, da forte identificação de conselheiros com instituições privadas de ensino superior que, muitas vezes, já tinham recomendação do MEC ou relatório de avaliação positivo em relação à demanda realizada, quando eram analisadas pelo CNE. De fato, houve ocasiões em que determinado conselheiro alterou a recomendação do MEC e teve seu voto aceito pelo conselho e o subsequente parecer homologado pelo MEC. Foi o caso do credenciamento das Faculdades Anhembí-Morumbi em Universidade, o que resultou na demissão do Conselheiro Artur Gianotti por discordar do ato do Conselho e da homologação ministerial.

Havia, ainda, denúncias esparsas associando resultados gerais à filiação de conselheiros, que apontavam que “16% dos cursos foram autorizados para o grupo Objetivo, tendo como relator Yugo Okida, sócio do empresário Di Gênio, que vem a ser dono do grupo” (Dieguez, 2011). Dos 165 pedidos para autorização de abertura de novos cursos de psicologia no país, o conselheiro Yugo Okida aprovou apenas treze. Destes, cinco pertenciam a faculdades de sócios do grupo Objetivo. O conselheiro Lauro Ribas Zimmer, ex-reitor da Universidade Estácio de Sá, do Rio de Janeiro, relatava processos que autorizaram a abertura de cursos da Estácio em outros Estados ou que permitiram o aumento do número de vagas nas faculdades do grupo.

2.4 – A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (II LDB) ou Lei Darcy Ribeiro, de 20 de dezembro de 1996

O Congresso Nacional discutia, desde a Constituição de 1988, vários projetos de lei sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

Em 1996, assumiu o Ministério da Educação o professor Paulo Renato Souza, que desejava uma nova lei para a educação. No Senado, o então senador Darcy Ribeiro assumiu a relatoria da matéria e apresentou um substitutivo, contemplando sugestões do MEC e de outras fontes interessadas no desenvolvimento da educação.

Paulo Renato e Darcy Ribeiro tinham condições de oferecer suas experiências, na universidade e na política, para que a nova LDB fosse aprovada sem os vícios e os preconceitos da maioria dos projetos em tramitação. Como registrou o senador Darcy Ribeiro, a nova LDB deveria

ser um instrumento fundamental de mudança de nossa sociedade, pois, pela sua abertura para o novo, permitirá, na prática, com uma correta interpretação de seu texto e uma rápida adaptação de nossos sistemas educacionais, que a nação enfrente o ritmo acelerado das mudanças que virão em todos os setores e que influenciarão a vida de todas as pessoas, quer elas queiram, quer não.

O presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei n.º 9.394 em 20 de dezembro de 1996, no mesmo dia e mês da primeira LDB, sancionada trinta e cinco anos antes. Essa lei passou a ser conhecida como a segunda LDB.

A Lei Darcy Ribeiro tem várias “marcas” do próprio senador, especialmente a sua obsessão pela formação adequada dos professores para a educação básica, com um capítulo destinado aos “profissionais da educação”, e a democratização da universidade, com os cursos sequenciais.

A nova LDB inovou em todos os níveis da educação, constituindo-se, realmente, uma verdadeira reforma, em relação à legislação vigente em 1996. Destacaram-se os seguintes pontos:

- objetivos mais abrangentes da educação superior;
- diversidade dos cursos de nível superior: sequenciais, de graduação (tecnologia, bacharelado e licenciatura), de pós-graduação (doutorado, mestrado, especialização, aperfeiçoamento, atualização), de extensão;
- IES públicas ou privadas “com variados graus de abrangência ou especialização”, o que possibilitou o surgimento dos centros universitários;

- mudança de lugar da universidade, que deixou de ser a organização preferencial para a oferta do ensino superior;
- fim da exclusividade do modelo departamental, obrigatório, até então, para as universidades;
- viabilização de variados tipos ou modelos de organização para as universidades e as instituições não universitárias;
- o descredenciamento de IES, desativação de cursos, intervenção em instituições e suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, “após prazos para saneamento de deficiências”;
- aumento do ano letivo para duzentos dias de “trabalho acadêmico efetivo”;
- a obrigatoriedade das IES publicarem, anualmente, catálogo institucional, contendo as informações mais relevantes para a oferta dos cursos e programas;
- possibilidade de abreviação da duração dos cursos para alunos que “tenham extraordinário aproveitamento nos estudos”;
- diplomas expedidos por universidades serão por elas registrados; antes, somente as universidades públicas estavam habilitadas a registrar seus diplomas;
- transferência de alunos para cursos afins; antes, a permissão existia somente para o mesmo curso, em outra IES;
- possibilidade de matrícula em disciplinas avulsas a alunos não regulares;
- processo seletivo em substituição ao tradicional vestibular, sem regulação do MEC;
- estabelecimento dos pré-requisitos para o credenciamento de universidades;
- possibilidade de extensão das atribuições de autonomia universitária a outras IES “que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa”;
- reconhecimento e certificação de conhecimento adquirido na educação ou no trabalho “para prosseguimento ou conclusão de estudos”;
- viabilidade da educação a distância;
- abertura de espaço para a educação profissional, em todos os níveis de ensino;
- estabelecimento de normas gerais para a educação especial;
- dedicação de um título inteiro (Título VI) aos profissionais da educação, valorizando o exercício do magistério e dos profissionais para a administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica.

A Lei n.º 9.394/96 dedicou o Capítulo IV do Título V à educação superior. O tema específico – educação superior – foi tratado, ainda, no capítulo da educação profissional e da educação especial (Capítulos III e V do Título V), no Título VI – Dos profissionais da educação e no Título VIII – Das disposições gerais, quanto trata da educação a distância.

O art. 1º definiu que “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”. E o § 2º dispunha que “a educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”.

A Lei n.º 9.394, de 1996, recepcionou duas leis anteriores: a Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995, que altera dispositivos da Lei n.º 4.024, de 1961, e da Lei n.º 9.192, de 21 de dezembro de 1995, que estabelece normas para o processo de escolha dos dirigentes das IES públicas e das particulares.

Os artigos 3º e 4º da Lei n.º 9.131/95, revogados pelo art. 16 da Lei n.º 10.861, de 14/4/2004⁸⁷ (Sinaes), introduziram avaliações periódicas das IES e dos cursos de nível superior, com o “uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão”. Essa lei permitiu a introdução do provão ou Exame Nacional de Cursos para avaliar o desempenho dos estudantes dos cursos de graduação das IES do sistema federal de ensino, a partir de 1996. Essa experiência foi encerrada em 2003.

A Lei n.º 9.870, de 23/11/1999⁸⁸, inseriu, na Lei n.º 9.131/95, os artigos 7º-A, 7º-B, 7º-C, 7º-D para regulamentar a atuação das pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de IES, previstas no inciso II do art. 19 da Lei n.º 9.394/96.

O CNE foi criado antes da LDB de (Lei n.º 9394/96). O MEC ficou, assim, livre de inseri-lo nas grandes diretrizes da lei, organizando-o, ex-post, como um órgão de assessoramento ao cumprimento no novo dispositivo legal.

⁸⁷ Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior- SINAES e dá outras providências.

⁸⁸ Lei n.º 9.870, de 23 de novembro de 1999, dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. Embora trate de mensalidades escolares, em seu art. 9º, ela estabelece alterações à Lei 9131/95, incluindo o texto relativo à definição de instituições mantenedoras com e sem fins lucrativos, seus direitos e obrigações.

A Nova LDB pretendeu ser um espaço síntese em relação à legislação anterior. Ela se preocupou em normatizar os espaços de expansão e funcionamento dos setores público e privado, ou seja, indicou um novo ordenamento que conduziu ao tratamento do ensino superior como um sistema.

Ao legislar sobre o sistema federal de ensino superior, a LDB incluiu o setor público federal e o setor privado basicamente sob as mesmas regras. O processo de organização das IES, regras de funcionamento e definições gerais valem para ambas as dependências institucionais, pública e privada.

A LDB integrou, também, regras de supervisão que se apoiavam, de forma clara, em processos de avaliação mais complexos. Um dos dispositivos que expressavam essa articulação foi o que definiu novas diretrizes gerais de currículo, em substituição aos currículos mínimos. Outro fator foi o movimento periódico da supervisão e da conseqüente manutenção do processo de expansão. As instituições de ensino superior que, na gestão do CFE, eram autorizadas e eventualmente reconhecidas apenas por uma vez em toda sua existência, passaram a ser credenciadas e a necessitar de credenciamento periódico. Por outro lado, cursos passaram a ser autorizados (no caso de instituições sem autonomia) e reconhecidos periodicamente. Ou seja, o que antes era um ato permanente passava, com a nova LDB, a ter um prazo de validade. Outro instrumento que apoiava o processo de avaliação era a substituição de currículos mínimos nacionais por diretrizes gerais de currículos a serem aplicados com flexibilidade pelas instituições. No caso das universidades, esse processo acontecia com mais liberdade; no caso das faculdades, havia maior diálogo com o MEC, no tangente a solicitações ou avisos de publicações.

As universidades passaram a ganhar mais autonomia e, ao mesmo tempo, uma limitação quanto ao espaço em que devia exercê-la. Basicamente, as restrições à autonomia universitária estavam na expansão de seus *campi*, que deviam se limitar à unidade da federação da sede e ser realizados sob a forma de solicitação ao MEC, e na abertura de cursos de direito, medicina, odontologia e psicologia. Por outro lado, as obrigações aumentaram. A indissociabilidade do ensino da pesquisa e da extensão foi explícita na lei. Surgiu, também, a obrigatoriedade de um terço de docentes em regime de tempo integral, bem como a exigência de mestres e doutores. Esses parâmetros acabaram por ser inseridos no processo de padrão de qualidade de forma a solicitar também de faculdades e de centros universitários desempenhos em titulação e de tempo integral.

Capítulo 3 – A institucionalização da avaliação do ensino superior: expansão do sistema (1996 – 2009)

3.1 – O processo de avaliação em retrospectiva

Geralmente, o processo de avaliação do ensino superior depende de dois fatores. Em primeiro lugar, do estágio de seu desenvolvimento e complexidade; em segundo, da relevância que o país e, mais especialmente, a própria sociedade atribuem a ele.

É interessante estabelecer um paralelo entre a avaliação existente na pós-graduação brasileira e a do ensino de graduação. A pós-graduação brasileira foi institucionalizada nos anos 1970, em consequência da Lei da Reforma Universitária de 1968. Ela foi inspirada principalmente no modelo norte-americano, combinando o ensino de graduação com o de pós-graduação, e este com os graus de mestrado e doutorado. O importante, no entanto, para este trabalho, é mostrar que, desde a criação desses programas, principalmente nas universidades federais, foi idealizada e implementada uma avaliação, com critérios discutidos com a comunidade científica e acadêmica. Essa avaliação implicou um acompanhamento do desenvolvimento e dos resultados alcançados por tais programas, com uma correspondente nota de avaliação de A a E, que hoje varia de 1 a 7. Essa avaliação redundou também em critérios para o financiamento e distribuição de bolsas de estudos para os cursos de pós-graduação.

A avaliação é promovida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (Capes), um órgão do MEC, mas com independência no seu funcionamento e orçamento. A Capes é também responsável pela autorização e fechamento desses programas e pela política de pós-graduação. Tal avaliação tem sido bastante discutida, sofrido pequenas mudanças, mas pode-se afirmar que ela não foi desenhada nem tem sido aprimorada no sentido de garantir autonomia e independência aos programas ou até mesmo a sua gestão pelas universidades. É interessante também observar que os programas de pós-graduação são de pesquisa. Essa atividade representa um dos aspectos mais importantes na avaliação do corpo docente e é valorizada pelo o corpo discente. A Capes não se ocupa do financiamento da pesquisa propriamente dito.

A pós-graduação *stricto sensu* é um dos poucos pontos de convergência entre o MEC e o MCT.

De fato, há uma considerável distância entre as políticas e o funcionamento do ensino superior e da pesquisa científica no Brasil, embora, de certa forma, operem vinculadas na pós-graduação. Apesar de alguns esforços pontuais, como o Programa Especial de Treinamento (PET) da Capes, para alunos de graduação, e das Bolsas de Iniciação Científica (IC) do CNPq para a iniciação de graduandos em atividades de pesquisa, o ensino de graduação e a pesquisa ainda não estão estreitamente vinculados neste país. Isso pode ser explicado por várias razões, como por um tipo de ensino anterior à reforma universitária, que não se adaptou às novas normas, mas, ao contrário, criou os programas de pós-graduação isolados dos departamentos originais, separando, assim, inclusive fisicamente, os doutores-pesquisadores do corpo docente dos departamentos de não doutores e não pesquisadores que atuavam no ensino de graduação. Muito embora mestres e doutores sejam indicadores essenciais para o ensino de graduação.

Pode-se afirmar, entretanto, que a pós-graduação brasileira forma mestres e doutores de qualidade internacional, promove a publicação de trabalhos originais no país e no exterior, é avaliada e desenvolve a pesquisa. Tanto a avaliação dos programas quanto a dos projetos de pesquisa e dos trabalhos que pretendem ser publicados, é uma avaliação externa constante e permanente. Os estudantes também são avaliados por membros externos das bancas examinadoras. Há por parte do MCT e do próprio CNPq, a preocupação de traçar uma política de desenvolvimento científico e tecnológico com prioridades e rumos, assim como a de acompanhar e avaliar os sucessos alcançados nessa área.

Comparando esse cenário com o ensino de graduação nas universidades brasileiras, assim como em outras instituições, como centros e faculdades, vemos que a realidade é bem outra. E pode-se perguntar por que, em um mesmo país, na pós-graduação, foi desenhado e aplicado um modelo de avaliação e de regulação bastante exitoso, até mesmo copiado por outros países latino-americanos, e não houve o mesmo empenho na graduação? O que impediu que a avaliação fosse pensada em conjunto para esses dois níveis de ensino?

Vale a pena observar, na citação de Martins⁸⁹, como, para a pós-graduação brasileira, as dimensões normativa, verificadora e controladora da regulação se uniram organicamente com a avaliação desse nível de ensino:

⁸⁹ MARTINS, Carlos Benedito. *Para onde vai a pós graduação em Ciências Sociais*. Edusc, 2005, p.44.

Considerando o momento dos anos 60, pode-se perceber que o desenvolvimento da avaliação na educação superior no Brasil tem dois importantes fatores de impulso. De um lado, a implantação da sistemática de autorização e reconhecimento de cursos de graduação e de credenciamento de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, ocorrida a partir da Lei n.º 4.024, de 1961⁹⁰, e, mais adiante, da Lei n.º 5.540, de 1968, e do Decreto-lei n.º 464, de 1969. De outro lado, a pós-graduação brasileira, por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), logrou construir, a partir de 1976/77, um dos mais completos sistemas de avaliação de desempenho de cursos de mestrado e doutorado. Tal sistema, desde 1983, com a Resolução n.º 5, do Conselho Federal de Educação, integrou-se com a sistemática oficial de credenciamento de cursos (hoje reconhecimento, após a Lei n.º 9.394, de 1996), configurando um amplo sistema de avaliação e de regulação, com objetivos pedagógicos, de desenvolvimento e fomento e de chancela legal por parte dos órgãos competentes.

De acordo com esse autor, houve uma integração normativa quanto ao credenciamento/reconhecimento de cursos e à definição dos critérios para esses procedimentos, mas não necessariamente em relação à avaliação da qualidade. Serão agora analisadas as práticas avaliativas adotadas após a promulgação da segunda LDB, no cenário político mais amplo.

O papel do ensino superior no Brasil foi crescentemente sendo adotado como uma política de estado mais abrangente. Do ponto de vista da sociedade, esse fenômeno foi tomando forma com a paulatina participação de intelectuais e pesquisadores e se acelerou, ainda nessa classe, após a reforma universitária de 1968.

Mesmo entre especialistas, não era possível distinguir uma frustração ou necessidades relacionadas à qualidade do ensino. Não havia posicionamento de empresários e sequer o governo lidava com a qualidade como se fosse um problema. Como vimos, a regulação era soberana e conduzia a uma supervisão que nada tinha de avaliação.

De outro lado, o processo histórico de regulação no Brasil não evoluiu para a avaliação. Ela, como vimos, foi proporcionada a partir de uma ruptura no processo de regulação com a extinção do CFE. Em diversos países europeus e nos Estados Unidos, a avaliação surgiu ou como aperfeiçoamento do processo de centralização do estado (França), ou como ampliação das garantias de exercício profissional ou, ainda, como mobilização do processo de formação no sentido de garantir às massas ou ao conjunto da população uma formação adequada no sentido das demandas do mercado de trabalho (Inglaterra).

Ou seja, a avaliação era uma política que tinha relação direta com demandas sociais, seja da própria comunidade acadêmica, seja de empregados ou empregadores.

⁹⁰ Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a primeira LDB.

No Brasil, durante a gestão do CFE como principal órgão governamental a executar as políticas ao ensino superior, o processo de regulação não respondia, de fato, a nenhuma demanda e, portanto, não havia nenhuma pressão para que viesse a se constituir em uma atividade de avaliação. As causas dessa ausência de demanda podem estar no próprio estágio de organização do ensino superior e certamente refletem a capacidade do mercado de trabalho absorver profissionais de nível superior. O fenômeno da expansão, que se acelerava a partir dos anos 70, não foi suficiente para trazer à tona a questão da avaliação. A expansão colaborava ou expressava uma organização do ensino superior que não traria, até final dos anos 90, a questão da avaliação como preocupação.

Um dos aspectos da expansão que vale a pena compor no período pós-reforma até os anos 90, do ensino superior brasileiro, era o da modalidade ou finalidade dos cursos. Eram principalmente aqueles de maior demanda, os que formavam profissionais liberais, os grandes responsáveis pela expansão.

Espelhados nos cursos de sucesso, as instituições, especialmente as privadas, captavam docentes híbridos, ou seja, que mantinham, além da docência, militância profissional não acadêmica na área de atuação do curso. Essa atividade docente era, obviamente, de baixa institucionalidade e não contribuía para uma inserção mais ampla do docente na IES. Por outro lado, a universidade concebida como um espaço integrado de pesquisa, ensino e extensão, ampliava a carreira docente e, em todos os cursos, criava uma tradição de qualidade voltada ao esforço intelectual pleno. Dessa forma, os docentes universitários tendiam a se tornar profissionais acadêmicos como cientistas ou pesquisadores. Essa classe se ampliava na medida da expansão do setor público e tornava-se, também, sindicalizada e ativa em relação aos seus direitos, tais como salários, estabilidade, condições de trabalho e paridades nacionais. Apoiados nessa tradição, surgiram, como personagens frequentes do ensino superior, os docentes profissionais não institucionais, os horistas que exerciam a docência em diversas instituições de ensino superior ao mesmo tempo ou no mesmo período. Esses são resultados diretos do ordenamento de custos, principalmente, das instituições privadas.

Pelo lado mais sensível de uma instituição – seu corpo docente – a expansão vivia uma diversidade que tendia a afastar os critérios organizacionais entre as IES públicas e as privadas.

Nem por um lado, nem por outro, porém, a questão da qualidade ou da avaliação para gestão da qualidade foi levada em consideração. Ficava, assim, esse tema como um indicador difícil de ser qualificado. Ela não era uma preocupação de pesquisadores em relação ao seu trabalho. Ela tampouco representava uma preocupação dos docentes profissionais. Passava longe das agendas das instituições privadas e era vista pela pública como uma ameaça ao processo de autonomia. A questão da qualidade era, no máximo, uma preocupação de certos pesquisadores, quase sempre protagonistas ou especialistas em questões relativas ao ensino, que comparavam as formas de organização das IES públicas com as das IES privadas. Outra preocupação que envolvia, de certa forma, a qualidade se associava ao temor do setor privado em ser regulado por questões subjetivas ou imprecisas.

A sociedade e as instituições não agendaram ou organizaram a questão da qualidade em relação ao governo. Do ponto de vista dos governos, ou do Estado, a regulação e a supervisão delegadas ao CFE eram suficientes e não havia reações sociais amplas. O próprio fenômeno do fechamento do CFE dependeu mais das amizades do então presidente da República do que de fatos, que, de resto, sempre foram esparsamente relatados em toda trajetória do Conselho.

A frustração das demandas, de quem emprega e de quem se forma, estabelecidas especialmente pela superação das atitudes corporativistas, segundo as quais o diploma, em si, era um acesso ao exercício profissional, representava, por mais heterogêneo que fosse o mercado de profissões, um problema social. O seu contrário, em que somente poucas instituições privadas, muito caras para quem as cursava, e públicas, cujo ingresso era muito difícil, conseguiam diplomar futuros profissionais bem empregados, fornecia uma nova dimensão para a questão da qualidade e, portanto, da avaliação. Era a qualidade do egresso do curso, seu aproveitamento, que conduzia as oportunidades do egresso.

Esses e outros temas, como o elevado custo da formação e o papel abrangente de instituições universitárias, especialmente as públicas, *vis-à-vis* os seus custos públicos, trouxeram a sociedade para o debate sobre qualidade, serviços e finalidades do ensino superior brasileiro. Essa participação foi – e ainda é – insuficiente para que a avaliação surgisse como uma alternativa de gestão do ensino superior.

Coube ao Estado, calcado na percepção e no senso comum, justamente no governo subsequente ao que fechou o CFE, reconstruir algo mais moderno ou que pudesse representar uma ação aparente do governo para a sociedade em relação ao ensino superior. Nesse caso,

notamos que as motivações também eram erráticas e focadas em diversidades que, de alguma forma, concorreram com a própria avaliação, ou sua principal finalidade anunciada. A avaliação organizada como medida de compromisso de instituições com a sociedade e não como forma de regulação burocrática era prejudicada por um conjunto de regras e atitudes e, especialmente, pela reação generalizada de mantenedores, dirigentes, pesquisadores, docentes e especialistas de IES públicas e privadas.

Não se produziam consensos nem sequer quanto à aplicação dos critérios e padrões de qualidade desenvolvidos. Os mesmos cursos de graduação poderiam receber indicadores de avaliação distintos se fossem ofertados por universidades, centros universitários ou faculdades. No entanto, independentemente da característica da organização institucional à qual se vinculavam, os cursos de graduação tinham a mesma responsabilidade na diplomação dos alunos.

A avaliação e a regulação da educação superior no Brasil se organizaram, em linhas gerais, como expressão da responsabilidade do estado em garantir qualidade mínima à oferta de cursos superiores. Seu estágio próprio, explícito e definido em metodologias e processos, não chegou antes de 1995.

Tratava-se de estabelecer um padrão mínimo e comum ao início de novos cursos em todas as suas dimensões (corpo discente, docente, currículos e instituições). O foco foi, durante longo tempo, em insumos e resultados e não em processos ou mecanismos. Isso, em parte, em função do tardio processo de avaliação institucional que, de fato, não foi decisivo e nem gerou mobilização capaz de evitar que fosse substituído por uma gama de procedimentos de avaliação externa organizada pelos governos.

De fato, o arcabouço da regulação no país, até a Nova LDB, jamais levou em consideração, em sua constituição, aspectos relacionados à avaliação, seja institucional, seja externa. Todo o sistema foi definido a partir de regras e normas que não incorporavam instrumentos de avaliação, padrões de qualidade ou avaliação de desempenho.

Um aspecto relevante para nosso tema é o registro advindo da trajetória da regulação e supervisão do Ensino Superior no Brasil, que trata das diferenças entre o setor público e o privado.

Como vimos, essa diferença era tênue no início. A primeira universidade criada no Brasil, por exemplo, era uma reunião de instituições privadas. Também eram consideradas privadas as instituições clérigas e muitas articuladas por estados e municípios.

A legislação e as normas educacionais foram evoluindo e convivendo com os sistemas federal, estadual e privado. O processo de contratação e carreira pública a que eram submetidos os docentes de instituições federais, caracterizado pelo controle e centralização dos Governos, foi distanciando as federais das privadas ou das estaduais.

Chegou-se ao ponto de uma universidade federal, a Universidade do Brasil, ser utilizada como exemplo ou como modelo de organização institucional para fins de regulação e supervisão do então Conselho Nacional de Educação.

Com a criação do Conselho Federal de Educação, o distanciamento entre instituições públicas e privadas foi se alargando. A formação de uma classe de intelectuais vinculada ao setor público federal foi protagonista de debates e posições que tendiam a limitar a visão das instituições privadas a um simples e mínimo projeto de formação.

A paulatina relevância da universidade como um local de pesquisa integrada ao ensino, especialmente em decorrência da Reforma de 1968, e a expansão de pesquisadores e cientistas entre os docentes, financiados pelas agências de fomento e de bolsas, ampliou a qualidade do espaço formador e tornou o ambiente público cada vez mais complexo em relação ao privado. Os elevados orçamentos da atividade da universidade pública afastariam cada vez mais as instituições privadas dos seus padrões de qualidade.

No decorrer das décadas de 70, 80 e 90, as instituições privadas acabaram se conformando a um padrão de formação sem estímulo ou interesse à carreira docente, sem organizar atividades de pesquisa ou extensão e acentuadamente focada em ensino e aulas.

Esse perfil atingiu tanto faculdades ou instituições isoladas, quanto as universidades privadas que se constituíam pela quantidade e diversidade de cursos, muitas vezes cumprindo a conhecida via da construção, acompanhada pelos conselheiros do CFE.

Em 1995, com o estabelecimento do CNE e, em 1996, com a Nova LDB, as instituições privadas eram, com as conhecidas exceções, já estigmatizadas pela ausência de exigências de qualidade e pelo baixo acompanhamento do MEC em relação ao seu desempenho.

Por mais que se constatasse a baixa necessidade de obrigações no processo de expansão, o setor privado era, no entanto, produto de um cartório bastante experiente: o CFE.

Nesse cenário, a ausência de critérios objetivos e extensos dava margem à decisões pouco características em relação aos processos. Ou seja, era possível que processos muito parecidos tivessem decisões bastante distintas. Era possível aos conselheiros obter informações

externas às solicitadas no protocolo ou ainda tolerar pequenas ausências de dados das instituições. O fato era que não havia transparência nas ações do CFE.

É forçoso reconhecer, assim, que a Nova LDB de 1996 promoveu uma nova expansão baseada em critérios de avaliação definidos em portarias e normas públicas.

A expansão acelerada do setor privado continuou nas últimas décadas do século XX e permaneceu no início do século atual, apesar de os mecanismos de avaliação e de regulação também terem se expandido. De qualquer forma, essas avaliações suscitam várias questões.

É importante analisar tanto os textos das leis e normas que orientaram essas práticas, quanto a forma como elas foram divulgadas e aplicadas nas diferentes instituições de ensino superior. Os procedimentos e o processo decisório das gestões do MEC eram obviamente de profundo interesse, já que o Ministério da Educação era o centro das mediações e consensos gerados nos conflitos de interesses advindos do processo de avaliação.

O processo de avaliação do ensino superior brasileiro foi, indubitavelmente, um marco no processo de regulação e supervisão do ensino superior brasileiro a partir de 1995. Isso, no entanto, não significa que tenha havido uma completa reestruturação do setor ou uma reação que o diferenciasse profundamente da situação que atravessava no início dos anos 90. Não. A relevância e a consequência das práticas de avaliação nem sempre foram convenientemente separadas do esforço público, imenso, em realizá-la. Os impactos que causaram nas instituições de ensino superior não foram adequadamente estudados e sequer analisados em relação a determinantes externos como empregabilidade e relevância a setores estratégicos da economia ou das políticas sociais. O significado da expansão, focada na portabilidade do diploma para as classes médias e baixas foi, com efeito, um dos grandes sentidos legados pelo processo de avaliação às instituições brasileiras de ensino superior.

Esses méritos sequer podem ser relacionados a um processo de massificação do ensino superior, em um país que não chega a 16% de atendimento de sua população.

O processo de avaliação, tal como pretendemos demonstrar, também evitou ordenar indicadores que fossem além de padrões de qualidade organizados, revistos e reorganizados por uma parcela de especialistas nas diversas áreas e disciplinas do ensino superior. Assim, os indicadores foram se reproduzindo sempre nas mesmas bases, ou seja, as que tratavam dos fatores internos de qualidade a uma determinada organização curricular.

A elaboração de indicadores de desempenho do aprendizado e de estratégias institucionais e sua relevância frente a outros indicadores de resultados, associados à empregabilidade ou à presença de recursos humanos, setorial estratégica, ou ainda à produção intelectual efetiva, ainda não podia, infelizmente, ser alcançado pela avaliação. A desconsideração do processo de aprendizado nos indicadores e a desconsideração da visão da demanda, o papel atribuído aos currículos no processo de avaliação e a participação de outros atores nesse mesmo processo complementavam a lista de problemas.

O processo de avaliação deveria ser relacionado ao processo de expansão no período de 1997 a 2009, não só do ponto de vista educacional, mas também do ponto de vista econômico, político e social.

3.2 – A avaliação como regulação do ensino superior

Com o fechamento do CFE, coube ao MEC, até a recriação do CNE, um ano mais tarde, a responsabilidade pelo processo de regulação da expansão e, especialmente, de supervisão do sistema. Essa ação não foi organizada sem o debate entre alguns especialistas independentes e representantes do setor privado. Para os pensadores do setor privado, a ideia geral era recriar os procedimentos adotados pelo CFE em novas bases de gestão. Para outros especialistas, estava na hora de explodir o cartório. Falava-se até da liberação geral do processo de expansão em troca de uma mais rígida gestão do desempenho das instituições. Esse era um debate, de fato, um tanto inexpressivo. Não havia organização dos setores e, muito menos, um espaço de enfrentamento entre setores ou grupos sociais. Os especialistas opinavam, e o setor privado sugeria. Nada ia além disso.

Essa tradição, no entanto, coincidia com o fato de o Estado ou o poder público jamais ter representado um risco ou um enfrentamento em relação aos interesses estabelecidos no âmbito do ensino superior. Não havia, durante as décadas de gestão do CFE, ou mesmo antes, nenhum histórico de conflito ou de pressão exacerbada de parcelas da sociedade em relação ao ensino superior. Até mesmo a reforma foi, digamos assim, pacífica.

O que havia – e nesse ponto todos concordavam – era a necessidade de dar vazão ao trabalho do extinto CFE, fosse pela liberação geral, fosse pela jurisprudência criada.

Previamente à definição da primeira ação concreta de avaliação do governo Fernando Henrique, algumas iniciativas haviam sido adotadas no âmbito, especialmente, da universidade pública.

O grande momento da avaliação desse nível de ensino ocorreu na década de 80, com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU). Aquela foi uma década destinada a discussões sobre o tema, seguindo uma tendência internacional, e que culminou com um programa de apoio do MEC a projetos de auto-avaliação universitária, criados pelas próprias universidades para sua avaliação interna. Esse programa foi institucionalizado em 1994, como Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), mantido pela Secretaria de Educação Superior (SESU), e adotava projetos elaborados no seio da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

Apesar de poucas universidades terem trabalhado de forma persistente nesse programa, ele provocou elogios de analistas de educação por seu caráter não punitivo e de busca de melhoria da qualidade do ensino.

O mais conhecido era o Programa de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira (PAIUB). Criado em 1993, esse programa correspondia a uma tentativa de implantação de um sistema de avaliação institucional centrada na graduação, tendo-se em vista que a pós-graduação, à época, já vinha sendo avaliada. Era, na verdade, um processo de adesão voluntária pelas instituições universitárias e, nesse sentido, fortemente imbuído do espírito da reforma em relação ao espaço absoluto da universidade. Fora dessa organização institucional, não haveria salvação.

O PAIUB foi levado por lideranças acadêmicas fixadas na graduação e seu voluntarismo acabou sendo exaltado como única forma de se atingir a plena avaliação. O controle da sociedade externa não era bem vindo.

A partir da experiência acumulada no programa e com a reorganização do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, nos termos do Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996, o PAIUB foi retomado para o conjunto das IES, passando a responder pela avaliação individual das instituições previstas nesse decreto. Os princípios e as diretrizes do PAIUB definidos desde sua criação foram mantidos, como o respeito à identidade institucional mediante um processo de adesão, com ampla participação de toda a comunidade acadêmica vinculada a cada instituição; no entanto, passaram a ser submetidos também a uma avaliação externa.

O PAIUB era um programa coordenado pelo MEC que visava a estimular a adoção de processos qualificados de avaliação institucional em todas as IES. A participação no PAIUB decorria de adesão, por parte das instituições, aos os critérios de acompanhamento e de avaliação do programa recomendados pelo Comitê Assessor PAIUB da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação e de concordância com eles. A avaliação institucional, no âmbito do PAIUB, abrangia as diferentes dimensões do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão das IES. Constituiu processo de contínuo aperfeiçoamento do desempenho acadêmico, do planejamento da gestão da instituição e de prestação de contas à sociedade.

3.2.1 – O Exame Nacional de Cursos – Provão

Logo no início do governo FHC, a primeira medida legal com a qual se iniciava o processo de avaliação, antes mesmo da LDB, acabaria por desalojar o PAIUB do centro da agenda governamental. Essa foi uma decepção para suas lideranças, que tinham uma imensa expectativa em seu prosseguimento como eixo da política de ensino superior, tanto que havia sido adotado como um compromisso de campanha de Fernando Henrique.

Em vez disso, o mandato foi iniciado com a instituição da Lei n.º 9.131/95, que criava o Exame Nacional de Cursos (ENC) e o Conselho Nacional de Educação em novas bases de ação, muito mais submetido ao controle do Ministério da Educação. O ENC foi detalhado um ano mais tarde, por meio do Decreto n.º 2.026/96⁹¹.

Dizia a lei que o MEC procederá a “avaliações periódicas das instituições e dos cursos de ensino superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes, dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão”. Estava criado o Exame Nacional de Cursos, que seria obrigatório para todos os estudantes do último ano dos cursos superiores de graduação do país. Sem realizar o exame, não haveria diplomação. Os resultados relativos a cada instituição de ensino deveriam ser empregados, não exclusivamente, na avaliação de cada curso e de cada instituição de ensino superior.

⁹¹ Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996, estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior.

O Provão foi um exame aplicado aos formandos, no período de 1996 a 2003, com o objetivo de avaliar os cursos de graduação da educação superior, no tangente aos resultados do processo de ensino-aprendizagem.

De fato, era um mecanismo de avaliação do desempenho do curso e sua qualidade. Além da prova de conteúdos, os alunos respondiam questionários que investigavam sua relação com os principais indicadores da oferta do curso, como corpo docente, bibliotecas e laboratórios.

No histórico escolar de cada concluinte, constaria apenas o registro da data em que ele havia se submetido ao exame, mas não apareceria o resultado obtido. Este seria fornecido apenas ao aluno, sendo vedada a divulgação dos resultados individualizados. Caso o resultado do exame não conviesse ao aluno, ele poderia submeter-se aos exames nos anos subsequentes, fazendo jus a novo documento. Todavia, para efeito da avaliação do curso, seria considerado somente o resultado do exame prestado pelo aluno no ano da conclusão. O foco do exame era a qualidade do curso e a reponsabilidade da instituição. A nota publicada era do curso e de sua instituição.

Os exames foram implantados de forma a inserir, gradativamente, grupos de cursos. Uma vez inseridos, no entanto, eles continuariam sendo avaliados, de maneira a ampliar, ano a ano, o volume de cursos e alunos que prestavam o ENC. Em 1996, foram submetidos aos exames de conclusão de curso os estudantes inscritos nas disciplinas do último período dos cursos de direito, administração e engenharia civil.

A organização do ENC foi realizada por especialistas em cada área, nos moldes do processo da CAPES e do CNPq, no caso da avaliação de programas e bolsas de pesquisa. Esses comitês, cuja composição variava entre 7 a 10 integrantes, definiam os objetivos e outras especificações necessárias à elaboração das provas. Entidades educacionais e profissionais propunham os integrantes que, de fato, eram escolhidos pelo Ministério. Com base nas especificações dessas comissões, as provas eram elaboradas e aplicadas por entidades sem fins lucrativos, externas ao MEC e às instituições a serem avaliadas, “que tenham em seus quadros profissionais que atendam a requisitos de idoneidade e capacidade técnica em avaliação da aprendizagem, elaboração e aplicação de provas e testes”. Enfim, como o atual ENADE.

Em novembro de 1996, 55 mil estudantes de 616 instituições, representando 23% dos concluintes dos cursos de graduação, foram convocados a realizar o Provão. Pelos cálculos do

MEC, 4% entregaram a prova em branco, apoiando, assim, o boicote defendido pela União Nacional dos Estudantes (UNE).

Nas sete edições do Exame Nacional de Cursos, cerca de 1,3 milhão de estudantes – graduandos e recém-graduados em cursos do Ensino Superior – estiveram presentes às provas. Ano a ano, foram sendo incorporadas novas áreas de graduação e ampliados os cursos a serem examinados. Em 2002, o número de inscritos no exame representou cerca de 90% dos concluintes de cursos de educação superior do país.

De modo geral, os cursos e instituições criados após o Provão tiveram desempenho melhor – 44% dos cursos criados a partir de 1996 receberam conceitos A e B no Provão, com registros de um movimento de interiorização e de correção dos desequilíbrios regionais.

O Provão, como ficou conhecido entre os estudantes, gerava anualmente um *ranking* prodigiosamente elaborado pelo Ministério da Educação e divulgado pela imprensa. Era o horror das instituições privadas e da maioria dos especialistas da geração, ou daqueles que se apegavam ao PAIUB. Do lado do setor privado poderia haver perdas de matrículas e receitas financeiras envolvidas ; da parte dos especilaistas ligados ao PAIUB, havia a pretensão intelectual de que as instituições deveriam ser universidades e, conseqüentemente, ter boa qualidade voluntária. O fato era que o Provão, pela primeira vez, passava a representar um instrumento do Estado que atuaria, independentemente da vontade ou dos procedimentos das instituições, de forma a incentivar o controle social sobre a qualidade do ensino superior.

Tabela 12 – O Exame Nacional de Cursos – ENC

Anos	Nº de Áreas de Graduação	Nº de Cursos	Nº de Inscritos Presentes no Exame
1996	3	616	55.537
1997	6	822	85.576
1998	10	1.710	126.823
1999	13	2.151	160.018
2000	18	2.888	197.840
2001	20	3.701	271.421
2002	24	5.030	368.890
Total acumulado de participantes			1.266.105

Fonte: Publicações Inep, Balanço da Educação Superior, 2003.

Tabela 13 – Número de Inscritos e cursos por área - ENC 2002

Áreas	Inscritos	Cursos
Administração	63.490	614
Agronomia	3.437	74
Arquitetura	6.799	96
Biologia	14.552	288
Ciências Contábeis	24.621	408
Direito	62.809	298
Economia	9.872	190
Enfermagem	9.338	144
Engenharia Civil	6.373	128
Engenharia Elétrica	5.364	96
Engenharia Mecânica	3.544	78
Engenharia Química	1.552	51
Farmácia	10.026	108
Física	1.965	82
História	13.977	281
Jornalismo	7.619	131
Letras	31.599	472
Matemática	14.896	358
Medicina	8.537	86
Medicina Veterinária	4.018	76
Odontologia	9.333	113
Pedagogia	66.930	606
Psicologia	11.323	136
Química	4.021	116
TOTAL	395.955	5.030

Fonte Publicações Inep, Balanço da Educação Superior, 2003

A repercussão das notas do Provão nos cursos e nas instituições acabaria por estabelecer certa pressão no MEC. Uma série de justificativas eram publicamente fornecidas, desde o boicote ideológico dos alunos, até a vingança de turmas mal pagadoras ou consideradas problemáticas.

De qualquer maneira, o Ministério da Educação já vinha, ao longo dos anos, executando outras modalidades de avaliação, diretamente vinculadas à supervisão. Como era esperado que as notas do provão fossem usadas no processo regulatório, seria realizada uma interação entre os diversos processos de avaliação, para que um só não fosse capaz de organizar a regulação (punição aos olhos dos “paiubistas”, perseguição aos olhos privados) em um curso ou instituição.

As reações ao Provão foram muitas e quase imediatas. Como afirmam os autores de um documento para o Banco Mundial, “no início, o Provão encontrou forte resistência por parte de todos os setores da comunidade acadêmica organizada”⁹².

Podem-se elencar algumas explicações/razões para tais reações contrárias: a não incorporação do PAIUB, que tinha a chancela da Andifes, e era opcional; a obrigatoriedade do exame; a divulgação dos resultados pela grande imprensa, o que expunha as fragilidades das instituições, principalmente das privadas; o formato unidimensional do sistema de avaliação, a unicidade do exame em um país gigante como o Brasil, com sua diversidade geográfica e demográfica; a disparidade entre os resultados e a qualidade dos cursos; a não uniformidade de critérios e de testes, o que impossibilitou a comparação dos resultados de diversas áreas ou aqueles de mesma área ao longo do tempo. O documento para o Banco Mundial terminava suas críticas afirmando, de acordo com Verhine e Dantas⁹³:

O modelo foi também enfraquecido pelo fato de que a rede de avaliação da qual o Provão fazia parte nunca funcionou como um sistema integrado. Seus componentes não foram articulados uns com os outros, e o Provão, com sua ênfase nas classificações altamente alardeadas pela mídia, acabou tomando o papel principal nessa rede, tanto no nível imagético quanto no político.

Foram vários os críticos ao Provão, assim como seus defensores, que, com a mudança de governo federal e da avaliação, trocaram de lado – como se diz no jargão político, “de vidraça para pedra” – referindo-se aos ataques de opositores aos que estavam no poder de decisão. Vejamos, porém, a título de ilustração, algumas críticas e algumas defesas: “não ficou clara uma visão global (...) a opção pela implantação gradual e, de certo modo, isolada dos diferentes

⁹²VERHINE, Robert Evan e Lys Maria Vinhaes Dantas. *Avaliação da educação superior no Brasil: do provão ao ENADE*. Mimeo, documento Banco Mundial, dezembro de 2005, p. 7.

⁹³ VERHINE e Dantas, op. cit., p. 9.

procedimentos resultou no privilégio da lógica da verificação e do controle, mais do que a da avaliação propriamente dita (...)”⁹⁴.

Esse crítico reconhece avanços, dentre os quais o maior é o Provão ter apresentado “impactos na melhoria do ensino em inúmeros cursos de graduação, além de oferecer dados que permitiram traçar, em linhas gerais, o estado do ensino nas diferentes áreas em que chegou a ser aplicado”⁹⁵. Na conclusão do próprio Martins⁹⁶:

Entretanto, a fragmentação da aplicação dos procedimentos e o abandono das experiências em curso acabaram por dar ênfase praticamente a um único procedimento – o Exame Nacional de Cursos – esmaecendo a importância e o significado dos demais, alguns dos quais sequer chegaram a ser implantados, como a avaliação global de todas as instituições de educação superior.

3.2.2 – A avaliação *in loco* por comitês de especialistas

Após a implantação do Provão, foi promulgada a Lei n.º 9.394/96⁹⁷, a Nova LDB. Nos arts 43 a 57, a LDB tratava de temas relacionados à educação superior, pública e privada. Os objetivos e finalidades, bem como a definição das características institucionais de organização da educação superior e de seus cursos e programas foram lá redefinidos. Também o processo de regulação e supervisão foi ordenado a partir das definições de credenciamento e reconhecimento de instituições, de autorização e reconhecimento de cursos e de exigências mais gerais em relação a cada tipo de instituição. Assim, a LDB indicou que os prazos de credenciamento, autorização e reconhecimento eram limitados e exigiam ação periódica do sistema supervisor.

No caso das instituições privadas, o sistema supervisor era o federal, representado pelo MEC, que também supervisionava as instituições federais. As instituições estaduais ou municipais, ou seja, aquelas criadas e mantidas pelo setor público estadual ou municipal, passaram a ser supervisionadas pelos Conselhos Estaduais de Educação.

Em relação às exigências mais gerais de credenciamento, era dado destaque à constituição do corpo docente das universidades, seja em relação às exigências de titulação, seja

⁹⁴ MARTINS, Carlos Benedito. *Para onde vai a pós graduação em Ciências Sociais*. Edusc, 2005, p. 52.

⁹⁵ MARTINS, op. cit., p. 53.

⁹⁶ MARTINS, op. cit.

⁹⁷ Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, 2ª Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, dispõe sobre as diretrizes da educação Nacional.

em relação ao regime de trabalho. Nesse caso estava também definida a amplitude de autonomia universitária.

Meses depois da regulamentação da Nova LDB, em abril de 1997, o Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Superior iniciou um amplo processo de definição de regras e processos de supervisão, como forma de regulamentar a lei.

Na verdade, a regulamentação da lei foi associada a uma prévia definição do MEC em iniciar um amplo processo de avaliação que teria como finalidade realizar a supervisão e a regulação do ensino superior e que se adequava magnificamente tanto às exigências de periodicidade das licenças legais quanto aos requisitos institucionais. Esse processo foi iniciado com a própria edição do Decreto n.º 2.026/96⁹⁸, que estabelecia procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, dois meses antes da promulgação da LDB.

Assim, na junção do decreto, do Provão (até então o único meio de avaliação da qualidade de uma IES) e da própria LDB, foi iniciado o processo de avaliação *in loco* de instituições, cursos e programas da educação superior.

Aqui cabe, ainda, um comentário. A quantidade de processos parados no MEC envolvendo o credenciamento de instituições em universidades, credenciamento de novas faculdades e autorização de cursos excedia, no final de 1996, a casa dos dois mil. Por outro lado, a pressão para uma solução *ad hoc* desses casos era extraordinária, especialmente de parte de parlamentares que representavam os interessados.

A série de procedimentos de avaliação diretamente relacionados à supervisão foi, em boa medida, desenvolvida para contornar essa pressão e estabelecer regras mais transparentes ao processo de expansão. Nesse caso, estariam associados à avaliação os processos de autorização, reconhecimento e sua renovação periódica de cursos superiores, de credenciamento e credenciamento de instituições e, ainda, aquela motivada por denúncia ou outras ações regulatórias.

Essas ações não estavam completamente associadas ao Decreto n.º 2.026. Ele, por sua vez, trazia a avaliação como um fornecedor de elenco de indicadores globais de cursos e instituições que conduziram, remotamente, a medidas de regulação, mas sem causar o constrangimento direto da supervisão.

⁹⁸ Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996, estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior.

De toda forma, o processo de avaliação foi sendo desenhado em seus aspectos normativos que forneciam, simultaneamente, coerência, ordenamento e transparência pela publicidade a que estavam sujeitos esses instrumentos. A publicidade, pelo seu lado, era também o principal problema das instituições avaliadas, especialmente das que não se saíam bem.

O conjunto inicial de normas que orientou esse processo foi iniciado com o Decreto n.º 2.207/97⁹⁹, alterado pelo Decreto n.º 2.306/97¹⁰⁰. Esse decreto regulamentaria a LDB em diversos aspectos e orientaria toda a atividade de avaliação a ser implantada.

O decreto regulamentava a organização das mantenedoras das instituições de ensino superior (IES) que passaram a ser organizadas em filantrópicas, privadas sem fins lucrativos e, pela primeira vez, privadas com fins lucrativos. Além disso, exigia que as instituições privadas comprovassem sua regularidade fiscal e parafiscal quando submetida a qualquer processo de expansão ou de supervisão. A partir dali, as instituições passariam a ser objeto de intenso acompanhamento em relação às suas finalidades e recolhimentos de impostos.

O decreto também definia os detalhes da organização institucional de universidades, faculdades e institutos superiores de educação.

As universidades eram caracterizadas pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Na prática, isso significava que as universidades seguiriam seu caminho como instituições em que a pesquisa era obrigatória e não facultativa. A maneira que viria a ser convencionalizada para o cumprimento desse requisito legal para o credenciamento de universidades seria a existência de programas de mestrado e doutorado. Além disso, o decreto detalhava a forma de cumprimento dos percentuais de corpo docente com titulação de mestres e doutores, como também em regime de tempo integral nas universidades.

O art. 12 do decreto apresentava um novo tipo de instituição de educação superior: os centros universitários. Definidos como pluricurriculares e caracterizados pela excelência do ensino oferecido, qualificação do corpo docente e condições de trabalho acadêmico, os centros tinham atributos de autonomia das universidades especialmente para criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior, ampliar vagas e emitir diplomas.

⁹⁹ Decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997, regulamentava, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n.º 9.394, de 1996, e dá outras providências.

¹⁰⁰ Decreto n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997, regulamentava, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória n.º 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

Por fim, o decreto organizaria o processo de avaliação *in loco*: autorização, reconhecimento e renovação periódica de cursos, credenciamento e credenciamento de instituições, cursos que deveria ser avaliados de forma distinta de outros, como era o caso de direito, medicina, psicologia e odontologia, instituições que só poderiam ser credenciadas por transformação de um credenciamento anterior, como era o caso de centros universitários e universidades, entre outras especialidades.

O decreto indicava, de forma geral, o procedimento de cada tipo de avaliação, seu formato e suas consequências e remetia para portarias o detalhamento de cada procedimento.

Assim, a Portaria n.º 637/97* dispunha sobre o credenciamento de universidades em detalhes. A 638/97* dispunha sobre autorização de cursos fora de sede de universidades; a 639/97* sobre o credenciamento de centros universitários; a 640/97*, sobre o credenciamento de faculdades, institutos superiores ou escolas superiores; a 641/97* dispunha sobre a autorização de novos cursos em faculdades, institutos ou escolas superiores; a 752/97*, sobre novos cursos em novos campos de universidades; a 971/97¹⁰¹, sobre a obrigatoriedade de catálogos informativos em todas as IES acerca das condições detalhadas de sua oferta educacional; a 2175/97¹⁰² autorizava universidades e centros universitários e faculdades com conceitos A e B na maioria dos indicadores para graduação a abrir cursos fora de sede ou reproduzi-los em outros municípios. Por fim, a portaria 302/98¹⁰³ normatizava o processo de avaliação institucional.

Esse aparato foi ligado com outras portarias que ordenavam a nomeação de especialistas por curso, que deveriam ser indicados preferencialmente por instituições que tivessem um doutoramento relacionado à área da disciplina. Deveriam também preferencialmente ter título de doutor e boa reputação na área acadêmica ou profissional. Foram nomeados cinco especialistas em cada uma das comissões ou comitês de cursos e coube a eles a organização dos padrões de qualidade e o instrumento de avaliação, a partir de reuniões com conjuntos expressivos da comunidade acadêmica da área, com o acompanhamento da SESU.

¹⁰¹ Portaria 971, de agosto de 1997, dispõe sobre procedimentos para o cumprimento do disposto no art. 18, do Decreto n.º 2.306 (Informação das instituições de ensino superior sobre condições de ensino e aprendizagem).

¹⁰² Portaria 2.175, de novembro de 1997, vincula os resultados das avaliações realizadas pelo MEC (Exames Nacionais de Curso) ao processo avaliativo global, determinando que eles se constituíssem em indicadores de qualidade e de desempenho de cursos e Instituições de Ensino Superior.

¹⁰³ Portaria 302/98, dispõe sobre a avaliação individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão, a ser realizada no âmbito do PAIUB (Programa de Avaliação institucional da Universidade Brasileira)

*Ver legislação consultada.

Também era obrigação desses avaliadores indicar, em lista tríplice, especialistas *ad hoc* para apoiar as visitas em casos de necessidade, sendo a comissão principal responsável pela sua homologação.

O resultado desse processo era relatado pela SESU ao CNE, que deliberava e retornava o processo para a SESU preparar a homologação ministerial e a consequente publicação no DOU.

Esse formato, iniciado em 1997, nos seus aspectos gerais, dura até hoje. As mudanças que foram ocorrendo com o tempo e serão indicadas.

A avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação foi uma ação posterior ao processo descrito de avaliação vinculada diretamente à supervisão.

Essa modalidade de avaliação seguia o caminho do processo de reconhecimento de cursos, embora com determinantes alterações no instrumento de avaliação e no processo de pontuação. A principal diferença, no entanto, estava no fato de que a avaliação das condições de oferta não conduzia diretamente a nenhuma consequência regulatória.

Seus resultados eram articulados com as notas do Provão e, a partir disso, era possível dispensar o curso ou as instituições de novas avaliações para renovação do reconhecimento ou conduzir o curso e instituições a perderem seu reconhecimento e a se submeterem a um processo especial de supervisão.

Coube à Secretaria de Educação Superior (SESU) organizar esse processo de avaliar, *in loco*, de acordo com o disposto na Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995, no Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cada um dos cursos de graduação submetidos ao exame nacional de cursos, quanto à qualificação de seu corpo docente, à sua organização didático-pedagógica e suas instalações. O conceito final de cada uma das três dimensões avaliadas refletia a combinação de variáveis qualitativas e quantitativas amplamente discutidas pelos especialistas e explicadas nos instrumentais de avaliação.

As visitas de avaliação eram realizadas por professores com elevada qualificação acadêmica e profissional e pertencentes às mais conceituadas universidades do país. Esses professores eram orientados pelas Comissões de Especialistas da SESU em treinamentos realizados no Ministério da Educação. As comissões de avaliação eram formadas por dois ou três professores e as visitas duravam, em média, dois dias. Com pelo menos um mês de antecedência da realização das visitas de avaliação, as instituições recebiam um roteiro prévio de coleta de

informações para otimizar o trabalho dos avaliadores no momento da visita. Após a realização dessas visitas, os avaliadores remetiam os questionários à SESU para que as comissões de especialistas avaliassem os resultados finais e encaminhassem as recomendações para cada um dos cursos avaliados. O atendimento às recomendações elaboradas pelas comissões de especialistas para cada curso avaliado era considerado, sobretudo, por ocasião do processo de renovação do reconhecimento dos cursos e de credenciamento das instituições.

Quase dois anos depois que a lei instituidora do Exame Nacional de Cursos havia sido promulgada, depois que ele havia sido simbolicamente rejeitado pelos estudantes mediante o apodo de Provão, depois de acionado o processo de aplicação dos primeiros testes, o Ministério da Educação resolveu montar um dispositivo legal inclusivo de avaliação. Era necessário ampliar os argumentos de defesa e legitimidade do provão para defendê-lo de críticas que poderiam adquirir expressão política.

O que de fato esse movimento representava era uma ruptura no desenvolvimento da regulação do ensino superior do Brasil e de sua supervisão. Esse movimento contou com quase nenhuma participação de grupos organizados. Os poucos críticos não tiveram força ou eco para reordenar o que quer que fosse iniciativa pública sobre avaliação.

As conversas sobre dimensões institucionais que foram superadas pelas de cursos não prosperaram e eram, de fato, artificiais, já que não se podia estabelecer a institucionalidade de uma IES sem seus cursos e programas.

É possível realizar o balanço e os ganhos do processo de avaliação na visão dos dois governos mais recentes no Brasil, o do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o de Luís Inácio da Silva (Lula), e avaliar os padrões de organização institucional alcançados. Deve-se observar, também, a definição do conceito de qualidade, os resultados do ponto de vista das IES, o antes e o depois. Na associação da expansão sancionada com a avaliação, é importante analisar o papel permanente da burocracia e a visão dos especialistas, tanto dos que participaram do processo, quanto dos que apenas os analisaram do ponto de vista científico das suas disciplinas.

Finalmente, cabe perguntar: qual era a utilidade da avaliação? Foi ela pensada, desenhada e implantada como uma prestação de contas ao MEC ou à sociedade? Quem avaliava ou fornecia os parâmetros para a avaliação? Qual a percepção do próprio serviço educacional pós-avaliação? A autorização era pior que o reconhecimento? O Provão e o ENADE eram os vilões? Quais as relações que a avaliação criava com alunos e sociedade?

Uma conclusão possível é a de que a avaliação servia ao negócio educacional, à expansão das mantenedoras e não aos interesses sociais, à indução da formação, aos interesses das demandas. Uma falha que salta aos olhos é a ausência da participação de agentes extra-acadêmicos, como ocorre (mesmo que timidamente) na avaliação da pesquisa, em todas as etapas do processo de avaliação, inclusive na apreciação dos currículos.

Isso poderia ter sido feito desde o início do processo ou ter sido introduzido em anos recentes. Pergunta-se se os empecilhos seriam explicados pela reserva de mercado do setor acadêmico, mencionada anteriormente. O estudo pretende atingir o estágio de sugerir o que poderia ou que ainda pode ser aperfeiçoado nesse processo de avaliação/regulação do ensino superior brasileiro.

Nos capítulos anteriores, foi observado que, apesar do veio centralizador e controlador do Estado brasileiro na maior parte de sua história e da regulação da educação superior ser atribuição precípua do Poder Público, essas características e esse poder não se traduziram em práticas avaliativas sistemáticas, até a Nova LDB ou da instituição do Provão, na educação superior deste país.

Muito frequentemente, a regulação aplicada ao sistema educacional se restringiu ao controle de permissões para abertura de cursos ou de diferentes tipos de instituições universitárias, principalmente no setor privado. Quanto ao ensino público, este é indiretamente regulado, já que a abertura de cursos ou de instituições implica financiamento público. Entretanto, o poder central, ou seja, o MEC e outras agências federais de regulação, como a Capes, sempre estabeleceram um modelo ideal de funcionamento baseado no ensino superior ou em uma pós-graduação de instituições públicas e tentaram aplicar, moldar ou exigir esse mesmo padrão no ensino privado. Pode-se adiantar que sem muito sucesso.

Neste capítulo, serão analisadas as reformas e práticas avaliativas nas duas últimas décadas. Talvez seja possível adiantar que houve avanços tanto quantitativos quanto qualitativos nessa área, muitos ganhos, mas também perdas e falhas ainda não foram corrigidas. Será verificado, também, se houve descontinuidades nas mudanças de governo.

3.3 – A avaliação no centro das políticas de ensino superior

A partir de 2001, o Ministério da Educação resolveu reorganizar, ou melhor, aperfeiçoar alguns aspectos normativos e de procedimentos que envolviam a avaliação da educação superior.

O Decreto n.º 3.860, de 21 de julho de 2001, dispunha “sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições e dá outras providências”.

Esse novo decreto substituiu o de 1997 em alguns aspectos que, veremos, acabaram por se tornar essenciais.

Os destaques, assim, ocorreram para a concentração no Inep de todo o processo de avaliação. Ficou a SESU com o encaminhamento burocrático dos resultados da avaliação, especialmente quanto à sua conversão, em relatórios próprios, à autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e ao credenciamento e reconhecimento de instituições.

Outra alteração se referia à diminuição do fluxo de processo ao CNE. Apenas os credenciamentos e reconhecimentos eram, a partir dali, encaminhados ao CNE, com exceção da autorização dos cursos de direito, medicina, psicologia e odontologia, que continuaram com seu rito especial.

Do ponto de vista dos conteúdos da avaliação, pouco mudou. Foi introduzida a figura do PDI, Plano de Desenvolvimento Institucional, assim como um termo de compromisso, quando do credenciamento e reconhecimento institucional, que era firmado entre o MEC e as entidades mantenedoras, como se pode observar no destaque do texto legal abaixo:

Art. 17. A avaliação de cursos e instituições de ensino superior será organizada e executada pelo Inep, compreendendo as seguintes ações:

I - avaliação dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de educação superior, por região e Unidade da Federação, segundo as áreas do conhecimento e a classificação das instituições de ensino superior, definidos no Sistema de Avaliação e Informação Educacional do Inep;

II - avaliação institucional do desempenho individual das instituições de ensino superior, considerando, pelo menos, os seguintes itens:

- a) grau de autonomia assegurado pela entidade mantenedora;
- b) plano de desenvolvimento institucional;
- c) independência acadêmica dos órgãos colegiados da instituição;
- d) capacidade de acesso a redes de comunicação e sistemas de informação;
- e) estrutura curricular adotada e sua adequação com as diretrizes curriculares nacionais de cursos de graduação;
- f) critérios e procedimentos adotados na avaliação do rendimento escolar;
- g) programas e ações de integração social;
- h) produção científica, tecnológica e cultural;
- i) condições de trabalho e qualificação docente;

j) a auto-avaliação realizada pela instituição e as providências adotadas para saneamento de deficiências identificadas;

k) os resultados de avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação;

III - avaliação dos cursos superiores, mediante a análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos e das condições de oferta de cursos superiores.

§ 1º - A análise das condições de oferta de cursos superiores referida no inciso III será efetuada nos locais de seu funcionamento, por comissões de especialistas devidamente designadas, e considerará:

I - organização didático-pedagógica;

II - corpo docente, considerando principalmente a titulação, a experiência profissional, a estrutura da carreira, a jornada de trabalho e as condições de trabalho;

III- adequação das instalações físicas gerais e específicas, tais como laboratórios e outros ambientes e equipamentos integrados ao desenvolvimento do curso;

IV - bibliotecas, com atenção especial para o acervo especializado, inclusive o eletrônico, para as condições de acesso às redes de comunicação e para os sistemas de informação, regime de funcionamento e modernização dos meios de atendimento.

§ 2º As avaliações realizadas pelo Inep subsidiarão os processos de credenciamento de instituições de ensino superior e de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores.

Art. 24. O credenciamento das faculdades integradas, faculdades, institutos superiores e escolas superiores dar-se-á mediante ato do Poder Executivo.

Art. 25. O credenciamento e o credenciamento de instituições de ensino superior, cumpridas todas as exigências legais, ficam condicionados à formalização de termo de compromisso entre a entidade mantenedora e o Ministério da Educação.

Parágrafo único. Integrarão o termo de compromisso de que trata o caput os seguintes documentos:

I - plano de implantação e desenvolvimento de seus cursos superiores, de forma a assegurar o atendimento aos critérios e padrões de qualidade para o corpo docente, infraestrutura geral e específica e organização didático-pedagógica, bem como a descrição dos projetos pedagógicos a serem implantados até sua plena integralização, considerando as diretrizes nacionais de currículo aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação e homologadas pelo Ministro de Estado da Educação;

II - critérios e procedimentos editados pelo Ministério da Educação, reguladores da organização, supervisão e avaliação do ensino superior;

III - descrição e cronograma do processo de expansão da instituição a ser credenciada, em relação ao aumento de vagas, abertura de cursos superiores, ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, abertura de cursos fora de sede;

IV - valor dos encargos financeiros assumidos pelos alunos e as normas de reajuste aplicáveis durante o desenvolvimento dos cursos; (DOU de 10/07/2001 – Seção I) 6/8

V - projeto de qualificação da instituição, contendo, pelo menos, a descrição dos procedimentos de auto avaliação institucional, bem como os de atendimento aos alunos, incluindo orientação administrativa, pedagógica e profissional, acesso aos laboratórios e bibliotecas e formas de participação dos professores e alunos nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos;

VI - minuta de contrato de prestação de serviços educacionais a ser firmado entre a instituição e seus alunos, visando a garantir o atendimento dos padrões de qualidade definidos pelo Ministério da Educação e a regularidade da oferta de ensino superior de qualidade.

Essas alterações foram, de fato, pouco contributivas ao processo de avaliação, justamente no final do governo que o havia implantado. O direcionamento de todo o processo de avaliação para o Inep acabou por estimular um novo divórcio entre a supervisão/regulação e a avaliação.

Na medida em que ao Inep cabia a organização do Provão e à SESU o ordenamento do processo de avaliação *in loco*, inclusive aquele desgarrado diretamente da expansão e da supervisão, havia uma subordinação da burocracia aos termos das comissões pelos comitês de pares, os especialistas. A SESU havia sido inteiramente reorganizada a partir de 1997, com a elaboração, coordenação e execução do processo de avaliação. Os servidores efetivos aprenderam a respeitar os pareceres dos comitês de especialistas que passaram a vigiar e acompanhar o processo até a conclusão, ou seja, a publicação dos atos pertinentes no DOU.

Não havia possibilidade de alteração de relatórios de avaliação sem ruidosa cobrança pública. Foi o caso, por exemplo, do credenciamento da Faculdade Anhembí-Morumbi em Universidade. Neste caso a Câmara de educação Superior (CES) do CNE alterou o relatório da SESU. Houve forte reação, exposição na mídia, justificativas públicas e demissões no CNE. Certamente, atos como esse não fortaleceriam nenhum ministro.

Havia uma indisposição crescente de integrantes do CNE, que repercutia em alguns dirigentes do MEC, com a “intromissão” dos comitês de avaliadores, compostos, na visão desses, por “chiitas e radicais” que não poderiam mandar mais que o governo.

De certo modo, a concentração da avaliação no Inep fez com que avaliadores e burocratas tornassem a se separar, cabendo agora aos burocratas maior poder em organizar relatórios ao CNE ou mesmo portarias diretamente ao ministro, sem se preocupar em expressar, de forma completa e integral, os resultados da avaliação nos atos de expansão ou de supervisão regulatória. Essas eram anexadas como vinham do Inep.

Foi também um retrocesso de largas consequências ao longo do tempo. Isso porque toda a alteração ou transformação da avaliação em políticas mais amplas de ensino superior ficaria irremediavelmente comprometida.

Uma discussão cabível no final do Governo FHC em relação ao ensino superior era a observação do sistema quanto às consequências de 5 anos de avaliação periódica e sistemática. Seria relevante se tivéssemos tido a oportunidade, em vez do imenso trabalho de reordenar salas, de analisar a avaliação e determinar se não seria já o ponto de promover uma transformação no sistema de forma a permitir intersetorialidade entre as políticas de ensino superior e as de inovação, saúde, infraestrutura etc.. Teria sido uma oportunidade de, a partir do estágio de controle social estabelecido pela avaliação, permitir novas políticas de diversidade regional e, especialmente, de conteúdos e empregabilidade. As visões de qualidade ganharam expressão e

diversidade, na medida em que essa reflexão colocaria a avaliação na perspectiva de outras decorrências associadas ao desenvolvimento social e econômico do país. Seria, sobretudo, essencial que a avaliação ganhasse cada vez mais autonomia em relação ao governo e pudesse, sem questionamento, continuar orientando seus resultados ao processo de expansão e supervisão. Seria ainda mais relevante se as políticas trouxessem a necessidade de se estabelecer novos indicadores à avaliação. Credenciamentos e recredenciamentos de universidades poderiam, por exemplo, passar a ser avaliados por mecanismos de prosperidade intelectual e transferência tecnológica ou por efetiva participação na Lei de Inovação ou na Lei do Bem.

Em vez disso, a transformação proposta serviu para conservar o processo de avaliação, até hoje, quase que nas mesmas bases. Serviu, inclusive, para proporcionar um final injusto ao governo FHC, que tanto inovou.

A questão é que o Inep não desenvolvia a atividade de avaliação como uma política ou como instrumento de uma política. Tanto era assim que o Provão virou instrumento de política de qualificação pela ação da SESU e do gabinete do ministro. O Inep era, e é, um órgão técnico que desenvolvia, com competência, e desenvolve a avaliação como um instrumento em si. O resultado é que a avaliação passava a se tornar cada vez mais independente das políticas de educação superior, que tanto dependeram da avaliação para se constituir. Essa circunstância deixava as políticas à mercê dos resultados que permitiriam ao setor privado acelerar sua expansão e refroçava, ao setor público, manter sua autonomia no sentido mais exclusivo e restrito. Afinal, estávamos em fim de mandato e rearranjar os arranjos era muito complicado.

Esse cenário foi agravado pela comprovação dos resultados de um longo processo, o da implantação de novas diretrizes curriculares no ensino superior.

Essa era uma ação que se articulava com os procedimentos de modalidades de avaliação. Versava sobre a necessidade de restabelecer a estratégia formadora, considerando princípios como a flexibilidade curricular, a interdisciplinaridade, a atenção à fronteira do conhecimento, à empregabilidade, aos requisitos contemporâneos de exercício das profissões, ao reordenamento institucional da gestão do conhecimento entre outras ações.

Acabou essa ação tipificada no ambiente burocrático da SESU que deixou ao critério do CNE sua conclusão. Não havia mais inteligência na SESU, e a avaliação no Inep iniciava sua tendência em se tornar um instrumento produtor de indicadores gerais e publicações.

Talvez as características expressas nos processos de autorização e credenciamento no final do mandato do governo FHC fossem uma consequência menor desse processo. Talvez a maior consequência tenha sido a trinca do compromisso das instituições de educação superior com a sociedade. Sim, porque sem a presença dos comitês de avaliação na mesa da SESU para o debate sobre os relatórios finais, havia a tendência dos instituidores de cada vez mais se apegar aos resultados mínimos do processo de avaliação que continuaria a indicar, remotamente, à SESU os termos da expansão e da supervisão. Essa tinha mais liberdade ou toda a liberdade de entrar em litígio com esse processo, uma vez que, agora, ela própria, poderia, formalmente, ser um fator de recusa de um parecer ou de um relatório de avaliação.

Talvez a pior consequência tenha sido a abstenção do Estado em relação as proposições de decorrências e desdobramentos às políticas de ensino superior, advindos de transformações e dinâmicas do processo de avaliação. Talvez tenha faltado gerenciamento para a revolução educacional iniciada.

3.4 – O ENADE e o SINAES

Em 1º de janeiro de 2003, assumiu o governo o presidente Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT), com o Ministro Cristovam Buarque à frente do Ministério da Educação. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) promoveu um seminário para a discussão da avaliação que evidenciou acirradas críticas ao Provão. Apesar do desejo manifesto da nova administração de acabar com o Provão, foi decidido que ele seria aplicado ainda naquele ano e foi criada uma Comissão Especial de Avaliação (CEA) em 29 de abril de 2003. Essa Comissão foi presidida pelo professor José Dias Sobrinho, da Unicamp, considerado um arquiteto chave do PAIUB, que foi o modelo adotado, por ter sido participativo, voluntário e centrado na auto-avaliação e, principalmente sem consequências “externas”¹⁰⁴. A CEA apresentou sua proposta inicial para o novo sistema de avaliação em 27 de agosto de 2003.

É interessante verificar como o documento elaborado para o Banco Mundial “leu” a atuação do PT com relação ao Provão. Nos termos de Verhine e Dantas¹⁰⁵:

¹⁰⁴ Ver VERHINE, Robert Evan e Lys Maria Vinhaes Dantas. *Avaliação da educação superior no Brasil: do provão ao ENADE*. Mimeo, documento Banco Mundial, dezembro de 2005, p. 9.

¹⁰⁵ VERHINE e Dantas, op. cit., p. 9.

Logo depois, mudou de posição e, no final daquele ano, aplicou o exame nos moldes antigos, de acordo com a legislação ainda vigente. Seu desagrado quanto ao exame ficou claro, entretanto, na elaboração do Relatório Técnico do Provão 2003, no qual constam severas críticas ao exame enquanto instrumento para medida de qualidade. Dentre as críticas foi apontada a limitação do exame quanto aos aspectos de comparabilidade (entre áreas e entre as aplicações), o que o tornou inadequado como informação para os processos decisórios ao nível do governo, da instituição e do alunado. Uma grande atenção foi dada ao alto custo do exame, o que o tornaria, com o passar dos anos e com a rápida expansão da Educação Superior (em termos do crescimento dos cursos de graduação e do aumento do número de instituições e de matrículas), inviável. Ao divulgar os resultados de 2003, o Inep introduziu duas novidades. Primeiro, publicou os resultados dos cursos em ordem alfabética, em lugar de ordem crescente de classificação nas escalas. Em segundo lugar, inseriu a média absoluta das áreas de conhecimento como um resultado.

No final de 2003, o governo Lula aprovou a Medida Provisória 147, de 15 de dezembro de 2003, e mudou a legislação que regia a Avaliação da Educação Superior. Em paralelo, o MEC publicou e divulgou um documento de 131 páginas, que detalhava a nova concepção de avaliação. Nesse documento do MEC, foram criticadas as deficiências do exame anterior, o Provão, e apresentados os fundamentos da nova avaliação. Essa proposta, depois de discutida no Congresso Nacional, consolidou-se na Lei n.º 10.861, aprovada em abril de 2004, instituindo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e com alterações parciais nas concepções iniciais.

As críticas contidas nesse documento não foram superadas pelo exame proposto, o ENADE. A primeira crítica era a de que o Provão avaliava apenas o ensino e não os cursos e as instituições. As instituições e cursos não foram considerados parceiros no processo avaliativo, e a sociedade em geral foi vista como mera consumidora de informação. Para sanar esta dificuldade, o SINAES foi pensado como sistêmico e com foco na instituição.

O documento do SINAES observou que as avaliações institucionais precisariam conter um elemento interno e outro externo e que deveriam fornecer análises abrangentes das dimensões, estruturas, objetivo, relações, atividades, compromissos e responsabilidades sociais, das IES e de seus cursos, nas diversas áreas de conhecimento. A proposta considerou, também, que os procedimentos, dados e resultados deveriam ser públicos; que a autonomia e identidade das instituições e cursos deveriam ser respeitadas, preservando-se, assim, a diversidade que caracterizava o setor no país; e que todos os membros da comunidade do ensino superior deveriam participar, bem como outros representantes da sociedade civil.

Uma segunda deficiência apontada foi a dificuldade do Provão em separar avaliação e regulação, dando uma ênfase indevida à regulação. Como afirma o documento MEC/Inep¹⁰⁶: “Os instrumentos em vigor, que sejam considerados válidos, devem ser preservados e aperfeiçoados, porém integrados a outra lógica que seja capaz de construir um sistema nacional de avaliação da educação superior, articulando regulação e avaliação educativa”¹⁰⁷.

Seriam contempladas no SINAES as duas dimensões: a avaliação educacional, visando à melhoria da qualidade e capacidades educacionais, e a regulação, envolvendo supervisão, autorização, credenciamento, reconhecimento e renovação.

Voltando a recuperar a descrição e análise da legislação do SINAES, é importante lembrar que, depois da edição da MP 147, em dezembro de 2003, essa proposta foi amplamente divulgada, em âmbito nacional. Foram divulgadas, inclusive, as penalidades da regulação. Segundo Verhine e Dantas¹⁰⁸:

... as IES e seus cursos deveriam ser classificados em três níveis (satisfatório, regular, e insatisfatório), em lugar das cinco faixas usadas pelo Provão (A, B, C, D, e E). As instituições que se classificassem nos dois níveis mais baixos deveriam assinar um “pacto de ajustamento de conduta” com o Ministério da Educação, no qual se comprometeriam a adotar medidas para garantir melhorias na qualidade institucional. O não cumprimento do pacto deveria resultar em severas penalidades, incluindo a perda do credenciamento institucional e/ou do reconhecimento do curso.

Essa faceta da regulação com punição representava muito mais uma reflexão reativa ao governo anterior do que uma posição do então governo. Tanto assim que o anúncio dessa faceta do SINAES provocou também nacionalmente reações, inclusive do ex-ministro da Educação, Paulo Renato, e questionamentos sobre a necessidade de exclusão do Provão, sem uma proposta objetiva para a sua substituição. Segundo Verhine e Dantas (2005), no texto da MP não havia menção explícita à avaliação de desempenho do estudante e havia certa confusão entre avaliação institucional e avaliação de curso.

A Lei n.º 10.861/2004 foi aprovada por grande maioria na Câmara e no Senado, o que indicava mudanças e negociações entre dezembro de 2003 e abril de 2004, pois nem todas as

¹⁰⁶ Inep. *Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação Superior: uma nova sistemática de avaliação do Ensino Superior Brasileiro*. Brasília, Estudos Inep, 2003. Ver também Inep, SINAES, base para uma nova Proposta de Avaliação da Educação Superior, Brasília, Estudos Inep, 2004.

¹⁰⁷ Inep. *Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação Superior: uma nova sistemática de avaliação do Ensino Superior Brasileiro*. Brasília, Estudos Inep, 2003. Ver também Inep, SINAES, base para uma nova Proposta de Avaliação da Educação Superior, Brasília, Estudos Inep, 2004.

¹⁰⁸ VERHINE e Dantas, op. cit., p. 12.

propostas do SINAES foram aprovadas pelos congressistas, e vários itens da avaliação do governo anterior foram mantidos na nova proposta. Nessa lei, ficou nítida a existência de três tipos de avaliação e as suas diferenças – a avaliação institucional, a avaliação de curso e a avaliação de desempenho de estudante (ENADE). A escala de avaliação voltou a ter cinco níveis, igual ao Provão e diferente dos três propostos pela MP. Foi instituída uma única comissão – a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) –, que já estava prevista pela CEA, mas não havia sido contemplada na MP. De acordo com Verhine e Dantas¹⁰⁹:

Ficaram assegurados, entretanto, os principais conceitos norteadores: respeito à diferença, à autonomia, à identidade, além da ênfase na missão pública e nos compromissos e responsabilidades sociais da IES. Também ficou mantido o protocolo de compromisso para aqueles que não obtivessem um conceito satisfatório e garantido o caráter regulatório do SINAES, sem excluir os aspectos avaliativo-educativos do sistema.

Várias outras leis e portarias foram editadas e aprovadas para organizar o sistema nacional de avaliação e definir as responsabilidades de implementação, tais como a Portaria 2.051 de julho de 2004, que articulou melhor os três tipos de avaliação (instituição, curso e aluno) e os procedimentos a serem usados em cada instância a ser avaliada, assim como detalhou as atribuições da CONAES e do Inep. A Lei n.º 10.870, de maio de 2004¹¹⁰, determinou que o credenciamento da instituição e o reconhecimento de cursos fossem válidos por cinco anos, exceto no caso das universidades, que receberam um prazo de 10 anos. Pela Portaria MEC NL 2.051, de 9 de julho de 2004¹¹¹, foi criado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) como parte do SINAES, e os seus resultados fariam parte de um conjunto de dimensões de avaliação do curso juntamente com o processo de auto-avaliação da instituição, o que restabeleceria a relação entre os três tipos de avaliação e introduziria a auto-avaliação.

Foi proposto um sistema bastante complexo e que será descrito muito sucintamente neste trabalho. A CONAES estabeleceria as diretrizes para as avaliações, e o Inep seria o responsável pela operacionalidade. A Avaliação Institucional, o centro do sistema, seria composta por uma auto-avaliação e uma avaliação externa realizada *in loco*, sob a supervisão da

¹⁰⁹ ¹⁰⁹ VERHINE e Dantas, op. cit., p. 13.

¹¹⁰ Lei n.º 10.870, de 19 de maio de 2004, institui a Taxa de Avaliação *in loco* das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e dá outras providências.

¹¹¹ Portaria MEC 2.051, de 9 de julho de 2004, regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004.

CONAES. O ciclo dessa avaliação duraria três anos, embora os resultados de algumas dimensões pudessem ser reportados anualmente, e, no fechamento de cada ciclo, a instituição receberia um parecer com recomendações dessa comissão.

Apesar de o tema do trabalho não ser os conflitos que ocorreram no processo que vai da arquitetura do SINAES até a elaboração e aplicação dos instrumentos, é fácil imaginar que eles ocorreram. Citaremos apenas dois, a título de exemplo. Verhine e Dantas¹¹² afirmam que, nas definições das ferramentas a serem utilizadas, sempre houve um conflito entre

(...) a perspectiva de avaliação, representada principalmente por membros da CONAES, e a perspectiva de regulação, defendida por profissionais ligados ao Inep, ficou evidente. Chegou-se a pensar na criação de dois instrumentos, um para cada objetivo, mas essa solução foi rejeitada pela direção do DEAES.¹¹³ Segundo seu diretor, os novos instrumentos foram finalizados em novembro de 2005.

Portanto, a definição dos instrumentos foi demorada, conflituosa e só definida há menos de cinco anos. Também é interessante observar que alterações sofridas na proposta inicial do SINAES nem sempre foram bem absorvidas por vários de seus implementadores. Verhine e Dantas (2005) observam que um dos principais pontos de resistência tem sido a definição dos padrões mínimos. Mencionam, também, que os críticos à proposta esperavam que, “além dos padrões mínimos, fosse definida, por curso, uma linha de corte capaz de identificar, na escala de 01 a 05 pontos, o mínimo de qualidade aceitável”¹¹⁴. Essa questão aparecerá novamente nas críticas ao ENADE.

O SINAES representou um reordenamento sem, no entanto, alterar de fato a avaliação em seu papel central nas políticas de ensino superior.

Considerados os governos FHC e Lula, não houve, em nenhuma instância, rupturas entre as modalidades de avaliação, suas consequências para a supervisão e, portanto, seu papel regulatório. Sua condição nas políticas de ensino superior se mantém.

¹¹² VERHINE e Dantas, op. cit., p. 17.

¹¹³ Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior, no Inep.

¹¹⁴ VERHINE e Dantas, op. cit., p. 17.

3.5 – Provão versus ENADE, resultado de uma síntese?

A ideia de que foi criada, no Brasil, uma cultura de avaliação a partir da década de 1960 e que o ENADE representava uma síntese desse processo parece bastante conciliatória entre campos de luta antagônicos durante todo o período. É necessário verificar se ela é uma interpretação isolada ou se aparece em vários *scripts* ou especulações produzidas pelos autores-attores da realidade brasileira no tangente à avaliação do ensino superior. A imagem do campo político da educação como um “campo minado”¹¹⁵ e de como são produzidos os textos, denominados por Sampaio de *scripts* ou especulações, é bastante interessante e merece ser citada porque será utilizada como pano de fundo para as interpretações concorrentes entre autores de campos políticos antagônicos. Como afirma Sampaio¹¹⁶:

Essas duas reações, em certo sentido contraditórias, do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública diante dos dois projetos de LDB – o que estava em trâmite, em 1990, e o substitutivo de Darcy Ribeiro, definitivamente aprovado na Câmara Federal, em 1996 – são emblemáticas do comportamento dos grupos de interesse que gravitam em torno do tema da Educação. Independentemente do conteúdo de um ou de outro projeto, esses grupos, quaisquer que sejam seus projetos políticos e interesses em jogo – (...) -, nenhum deles jamais vê seus interesses plenamente representados, em uma lei que se propõe de caráter geral. Toda lei – por mais compreensiva que seja – sempre fere interesses particulares e por isso jamais logra consenso.

Na citação acima, Sampaio estava se referindo às entidades organizadas em torno dos interesses de categorias como docentes, estudantes, setor privado, confessional e outros, mas é interessante observar que os analistas acadêmicos, mesmo que procurem a isenção ou a objetividade tão propalada pela ciência, sempre revelam certas simpatias ou não por determinadas propostas. Ou, como diria Sampaio, pela adoção ou não de certos *scripts*. Vamos, a seguir, mostrar como alguns desses analistas destacados no Brasil se posicionaram em relação a essas mudanças recentes nos instrumento de avaliação do ensino superior brasileiro.

Martins (2005) apresenta uma análise bastante otimista do sistema da avaliação do ensino superior brasileiro. É interessante observar que, nesse artigo, ele sempre adota uma abordagem histórica, pensando os fenômenos no longo prazo. Talvez ele tenha começado pelo final, em uma seção em que o autor questiona se as mudanças ocorridas significam uma ruptura ou uma evolução. Ele conclui que elas representam uma evolução, ou melhor, uma síntese

¹¹⁵ SCHWARTZMAN, Simon. *O conceito preliminar e as boas práticas de avaliação do ensino superior*. Rio de Janeiro, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2008.

¹¹⁶ SAMPAIO, Helena. *Ensino Superior no Brasil, o setor privado*. São Paulo: Ed. Hucitec, FAPESP, 2000, pp.139-140.

evolutiva das experiências realizadas no Brasil pelo menos nos últimos 15 anos. Daí o autor recupera as sugestões contidas no relatório final da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior, instalada no Ministério da Educação e Desporto em 1985¹¹⁷, e mostra que “... com avanços e recuos, a caminhada se fez na direção já apontada, em 1985...”¹¹⁸. E continua¹¹⁹:

A sistemática hoje em vigor, se adequadamente aplicada, corresponde ao aproveitamento e ao aperfeiçoamento das boas experiências. Não é uma reedição do passado. Tampouco uma ruptura. É uma evolução no sentido da integração. No sentido da implementação de um sistema nacional de avaliação, inicialmente instituído na Lei n.º 9.131, de 1995, afirmado e ampliado na Lei n.º 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e reafirmado no Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei n.º 10.172, de 2001¹²⁰. No sentido de recuperar – sem repetir, mas avançando – fundamentadas e mobilizadoras experiências de auto-avaliação, como é o caso do PAIUB.

Essa análise foi realizada logo após a criação do SINAES, o que talvez justifique uma visão muito positiva do processo e das propostas. Mais opiniões desse autor serão retomadas nas alternativas apontadas na conclusão deste capítulo.

José Goldemberg, como ex-reitor da USP, introduziu novas práticas de avaliação: uma avaliação institucional dos departamentos por meio de avaliadores externos e de auto-avaliação. As reações a ambos foram fortes. De qualquer modo, Goldemberg considerou essencial para uma gestão democrática de uma universidade a existência de informações e avaliações e defendeu que o processo de avaliações múltiplas e permanentes era imprescindível para o desenvolvimento da universidade. Segundo Goldemberg¹²¹:

A avaliação das atividades universitárias vem sendo defendida no Brasil como um instrumento necessário para promover a melhoria do ensino e o desenvolvimento da produção científica nas universidades. Vem sendo apresentada também como exigência de uma sociedade democrática, na qual as instituições públicas precisam prestar contas à sociedade do uso que fazem dos recursos que recebem e do seu desempenho no cumprimento das funções para as quais foram criadas.

Ele defende o caráter público das informações geradas para e pela avaliação e o uso dessas informações não apenas como cobranças, mas também como reconhecimento do mérito.

¹¹⁷ Ver, sobre a Comissão Nacional de Avaliação Superior e sobre o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (GERES), no qual já se nota a preocupação com a avaliação desse nível de ensino, ver <http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao.htm> e <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf>. Ver também SAMPAIO, op. cit., p. 122.

¹¹⁸ MARTINS, Carlos Benedito. Para onde vai a pós graduação em Ciências Sociais. Edusc, 2005, p.62.

¹¹⁹ MARTINS, op. cit. pp.63-4.

¹²⁰ Lei n.º 10.172, de 2001, aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

¹²¹ GOLDEMBERG, José. “O impacto da avaliação na universidade”. In: DURHAM, Eunice R. e Simon Schwartzman (orgs.). *Avaliação no Ensino Superior*. São Paulo, EDUSP 1992-91.

Nesse sentido, é possível pensar na Plataforma e no Currículo Lattes sediado no CNPq e de livre acesso como instrumentos de democratização de informações.

Durham e Shwartzman¹²² já defendiam uma avaliação que respeitasse a diversidade e a heterogeneidade que caracterizam a universidade e o trabalho docente no Brasil, há quase duas décadas. O problema é que eles consideram ter havido uma massificação do ensino superior. Essa consideração, como já falamos, é imprecisa.

No Brasil, a expansão, ainda hoje, não representa mais do que 16% da população maior de 18 anos no ensino superior. O processo de expansão do ensino superior, principalmente nas instituições privadas, apresenta características de massificação. Representa o acesso da classe média baixa ao ensino superior, mas, ainda, é caracterizada pelo percentual da população de maior renda.

Para ela, a avaliação está vinculada à questão da qualidade e responde a uma dupla necessidade. No primeiro plano está o Estado, que necessita dessa avaliação para orientar os financiamentos e canalizar as pressões que recebe da sociedade. As próprias universidades precisam responder a essas pressões externas e podem criar seus espaços de autonomia por meio das avaliações. Essa autora sugere vários critérios para a avaliação institucional na sua diversificação e descentralização. Formas múltiplas de avaliação, sem critérios uniformes, têm que ser tanto internas, quanto externas, tanto individuais quanto coletivas, setoriais quanto globais, quantitativas e qualitativas e devem avaliar tanto o ensino quanto a pesquisa e a extensão.

Este é outro problema existente no Brasil: a disjunção entre avaliação educacional que é pensada apenas como avaliação do ensino, como foi no PAIUB, e, em grande medida, também no Provão e no próprio ENADE, e em outras esferas administrativas, ou em outras agências, como no CNPq, que faz apenas a avaliação da pesquisa. Só a Capes conseguiu unir melhor essas esferas de ensino e pesquisa na avaliação dos programas de pós-graduação e tem introduzido, aos poucos, a avaliação da extensão e da relação da pós-graduação com a graduação. Suas sugestões para os processos de avaliação serão discutidas em outras partes do trabalho.

Sampaio, em sua tese de doutorado, publicada em 2000, não analisa a mudança da avaliação do Provão para o SINAES. Ela se atém à análise do Provão e sua repercussão,

¹²² DURHAN, Eunice R. e Schwartzman (orgs). *Avaliação de ensino superior*. São Paulo: Edusp, 1992.

principalmente no setor privado da educação superior. Ela considera que uma das principais características do padrão de desenvolvimento do ensino superior no Brasil foi o controle do Estado. O sistema de ensino superior brasileiro apresenta caráter nacional e é controlado pelo governo central por meio do Ministério da Educação e de seus órgãos. Isso ocorre desde 1808, início desse sistema de ensino, e continua com nuances que foram analisadas pela autora. Ela afirma que o MEC vem desempenhando basicamente três funções: em primeiro lugar, financia o segmento público federal; em segundo, propõe o modelo de ensino superior que pretende dar organicidade ao sistema em seu conjunto; por fim, fiscaliza, por meio de diferentes órgãos consultivos e deliberativos, o funcionamento do sistema segundo as normas estabelecidas. (Sampaio, 2000). Numa análise histórica, aponta os momentos em que uma dessas funções se sobrepõe às demais. Por exemplo, ela afirma que, nos anos 30, as demonstrações foram de um estado modelador do ensino superior. Já nos anos 40 e 50, o estado expandiu seu papel de financiador do ensino superior, “incorporando instituições públicas e privadas na rede federal e federalizando universidades estaduais e também particulares”¹²³. A LDB de 1961 referendou a abertura do sistema à iniciativa privada. Com a Reforma Educacional de 1968, o estado voltou a exercer seu papel de formulador de políticas e estabeleceu um modelo de universidades de ensino, pesquisa e extensão.

O estado retomou seu papel fiscalizador nos anos 70, durante o período de expansão do sistema, “alternando deliberações de caráter mais permissivo com outras de cunho mais restritivo no que diz respeito à abertura de estabelecimentos e cursos de ensino superior”¹²⁴. Segundo Sampaio¹²⁵, observa-se, no período de 1968 a 1985, uma

infinidade de normas e decretos que, com regular periodicidade, visavam a sinalizar o ritmo desejável de crescimento do sistema (número de vagas, abertura de cursos, critérios para autorização e reconhecimento de estabelecimentos de ensino, entre outros), independentemente da forma que este estava assumindo, parecia procurar compensar a ausência de políticas para a área.

Ela analisa a redemocratização do país e a reorganização da sociedade civil como o momento para a volta dos debates sobre o ensino superior e o papel do Estado, tanto nas agências governamentais quanto nos diferentes grupos de interesse, ligados ao setor público e privado do sistema de ensino superior. Ela considera 1985 como um marco para o reinício da fase

¹²³ SAMPAIO, op. cit.

¹²⁴ SAMPAIO, op. cit.

¹²⁵ SAMPAIO, op. cit. p. 120.

modeladora do Estado brasileiro em relação ao ensino superior, mesmo que a nova Constituição, com seus princípios disciplinadores para a educação nacional, só tenha sido promulgada em 1988. Os debates organizados por vários grupos de interesse, porém, ocorreram bem antes. Na década de noventa, o cenário se tornou mais complexo, conforme expresso no esquema abaixo:

Figura 2 – Setor privado, Estado e mercado nos anos 90

Esquema 1. Setor privado, Estado e mercado nos anos 90

ESTADO	mudança de ênfase do papel do Estado →	fiscalizador ↓ modelador	→ <i>Polícies</i>
Moldura legal	mudanças das normas		→ Instrumentos: Constituição, LDB, decretos
MERCADO	declínio da demanda por ensino superior ↓ redução da participação relativa das matrículas no setor privado no total de matrículas de ensino superior.	→ tendências de mudanças na configuração do setor privado	Estratégias: • criação de universidades, • desconcentração regional interiorização dos estabelecimentos • ampliação da oferta de cursos • fragmentação das carreiras
CAMPO POLÍTICO	Novo ordenamento legal	→ fragmentação e reorganização dos grupos de interesse	→ emergência de novos atores e estratégias no processo de tomada de decisão

Fonte: Nunes, Ribeiro, “Economia Política e Regulação da Educação Superior no Brasil”.

Nunes e Ribeiro (2006)¹²⁶, no artigo “Economia Política e Regulação da Educação Superior no Brasil”, advogam a importância do setor privado, o que faz do Brasil, em termos comparativos, uma espécie de “caso desviante no que concerne ao tamanho relativo de seu ensino superior privado”¹²⁷. Os autores afirmam que nem este governo, nem o anterior, formularam soluções estratégicas e também não assumiram ou verbalizaram que “a escolha estratégica para a expansão da educação superior no Brasil foi através do setor privado”¹²⁸. É vociferado “que o setor privado é sujo, feio, mercantilista”¹²⁹. Eles observam, além disso, que o programa do

¹²⁶ NUNES, Edson Martignoni e Leandro Molhano Ribeiro. “Economia política e regulação da educação superior no Brasil”. *En publicacion: Universidad e investigación científica* Vessuri, Hebe CLACSO, Buenos Aires, 2006.

Nunes, Mortignoni e Ribeiro, *Economia Política e Regulação da Educação Superior no Brasil*, Rio de Janeiro, Observatório Universitário, n° 41, 2005.

¹²⁷ NUNES e Ribeiro, op. cit.

¹²⁸ NUNES e Ribeiro, op. cit.

¹²⁹ NUNES e Ribeiro, op. cit., p. 300.

principal partido governante contém a ideia de educação pública, geral e irrestrita como meta.

Nunes e Ribeiro¹³⁰ afirmam, também, que:

Hoje, a educação superior brasileira é um setor econômico robusto e uma arena política constituída. É sabido, inclusive, que, do ponto de vista político, o setor educacional tem participado ativamente da colaboração e financiamento de campanhas eleitorais, sem discriminação, registre-se, quanto a candidatos do PT. Ou seja, desde o ponto de vista de sua economia política, o setor educacional é ativo participante das batalhas político-eleitorais. Tanto assim, que hoje conta com boa base de apoio no Congresso, bem como com velada simpatia em núcleos rarefeitos do poder. Dificilmente essa realidade será alterada. Política, economia e poder são nomes aproximados para um mesmo fenômeno: acumulação de recurso e transformação de recursos em política pública e ganhos privados.

Os autores mostram que a educação superior movimentava valores próximos a 2% do PIB em receitas e a 2,5 % do PIB em despesas¹³¹. Os autores argumentam que, apesar dessa importância econômica, as avaliações do MEC e do Inep não consideram essa dimensão nas suas avaliações. Nas palavras de Nunes e Ribeiro¹³²:

A análise dos instrumentos de avaliação do Inep exemplifica a orientação dos órgãos do MEC para a coleta apenas de informações relativas às atividades educacionais, tais como organização acadêmica, projeto didático pedagógico, corpo docente, instalações. Não existem variáveis que capturem a dimensão econômica das instituições analisadas. Além disso, o número de variáveis existente nos manuais explicita a minudência e a ênfase com que essas atividades educacionais são reguladas. Entre 445 variáveis utilizadas nos quatro instrumentos elaborados para subsidiar os procedimentos de supervisão e regulação¹³³, nenhuma trata de aspectos econômicos das IES ou de suas mantenedoras.

O artigo advoga a avaliação da dimensão econômica do setor que emprega diretamente aproximadamente 500 mil funcionários, entre docentes e servidores. Propõe também que, ao invés de apenas se defender das críticas e da imagem negativa, que é repassada para a sociedade, o setor privado de ensino superior brasileiro apresente uma “face mais competitiva no que se refere tanto aos aspectos regulatórios, como no que se refere aos padrões de qualidade educacional”¹³⁴. Recomendam fortemente que esse setor assumira sua face capitalista e de mercado

¹³⁰ NUNES e Ribeiro, op. cit., p. 301.

¹³¹ A educação superior privada movimentou, em 2002, aproximadamente R\$ 16 bilhões em receitas, R\$ 17 bilhões em despesas, enquanto o setor público de ensino superior registrou R\$ 13 bilhões em receitas e algo em torno de R\$17 bilhões em despesas. NUNES e Ribeiro, op. cit., p. 277.

¹³² NUNES e Ribeiro, op. cit., pp. 282-3.

¹³³ Os instrumentos listados são Manual de Condições de Ensino, Manual de Avaliação Institucional Externa, Manual de Avaliação Institucional dos Centros Universitários, Manual de Verificação *in loco* das condições institucionais. NUNES e Ribeiro, op. cit., p. 277.

¹³⁴ NUNES e Ribeiro, op. cit.

e que elabore um discurso propositivo, lucrativo quando for o caso, mas, sobretudo, competente academicamente.

Ou seja, deveria disputar com o Estado tudo que parece ser seu monopólio – a referência de qualidade, a competência acadêmica, a garantia do futuro das gerações. Essas são características valorizadas pelos vários mercados – acadêmico, financeiro, industrial etc. – na oferta de oportunidades e carreiras. “Tudo isso, sem prejuízo do respeito à diversidade, pois temos que nos convencer de que a educação superior é um setor que apresenta diversidades e que precisa oferecer ensinamentos diferenciados para brasileiros com diferentes objetivos, competências e habilidades”¹³⁵.

Portanto, o artigo sugere que a educação superior seja avaliada em aspectos econômicos e que o setor privado assuma seus compromissos privatistas e também passe a ser um ator ativo no processo de avaliação acadêmica, quebrando, assim, o monopólio estatal nessa esfera e para fazer jus à diversificação da educação superior brasileira.

Schwartzman produziu uma série de artigos sobre a nova sistemática de avaliação proposta a partir de 2003 e vem acompanhando a sua implantação. Suas análises são críticas e sempre comparam as práticas atuais com as anteriores. O veio crítico já pode ser observado nos próprios títulos dos artigos, como “O Enigma do ENADE” e “O ‘conceito preliminar’ e as boas práticas de avaliação do ensino superior”. Ele também apresenta sempre a comparação do que é praticado em outros continentes e países e sugestões para o futuro, que serão resgatadas na conclusão deste capítulo. Nas palavras de Schwartzman¹³⁶:

O ENADE pretendeu inovar, em relação ao antigo Exame Nacional de Cursos, o Provão, em uma série de aspectos, entre os quais a realização de testes de conhecimentos gerais, além do teste de conhecimentos específicos; a aplicação da mesma prova para alunos no início e no fim dos cursos; e o uso de uma amostra de estudantes, no lugar da obrigação que os formandos tinham anteriormente de fazer o “provão”. A última inovação foi o cálculo de um conceito geral de cada curso, a partir da ponderação desses diferentes resultados. Será que essas inovações resultaram em uma avaliação melhor?

Apesar de o autor alertar, no início do artigo, que ele não fará uma avaliação detalhada da metodologia e dos resultados do ENADE, mas apenas chamará a atenção para alguns problemas e dúvidas mais evidentes, a começar pela questão dos resultados negativos dos

¹³⁵ NUNES e Ribeiro, op. cit., p. 302.

¹³⁶ SCHWARTZMAN, Simon. *O enigma do ENADE*. Mimeo, 2005, p. 1.

curso, a sua crítica concentra-se na metodologia e nos resultados. Começamos pelas conclusões de Schwartzman¹³⁷, que elucidam a radicalidade da crítica ao ENADE:

Tudo indica que o ENADE foi feito de forma amadorística, com grande ambição, mas por pessoas com pouco ou nenhum conhecimento das metodologias adequadas para esse tipo de trabalho. (...) Os resultados teriam sido melhores se os ensinamentos adquiridos nas diversas rodadas do Provão tivessem sido aproveitados e se o Ministério tivesse buscado pessoas com conhecimento técnico e estatístico apropriados, na área de avaliação, para preparar e validar as provas. (...) O Provão era um exame de resultados, para informar o público, enquanto o ENADE é uma mistura, e a sua combinação com informações sobre processos e recursos, quando houver, vai obscurecer ainda mais a informação de que o público e a sociedade necessitam, inclusive para poder apoiar as demandas por mais recursos e mais apoio pelos quais as instituições de ensino clamam.

Toda a análise é bastante crítica e acusa mesmo os novos procedimentos de terem sido elaborados por profissionais incompetentes, e os resultados, a seu ver, são piores do que os do Provão. Ver, por exemplo, a questão da interpretação dos resultados e do que será divulgado para a sociedade¹³⁸. A crítica principal de todo o texto é sobre o resultado da prova para iniciantes e concluintes, já que alguns cursos tiveram resultados negativos: “Esta é, pois, a solução do mistério: as diferenças entre iniciantes e concluintes não significam nada, porque as notas não são comparáveis. Mas, se elas não são comparáveis, fica um mistério mais profundo ainda: por que foram feitas as duas provas?”¹³⁹. Ele tinha sugerido no texto que a prova inicial poderia ter sido substituída pela do ENEM, mas isso também não garantiria a comparação. É interessante observar, também, ao longo do texto, os elogios ao SAEB, aplicado ao ensino básico.

Para concluir esta análise crítica, porém, Schwartzman recorre ao conceito com a imagem de um campo minado, que é o debate sobre a educação no Brasil, e aos perigos que atitudes radicais de descontinuidade de processos ou o não aproveitamento e melhoramento de experiências anteriores podem representar para o processo como um todo. Reproduzo aqui o parágrafo final de Schwartzman¹⁴⁰:

No campo minado que é o debate sobre a educação no Brasil, muitas pessoas se opõem, por princípio, a medidas quantitativas em geral, e ao ordenamento de cursos em hierarquias de qualidade e desempenho em particular. Não foi fácil para o governo federal vencer essas resistências e dar continuidade à ideia de um Exame de Cursos, herdada do governo anterior, com a promessa de importantes aperfeiçoamentos. O risco é que as dificuldades de interpretação dos resultados do ENADE, ao invés de servir para aperfeiçoá-lo, acabem dando argumentos aos que nunca quiseram que ele existisse.

¹³⁷ SCHWARTZMAN, Simon. *O enigma do ENADE*. Mimeo, 2005, pp. 14-15.

¹³⁸ Ver SCHWARTZMAN, op. cit. pp. 6-7.

¹³⁹ SCHWARTZMAN, op. cit. p. 14.

¹⁴⁰ SCHWARTZMAN, 2005, op. cit. p. 15.

Portanto, uma visão bem menos otimista que a de Martins, considerando o processo de avaliação do ensino superior brasileiro como um todo e o seu futuro imediato.

Em artigo mais recente, com outras informações sobre o funcionamento do SINAES, Schwartzman¹⁴¹, todavia, não é menos crítico. Ele já inicia mostrando como o MEC fez com o ENADE erros de divulgação, talvez similares aos que ocorreram no Provão. Se bem que o autor não considera errados os critérios do Provão e a sua divulgação. Vejamos o problema na visão de Schwartzman¹⁴²:

No dia 6 de agosto de 2008, o Ministério da Educação divulgou um até então desconhecido “conceito preliminar de curso” que classificou 508 dos 2.028 cursos superiores avaliados pelo Exame Nacional de Avaliação do Desempenho de Alunos (ENADE) de 2007 como de qualidade insuficiente: 444 da rede privada (19,5% do setor) e 64 da rede pública (12,2% do setor). Embora preliminares e aparentemente sujeitos à revisão, esses conceitos foram amplamente divulgados pela imprensa, afetando a reputação e provocando a reação indignada de muitas pessoas e instituições.

Schwartzman continua suas críticas pela maneira como a avaliação foi feita e divulgada. Ele tem reforçado sempre a diversificação do sistema de ensino superior no Brasil, tanto do lado da oferta, tipo de instituições, quanto do lado da demanda e contrapondo a isso a insistência em um sistema único de avaliação proposto pelo governo. Schwartzman¹⁴³ afirma que, nesse sistema de ensino diversificado,

Esta situação é claramente incompatível com sistemas de avaliação unidimensionais, que aplicam uma mesma métrica para avaliar todos os cursos ou instituições pelo mesmo critério. O Exame Nacional de Cursos instituído pelo ministro Paulo Renato de Souza teve a vantagem de colocar a questão da qualidade da educação superior na pauta de discussão e avaliava a qualidade dos cursos pelo desempenho dos alunos que concluíam os cursos em um exame nacional, independentemente das diferentes orientações ou preferências das instituições ou das características que os alunos traziam para o ensino superior em função de sua educação prévia.

O ENADE, em sua concepção inicial, buscou corrigir um desses problemas, ao avaliar os alunos iniciantes e concluintes, mas, como veremos mais abaixo, essa intenção acabou se frustrando pela maneira como o exame foi implementado; e não avançou nada na direção de desenvolver critérios múltiplos de avaliação para instituições com objetivos diferentes.

Essa questão é séria, continua bastante atual e sem perspectiva de solução; por isso, ela será retomada na conclusão deste capítulo e também na conclusão deste livro sobre sugestões para o futuro da avaliação do sistema nacional de ensino superior brasileiro.

¹⁴¹ SCHWARTZMAN, Simon. *O conceito preliminar e as boas práticas de avaliação do ensino superior*. Rio de Janeiro, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2008.

¹⁴² SCHWARTZMAN, 2008, op. cit., p. 1.

¹⁴³ SCHWARTZMAN, 2008, op. cit., pp. 3-4.

Para esse autor, a principal crítica ao SINAES, em termos gerais, é que a avaliação proposta para as instituições e os cursos é muito complexa e muito além dos recursos humanos e materiais disponíveis no Ministério da Educação (MEC). De acordo com ele, a única coisa que funcionou e que teve visibilidade para a sociedade foi o ENADE, implementado pelo Inep de forma independente. Ainda nos termos de Schwartzman¹⁴⁴:

Nesse processo, perdeu-se um elemento central de todo processo de avaliação, que é que ele deve culminar necessariamente, em um parecer conclusivo por profissionais de grande legitimidade em sua área de atuação. Isso claramente não ocorre quando o MEC distribui “conceitos provisórios” produzidos administrativamente”.

Outra questão sempre discutida quando se trata de avaliação é se ela gera consequências que afetam interesses de instituições ou grupos, porque são feitas individualmente, denominadas em inglês de *high stake assessments* ou se são apenas estudos com objetivos estatísticos, para entender situações e tendências de natureza geral, as *low stake*¹⁴⁵. O Provão sempre foi acusado de estar no primeiro grupo, não só pela maneira como ele era divulgado, gerando uma grande repercussão na mídia, mas também pela maneira como as instituições de ensino, principalmente as privadas, utilizaram e divulgaram esses resultados.¹⁴⁶ O autor considera que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, o SAEB, “pode ser classificado como *low stake* porque não afeta os estudantes que participam desse exame, diferentemente do ENEM, que é um exame de *high stakes*, porque influencia a chance do estudante de entrar para o ensino superior.”¹⁴⁷.

Quanto ao ENADE, a situação é classificada como dúbia por vários analistas porque, para os estudantes, o exame provoca poucas consequências porque o desempenho não é registrado no histórico escolar, e a obrigatoriedade para os alunos sorteados na amostra é apenas de comparecer ao local da prova, mas não a de realizar o exame. Porém, para as instituições, há consequências porque a média dos resultados será divulgada e afetará o prestígio e, eventualmente, o reconhecimento dos cursos. A crítica do autor é de que, se o ENADE está tentando trabalhar com os dois critérios concomitantemente, tentando fazer as duas coisas ao mesmo tempo, ele pode não estar fazendo bem nenhuma das duas. Sem analisar as críticas

¹⁴⁴ SCHWARTZMAN, 2008, op. cit., pp. 5-6.

¹⁴⁵ “High stake assessments”, expressão sem tradução em português, que significa com consequências significativas para aquele que está sendo avaliado, e “Low stakes”, que significa o contrário.

¹⁴⁶ Ver Castro, Cláudio Moura. *Provão – como entender o que dizem os números*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001. Série Documental. Textos para Discussão n.º.10, para uma discussão dos usos e mal-usos do Provão..

¹⁴⁷ SCHWARTZMAN, 2008, op. cit., pp. 5-6.

detalhadas ao conceito preliminar divulgado pelo ENADE, vamos nos deter às críticas mais gerais ao exame que foram apresentadas em um bloco de cinco críticas, e outras cinco ao conceito preliminar. Vamos começar pelo último, que é mais específico e dá título ao artigo. Simon Schwartzman¹⁴⁸ registrou que

O conceito preliminar: 1 - não tem legitimidade, 2 - não é uma avaliação independente, porque foi realizada por uma agência governamental, que tem suas próprias orientações e preferências, 3 - não é inteligível (...), 4 - comete o erro de transformar indicadores *low stakes* em um conceito de altas consequências (...), 5 - não toma em consideração os preceitos centrais do *policy statement* do INQAAHE¹⁴⁹, na medida em que os procedimentos adotados não eram conhecidos de antemão nem foram produzidos em consulta com as instituições avaliadas, em que a avaliação não foi feita de forma independente, e que a divulgação dos resultados, feita de forma intempestiva, pode ter afetado de forma bastante grave a reputação de muitas instituições.

Sobre o ENADE, como um todo, Schwartzman¹⁵⁰ afirma que ele tem limitações importantes e as destaca:

1 - A prova de conhecimentos gerais não tem nenhuma qualidade técnica e (...) não reflete nunca as inúmeras dimensões que ela deveria avaliar. 2 - As provas de conhecimentos específicos também não foram submetidas, aparentemente, a procedimentos de validação, exceto pela eliminação de itens de baixa correlação com os demais. (...) 3 - A aplicação das provas aos alunos iniciantes. 4- Ao utilizar uma prova única para cada área de conhecimento, o ENADE, da mesma forma que o antigo ENC, impõe um padrão único de ensino a todas as instituições, prejudicando, assim, a diversidade que deveria ser respeitada e valorizada. 5 - Os procedimentos estatísticos de standardização das notas são confusos, e os critérios de ponderação das diferentes provas são discricionários, o que torna a interpretação dos resultados do ENADE ainda mais incerta.

Para esse autor, os erros apontados no Provão não foram corrigidos; pelo contrário, vários deles foram repetidos com o ENADE, apesar de terem sido explicitados criticamente antes da elaboração do novo exame. Pode-se supor que alguns erros cometidos, como o desse conceito preliminar, tenham sido introduzidos durante o processo. De qualquer forma, para Schwartzman, não houve síntese e nem aprendizado com a história da avaliação no país.

Verhine e Dantas (2005) prepararam um estudo minucioso para o Banco Mundial, intitulado “Avaliação da educação superior no Brasil: do Provão ao ENADE”. Na comparação entre o ENADE e o Provão, os autores mostram que o primeiro acenou com algumas promessas de aperfeiçoamento, mas que muitas delas ainda não foram concretizadas, algumas pontuais,

¹⁴⁸ SCHWARTZMAN, 2008, op. cit., p. 20.

¹⁴⁹ Sigla para International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, uma rede internacional de agências que asseguram a qualidade da educação superior, reúne mais de 200 agências de avaliação do ensino superior em todo o mundo e tem por objetivo compartilhar as experiências e incentivar as melhores práticas a respeito. Ver Schwartzman, 2008, p. 19.

¹⁵⁰ SCHWARTZMAN, 2008, op. cit., pp. 13-14.

como a não divulgação do relatório técnico-científico do ENADE 2004 Nas palavras de Verhine e Dantas¹⁵¹:

(...) e outras estruturais e mais sérias, como as dificuldades para a análise das diferenças entre ingressantes e concluintes, criadas a partir da opção, pelo Inep, de composição de uma nota única, em lugar de uma nota dos ingressantes e outra dos concluintes; e a ausência de um padrão mínimo por área.

Eles apontam que o ENADE 2004, ao divulgar a nota final, gerou uma inflação dos cursos com conceitos mais altos na escala, mantida com cinco níveis em algumas áreas de conhecimento, como medicina e odontologia.

Ao comparar as críticas e principais deficiências apontadas no Provão com as precauções tomadas na elaboração do ENADE para saná-las, além de verificar se elas foram de fato eficientes, o relato dos autores não é muito positivo. Uma das críticas ao Provão foi de que ele não estava articulado com os demais componentes da Avaliação da Educação Superior, não fazia parte de um sistema, o que possibilitaria uma visão geral da qualidade de cada instituição. Apesar de o ENADE fazer parte de um sistema mais amplo de avaliação, o SINAES, “não fica claro como as informações geradas pelo roteiro de auto avaliação serão processadas e analisadas e como outros componentes não centrais do sistema, como os conceitos da Capes e as informações do Censo, vão contribuir para o conceito final da instituição”¹⁵².

Outra crítica é que o Provão foi imposto de fora para dentro, sem a participação das instituições a serem avaliadas. Segundo Verhine e Dantas¹⁵³:

Além disso, a sociedade, de maneira geral, e a comunidade acadêmica não eram vistas como parceiras, apenas como consumidores de informação. (...) o ENADE, visto de maneira isolada, adota os mesmos procedimentos de representação utilizados pelo Provão. (...) A sociedade, de maneira geral, continua apenas sendo informada dos resultados do ENADE, agora com menos alarde.

Porém, conforme Schwartzman (2008), a fase de divulgação do ENADE com alarde e sem muita compreensão do que estava sendo divulgado chegou.

Mais uma crítica apresentada é o Provão ter enfatizado competências finais específicas de cada área do conhecimento, sem considerar o processo de ensino-aprendizagem e a formação dos alunos, “como compromisso profissional, ético e socialmente engajado”. Além

¹⁵¹ VERHINE, Robert Evan e Lys Maria Vinhaes Dantas. *Avaliação da educação superior no Brasil: do provão ao ENADE*. Mimeo, documento Banco Mundial, dezembro de 2005, p. 41.

¹⁵² VERHINE e Dantas, 2005, op. cit., p.42.

¹⁵³ VERHINE e Dantas, 2005, op. cit., p.43.

disso, o Provão se concentrou no desempenho dos alunos, em lugar de atentar para o valor agregado, gerado pelo curso no decorrer do tempo (Schwartzman, 2008).

Esses autores e também outros especialistas em educação, já citados neste texto, mostram que o ENADE não atingiu esses objetivos tão ambiciosos, pois dez questões de formação geral não poderiam refletir o compromisso profissional, ético e socialmente engajado dos alunos. A aplicação de um teste para os ingressantes e para os concluintes também foi altamente improdutiva e não conseguiu medir o processo de ensino-aprendizagem e o processo de formação. Como afirmam Verhine e Dantas, o ENADE “continua a ser – como no caso do Provão – um teste para medir competências, conteúdo, e habilidades e não compromissos e ações. (...) O indicador obtido pelo ENADE não pode ser chamado de valor agregado”¹⁵⁴.

Quanto à crítica de que a não equalização dos instrumentos do Provão contribuiu para resultados inflacionados, instáveis e sem comparabilidade, não sendo, portanto um indicador de qualidade, de acordo com Verhine e Dantas, ela poderia ser “aplicada inteiramente ao ENADE 2004”. Outros críticos mostram que os problemas continuaram nos exames subsequentes. Parece, de acordo com o dito popular, que trocamos seis por meia dúzia.

A penúltima crítica apontada por esses autores relaciona-se ao caráter censitário do Provão, que seria economicamente inviável com o passar dos anos, e a solução encontrada pelo ENADE, que foi a aplicação do exame por amostragem. Esse aspecto foi largamente criticado, pois impediria a comparação entre os resultados obtidos.

A última crítica apontada por Verhine e Dantas é a de o Provão ter concentrado “seus esforços nos aspectos regulatórios da política, dessa maneira confundindo os conceitos de avaliação e regulação”¹⁵⁵. Eles consideram que esse conflito entre avaliação e regulação estava longe de ser resolvido, além de ter impactado também o delineamento do SINAES. Eles julgam que cabia ao governo federal “a supervisão e regulação da educação superior”¹⁵⁶, ao contrário de vários outros autores que propõem uma diversidade de avaliações e regulações por outros agentes da sociedade.

¹⁵⁴ VERHINE e Dantas, 2005, op. cit.

¹⁵⁵ VERHINE e Dantas, 2005, op. cit.

¹⁵⁶ VERHINE e Dantas, 2005, op. cit.

Os autores elaboraram três tipos de recomendações para a melhoria do ENADE, em relação a aspectos estruturais e conceituais, a aspectos técnicos e administrativos. Serão comentados, resumidamente, a seguir apenas os primeiros¹⁵⁷:

- 1- que a CONAES tenha condições de trabalho para funcionar de maneira independente, mas articulada com o Inep,
- 2- mais articulação entre governo federal e estados para promover maior participação das instituições de educação superior estaduais nas aplicações do exame,
- 3- maior articulação SINAES-CAPES, inclusive atentando para certo paralelismo, de modo a garantir que os dois processos avaliativos sejam complementares e não concorrentes
- 4- - Elaboração de matrizes de referência para cada área do conhecimento que sejam duráveis por um período mais longo de tempo que o ciclo atual. Para tanto, o processo de especificação das matrizes, por campo de conhecimento, precisa ser mais aberto, com uma discussão nacional sobre seus itens, e com uma etapa de validação.
- 5- Incentivo às análises de comparação em relação às mudanças no perfil sócio-econômico-educacional de alunos ingressantes e concluintes. Sugere-se incluir nesses questionários outras dimensões de pesquisa, para que sejam levantadas as contribuições da escolarização do ensino superior não só quanto à aprendizagem dos alunos em relação aos conteúdos específicos e de formação geral, mas também em relação a atitudes e motivação, por exemplo.

Para comentar brevemente essas sugestões, é necessário lembrar que as universidades estaduais paulistas não participaram desse processo de avaliação. Não é possível visualizar como a avaliação da Capes concorria com os SINAES, mas elas poderiam ser mais integradas e talvez a Capes pudesse avaliar mais os cursos de graduação vinculados aos programas de pós-graduação avaliados por ela. Nos últimos anos, vinham sendo introduzidos itens de avaliação da relação entre pós-graduação e ensino, pesquisa e extensão na graduação. A sugestão de número 5 é bastante idealista e confusa, mais idealista do que a proposta do ENADE. Não parece realista imaginar que o perfil socioeconômico dos alunos se modificasse no período entre o ingresso no ensino superior e sua conclusão. Como já criticado por outros autores, as dez questões de conhecimento geral introduzidas no ENADE não eram capazes de retratar atitudes e motivações dos alunos.

Por essa análise detalhada, os autores mostraram que os SINAES-ENADE tinham muitos problemas que precisavam ser corrigidos para que o país pudesse considerar que tinha um sistema de avaliação do ensino superior.

Como um dos aspectos mais criticados tanto no Provão quanto no ENADE foi o do seu caráter censitário, unidimensional, consideramos muito relevante que o atual ministro da educação tenha, em 2009, proposto um Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) nesses

¹⁵⁷ VERHINE e Dantas, 2005, op. cit. p. 46.

moldes, extensa e sistematicamente criticados, para um país e um ensino altamente diversificados, seja em termos regionais ou institucionais. Pode-se caracterizá-lo como um ENEM censitário e universal. A experiência sofreu vários revezes e, como é muito recente, deverá ser avaliada em estudos futuros.

3.6 – Panorama atual e perspectivas

Segundo Schwartzman¹⁵⁸,

em síntese, a reforma de 1968 teve um efeito paradoxal, cujas consequências ainda são sentidas de forma extremamente forte. Por um lado, consagrou um modelo idealizado de ensino superior, baseado nas *research universities* mais prestigiadas dos Estados Unidos; por outro, levou à expansão praticamente forçada e desregulada de todo o sistema, baseado principalmente em escolas isoladas, no ensino privado e na criação de um professorado público de tempo integral sem maiores qualificações acadêmicas.

Uma concepção bastante difundida pelas análises do ensino superior é de que a regulação tem que ser feita pelo governo federal. A própria ideia de regulação é que ela seja feita por órgãos independentes, com representação não só do governo, mas também de diversos setores da sociedade.

Portanto, várias propostas apontam na direção de formas múltiplas de avaliação e organizadas por entidades independentes, como já ocorre em outros países. A grande vantagem de ter avaliações por entidades não governamentais é que elas não sofreriam discontinuidades com as mudanças de governo. Há, também, a recomendação mais radical de que o governo federal cuide, ou seja, avalie e regule as instituições públicas, que ele financia, e deixe as privadas se auto-regularem¹⁵⁹.

Observa-se com facilidade que a criação de um novo instrumento de avaliação do ensino superior brasileiro não superou todos os problemas visíveis no instrumento anterior. Observa-se, também, que não há um sistema nacional de ensino, pois raramente os analistas das questões de avaliação referem-se aos outros instrumentos de avaliação, como os exames do

¹⁵⁸ SCHWARTZMAN, Simon. "Brazil". In: CLARK, Burton e Guy Neave (orgs). *The Encyclopedia of higher Education*. Oxford: Pergamon Press, 1992, p. 17.

¹⁵⁹ Ver DURHAN, Eunice R. e Schwartzman (orgs). *Avaliação de ensino superior*. São Paulo: Edusp, 1992 e CASTRO, Maria Helena de Magalhães. "Tomando o pulso: o que buscar no credenciamento institucional das universidades brasileiras?" In: *Série Documental - Textos para Discussão*. Brasília: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001.

ensino médio (ENEM) e o do ensino fundamental (SAEB). Esses vários instrumentos deveriam ser considerados em conjunto, e o processo de aprendizagem de criação de instrumentos para a avaliação deveria perpassar todos eles.

A idéia de um sistema nacional de avaliação do ensino brasileiro como um todo só aparece no *script* político dos que estão no poder. Como ilustração desse argumento, vejamos o artigo escrito por Suzane Frutuoso na revista *Isto É*: “Educação, a chave do desenvolvimento – com um dos melhores processos de avaliação do mundo, empenho em melhorar a qualidade e um orçamento respeitável, o país constrói um sólido sistema de ensino”. A declaração do ministro da Educação ainda é mais retumbante: “Não há, no mundo, sistema tão abrangente e robusto quanto o nosso”, disse à *Isto É* o ministro da Educação, Fernando Haddad. “Os exames são aplicados em diferentes momentos da vida escolar. A Provinha Brasil é destinada aos alunos do segundo ano do ensino fundamental da rede pública. A intenção é acompanhar e aprimorar a qualidade da alfabetização e do letramento inicial das crianças”, afirma a autora.

A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) aplicam testes no quinto e nono anos do ensino fundamental e no terceiro ano do ensino médio, também da rede pública. Os estudantes respondem a questões de língua portuguesa e matemática. O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) confere o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação aos conteúdos, habilidades e competências exigidas. O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) é a porta de entrada para o ensino superior (principalmente nas federais).

Naquele momento, o MEC anunciou uma mudança estrutural no sistema, privilegiando ainda mais o raciocínio lógico no lugar da antiga e inútil decoreba, mas a última edição, que era aguardada com muita expectativa, apresentou uma série de problemas – desde o roubo das provas, que adiou o exame em dois meses e prejudicou a agenda de vestibular de milhares de estudantes, até o conteúdo apresentado, passando, inclusive, pelo gabarito oficial errado.

Assim vamos encerrando o capítulo. Nos anos 1990, foi implantado no Brasil e em toda a América Latina um processo de avaliação do ensino superior. O futuro e o aperfeiçoamento do processo de avaliação do ensino superior brasileiro dependerão da capacidade de aprendizado e de acumulação do conhecimento na formulação e aplicação desses

instrumentos. É necessário pensar nesse processo não como uma simples prestação de contas, uma forma de controle social do MEC sobre as IES, mas uma resposta de ambos à sociedade.

Tendo em mente a diversidade e a autonomia das IES numa sociedade e economia também cada vez mais complexas e globalizadas, as políticas de avaliação deverão se tornar políticas públicas consequentes da educação superior e estreitamente vinculadas às demais políticas públicas brasileiras. Será importante pensar o país não apenas no presente de uma sociedade do conhecimento, mas prospectar as necessidades futuras e estimular um ensino superior inovador para lidar com as complexidades, os desafios e as soluções para os problemas futuros.

Por fim cabe a menção a dois aspectos introduzidos pelo ENADE que serão objeto de novos comentários na conclusão. Um deles é sobre o CPC, o conceito preliminar de cursos, já abordado e o outro é sobre o IGC, índice Geral de Cursos, indicador criado em 2007 a partir, especialmente dos resultados obtido no CPC e, portanto extremamente vinculado aos cursos de graduação e as atividades de ensino, mas que se pretende representar um indicador institucional, capaz de dar uma nota a instituição. Em 2008 o primeiro IGC, aplicado em 2007, foi divulgado. Sua pontuação varia de 1 a 5, com representação continuada de 100 a 500 (de 000 a 099 – 1; de 100 a 200 – 2; de 200 a 300 – 3; de 300 a 400- 4 e de 400 a 500 - 5)

Acompanhando os resultados dos cursos submetidos ao ENADE (sim, porque só por meio do ENADE se é possível gerar (ou parir) o CPC, o IGC se baseia, perigosamente na parcialidade dos cursos submetidos e, ainda, fortemente na indicação dos próprios alunos acerca das condições de oferta do curso. Isso é feito por meio da aplicação de um questionário sócio econômico onde só são pontuadas as exclamações máximas dos alunos, sendo que, 2 (consideradas mais de 100) dessas questões são muito relevantes. As medianas ou boas são consideradas ruins. A partir de 2009 novos indicadores associaram-se como hierarquicamente de destaque ao CPC, como foi o caso da titulação docente, ampliando o papel desse na construção do IGC. A Portaria n° 821, de 4 de Agosto de 2009, define procedimentos para avaliação de IES e cursos de graduação, indicando no Art. 4: “ O Conceito preliminar de Curso – CPC, instituído pela Portaria Normativa n° 4 de 5 de agosto de 2008, passa a ter a seguinte composição: INSUMOS (40%) sendo: 20% a titulação de doutores; 5% titulação de mestres; 5% regime de trabalho docente parcial ou integral; 5% a infra estrutura; 5% questão pedagógica; e ENADE (60%), sendo 15% o desempenho dos concluintes; sendo 15% o desempenho dos ingressantes e

30% o IDD” . Sendo o IDD a diferença do aproveitamento nos exames entre ingressantes e concluintes. Portanto esse item é considerado varais vezes...É de se notar o novo peso dado aos doutores em detrimento dos demais quesitos, inclusive do regime de trabalho.

A reação de antigos paiubistas a esse novo conceito não foi boa. Nessa circunstância eles acabaram se solidarizando com seus próprios críticos de então, na crítica comum ao IGC.

De fato o CPC já integra um número de indicadores que são cobrados em outros processos de avaliação da instituição. É possível ainda que um doutor na aplicação do CPC valha mais para instituição que um doutor no processo do senso da educação superior, ou mesmo em instrumentos de avaliação in loco de reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições. O que é mais chocante no caso do IGC é que o CPC, como falamos, só é atribuído no momento do ENADE e esse momento integra, pelo ciclo do SINAES, determinados cursos a cada três anos. Assim, como IGC é anual, pode haver IES que tenha que ficar três anos com a mesma nota, caso seja predominante em cursos da mesma área. Uma IES que tenham mais cursos de saúde e tenha recebido conceito 2 poderá ficar com esse conceito sendo repetido por três anos até o próximo ENADE, independente de ter adotado medidas de qualificação ou mesmo de apropriação dos seus recursos acadêmicos aos indicadores. Por outro lado IES com poucos cursos no ENADE tendem a ser avaliadas de forma diferente das outras pelo próprio IGC!

Em relação aos outros programas e cursos, como mestrados e doutorados o impacto no CPC tende a ser muito menor do que um curso de graduação. Outra indicação relevante, articulada com o ENADE e o CPC é o número de alunos de um curso de graduação.

Instituições com muitos cursos e com cursos com grande volume de alunos, tendem a enfrentar maiores problemas com o IGC. Instituições com poucos cursos ou com cursos sem grandes volumes de alunos tendem a melhores resultados. Isso parece até um processo de punição prévia às instituições que abrangem cursos nas áreas de maior concentração de alunos como administração, direito e pedagogia. O impacto isolado de um curso volumoso em relação ao número de alunos pode determinar um desastre ao IGC. Já uma alteração positiva no CPC desse mesmo curso é capaz de alterar significativamente o resultado do IGC (até 30% de um único curso) . Já o número de programas de pesquisas podem representar, em média, algo como 3% no total. Se considerarmos o ano de 2008, as cinco campeãs em IGC ocorreram em IES com um curso de graduação submetido ao ENADE.

Bittencourt, Casartelli e Rodrigues, no estudo Sobre o Índice Geral de Cursos, desenvolvem uma relevante análise a partir da decomposição do IGC .

Segundo os autores

“Os resultados do IGC divulgados em 2008 propiciaram notoriedade a algumas pequenas Faculdades que obtiveram conceito máximo. Deve-se salientar que os cinco maiores IGCs ocorreram em IES com apenas um curso de graduação avaliado. Fica evidenciado que para um instituição de grande porte, com muitos cursos de graduação e vários programas de mestrado e doutorado, é bem mais complexo obter um conceito máximo. É provável que este seja o motivo pelo qual, no grupo de 21 IES com conceito máximo, há 13 faculdades com um ou dois cursos de graduação. Ainda que, em contrapartida, os menores IGCs tenham sido registrados em pequenas faculdades.”

O IGC representa a associação de vários indicadores já aplicados na IES, com destaque para os derivados do ENADE que, por si, já deveria ser um indicador bastante suficiente. Reintegra outros e associa pesos distintos às instituições na medida em que tenham um ou outro número de cursos submetidos ao ENADE em determinada época. Não é o que pretende ser: um indicador eficiente (para os usos da regulação ou da expansão) para o ano em que foi aplicado. Causa, como outros, seus impactos na sua divulgação, o que não é ruim. Esses rankings, embora criticados, apóiam a sociedade na sua árdua tarefa de exercer controle sobre as políticas educacionais.

Seria essencial ao se propor um novo indicador institucional, especialmente relacionado ao SINAES que se estabelecessem comparações ou análises conjuntas com indicadores de verificação in loco, ou avaliação institucional externa, e outros de desempenho global institucional. Seria, aliás, um excelente exercício para a política de educação superior, criá-los.

Capítulo 4 – Avaliação e desafios das políticas de educação superior

Neste estudo é possível realizar o balanço e os ganhos do processo de avaliação na visão dos dois governos mais recentes no Brasil, o do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o de Luís Inácio da Silva (Lula), e avaliar os padrões de institucionalidade alcançados. Será observada a conceituação de qualidade adotada, bem como os resultados alcançados do ponto de vista das IES, desde um dado ponto de partida. Na associação da expansão sancionada com a avaliação, é importante analisar o papel permanente da burocracia e a visão dos especialistas, tanto dos que participaram do processo, quanto dos que apenas o analisaram, do ponto de vista científico das suas disciplinas.

Finalmente, cabe questionar a utilidade da avaliação, indagar sobre suas consequências sociais, sobre a representação da sociedade nas IES e sobre o papel dos mantenedores na trajetória recente do ensino superior.

Uma conclusão possível é a de que a avaliação serve ao negócio educacional e à expansão das mantenedoras e não aos interesses sociais, à indução da formação e à demanda. Uma falha que salta aos olhos é a ausência da participação de agentes extra-acadêmicos em todas as etapas do processo de avaliação, inclusive na apreciação dos currículos. Isso poderia ter sido feito desde o início do processo ou ter sido introduzido em anos recentes. A pergunta que se faz é se os empecilhos seriam explicados pela reserva de mercado do setor acadêmico, mencionada anteriormente.

O estudo também pretende fazer sugestões para o aperfeiçoamento do processo de avaliação/regulação do ensino superior brasileiro.

Nos capítulos anteriores, foi observado que, apesar do viés centralizador e controlador do Estado brasileiro na maior parte de sua história e a despeito de ser a regulação da educação superior atribuição precípua do poder público, sua materialização como prática avaliativa ocorreu há apenas 15 anos.

Muito frequentemente, a regulação, aplicada ao sistema educacional, restringiu-se ao controle de permissões para abertura de cursos ou de diferentes tipos de instituições universitárias, principalmente no setor privado. O ensino público é indiretamente regulado, já que a abertura de cursos ou de instituições implica financiamento público.

Tanto o MEC como outras agências federais de regulação, tais como a Capes, no que diz respeito à pós-graduação, sempre estabeleceram um modelo ideal de funcionamento, baseado no ensino superior ou de pós-graduação pública, projetando e exigindo esse mesmo padrão do ensino privado. Em que pese as perdas e falhas ainda não corrigidas, são inegáveis os avanços quantitativos e qualitativos nessa área.

Nossa reflexão aponta para os equívocos da avaliação realizada em relação ao sistema educacional brasileiro, no sentido de orientar e qualificar a política de educação superior.

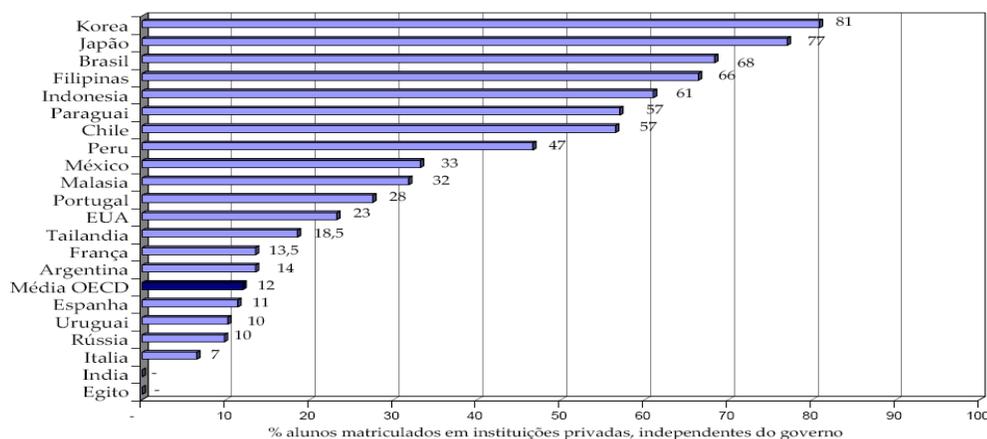
4.1 – A expansão no centro da política

Se considerarmos o período entre a Nova LDB, a Lei n.º 9394/96 até a Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), é possível constatar que pouco mudou em termos de políticas de educação superior no Brasil. A tendência de expansão do ensino privado continuou. Aparentemente, após 1996, a avaliação teria sido desenvolvida para legitimar e amplificar o papel do setor privado no Brasil. Esse é o nosso primeiro ponto.

Será que a expansão se deu pela avaliação? Seria a avaliação, realizada pelo setor público, responsável pelo declínio relativo do ensino público *vis-à-vis* o ensino privado? Achamos que não e, para analisar adequadamente essa questão, abordaremos inicialmente a expansão do ensino superior nas duas últimas décadas.

Figura 3 – matrículas no ensino superior em instituições privadas, independentes do governo – 2003

Gráfico 4. Matrículas no ensino superior em instituições privadas, independentes do governo - 2003



Fonte: OECD/UNESCO/WEI. Education Trends in Perspective, 2005.

Compilado por Observatório Universitário.

Segundo a OCDE, apenas **sete** países apresentam número de matrículas, em instituições de ensino superior privadas, maior do que 50%, como mostra o gráfico 4, acima. A Coreia aparece como caso mais extremo, com pouco mais de 80% de estudantes matriculados em instituições de ensino privado. O Japão fica logo atrás da Coreia com 77% dos estudantes em instituições privadas. O Brasil encontra-se em terceiro lugar, com o total de 68% de estudantes no ensino superior privado. É interessante lembrar que, dos dez países com o maior predomínio do setor privado, cinco estão na América Latina (Nunes, 2009).

Tabela 14 – Evolução de matrícula ensino superior / Brasil 1980-2009

Ano	Total Geral	Privada
1980	1.377.286	248.359
1990	1.540.080	370.245
1991	1.565.056	371.840
1992	1.535.788	370.880
1993	1.594.668	415.717
1994	1.661.034	463.118
1995	1.759.703	529.353
1996	1.868.529	583.269
1997	1.945.615	660.038
1998	2.125.958	767.349
1999	2.369.945	1.537.923
2000	2.694.245	1.807.219
2001	3.036.113	2.091.529
2002	3.520.627	2.434.650
2003	3.936.933	2.760.759
2004	4.223.344	3.009.027
2005	4.567.798	3.321.094
2006	4.883.852	3.632.487
2007	5.250.147	3.914.970
2008	5.808.017	4.255.064
2009	5.954.021	4.430.157

Fonte: MEC/Inep/DEEI - Resumo Técnico do Censo da Educação Superior Evolução 1991/2007 e 2010.

Conforme se observa no quadro acima, o tamanho relativo do setor privado no Brasil, que já era elevado nos anos 60, aumentou, sobretudo, com a expansão recente da educação superior brasileira. De 1980 a 1997, o número de IES particulares manteve-se razoavelmente constante, em torno de 670.

A partir de 1998, porém, houve um forte crescimento de IES privadas, como evidenciado no gráfico 5. Entre 1998 e 2007, o número de matrículas no ensino privado no país passou de 1,5 milhão para pouco mais de 3,5 milhões. Ou seja: em apenas nove anos, o setor privado mais que dobrou o número de matrículas. (Nunes, 2009)

Em 2007, quase 75% das matrículas em graduação estavam em instituições privadas. Desse total, as particulares em sentido estrito, ou seja, as que não são consideradas filantrópicas, confessionais ou comunitárias, foram responsáveis por quase 50% de todas as matrículas.

Se, em 1999, as particulares eram responsáveis por 27,5% do total de matrículas, em 2007 elas pularam para quase 50%. Esse aumento é quase cinco vezes maior do que o crescimento no número de matrículas em instituições públicas, que variou 50% entre 1999 e 2007.

4.2 – A avaliação na perspectiva da expansão

Vimos que o setor privado nunca foi questionado como meio duvidoso de expansão do ensino superior. Muito pelo contrário. Desde o Império, já se configurava como uma realidade educacional, chegando a ser confundido com o setor público.

As diferenças entre o setor público e o privado foram iniciadas e desenvolvidas em conjunto com o estabelecimento das regras gerais firmadas no Império em relação ao cadastro, comportamento e atitudes de professores, que deveriam ser controlados pelo poder central.

Essa circunstância, inaugurada como controle da atividade docente, terminou por engendrar uma classe de funcionários públicos com salários garantidos e, em geral, estabilidade no emprego. Lembremo-nos da gestão que se pretendeu fundadora de um sistema nacional de educação superior e das tentativas de supervisioná-lo pela criação, em 1891, do Conselho Superior de ensino por Benjamin Constant. As diferenças que as instituições federais tinham em relação às instituições estaduais e privadas diziam respeito, principalmente, às rotinas criadas por um corpo efetivo de funcionários, auxiliares e docentes e às suas condições de trabalho e salário.

Mais tarde, com a criação das primeiras universidades, notadamente a Universidade do Brasil, bem como com o desenvolvimento do trabalho docente, crescentemente associado à produção intelectual, surgiu uma nova classe de pensadores e intelectuais que, aos poucos, foi se

transformando na comunidade científica nacional, quase que exclusivamente abrigada no setor público.

A estrutura da carreira e a reforma universitária de 1968 fizeram o resto. A diferenciação entre o setor público e o privado foi e é essencialmente calcada na relação de trabalho docente em cada um dos segmentos do sistema educacional. A evolução da carreira docente de educação superior no setor público, bem como sua transformação paulatina em universitário (que, por sua vez, implicaria gradualmente maiores atribuições e deveres na carreira), foi diferenciando o setor público do privado, especialmente em relação aos objetivos institucionais de interação entre atividades de ensino e pesquisa.

Consequentemente, o incentivo dado à carreira dos docentes que seguiam seus estudos para o mestrado e doutorado ampliava a autonomia das instituições públicas em relação à formulação de seus objetivos. No ensino superior federal, a reforma de 1968 ligou a pós-graduação recém-institucionalizada à carreira docente, fazendo dos títulos de mestre e de doutor requisitos de ingresso e de progressão. As instituições estaduais logo seguiram nessa direção.

Enquanto isso, o setor privado mantinha seu pessoal docente na estrita realização de atividades de ensino. Com efeito, as instituições privadas, com raras exceções, iriam se especializar na formação de ensino superior em turnos parciais, geralmente com docentes horistas, com prejuízo para sua imagem como instituição autônoma em relação às suas estratégias institucionais.

No caso das universidades, o ambiente dependia essencialmente da carreira docente e de suas atividades como produtores de conhecimento ou de pesquisa e extensão. Desde o século XIX, diversos autores vêm pensando no espaço da universidade como formadora de conhecimentos conectados em um ambiente de ideias livre e autônomo (Newton, 1899/1996)¹⁶⁰. Após a II Guerra, Humboldt descreveu o modelo que seria caracterizado como uma universidade de pesquisa. Na verdade, ele descreveu uma universidade. A diferenciação ficaria por conta dos que consideraram a nomenclatura universidade como forma ampla e geral de designação de uma instituição de ensino superior.

Não se trata, aqui, de separar modelos de universidades, como as de pesquisa, no modelo humboldtiano, das de ensino. A própria legislação brasileira, levando em consideração a

¹⁶⁰ NEWTON, John Henry. *The idea of a university, New Haven and London*. Yale University Press, 1899/1996.

introdução da universidade no Brasil e seu desenvolvimento institucional, definiu a indissociabilidade entre pesquisa ensino e extensão.

Essa característica é mais uma decorrência do processo continuado de formação e das bases dos programas de financiamento e incentivo à formação de mestres e doutores e à pesquisa do que a opção por um determinado modelo. Afinal, o financiamento à ciência deveria se dar em algum tipo de instituição.

Assim, não há sentido histórico em caracterizar uma universidade sem considerar a produção de conhecimento realizada por seus docentes associada à utilização do espaço institucional, caracterizado, essencialmente, pela carreira docente.

Esta é a referência que, ao longo da história mais recente, especialmente da reforma universitária para cá, passou a definir, por oposição, o ensino superior privado: a ausência de um esforço de produção intelectual e institucional de pesquisa. Esse diferencial foi crescendo, especialmente em relação aos intelectuais e especialistas de universidades públicas que, desde os anos 70, constituem maioria esmagadora na configuração do ensino superior público.

Essa clivagem acentuou o compromisso do setor privado com aquela parcela da sociedade que está só de olho no diploma. “No setor privado, intensificou-se o crescimento de instituições de ensino, atraídas pelo promissor mercado de candidatos a diploma”¹⁶¹.

Entretanto, a expansão do setor privado nunca foi sufocada, e essas diferenças – produção intelectual ampla *versus* venda de diplomas –, não foram reconhecidamente prejudiciais a ela até, pelo menos, o encerramento das atividades do Conselho Federal de Educação em 1994.

A atração da expansão privada pelo promissor mercado de candidatos a diploma era, em certo sentido, a mesma do setor público. Não era isso que os diferenciava, mas as estratégias formadoras possíveis para os docentes da rede privada, em ambiente de dificuldades de manutenção de carreira estável e produtiva.

Tais diferenças não limitavam o processo de avaliação como foi concebido após a LDB. Bastaria aplicar a fórmula que representava indicadores diferentes para instituições distintas. Faculdades não eram cobradas, em seus mínimos, pelo número de doutores ou pelo regime de tempo integral, como acontecia, por força legal, com as universidades.

¹⁶¹ CUNHA, Luiz Antonio. “A retomada de compromissos históricos aos 30 anos da Anped”. In: *Revista brasileira de educação* U.B, n° 37. Rio de Janeiro, 2008.

Tabela 15 – Docentes por Regime de Trabalho

Org. Acad. e Cat. Administrativa	Funções Docentes				% Tempo Integral
	Total	Tempo Integral	Tempo Parcial	Horista	
Total Geral	334.688	125.818	68.647	140.223	37,6%
Público	115.865	87.147	19.803	8.915	75,2%
Federal	63.302	53.413	8.500	1.389	84,4%
Estadual	44.346	31.781	9.361	3.204	71,7%
Municipal	8.217	1.953	1.942	4.322	23,8%
Privada	218.823	38.671	48.844	131.308	17,7%
Universidades	178.128	100.483	37.133	40.512	56,4%
Públicas	102.241	79.651	17.337	5.253	77,9%
Federal	56.833	47.888	7.657	1.288	84,3%
Estadual	41.202	30.296	8.507	2.399	73,5%
Municipal	4.206	1.467	1.173	1.566	34,9%
Privada	75.887	20.832	19.796	35.259	27,5%
C. Universitários	35.523	7.559	8.271	19.693	21,3%
Municipal	611	140	64	407	22,9%
Privada	34.912	7.419	8.207	19.286	21,3%

Fonte: Inep. Censo da Educação Superior, Funções Docentes, 2005.

No meio disso tudo, foram criados os centros universitários. Como vimos, eles também não dependiam de demonstração “legal” de pesquisa institucional e nem dos indicadores de titulação e regime de trabalho das universidades. Eles eram caracterizados por ofertar um “ensino de excelência”. Dessa forma, a diversidade poderia ser estabelecida como crescente, partindo de faculdades, passando por centros universitários, alcançando a universidade.

O credenciamento de uma faculdade em centro universitário fazia parte de uma série de prerrogativas relativas à autonomia da universidade, entre elas, a expansão de vagas e cursos em sua sede. A criação dos centros era uma ação de diversidade que tinha como objetivo criar uma alternativa mais ampla de expansão da mantenedora, sem prejuízo do ideal universitário de pesquisa associada ao ensino e à extensão.

É, no mais, totalmente obscura a associação entre a expansão automática ou autônoma de uma instituição e a pesquisa institucional. Mas foi essa associação, que vincula a universidade a sua autonomia, que acabou gerando os centros, que, afinal, poderiam se expandir sem pesquisa.

4.3 – A fisionomia de um equívoco

Não se pode imaginar que o processo de avaliação dependa de quesitos ex ante a sua organização, muitas vezes contrários ao próprio objeto da avaliação. Já a destinação ex post dos resultados da avaliação, independente da característica se seu objeto é possível. É possível utilizar os resultados de acordo com as singularidades e/ou vontades e acertos de determinado governo para com os grupos sociais atuantes.

A questão que se coloca como exemplo é a seguinte: é correto dar nota máxima a um curso ofertado por uma faculdade, se nela existirem poucos doutores, e dar nota mínima a uma universidade nas mesmas condições docentes? Exemplo semelhante pode ser aplicado para o regime de dedicação, no indicador de tempo integral.

Por outro lado, a existência de pesquisa institucional e de docentes para realizá-la em tempo integral impediria que docentes não pesquisadores atuassem na instituição? Impediria, por exemplo, que profissionais bem conceituados pudessem manter carreira paralela como docente?

Na medida em que uma instituição “cresce” em diversidade, o padrão mínimo de exigência de titulados, mestres e doutores e de regime de tempo integral também cresce. Dessa forma, no cálculo de percentuais, um docente apenas graduado, mesmo sendo um profissional de renome internacional, faz desabar o indicador de titulação.

Essa argumentação é ilustrada abaixo, na construção de dois indicadores essenciais e presentes em todos os instrumentos de avaliação de cursos e de avaliação institucional: a titulação e o regime de trabalho docente.

Titulação

A titulação do corpo docente é um indicador imprescindível para universidades e centros universitários, e é calculado a partir de uma fórmula que define o parâmetro MT, correspondente a um tipo de média ponderada que envolve o número de doutores, mestres, especialistas e graduados, atribuindo-se a cada categoria um peso que define graus de importância distintos aos títulos correspondentes. Tem-se que:

$MT = \frac{PE \times NE + PM + NM + PD \times ND}{N}$, onde: P_E é o peso da especialização – 10; N_E é o número de docentes com especialização; P_M é o peso do mestrado – 30; N_M é o número de

docentes com mestrado; P_D é o peso do doutorado – 60; NP é o número de docentes com doutorado; D é o total dos docentes da instituição (graduados + especialistas + mestres + doutores).

Considerando-se a exigência mínima para a titulação do corpo docente, a fórmula é aplicada para estabelecer as faixas de valores dos conceitos do indicador, conforme a matriz apresentada no quadro a seguir.

Tabela 16 – Matriz de associação para atribuição de conceitos à titulação do corpo docente

Conceito do indicador	Faixa de valores para as universidades	Faixa de valores para os centros universitários	Faixa de valores para faculdades
1	$0 \leq MT < 13$	$0 \leq MT < 12$	$0 \leq MT < 11$
2	$13 \leq MT < 16,60$	$12 \leq MT < 14$	$11 \leq MT < 12$
3	$16,60 \leq MT < 20$	$14 \leq MT < 16,6$	$12 \leq MT < 14$
4	$20 \leq MT < 25$	$16,6 \leq MT < 20$	$14 \leq MT < 16$
5	$25 \leq MT$	$20 \leq MT$	$16 \leq MT$

Fonte: Brasil, 2005, pp. 84, 86, 87, *apud* Marchelli, Paulo Sergio (O Sistema de Avaliação Externa dos Padrões de Qualidade da Educação Superior no Brasil, Consideração sobre indicadores, texto, 2007).

Regime de trabalho

O regime de trabalho é um indicador imprescindível para universidades e centros universitários e é calculado pelo SINAES a partir de uma fórmula que define o parâmetro RT , correspondente a um tipo de média ponderada que envolve o número de docentes nos regimes integral, parcial e horista, atribuindo-se a cada categoria um peso que define seus graus de importância distintos. Tem-se que: $RT = \frac{PI \times NI + PP + NP + PH \times NH}{D}$, onde PI é o peso do regime integral – 60; N_I é o número de docentes em regime integral; P_P é o peso do regime parcial – 30; N_P é o número de docentes em regime parcial; P_H é o peso do regime horista – 10; N_H é o número de docentes em regime horista; D é o número de docentes da instituição.

Diante dos dados institucionais, o avaliador externo utiliza a fórmula e chega a um valor que deverá ser convertido no indicador do regime de trabalho da instituição, conforme as faixas de valores da matriz de associação apresentada no quadro 5.

Tabela 17 – Matriz de associação para atribuição de conceitos ao regime de trabalho do corpo docente

Conceito do indicador	Faixa de valores para as universidades	Faixa de valores para os centros universitários	Faixa de valores para faculdades
1	$0 \leq RT < 17,5$	$0 \leq RT < 15$	$0 \leq RT < 12,5$
2	$17,5 \leq RT < 26,5$	$15 \leq RT < 20$	$12,5 \leq RT < 15$
3	$26,5 \leq RT < 35$	$20 \leq RT < 25$	$15 \leq RT < 17,5$
4	$35,0 \leq RT < 40$	$25 \leq RT < 30$	$17,5 \leq RT < 22,5$
5	$40 \leq RT$	$30 \leq RT$	$22,5 \leq RT$

Fonte: Brasil, 2005, *apud* Marchelli, Paulo Sergio, 2007.

Como vimos, os pesos dos indicadores se alteram de acordo com a organização institucional. A avaliação associada ao tipo de organização institucional faz com que os padrões das instituições organizadas de forma distinta não sejam comparáveis entre si. Isso, evidentemente, faz com que o sistema se conserve em padrões de baixa competitividade.

Não se trata de punir faculdades pela ausência de programas de doutorado. Trata-se da necessidade de demonstrar a uma faculdade os prejuízos da ausência de pesquisa institucional, em graus diversos de implantação, sobre suas estratégias de aprendizado. Conseqüentemente, embora os governos ou seus órgãos e ministérios responsáveis pela supervisão sejam soberanos na formulação e utilização dos instrumentos de avaliação, não podem interferir na construção de pesos e de indicadores distintos para instituições com a mesma finalidade social.

Na verdade esse equívoco espantoso, perpetuado até os dias de hoje, derivou da iniciativa de regulamentar a LDB, que resultou no ordenamento de diversos procedimentos de avaliação. Assim, os credenciamentos de faculdades em centros universitários e de centros em universidades são igualmente submetidos à avaliação.

A situação organizacional passada, que se pretende transformar, deve alcançar os resultados nos pesos adequados para a organização institucional futura que se deseja alcançar. É como se o desenvolvimento institucional dependesse mais de uma decisão formal da instituição de se submeter ao processo de avaliação do que da implantação de programas, estratégias e processos que a transformassem.

O que é avaliado não é a transformação efetiva ou potencial do segmento, ou os compromissos estabelecidos em relação ao processo de formação. Avaliam-se as ações realizadas pelas instituições para que seu processo de expansão não sucumba. É, sem dúvida, mais do que antes; é, no entanto, ainda, menos do que o país precisa.

4.4 – Avaliação e inclusão do setor privado

A aceleração da expansão do setor privado tem sido sempre associada aos anseios das classes mais baixas por diplomas que representam o acesso a melhores empregos e salários. Por conseguinte, é um fato a diversificação do perfil socioeconômico dos candidatos e dos estudantes de nível superior.

É interessante a matéria publicada no jornal *O Globo* acerca da inclusão da classe média no ensino superior, considerada como parte de um grupo que povoa as faculdades brasileiras. “Uma agência de publicidade de São Paulo fez um estudo de olho no poder de compra da nova classe média. Descobriu que, nos últimos seis anos, ela foi a maior responsável pelo crescimento nas matrículas do ensino superior – 46% das matrículas nas escolas de curso superior do país”, comenta a matéria.

O citado estudo aponta as razões: aumento de renda, programas de financiamento estudantil e redução do preço das mensalidades. O valor médio, aponta a pesquisa, caiu de R\$ 860,00, em 1996, para R\$ 467,00 no ano passado. O novo estudante de ensino superior do Brasil tem renda familiar de até cinco salários mínimos, é o primeiro da família a chegar à faculdade e, só consegue fazer isso quatro anos depois de terminar o ensino médio porque precisa trabalhar para pagar os estudos .

“Fiquei um ano e meio nessa, recebe, paga a faculdade, recebe, paga a faculdade. Total, não sobrava nada. Não dava nem pra comer lanche na faculdade, nada”, conta a estudante de administração Aline Marinho para *O Globo*. Ela ainda nem se formou, mas conseguiu um estágio que paga quatro vezes mais que o antigo emprego.

O estudo mostrou também que esse universitário tem um perfil mais otimista em relação ao futuro. Ele acredita que o curso superior pode ajudá-lo a ter uma vida melhor e se prepara pra aproveitar essa chance.

“Antes, era a briga pela sobrevivência. Agora, não é mais. Agora, a briga é pra melhorar a tua qualidade de vida”, diz o diretor de mídia da Talent, Paulo Stephan.

Cada ano de estudo, no Brasil, representa 15% a mais na média salarial, ensina o economista Eduardo de Carvalho Andrade. O primeiro benefício vai para os filhos. “Esse melhor *background* familiar vai afetar o desempenho das crianças no colégio. As crianças vão ser mais produtivas; sendo mais produtivas, isso vai afetar sua renda no futuro”, diz.

Esse processo de inclusão pela educação pode até ajudar o país a crescer. Essa lição, porém, o Brasil ainda não aprendeu. “Enquanto o Brasil não encontrar mecanismos pra melhorar a qualidade da educação, a gente vai ficar correndo atrás de outros países que já fizeram o dever de casa”, afirma Eduardo de Carvalho Andrade.

O estudante de administração Leandro Junior da Silva está fazendo o trabalho dele. Em dois anos, forma-se em administração de empresas e espera que o diploma mude o futuro dele e dos filhos. “Não é só pra mim. O diploma que eu pegar aqui vai ajudar a minha família, da qual sou chefe. A coisa melhora pra todo mundo.”

Dados recentes do IPEA, publicados em reportagem de Klinger Portella, intitulada “Formalização do emprego aumenta procura por diploma”, publicada no portal IG, indicam outros casos de escolarização crescente da classe média¹⁶²:

Desde 2001, quando começou um curso profissionalizante no SENAI, o estudante Thiago Silva Besse, de 25 anos, experimenta uma trajetória profissional ascendente. Há dez anos no mercado de trabalho, ele passou, ainda, por um curso técnico em eletrônica e, atualmente, cursa o quarto ano de engenharia em uma universidade particular de São Paulo. O crescimento profissional, diz ele, esteve sempre atrelado à formação acadêmica. Mais que acumular diplomas, Besse viu sua renda quintuplicar em dez anos de estudo.

O caso de Thiago Besse não é exceção nas mais de 2,3 mil instituições de ensino superior no país. É cada vez mais comum ver pessoas que já estão inseridas no mercado de trabalho buscando cursos superiores – principalmente, de curta duração – para ampliar suas perspectivas profissionais. Segundo Besse, 90% de meus colegas de classe iniciaram sua trajetória profissional a partir de curso técnico na área de engenharia e ingressaram na universidade visando ao crescimento. A procura de Besse e de seus colegas tem fundamento.

¹⁶² PORTELLA, 2011.

“Um levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostrou que a formalização é maior entre os trabalhadores com maior escolaridade.

Entre 2001 e 2009, em termos absolutos, a formalização do mercado de trabalho aumentou em 101,1% entre os trabalhadores com 15 ou mais anos de estudo, totalizando 65,6 milhões de pessoas. Para os trabalhadores entre 11 e 14 anos de estudo, o crescimento absoluto foi de 90,9%, ao passo que, para aqueles entre 1 e 3 anos de estudo, houve queda de 11,7% na formalização. Segundo o IPEA, “isso revela que, em grande medida, as vagas criadas no setor formal exigem ao menos o ensino médio completo”.

Ainda segundo o IPEA, dentre as explicações para a formalização do mercado de trabalho a partir de 2001, destacam-se a expansão econômica, a dinâmica do mercado de trabalho e melhorias institucionais, “como a maior fiscalização por parte do Ministério do Trabalho e Emprego e da Justiça do Trabalho, a regularização das empresas, a ação sindical e a reestruturação do Estado”.

A formalização do mercado de trabalho tem impulsionado a procura por cursos superiores no país. Dados do Ministério da Educação mostram que, em 7 anos, o número de matrículas na educação superior saltou de 3,5 milhões para 5,9 milhões, em 2.314 instituições de educação superior. Atualmente, o país forma cerca de um milhão de alunos por ano.

O crescimento mais expressivo das matrículas é visto nos cursos tecnológicos – com duração média de dois anos, voltados, principalmente, para o mercado de trabalho. Entre 2008 e 2009, os cursos de graduação tradicionais cresceram 13%, enquanto os cursos tecnológicos cresceram 26%, ou seja, o dobro. Em 2009, o país contava com 680,6 mil estudantes em cursos tecnológicos. Há dez anos, o número era apenas de 69,7 mil.

Entre as opções de graduação, os cursos de administração, direito, pedagogia e engenharia são os mais procurados pelos estudantes, com 1,1 milhão, 651 mil, 573 mil e 420 mil matrículas, respectivamente.

Apesar desse importante crescimento, não há unanimidade sobre a relação da formalização do emprego e a demanda no ensino superior. “Basta ver que crescimento do PIB brasileiro (7% em 2010) é expressivamente superior ao crescimento na procura por vagas na universidade”, disse o vice-reitor da Universidade Bandeirantes de São Paulo (Uniban), Ellis Brown. Para ele, a demanda por cursos superiores cresce a taxas “quase vegetativas” e a tendência dos últimos anos é de estagnação. “Não fossem o Pro Uni e o Fies, esse índice seria

negativo.” Segundo Brown, isso é fruto do “modelo econômico do Brasil, que é extrativista e demanda empregos técnicos e de baixa qualificação”, completou.

É amplamente divulgado que o aumento de escolaridade dos trabalhadores gera ganhos reais para a economia. Estudos da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) apontam que o aumento de um ano na escolaridade média da população economicamente ativa (PEA) pode gerar um aumento de 0,35% anual sobre a renda per capita do brasileiro.

Ainda que conhecidos os benefícios da escolaridade no desempenho do trabalhador, também sobram exemplos das carências da educação no Brasil. Com base na amostra de países que compõem o Índice de Competitividade da FIESP (IC-FIESP), o Departamento de Competitividade e Tecnologia da FIESP fez um levantamento que aponta o Brasil como um dos países de menor nível educacional (média de 5,5 anos de estudos por trabalhador), superado, apenas pela Índia (4,02 anos) e pela Turquia (4,83 anos).

Entre os anos de 1999 e 2008, o Brasil investiu, em média, por estudante, a soma de US\$ 978. “O nível educacional é inferior aos alcançados por países como a Colômbia, o Chile e a Argentina”, diz a FIESP. A entidade assinala que há uma ineficiência do gasto público em educação no país. “Entre 92 países, o Brasil ocupou a 53ª posição, entre aqueles com maior gasto público em educação (por estudante), na média de 1999 a 2008. Contudo, a posição brasileira atingiu a classificação 70 entre os países com mais anos de escolaridade.”

A FIESP concluiu que a ineficiência do gasto público em educação gerou, entre 1999 e 2008, uma perda de R\$ 56,7 bilhões, o equivalente a 1,8% do PIB.

Se é verdade que a parcela da população de mais alta renda está matriculada em cursos superiores, também é visível a crescente busca por vagas por parte de estudantes de renda mais baixa que a média. O processo de ascensão da classe média ao ensino superior vem sendo debatido desde o final dos anos 90, quando da implantação dos mecanismos de avaliação conduzindo ou supervisionando a expansão.

A força-tarefa do Banco Mundial/UNESCO, realizada em 1998, aponta que os benefícios gerados pela educação superior decorrem da maior produtividade das pessoas mais educadas em relação às demais. Nesse sentido, haveria uma correspondência entre os benefícios individuais e os benefícios sociais decorrentes de níveis educacionais mais altos. Isso seria

especialmente verdade nas sociedades contemporâneas, nas quais o conhecimento, em suas diversas formas, tem uma importância cada vez maior como gerador de riqueza.

Por essa razão, seria de se esperar que um número cada vez maior de pessoas buscasse a educação superior para melhorar suas habilidades e competência, como de fato parece estar ocorrendo. Quando isso não ocorre, ou seja, quando a educação é buscada com outros objetivos que não o da capacitação – por exemplo, para obter determinadas credenciais ou ter acesso a determinados círculos – o relatório fala de “corrupção”, vista como comum nos países em desenvolvimento, onde a correspondência entre os sistemas de poder e prestígio e as hierarquias de competência individual e organizacional tende a ser pouco nítida.

Uma evidência disso é que os diferenciais de renda proporcionados pela educação nos países em desenvolvimento, como o Brasil, são muito maiores do que os encontrados nos países mais desenvolvidos. A explicação para essa diferença nos países em desenvolvimento parece estar associada à relativa escassez de educação superior e à possibilidade de que pessoas mais educadas venham a garantir, para si, rendas mais altas, decorrentes, sobretudo, da posição social que ocupam ou que conseguem atingir.

Se a renda decorre de um privilégio social e não da produtividade do trabalho, então o comportamento mais racional de quem busca a educação é fazê-lo da forma mais barata e com o menor esforço possível. Por outro lado, os que já ocupam posições de privilégio tratam de criar mecanismos para restringir o acesso a suas posições, por meio de diferentes mecanismos de controle de mercado.

Essa mobilidade, no entanto, não pode ser sinônimo de massificação da oferta ou mesmo da matrícula. Nem deve ser considerada com uma mudança drástica no perfil médio de renda dos universitários.

Tabela 18 – Distribuição dos estudantes de ensino superior nos quintis de renda – comparativo 2003 e 2009

Distribuição dos Estudantes de Ensino Superior nos Quintis de Renda - Comparativo 2003 e 2009		
	2003	2009
Primeiro Quintil	1,80%	2,66%
Segundo Quintil	2,50%	6,16%
Terceiro Quintil	7,00%	13,15%
Quarto Quintil	21,10%	25,74%
Quinto Quintil	67,50%	52,29%

Fonte: IBGE, PNAD, 2003 a 2009, compilado por Observatório Universitário, Nunes et al.

No quadro acima, já comentado anteriormente, está expressa a distribuição dos estudantes segundo sua renda. Se no agregado já existem grandes diferenças por nível de renda, observe-se, no quadro abaixo, que 55,7% dos estudantes do ensino superior pertencem aos 20% das famílias mais ricas (9º e 10º decis). O acesso aos cursos de mestrado e doutorado é naturalmente mais excludente: 80% de seus alunos são dos 20% das famílias mais ricas. O último decil de renda concentra 32,7% das matrículas em IES, e 60,6% dos estudantes de mestrado e doutorado.

Tabela 19 – Percentual de distribuição de estudantes por rendimento familiar

Nível de Ensino	Ano	Distribuição dos estudantes (%)										Total
		Decis ¹ de rendimento mensal familiar										
		1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	
Fundamental	2002	11,3	9,6	12,9	10,6	11,6	10,7	10,0	9,6	7,2	6,5	100,0
	2007	13,6	11,6	13,3	10,6	11,0	9,8	9,1	8,1	6,9	6,0	100,0
Médio	2002	5,3	5,1	7,2	6,8	9,6	10,6	12,7	15,1	14,1	13,4	100,0
	2007	7,6	7,8	8,9	8,8	10,2	10,7	11,6	12,1	11,6	10,7	100,0
Graduação	2002	1,2	0,6	1,2	1,3	2,8	4,3	7,0	13,7	22,9	44,9	100,0
	2007	1,7	1,6	2,6	2,9	5,0	5,8	10,0	14,8	23,0	32,7	100,0
Mestr/Dout.	2002	0,1	-	-	0,3	0,5	1,4	2,6	6,3	18,1	70,7	100,0
	2007	1,4	0,1	0,9	0,6	1,7	1,4	5,0	9,2	19,2	60,6	100,0

Fonte: IBGE, Pnad's. Tabulações do Observatório Universitário.

É interessante analisar a demanda potencial ao ensino superior a partir da faixa etária dos estudantes. Essa demanda, na faixa etária adequada, seria constituída por pessoas de 17 a 23 anos, com ensino médio completo ou cursando a 3ª série do ensino médio. Em 2007, segundo a PNAD do IBGE, a demanda potencial era formada por 8.511.293 pessoas. Na visão dos

instituidores de educação superior ou mantenedores de instituições, as classes C e D – ou a nova classe média – representam uma promessa de expansão.

Essa expectativa se apóia na necessidade do diploma para o processo contínuo de ascensão social. A ascensão profissional, para os já empregados, e a promessa de melhores empregos para os filhos, garantem um espaço orçamentário prioritário para a educação no elenco dos gastos familiares. Apoiados por recentes estatísticas, especialistas recomendam investir na demanda por cursos mais baratos e de perfil profissionalizante. O motivo é simples: a classe C é a nova classe média e tem espaço no orçamento para investir em educação superior, conforme será evidenciado a seguir.

Tabela 20 – Itens de despesa familiar

Itens de despesas	Valor	%	% não-monetário	Razão 20/20	
Despesas correntes	26	1.658,	100,00	16,49	7,07
Alimentação	2	304,1	18,34	8,68	2,44
Habitação	1	520,2	31,37	42,92	5,87
Vestuário		83,21	5,02	9,53	4,34
Transporte	6	270,1	16,29	3,97	14,39
Higiene		31,80	1,92	5,13	3,69
Saúde		95,14	5,74	—	11,27
Educação		59,86	3,61	2,00	29,93
Cultura		34,95	2,11	3,73	17,29
Fumo		10,20	0,62	1,69	2,15
Serviços pessoais		14,85	0,90	—	10,58
Despesas diversas		40,81	2,46	0,71	12,41
Outras despesas correntes	7	192,9	11,64	0,27	50,96

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2002/2005

A revista *Ensino Superior*, vinculada à principal entidade de mantenedores de instituições de ensino superior, a ABMES (Associação brasileira de Mantenedores de Ensino Superior), publicou matéria em 2009, indicando o foco das instituições na classe média e média baixa.

Marlene Bregman¹⁶³, vice-presidente de Planejamento Estratégico da Leo Burnett Brasil, apresentou, durante o Fórum Nacional de Ensino Superior Particular Brasileiro (Fnesp), estudo sobre como pensa a população que vive com até US\$ 2 por dia. A conclusão é que nunca foi tão claro que a classe C é um gigante que já acordou. “A classe C é metade do país. Quase 80% dos brasileiros estão nas classes C, D e E. Não estamos falando da base da pirâmide, estamos falando de grande parte do Brasil.”

Nos últimos quatro anos, esse estrato social passou de 18% para 23% do público atendido pelas instituições de ensino superior. Na opinião do presidente da Hoper Consultoria, Ryon Braga (2009)¹⁶⁴, dois fatores foram determinantes para esse fenômeno. O principal foi a criação do Programa Universidade para Todos (Pro Uni) em 2004. Em paralelo, a competitividade provocada pela consolidação do mercado forçou uma redução do tíquete médio das mensalidades, como já vimos.

Com crescimento vegetativo, esse número deverá dobrar nos próximos cinco anos e chegar a 2015 como a maioria do público universitário. Porém, com o mercado em consolidação, é possível ir além desse patamar. A nova classe média é um filão relativamente pouco explorado pelas instituições de ensino superior. Estudos da Hoper Consultoria revelam que cerca de um terço da classe C já chegou à universidade. “O que significa que, hipoteticamente, temos outros dois terços a conquistar, já que as classes A e B estão estáveis e tendem a diminuir de acordo com as previsões demográficas”, diz Ryon Braga.

Entre os especialistas, é consenso que, para ter sucesso na inclusão desse contingente, é obrigatório se preparar para mudar. Para Martin Escobari, um dos fundadores do *site* de compras Submarino e atual sócio da Advent International, diante de momentos de crise, não há muito o que fazer, além do que as instituições fizeram recentemente: cortar os custos e centrar seus esforços em cobrança. É vital, porém, preparar-se para tornar o negócio sustentável, ou seja, rentável a longo prazo. Nesse caso o conselho verte, sempre, para a gestão de custos e receitas. Ou seja, o resultado mínimo na avaliação atribui às condições acadêmicas ou de organização dos cursos, a situação de constante na equação. No máximo o que se faz é converter a organização acadêmica para circunstâncias de menor custo e mais “adaptáveis” as realidades, ou limites, dos alunos

¹⁶³ BREGMAN, Marlene. In: *Revista Ensino Superior*, n.º 134, Brasília, ABMES, novembro de 2009.

¹⁶⁴ BRAGA, Ryon. In: *Revista Ensino Superior*, n.º 134, Brasília, ABMES, novembro de 2009.

Antes de se adaptar ao novo público, o grande desafio das instituições privadas é a constituição de estratégias para lidar com o momento de consolidação pelo qual o mercado está passando e que tende a continuar por mais alguns anos.

Escobari lembra que, para as instituições menores e sem diferencial, será cada vez mais difícil concorrer com os grupos de economia de escala. *A priori*, segundo ele, deve-se investir na qualidade dos cursos, treinamento de profissionais, conteúdo diferenciado e uso da tecnologia. “As menores têm de pensar em estratégias de diferenciação e em maneiras de ganhar em escala. Podem se juntar com outras instituições pequenas, investidores ou apostar no crescimento vegetativo, sem aquisições, investindo em *marketing*.”

Feita a lição de casa, as instituições precisam reformular seus modelos de negócio a partir da necessidade dos estratos sociais recém-incorporados. Trata-se de se adaptar, acadêmica e pedagogicamente, para atender com sucesso ao perfil da nova classe média e à base da pirâmide social (D e E). “As instituições precisam se aproximar, conhecer, entender as necessidades e o potencial humano dessas esferas sociais. E, a partir daí, criar novos modelos de negócio”, diz Marlene Bregman.

Esse novo público tem demandas sociais e educacionais diferentes, e, por isso, a abordagem deve ser preparada sob medida. Talvez aqui resida o maior desafio ao sistema educacional: remodelar de forma planejada as estruturas financeira, acadêmica e pedagógica. explica Ryon Braga¹⁶⁵:

Primeiro, esse aluno chega com maiores deficiências educacionais inerentes ao corpo discente que vem do ensino público. Além disso, chega à sala de aula um novo contexto socioeconômico que precisa de professores que o entendam e saibam lidar com isso. O modelo educacional precisa contemplar essas idiossincrasias e, portanto, é preciso incremento acadêmico-pedagógico e conhecimento do perfil do aluno.

Um fator primordial é oferecer uma mensalidade compatível com o que o aluno possa pagar. “Ainda é possível baixar um pouco mais os valores das mensalidades, ainda que estejamos próximos do limite”, afirma Braga. Na opinião do consultor, a solução é reduzir o custo dos cursos via reestruturação integrada do modelo financeiro e acadêmico.

¹⁶⁵ BRAGA, Ryon. In: *Revista Ensino Superior*, n.º 134, Brasília, ABMES, novembro de 2009.

Braga afirma que, se isso for feito de forma inteligente – e heterodoxa –, deve, inclusive, melhorar a qualidade do ensino. Nas palavras dele:

Graças à competitividade do mercado, o Brasil vem se diferenciando mundialmente, ao criar maneiras de fazer com que o aluno aprenda mais custando menos. Mudanças curriculares, o uso de atividades mediadas por tecnologias, incremento do resultado das atividades complementares e uma série de ações acadêmicas que tem proporcionado redução de custos.

Para tanto, segundo Braga, evidentemente, a instituição precisa mudar a estrutura da relação de ensino. Isso inclui abrir mão de mitos como o limite de alunos por sala. “Antes, tínhamos 40 por sala. Com a classe C, será preciso compor salas com 80 ou mais alunos, como alguns grupos fazem”. Isso, porém, é um mero tabu ou justamente o sinônimo de depreciação da qualidade do ensino? Explica Braga¹⁶⁶:

É um tabu porque é feito de forma errada. Para um professor que dá uma aula expositiva como faz há dez anos, enche o quadro-negro ou passa uma apresentação para o aluno copiar e depois discute meia hora e vai explicando, não faz diferença se ele oferece isso para 50, 100 ou 120 alunos. É a mesma coisa.

O importante, segundo ele, é oferecer essas aulas expositivas em massa, aliadas a subsídios tecnológicos e pedagógicos para que o aluno tenha também um acompanhamento adequado e individualizado. Esses recursos podem residir em modelos híbridos de aulas presenciais com módulos não presenciais conduzidos sob orientação. Segundo Braga¹⁶⁷:

Há um ganho na estrutura de custo e um incremento enorme no aprendizado do aluno. A mudança do modelo consiste em ser inteligente. Já que vai dar na mesma, nesta parte expositiva ponha 120 alunos em sala. Num outro momento, trabalhe com grupos de 12 a 20 alunos, quando seja possível trabalhar a efetiva construção do conhecimento. Os mantenedores ficam brigando se vão pôr 50 ou 100, mas ninguém observa as alternativas para o oferecimento de um atendimento mais individualizado. Parece complexo, mas é simples e o que impede uma mudança é o corporativismo do professor e da estrutura conservadora da universidade brasileira.

Nem tudo, entretanto, está sob a governabilidade de um projeto proativo e moderno de reformulação financeiro-acadêmico-pedagógica. A inserção das classes C, D e E depende, conforme os especialistas, dos financiamentos públicos e modelos mistos de parceria público-privada. Além disso, Braga frisa que, dada a limitação de redução de preços e o atendimento ao déficit educacional, é difícil saber se as instituições investirão na base verdadeira da pirâmide, as

¹⁶⁶ BRAGA, 2009, op. cit.

¹⁶⁷ BRAGA, 2009, op. cit.

classes D e E, que representam, hoje, respectivamente, 4,6% e 1,3% dos alunos das universidades, conclui. Além disso, Braga (2009) afirma, em matéria na *Revista Ensino Superior*:

Para a classe D, estamos falando numa faculdade com preços de R\$ 90 a R\$ 100, no limite. E estamos longe de chegar a isso e talvez nunca cheguemos por meio do modelo de ensino presencial ou semipresencial. Algumas fazem isso no ensino a distância, mas com modelos que ainda não provaram a que vieram. Há, na Índia, experiências com a faixa de US\$ 50 que envolvem, inclusive, ensino por correspondência. O caminho mais fácil para atender esse público é o do financiamento público por meio de modelos de parcerias público-privadas, para que haja garantias de pagamento posterior, senão a iniciativa privada não vai emprestar dinheiro nessas condições.

4.5 – A versão noturna da qualidade

A realidade das matrículas no ensino superior indica que 61,7% dos estudantes estão matriculados em turno noturno. A inserção de alunos no turno noturno, crescente desde a regulamentação da Nova LDB e, portanto, desde o arcabouço do antecessor do atual modelo de regulação e da avaliação do ensino superior, demonstra antes o represamento da oferta do que a massificação orientada. “Enquanto o ensino diurno aumentou o número de matrículas em 821.961, o ensino noturno cresceu o dobro: 1.688.475 novos alunos se matricularam em cursos noturnos”¹⁶⁸.

Tabela 21 – Matrículas de graduação por turno

Ano	Matrículas em cursos de graduação			% Matrículas	
	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno
1999	1.048.887	1.321.058	2.369.945	44,3	55,7
2000	1.183.907	1.510.338	2.694.245	43,9	56,1
2001	1.295.818	1.734.936	3.030.754	42,8	57,2
2002	1.476.158	2.003.755	3.479.913	42,4	57,6
2003	1.616.556	2.270.466	3.887.022	41,6	58,4
2004	1.709.385	2.454.348	4.163.733	41,1	58,9
2005	1.775.401	2.677.755	4.453.156	39,9	60,1
2006	1.828.976	2.847.670	4.676.646	39,1	60,9
2007	1.870.848	3.009.533	4.880.381	38,3	61,7
Variação	821.961	1.688.475	2.510.436	-	-
%	78,4	127,8	105,9	-	-

Fonte: Inep Rel. Censo do ensino Superior Sinopse Estatística

¹⁶⁸ NUNES, Edson, Marcia Carvalho e Julia V. Albrecht. “A singularidade brasileira: ensino superior privado e dilemas estratégicos da política pública”. In: *Documento de trabalho n.º 87*, Rio de Janeiro, Observatório Universitário, 2009.

Outros países também ofertam ensino noturno, mas, normalmente, essa não é a regra. O modelo institucional das entidades *forprofit* – a forma privada com fins lucrativos – nos EUA, como a University of Phoenix, assim como os Community Colleges, constituem bom exemplo. O ensino noturno é oferecido para os estudantes que trabalham durante o dia e não têm tempo disponível para cursar as universidades tradicionais norte-americanas. Entretanto, esse tipo de ensino está inserido em um processo de diversificação das finalidades e das instituições de ensino superior. As *forprofit*, assim como as faculdades locais da comunidade, não conferem aos seus graduados essencialmente o mesmo diploma de uma universidade tradicional (Nunes et al., 2009).

O ensino tampouco se presta a ser o mesmo ofertado pelas universidades, caracterizando-se por um aspecto mais vocacional. A *predominância* do ensino noturno é uma característica tão particular do Brasil que são escassos os dados internacionais para adequada comparação sobre o tema. A OECD, por exemplo, registra adequadamente a informação. (Nunes, 2009)¹⁶⁹.

A demanda reprimida reacendeu a questão da estruturação de oferta, e os cursos noturnos viraram a vedete da expansão aos olhos do setor privado. A regulação prevê que as instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas, garantida a necessária previsão orçamentária, segundo garante o art. 47, § 4º.

No entanto, apesar de avaliados com os mesmos instrumentos e rigor que os diurnos ou integrais, os cursos noturnos acabaram por se adequar à estrutura preferencial de custos baixos, ou seja, menor quantidade de horas e, portanto, menor custo docente, dias em aberto, trabalhos monitorados, disciplinas por tutorias etc..

Em relação à carga horária, o Conselheiro do CNE, Edson Nunes, em palestra ministrada na ABMES, indicou que os estudantes noturnos só têm, efetivamente, 15 horas/relógio de escolaridade semanal, o que corresponde a três horas por dia. Nos duzentos dias letivos, os estudantes dos cursos noturnos recebem apenas 600 horas de aulas.

¹⁶⁹ ALTBACH, Philip G. e Daniel C. Levy. *Private Higher Education a Global Revolution*. Sense Publishers, 2005 *apud* Nunes et al., 2009.

Tabela 22 – Matrículas de graduação por turno e dependência administrativa

Org. Acad. e Cat. Administrativa	Matrículas na Graduação			% Noturno
	Diurno	Noturno	Total	
Total Geral	1.870.848	3.009.533	4.880.381	61,7%
Federal	458.261	157.281	615.542	25,6%
Estadual	278.673	204.141	482.814	42,3%
Municipal	39.465	103.147	142.612	72,3%
Privada	1.094.449	2.544.964	3.639.413	69,9%
Universidades	1.266.729	1.377.458	2.644.187	52,1%
Federal	438.538	139.998	578.536	24,2%
Estadual	261.109	178.476	439.585	40,6%
Municipal	21.146	43.417	64.563	67,2%
Privada	545.936	1.015.567	1.561.503	65,0%
Centros Universitários	213.785	467.153	680.938	68,6%
Municipal	3.016	14.601	17.617	82,9%
Privada	210.769	452.552	663.321	68,2%

Fonte: senso do ensino superior Inep, 2008.

Os prejuízos que essa estratégia de oferta trouxe à percepção do ensino superior não foram pequenos. Os cursos noturnos acabaram consolidando uma imagem de fragilidade num ambiente regulatório e sob práticas de avaliação que descreviam o contrário. A qualidade de ensino inaugurou a tolerância sob a égide do curso noturno. Daí, passaria, sem cerimônia, para a estrutura dos outros turnos. Sim, porque não há, em geral, diferença de mensalidades entre turnos.

Essa visão, obviamente, acarreta prejuízos para a qualidade da oferta, além de manter a instituição em uma corda bamba de matrículas.

Como tudo isso se relaciona com a expansão e com o processo de avaliação? Terá sido a avaliação a facilitadora do acesso da classe média ao ensino superior?

De fato, se agregarmos a visão estratégica dos mantenedores do ensino superior, adequadamente ilustrada aqui, ao processo de avaliação, notaremos que esse serve ao processo de expansão à medida que as instituições atingem seus mínimos.

A equação de expansão, de forma geral, defendida por esses mantenedores, é a de baixas mensalidades, baixo custo de operação, poucos e espaçados investimentos (geralmente nos mínimos exigidos e só quando a avaliação exercer a supervisão periódica do curso ou da instituição, como reconhecimento de cursos ou as incorporadas no ciclo do SINAES) e multiplicação de vagas para as matrículas.

Subjacente a essa discussão está, também, a presunção de quanto mais baixa a renda, quanto mais necessário o diploma, menor a exigência de qualidade da oferta de ensino. É como se a necessidade tornasse o diploma mais vulnerável, porque mais fácil e atrativo.

Antes de ser uma solicitação da classe média– ou da nova classe média –, os mínimos de qualidade ou a baixa qualidade da oferta de ensino são consequências esperadas da equação citada, cuidadosamente gerida pelos mantenedores de ensino superior. De fato, ao cobrar mensalidades mínimas e ao se pretender um ganho de escala máximo, qualquer doutor, ou livro, pesa.

4.6 – O diário dos estudantes

Outros dois fatores que demonstram a inserção das classes C e D no ensino superior são as atividades profissionais dos estudantes durante o curso e as horas de estudo dedicadas.

As duas tabelas a seguir indicam que os estudantes brasileiros, em sua maioria, trabalham durante seus cursos de graduação. A primeira delas, elaborada a partir do questionário do provão de 2003, aponta que pouco mais de 60% dos estudantes afirmaram trabalhar em tempo parcial ou em tempo integral. O curso com o maior percentual de alunos trabalhando é o de ciências contábeis, com 68% dos estudantes em tempo *integral*. A soma dos alunos que trabalhavam em tempo integral e os de tempo parcial engloba 90% dos estudantes.

O curso de administração também apresenta alto percentual de alunos trabalhando (60,8%). Os cursos com os menores percentuais são odontologia (quase 80% não trabalhavam), medicina (72,3%) e fonoaudiologia (71,4%).

Tabela 23 – Atividade profissional do estudante em IES

Curso	Jornada de Trabalho				Bolsa de Estudo - Nenhuma
	Não exerceu atividade remunerada	Trabalhou em tempo parcial	Trabalhou em tempo integral	Total	
Total	38,1	36,5	25,4	100	70,2
Administração	14,2	25	60,8	100	70,4
Agronomia	61,7	36,1	2,2	100	68,9
Arquitetura e Urbanismo	42,7	47,1	10,2	100	74,2
Ciências Biológicas	36	39,4	24,6	100	66,2
Ciências Contábeis	11,9	20,1	68	100	69,2
Comunicação Social	29,9	45,3	24,8	100	69,9
Direito	32,6	32,5	34,9	100	72,2
Economia	20,6	29,3	50,1	100	75,9
Enfermagem	51,2	34,5	14,3	100	65,2
Engenharia Civil	40,3	40,3	19,4	100	76,2

Fonte: MEC/Inep. Exame Nacional de Cursos (Provão).

Os dados a seguir foram extraídos da Pnad de 2007 e indicam que 76% dos estudantes trabalhavam durante o período de graduação. Nas IES particulares, o predomínio de estudantes/trabalhadores é de 80%.

Tabela 24 – Matriculados no ensino superior por ocupação

Condição de Ocupação na semana de referência	Matriculados no ensino superior					
	Total	%	IES Pública		IES Privada	
			Total	%	Total	%
Total	5.794.127	100%	1.310.934	100%	4.483.193	100%
Trabalhavam	4.063.275	70%	761.175	58%	3.302.100	74%
Não trabalhavam	1.730.852	30%	549.759	42%	1.181.093	26%
Total						
Trabalhavam	4.063.275	100%	761.175	100%	3.302.100	100%
Até 14 horas	136.803	3,4%	47.559	6,2%	89.244	2,7%
De 15 a 39 hs	1.160.025	28,5%	307.942	40,5%	852.083	25,8%
40h ou mais	2.766.447	68,1%	405.674	53,3%	2.360.773	71,5%

Fonte: IBGE, Pnad. Tabulações do Observatório Universitário.

A tabela a seguir, compilada por Nunes, registra, com base nos dados do provão de 2003, o tempo que os alunos dedicam aos estudos *fora* da sala de aula, por semana. Apenas 11,5% dos matriculados afirmaram estudar mais de 8 horas por semana. Quase 35,1% estudavam entre 1 e 2 horas. Os cursos de administração e ciências contábeis apresentaram os maiores percentuais de estudantes que dedicavam apenas 1 a 2 horas por semana aos estudos, 47,9% e 46,9%, respectivamente. Na outra ponta, estão os estudantes de medicina e arquitetura e urbanismo: 33% dos estudantes de medicina e 31% dos de arquitetura afirmaram estudar mais de 8 horas por semana.

Tabela 25 – Tempo de dedicação de estudantes aos estudos por curso

Curso	Tempo dedicado aos estudos				Total
	1 a 2 horas	3 a 5 horas	6 a 8 horas	Mais de 8 horas	
Total	35,1	33,6	19,8	11,5	100,0
Administração	47,9	27,3	21,3	3,5	100,0
Agronomia	31,3	37,0	20,6	11,1	100,0
Arquitetura e Urbanismo	17,4	30,5	21,2	30,9	100,0
Ciências Biológicas	34,7	36,2	18,8	10,3	100,0
Ciências Contábeis	46,9	29,2	19,7	4,2	100,0
Comunicação Social	42,3	30,3	21,2	6,2	100,0
Direito	41,0	29,6	21,3	8,1	100,0
Economia	41,0	32,4	19,3	7,3	100,0
Enfermagem	32,0	36,9	18,8	12,3	100,0
Engenharia Civil	31,0	34,3	21,5	13,2	100,0
Engenharia Elétrica	30,0	32,9	22,9	14,2	100,0
Engenharia Mecânica	32,6	33,3	22,0	12,1	100,0
Engenharia Química	24,5	34,2	23,3	18,0	100,0
Farmácia	26,2	36,6	21,5	15,7	100,0
Física	19,1	31,2	21,4	28,3	100,0
Fonoaudiologia	22,8	39,7	20,1	17,4	100,0
Geografia	39,6	33,7	17,5	9,2	100,0
História	34,4	36,0	18,1	11,5	100,0
Letras	38,2	34,4	17,6	9,8	100,0
Matemática	35,1	33,5	18,7	12,7	100,0
Medicina	14,5	31,9	20,7	32,9	100,0
Medicina Veterinária	31,9	35,1	21,2	11,8	100,0
Odontologia	30,6	36,7	20,3	12,4	100,0
Pedagogia	41,2	34,1	16,7	8,0	100,0
Psicologia	25,4	39,0	20,8	14,8	100,0
Química	28,5	36,4	19,8	15,3	100,0

Fonte: MEC/INEP. Exame Nacional de Cursos (Provão)

4.7 – Redes de expansão: uma exclusividade nacional

Nas palavras de Nunes¹⁷⁰:

Com relação ao setor econômico, a educação superior privada movimentou, em 2002, aproximadamente R\$ 16 bilhões em receitas e R\$ 17 bilhões em despesas, enquanto o setor público girou R\$ 13 bilhões em receita e algo em torno de R\$ 17 bilhões em despesas. O setor privado captou, em 2002, aproximadamente, R\$ 6,5 mil reais por aluno matriculado e gastou R\$ 7 mil. No setor público, as receitas e as despesas por aluno matriculado ao ano somam, respectivamente, R\$ 12,7 mil e R\$ 15,9 mil. A receita da educação superior representou algo em torno de 2,% do PIB, e a despesa atingiu um valor de aproximadamente 2,5% do PIB, como pode ser observado abaixo.

Tabela 26 – Receitas e despesas de IES

Item	IES privadas	IES públicas	Total
	1,17	0,99	2,16
Receitas Totais	(R\$ 15,8 bi)	(R\$ 13,3 bi)	(R\$ 29,1 bi)
	1,28	1,25	2,53
Despesas Totais	(R\$ 17,3 bi)	(R\$ 16,8 bi)	(R\$ 24,1 bi)
Receitas por aluno	R\$ 6,5 mil	R\$ 12,7 mil	R\$ 19,2 mil
Despesas por aluno	R\$ 7 mil	R\$ 15,9 mil	R\$ 22,9 mil

Fonte: MEC/Inem/Daes. *Censo da Educação Superior 2002*. Elaboração: Observatório Universitário

Essa equação ou esse ordenamento preferencial da oferta acabou por frutificar uma nova e inédita forma de ordenamento institucional de instituições privadas: as redes de instituições de ensino.

As redes, obviamente, são forma de ampliação da escala de modo a atender o público preferencial do setor privado, a nova classe média.

Como mencionado anteriormente o setor privado com fins lucrativos, nos moldes encontrados no Brasil, foi tratado com singularidade pelo Decreto n.º 2.306/97 (alterado pelo 3.860/2001).

Em seus primeiros artigos o decreto indica a necessidade de que as instituições de ensino superior privadas venham a assumir uma das formas nele previstas, tais como “sem finalidades lucrativas” ou “com finalidades lucrativas”. Como vimos, essa necessidade diferenciaria as instituições privadas que detinham subsídios fiscais do governo e, portanto,

¹⁷⁰ NUNES, Edson, Marcia Carvalho e Julia V. Albrecht. “A singularidade brasileira: ensino superior privado e dilemas estratégicos da política pública”. In: *Documento de trabalho* n.º 87, Rio de Janeiro, Observatório Universitário, 2009.

deveriam reinvestir o lucro na atividade educacional, daquelas que visavam lucro para os instituidores ou mantenedores e, de fato, concebiam a instituição como empresa ou empreendimento lucrativo.

Na verdade, até aquela data, todas se organizavam como sem finalidades lucrativas por estarem assim associadas ao escopo jurídico institucional vigente. A opção, além de ser inconveniente para os mantenedores, não era colocada como exigência legal. O decreto gerou essa necessidade e, para torná-la relevante, associou à regulação do ensino superior a sistemática verificação das obrigações fiscais das instituições privadas sem fins lucrativos, chegando a listá-las.

Essa situação gerou o conhecido pânico regulatório e resultou em centenas de pedidos de alteração da condição das IES, da condição de “sem finalidades lucrativas” para “com finalidades lucrativas”. Algumas grandes instituições, notadamente as empresas privadas, não o fizeram. Outras voltaram atrás, visando aos benefícios fiscais da ausência de intencionalidade ou de finalidade lucrativa. Estas fizeram uma atrapalhada manobra de demonstração fiscal que permitiu, perante o MEC, a recondução à antiga condição. Esse movimento inverso foi iniciado no governo Lula, na maior parte das vezes, de forma exitosa.

Mais freqüente, no entanto, foi a manutenção da condição de “com finalidade lucrativa” pelas antigas e pela esmagadora maioria das novas instituições credenciadas.

Esse passo acabou desnudando também a situação precária de entidades filantrópicas que, na verdade, não poderiam nem ser caracterizadas como “sem finalidade lucrativa”. Para as filantrópicas, era reservada grande fatia de benefício fiscal. Parte delas acabou penalizada pelos órgãos de fiscalização e contraiu dívidas impagáveis.

Essa forma de caracterização não é comum do ponto de vista internacional. Há, em diversos países, instituições públicas e não públicas que recebem fundos públicos e são geridas como sem fins lucrativos e, de fato, não têm donos ou finalidades fundacionais lucrativas independentes. Em outros, o modelo *forprofit* é proibido (na China, obviamente, mas também no Chile, onde a desobediência civil, nesse caso, reina).

As instituições com finalidades lucrativas no EUA não alcançaram 6% das matrículas. Nessa modalidade de lucratividade com donos ou proprietários privados, as instituições de ensino superior são criticadas em países da OCDE.

R. Ruch (2001, *apud* Nunes) demonstra como as IES com e sem fins lucrativos tendem a operar com mecanismos institucionais e organizacionais distintos. A tabela a seguir ajuda a explicitar as diferenças dos dois modelos institucionais:

Tabela 27 – Distinções entre Instituições com e sem fins lucrativos

Sem fins lucrativos	Com fins lucrativos
Isenção de impostos	Pagadora de impostos
Doadores	Investidores
Dotações	Capital de Investimento privado
Partes interessadas	Acionistas
Governança Conjunta	Administração tradicional
Motivada pelo prestígio	Motivada pelo lucro
Cultivo do conhecimento	Ensino aplicado
Orientada por disciplinas	Orientada pelo mercado
Qualidade dos inputs	Qualidade dos resultados
Poder com o corpo docente	Poder com os 'clientes'
Poder com os 'clientes'	

Fonte: Ruch, 2001, p.10.

Apud Nunes, Observatório Universitário.

É interessante analisar as circunstâncias que diferenciam, no ambiente internacional, as instituições com finalidades lucrativas, especialmente para entendermos, do ponto de vista da regulação e da avaliação, as consequências, para o ensino superior brasileiro e para a sociedade, da proliferação dessas instituições.

“Do ponto de vista governamental, foi profícua e consistente ao interesse social, a ‘criação’ da ‘modalidade com fins lucrativos’ e não só pela carga de impostos, mas, como diria um Ministro, ‘pelo compromisso com a verdade’”. Ele queria dizer que, associadas à sua própria realidade, as IES privadas teriam plenas condições de buscar a qualidade (Sampaio, 2000). Assim duas das mais prestigiadas instituições de ensino superior privado se declarariam em seu credenciamento como lucrativas.

O setor privado com fins não lucrativos nos EUA, por exemplo, recebe subsídios de impostos governamentais para a manutenção de suas funções. Essa realidade não atinge as instituições com fins lucrativos. Para elas, os impostos são pesados e não há contribuição “social” de doadores.

Esse aspecto indica uma diferença entre nossas instituições sem e com fins lucrativos das dos países da OCDE, notadamente, os EUA. As instituições com fins lucrativos são empresas

que, como tal, quase sempre atuam no mercado financeiro. Seu orçamento é fruto do lucro e da compra e venda de ações, ou seja, da ação dos investidores. Estes se constituem em importante fonte de controle social, à medida que esperam valorização de seus papéis da instituição.

Como empresas que atuam no mercado financeiro, sua prestação de contas acaba sendo vigiada por outros atores regulatórios e sua percepção pública, sua imagem, acaba por também se constituir numa fonte de valorização de suas ações. Enfim, as empresas com fins lucrativas assim constituídas acabam por se submeter a um duplo controle de uma só vez: o do mercado e o da sociedade. É ainda maior sua responsabilidade porque um grupo de atores (o mercado de investidores) influencia o outro (a imprensa, a visão de seus alunos) e é influenciado por ele, e ambos provocam ou constroem a repercussão da IES na sociedade.

No Brasil, existem poucas IES de capital aberto (eram quatro e agora são três: Grupo GP e Estácio de Sá; Grupo Pátria e Anhanguera e Grupo Kroton e Pitágoras, que, juntas, têm quase 300 mil alunos), e sua realidade é diversa em relação à dos países da OCDE. Isso ocorre porque as IES sem finalidades lucrativas no Brasil são, e sempre foram, propriedade de mantenedores, a ponto de aquelas organizadas por fundações ou entidades religiosas e sociais buscarem a diferenciação das “sem fins lucrativos” com a titularidade de filantropia (não obstante haver IES privadas também com esse título).

Dessa forma, as IES sem fins lucrativos vivem, no Brasil, uma realidade social e financeira similar às de com fins lucrativos. Não têm nenhum benefício social ou de doações e sequer se diferenciam em relação à captação de recursos ou de financiamentos de bancos públicos. São reguladas como 100% privadas pelo Ministério da Educação (assim como as filantrópicas e, dentre essas, as confessionais ou constituídas oficialmente por ordem religiosa).

Desse ponto de vista, a abertura de capital de IES brasileiras, ou de suas mantenedoras, com fins lucrativos, nada mais foi do que uma estratégia de expansão e de ampliação da fonte de arrecadação, por meio do movimento ou valorização de suas ações e do refinanciamento por novas ofertas públicas de ações (IPOs).

Não cabe, aqui, a comparação de êxito ou de fracasso dessas estratégias, o fato é que, com essa ação, essas IES iniciaram algo que já havia também começado nas instituições de ensino superior brasileiras desde os anos 90: a construção de redes de ensino. É interessante, a esse respeito, a entrevista publicada na *Revista Veja*, em 2009, que indicava, pelos próprios mantenedores, as estratégias privadas de expansão.

O presidente do Veris, Eduardo Wurzmann, resume a motivação comum a essas empresas¹⁷¹:

Não há maneira melhor de patrocinar a expansão das universidades. Redes de ensino superior não são novidades no país. Elas surgiram há cerca de dez anos. Com a bolsa, agora, ganham um novo e decisivo impulso. O grupo Kroton, dono das escolas e faculdades Pitágoras, chegou à bolsa com oito faculdades e hoje tem 25. O Anhanguera passou de dezessete para 47 instituições em pouco mais de um ano. Foi o grupo que mais deu certo: o valor das ações já cresceu 50%.

Trata-se ainda de um caso emblemático da profissionalização pela qual passam as universidades. Basta saber que o presidente do grupo, o professor de matemática Antonio Carbonari Netto, resolveu abrir sua primeira faculdade no interior de São Paulo baseado numa “intuição”. Uniu-se a três colegas e hipotecou a própria casa para conseguir um empréstimo no banco. “Virei empresário sem saber o básico”, conta ele. Hoje, recebe investidores estrangeiros interessados em comprar suas ações.

O ingresso das faculdades no mercado de capitais não provoca apenas uma mudança fundamental na condução desse tipo de negócio no país. Pode representar, também, um avanço para os alunos. Foi o que se viu nos Estados Unidos, onde as universidades começaram a se aventurar na bolsa há quinze anos. A breve experiência brasileira aponta para o mesmo tipo de ganho: mensalidades mais baixas, avanços na infraestrutura e, por vezes, até a melhora do ensino.

Ao abrirem o capital, as universidades juntam dinheiro para esparramar-se por vários endereços e logo se transformam em redes de ensino, nas quais tudo é pensado em grande escala. Na prática, nenhum funcionário vai mais à loja vizinha comprar papel e tinta ou uma impressora nova. Esses artigos são encomendados aos milhares, o que reduz os custos. Torna-se possível, por exemplo, a compra de equipamentos para um laboratório pela metade do preço – daí as chances de a infraestrutura melhorar. Com esse tipo de economia, a margem de lucro de uma faculdade, que normalmente beira os 7%, chega a 20%. É por isso que grupos que entraram na bolsa, como Anhanguera e Estácio de Sá, conseguem cobrar mensalidades até 50% mais baixas.

Para certas faculdades, a entrada na bolsa acaba tendo ainda impacto positivo no nível do ensino (o que não faz mal às universidades brasileiras). Uma das razões remete, de novo, aos ganhos de escala. Numa rede, os custos com a confecção de currículos e material didático (parte do negócio que sai caro para as universidades) caem drasticamente. O mesmo material é adotado em dezenas de faculdades. Foi justamente por isso que o Kroton – grupo já tradicional no ensino

¹⁷¹ Revista *Veja*, 2009.

básico, como o SEB, outro que entrou na bolsa – investiu alto na contratação de uma equipe de especialistas em diversas áreas, com a missão de elaborar um plano pedagógico. “Não conseguiríamos isso fora de uma rede de ensino”, diz Alicia Figueiró, vice-presidente do grupo.

Outro fator que pode impulsionar a melhora do ensino diz respeito à simples lógica do mercado: faculdades muito ruins espantam os investidores e, por isso, aquelas que vão à bolsa têm de se preocupar mais com o lado acadêmico. Diante de notas baixas em alguns de seus cursos em provas aplicadas pelo Ministério da Educação, a Anhanguera decidiu enviar professores para um curso de reciclagem. “Trata-se de uma questão de sobrevivência no longo prazo”¹⁷², afirma o especialista Ryon Braga.

Pode-se notar que os ganhos associados à abertura de capital indicados pelos mantenedores ou por eles ao repórter, são, sempre, relacionados aos custos mais reduzidos de operação e a expansão da matrícula em escala mais elevada, o que permitiria alimentar a expansão por mensalidades mais baixas e custos, cada vez mais, em declínio. Mesmo quando se busca uma justificativa na melhoria da qualidade, esta esbarra, mais uma vez, na escala. São indicados como ganhos “de nível” educacional exclusivamente a capacidade de produção de materiais “didático-pedagógicos” nacionais, embalados e distribuídos para as escolas da rede.

É como se os alunos fossem, apenas, bons (ou maus) leitores, e os docentes, transmissores de ideias alheias. Esse processo acaba aproximando as instituições de ensino superior das práticas utilizadas no ensino fundamental e médio. Não é à toa que todas – notadamente, duas delas – as empresas educacionais de capital aberto tinham como “negócio” o ensino fundamental, médio e cursinho pré-vestibular.

No final das contas, a ação é justificada pelo espaço econômico que se abre nas unidades de negócios educacionais. Há, no entanto, uma diferença, além da escala, entre as instituições quem entraram na bolsa e as que não entraram: a visão de sua atividade pelo mantenedor. Uma vez na bolsa, os mantenedores acabam se movimentando na direção exclusiva da valorização das ações. Muitas vezes, na maioria delas, fundem-se com gestores profissionais de mercado que passam a operar o negócio. São especialistas que não têm experiência com educação superior e não compartilham de suas, digamos, finalidades sociais mais amplas. Não

¹⁷² BRAGA, Ryon. In: *Revista Ensino Superior*, n.º 134, Brasília, ABMES, novembro de 2009.

conhecem a estrutura da regulação, nem se atêm às consequências para o próprio negócio da atividade de avaliação/supervisão do Ministério da Educação e de seus órgãos vinculados.

Como podemos ler na reportagem da *Veja*: “Ocorre hoje, no Brasil, um fenômeno que teve início nos Estados Unidos, na década de 90, quando grupos de ensino abriram capital na bolsa, motivados pela expansão num nicho até então pouco explorado: o ensino universitário para gente mais velha”. Deu certo. O recente ingresso das faculdades brasileiras na bolsa é impulsionado por outra realidade, mais parecida com a da China e da Índia, onde grupos de ensino também abrem seu capital. Esses países têm ainda muitos jovens fora das universidades (no Brasil, 87% deles) e vivem momentos de expansão da economia – o que significa mais dinheiro no bolso das pessoas para pagar por educação. Não por acaso, são boas as perspectivas de expansão do faturamento nesse setor: os 20,5 bilhões de reais deste ano devem chegar a 28 bilhões de reais em 2012, segundo uma projeção da consultoria Hoper.

São números polpudos o bastante para atrair estrangeiros. Eles já são a maioria dos investidores em universidades brasileiras na bolsa – e têm apostado também fora do mercado de ações. O grupo americano Laureate foi o primeiro a se tornar sócio de uma universidade brasileira, a Anhembi Morumbi, em 2005. Na semana passada, o igualmente americano Apollo, o maior grupo de ensino do mundo, ofereceu 2,5 bilhões de reais pela Universidade Paulista (Unip), do empresário João Carlos Di Genio. É a maior proposta já feita nesse mercado. “Mais um sinal de que a educação no Brasil se tornou não apenas um bom negócio, mas um negócio diferente”.

No Brasil, no entanto, esse fenômeno vem se divorciando da visão ou da articulação entre o controle do mercado e o controle social da qualidade. Até hoje, não há clareza entre as definições de mercado para que uma ação suba, nem sua relação com bons resultados da instituição em avaliação.

Em geral, as instituições que se organizam em rede demonstram diversidade em relação a qualidade apontada pelo MEC.

Existem instituições com IGC (Índice Geral de Cursos, avaliação média dos cursos e outros quesitos que propõem um índice de qualidade institucional, que vai de 1 a 5) 2, ou seja, considerado pelo MEC de baixa qualidade. Além disso, o MEC aponta a propaganda enganosa quanto à generalização de todas suas instituições de uma mesma rede em torno daquelas que obtiveram notas mais altas.

“O Ministério da Educação divulgou que a rede Anhanguera Educacional está induzindo os estudantes a acreditarem que suas faculdades em São Paulo e em mais seis estados consistem em uma única instituição”. Informa, também, que existe uma decisão publicada no *Diário Oficial* da União, na primeira quinzena de fevereiro, que determina que o *site* e as campanhas publicitárias do processo seletivo da Anhanguera divulguem o nome comercial de cada uma das unidades.

Na prática, o MEC quer que o público em geral e a comunidade acadêmica identifiquem facilmente que cada uma delas apresenta diferentes índices de qualidade, como o IGC. Diferentemente de outras instituições privadas e públicas. Em geral as redes são organizadas em torno de diversas instituições e não de universidades com vários campi. Suas unidades no país são autônomas e podem se constituir como Faculdade, Centro Universitário e Universidades. Como vimos a legislação educacional brasileira não permite a instalação de campi de Universidades fora da unidade da federação onde está instalada. Quando aos centros a autonomia se restringe a sua sede. Faculdades não possuem autonomia.

Enquanto a Faculdade Anhanguera de Indaiatuba (SP), por exemplo, tem IGC 4, o índice da Faculdade Anhanguera de Osasco é 2. Na maioria das instituições da rede, o IGC é 3. As unidades da Unip (Universidade Paulista) em quatro estados, por exemplo, têm um único índice: 3. Já a Estácio de Sá convive com IGC 3 em grande número de suas instituições, possuindo, entretanto um 2, como é o caso de seu Centro Universitário em Salvador.

Desde 2008, os resultados obtidos pelas instituições de ensino superior nas avaliações do SINAES são utilizados como critério de qualidade nos processos de regulação – credenciamentos de instituições e autorizações e reconhecimentos de cursos de graduação. A partir dos resultados do Índice Geral de Cursos, a Secretaria de Educação Superior do MEC arquivou 357 pedidos de autorização de novos cursos em instituições de ensino superior que apresentaram resultado igual ou inferior a 3 em uma escala que vai de 1 a 5.

Vê-se que as ações das duas maiores redes de ensino superior de capital aberto no Brasil não dedicam ao projeto educacional o cuidado que dispensam com o mercado ou com os analistas financeiros quanto às suas demonstrações contábeis. Enquanto analistas ou consultores, responsáveis pelos relatórios de recomendação de ações, não introduzirem em suas análises aspectos qualitativos da oferta ou funcionamento de cursos e instituições de ensino, ou riscos aos acionistas, inerentes ao processo de regulação e de avaliação da educação superior aos quais as

instituições estão subordinadas, os mantenedores não tirarão proveito do chamado efeito regulatório do mercado financeiro para ampliar seus esforços e estratégias de qualificação.

Há, no entanto, uma questão a mais nessas práticas adotadas do mercado de capitais. Como vimos nas reportagens acima, as IES de capital aberto continuam se preocupando com os resultados da avaliação, embora se dediquem aos resultados do mercado. A colocação de uma instituição de capital aberto entre as 10 piores ou mesmo a denuncia pública e noticiada de baixa qualidade de serviços acadêmicos podem, de fato, pôr a perder uma instituição de capital aberto no Brasil, diferentemente das americanas ou inglesas, que confiam mais na opinião do mercado e que nele depositam a absorção e produção de sua imagem.

Podemos nos perguntar novamente: qual é o papel da avaliação nesse novo processo de expansão, ou seja o da constituição de redes e elevada escala de “operação”?

Ruch cita a necessidade do retorno aos acionistas por parte das IES com fins lucrativos. O lucro, em bom português, acaba virando um tema consensual entre investidores e mantenedores. É óbvio que ele é resultado. E é óbvio, também, que a evasão, a ociosidade da oferta de vagas (vagas não preenchidas) e a percepção social negativa de uma marca institucional combatem o lucro, na mesma medida ou por reação direta de seu principal motor: os baixos custos de operação e níveis de investimentos.

A evasão, hoje, no Brasil, segundo documento do IV Congresso de Educação Superior Particular, realizado em Salvador, de 05 a 09 de maio de 2011, é de 43,5%, sendo de 4,3% ao ano.

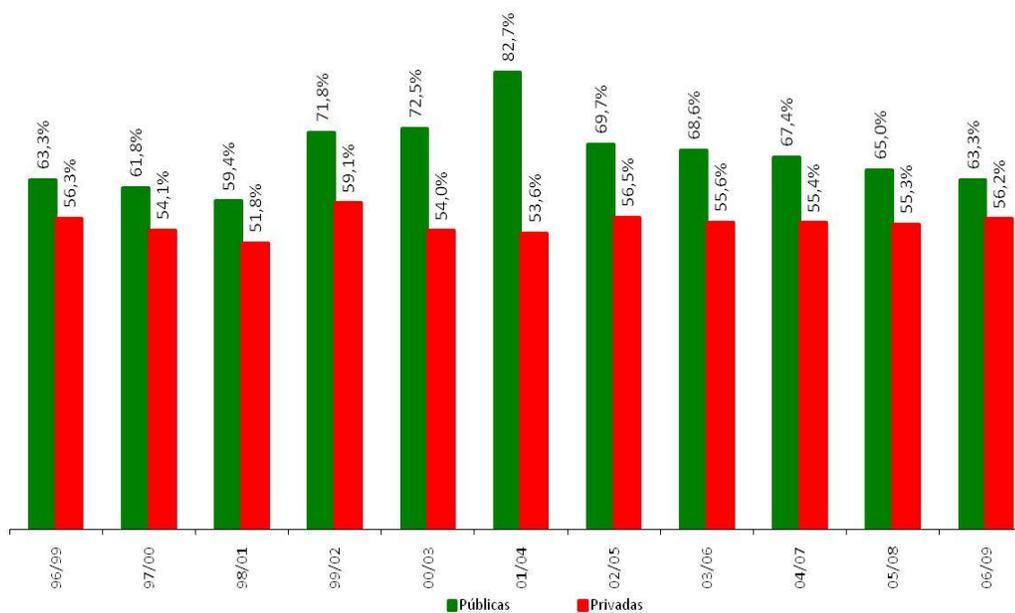
Figura 4 – Evasão de estudantes do ensino superior



Fonte: Inep, Censo do Ensino Superior, 2009.

Figura 5 – Taxa concluintes/ingressantes no ensino superior no Brasil

Taxa Concluintes/Ingressantes no Ensino Superior no Brasil
(média 4 anos de formação)

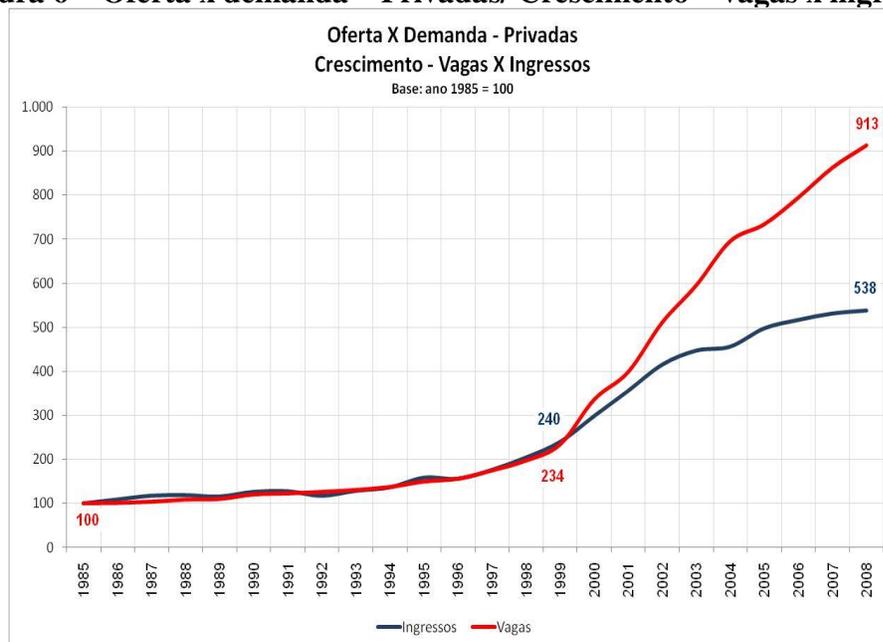


Fonte: CM Consultoria – Senso da Educação Superior Inep.

A ociosidade é de 52,2%, sendo 9,9% ao ano. Se considerarmos o total de ingressantes em 2006 (1.448.509) e o total de formandos em 2009 (826.928) houve uma perda de 621.581.

Sobre a ociosidade, há um detalhe que não pode escapar: voltada a ampliar a captação de alunos de forma intensa, as IES acabam por ampliar suas vagas sob diversas formas. As que detêm algum tipo de autonomia (universidades, centros universitários e faculdades com CPC dos cursos e IGC altos) utilizam-na para ofertar mais vagas a cada vestibular. É, ao mesmo tempo, um desejo e uma ação inibidora das concorrentes no sentido de, por uma via indireta, lutar pela reserva de um mercado.

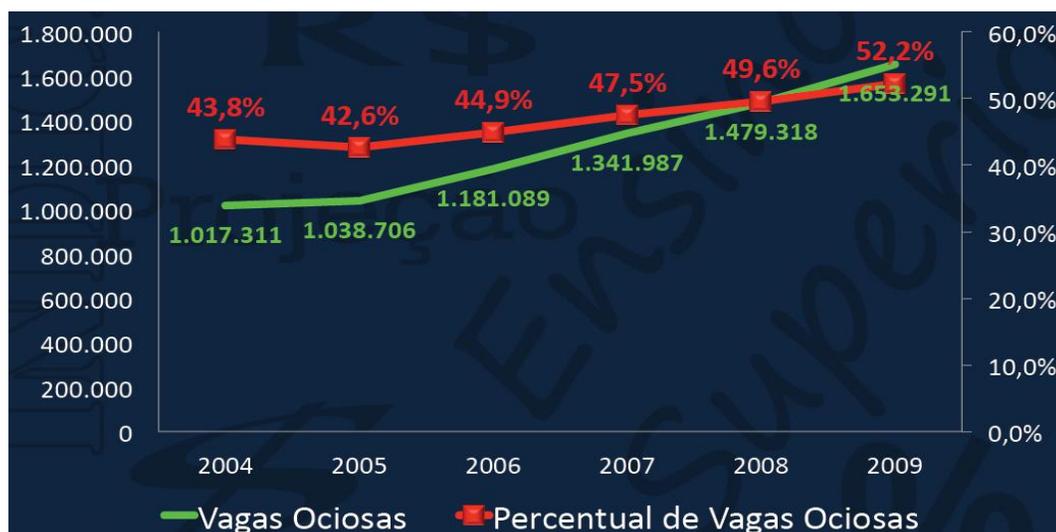
Figura 6 – Oferta x demanda – Privadas/ Crescimento – vagas x ingressos



Fonte: Senso da Educação Superior no Brasil. Compilado por CM Consultoria.

Muitas vezes, porém, a IES que amplia as vagas em um determinado curso alcança um resultado nele aquém do esperado. Com sobras de 40% ou 60% das vagas, o curso recebe um aumento no cadastro da instituição de mais 100 vagas. Essa é a conta da ociosidade. Ampliação registrada ou formal da oferta em cursos pouco atraentes e competitivos. Valeria mais a pena investir nas vagas existentes ou ocupadas do que se preparar para ocupar mais inexistentes.

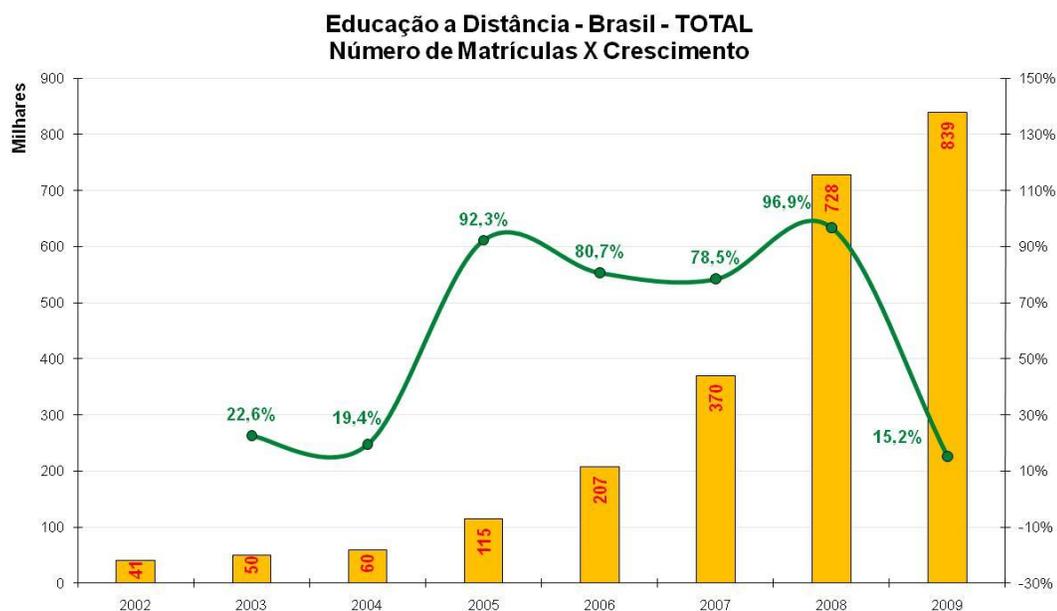
Figura 7 – Vagas ociosas e percentual de vagas ociosas



Fonte: Inep, Censo do Ensino Superior, 2009. CM Consultoria.

Pode-se constatar que, apesar de seu ordenamento há pelo menos 10 anos e seu exacerbamento nos últimos 4, as redes não geraram impacto no processo crescente de evasão e de ociosidade de vagas. Sequer houve dramática expressão na evolução das matrículas que, puxadas para baixo pelo padrão de supervisão do EAD (ensino a distância), cresceu menos em 2009 do que no ano anterior.

Figura 8 – Educação a distância – Brasil – total/número de matrículas x crescimento



Fonte: Inep, Censo de Educação Superior/CM Consultoria.

Como uma instituição sem fins lucrativos não pode, por óbvio, abrir seu capital, a manutenção dessas instituições, em cerca de 60% do total das IES, acaba correndo atrás do modelo de rede, ou para ingressar nela (sendo vendida ou virando “sócia”), ou para tentar implantar seu “modelo de negócios” efetivo e com resultados nas contas dos donos. Algumas chegam mesmo a se considerar mais capitalistas do que as de capital aberto. Nesses casos, os mantenedores argumentam que não dividem poder com acionistas, não dão satisfação aos conselhos, não devem obediência à CVM e não precisam pagar uma nota de auditoria independente. De outro lado, ficam livres do controle do mercado.

Divergem em expectativa e formato das “sem fins lucrativos” anglo-saxônicas. Nestas, diversos grupos sociais se fazem presentes e, do sucesso dessa integração, surgem doações essenciais ao seu orçamento. São conselhos da comunidade a quem docentes, por exemplo, devem satisfação. E dessa construção ou da gestão, muitas vezes de interesses conflitantes, dá-se o êxito das doações e a legitimidade de captações governamentais.

As brasileiras divergem, também, das formas de gestão compartilhada ou por conselhos variados das estrangeiras. Não há, nas instituições sem fins lucrativos nacionais, uma espécie de prática consensual ou mesmo como forma de competitividade, de gerir por conselhos. Esses, quase sempre, são uma exigência ou um indicador do processo de avaliação/supervisão e

são habilmente conformados com amigos, familiares ou servidores leais e não têm, de fato, nenhuma forma de poder colegiado.

Nesse particular, parecem-se muito com as de finalidade lucrativa ou com as de capital aberto também nacionais. A diferença de governança entre ambas refere-se às necessidades de gestão orçamentária, de relacionamento com investidores e nas salvaguardas que devem adotar frente às auditorias e aos órgãos reguladores do mercado mobiliário.

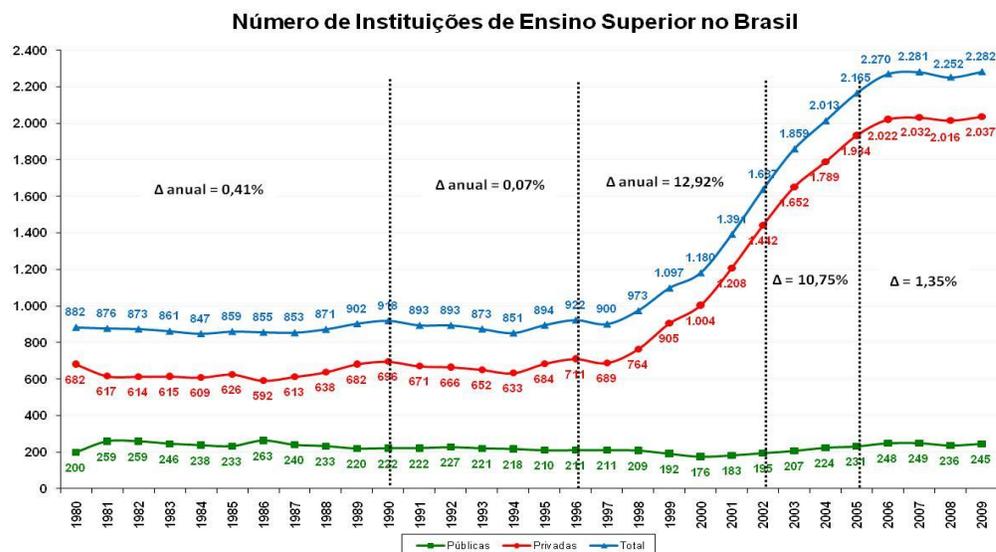
O processo de avaliação do ensino superior, representado pelo SINAES, da mesma forma que o anterior, estimula a expansão pelos mínimos e garante que esta possa se dar, que se exclusivamente, por meios justificados pela demanda por matrículas. A criação de redes ou a abertura de capital das IES são expressões desse processo de expansão. Foi esse mesmo processo de regulação, referendado ou coordenado pela avaliação, que buscou diferenciar uma forma institucional de outra em relação ao perfil fiscal das IES. Mas, não há como negar que a avaliação não foi capaz de ordenar o ambiente de desenvolvimento das instituições privadas. Em que pesem as características de finalidades ou não finalidades lucrativas e graças também ao processo de avaliação, pouca diferença há entre as IES brasileiras. Continua havendo, da parte de ambas, a busca de alternativas ao processo de avaliação e a busca de ampliação dos lucros ou resultados pela equação do baixo custo/baixa mensalidade.

Nesse ponto, a avaliação poderia colaborar e induzir a regulação a gerar novos espaços de atuação para a própria avaliação, de forma a ampliar os problemas das IES e colocar desafios que não podem ser escamoteados com artificialidades de registros ou de apresentação de suas condições de ensino. Hoje, o maior desafio de uma IES não é a avaliação, mas, sim, sua inserção nas novas formas de mercado para continuar captando alunos. Ou seja, por mais que os indicadores e a organização da avaliação deixem a desejar, o principal desafio de uma IES privada não passa perto do estabelecimento de novas estratégias formadoras ou mesmo do elenco de novos compromissos com a sociedade ou parte dela.

4.8 – O desenvolvimento da avaliação no ritmo privado

Em comparação com o sistema público, a expansão do setor privado de ensino superior no Brasil é, como vimos, em uma das mais expressivas do mundo.

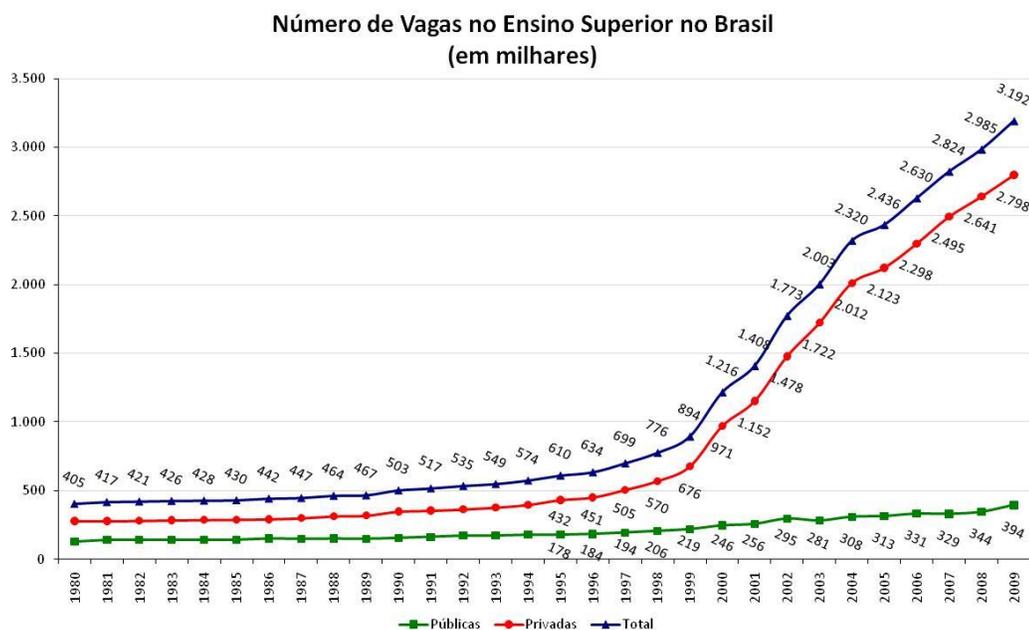
Figura 9 – Número de instituições de ensino superior no Brasil



Fonte: CM Consultoria, 2011.

O crescimento alcança cerca de 80% do total de matrículas em 2008. Essa é uma tendência histórica acelerada a partir de 1996, ano em que se promulgou a Nova LDB e ponto de partida para o processo generalizado e sistemático de avaliação no papel de supervisor da regulação do Estado. O número de instituições de ensino superior privadas manteve-se constante, em torno de 650, entre 1980 e 1997. A partir de 1998, houve um forte crescimento, que aumentou esse número de 689 para 2.037 em 2009. Já o número de instituições de ensino superior públicas oscilou em torno de 200 a 245 no período 1980-2009.

Figura 10 – Número de vagas no ensino superior no Brasil



Fonte: Inep, Censo do Ensino Superior, 2009, CM Consultoria.

Segundo Nunes¹⁷³,

Em termos comparativos, o Brasil se apresenta como uma espécie de ponto fora da curva em termos do tamanho relativo de seu ensino superior público. Ao contrário dos 20-30% de estudantes matriculados nas IES públicas brasileiras, a média para os países da OECD é de 80%. Em outras 13 nações participantes das estatísticas da OECD, a média é de 65%. Brasil, Filipinas, Coreia do Sul, Chile e Japão são países desviantes dos números internacionais, com aproximadamente 2/3 de seus estudantes matriculados em instituições de ensino superior privadas. A comparação com os EUA, exemplo da matriz capitalista dos dias de hoje, é cortante: 75% de todos os seus estudantes, cerca de 11 milhões, estão matriculados em instituições públicas; 66% de todos os graduados são egressos das públicas; 75% de todos os títulos de doutor vêm das públicas, bem como 70% de todos os diplomas das áreas técnicas e das engenharias.

Embora o processo de expansão privado vise as classes C e D, ainda não pode ser considerado de massa. Essa designação, no entanto, pode ser aceita diante do processo de expansão do ensino superior privado, pelo menos em relação aos baixos índices de investimento e custeio. Pelo menos é essa a concepção de cumprimento da meta de levar ensino superior à

¹⁷³ NUNES, Edson, Marcia Carvalho e Julia V. Albrecht. “A singularidade brasileira: ensino superior privado e dilemas estratégicos da política pública”. In: *Documento de trabalho* n.º 87, Rio de Janeiro, Observatório Universitário, 2009. Ver também MEC/Inep. *Perfil da Educação Superior*. Brasília: Inep, 2002. OECD, *Education at a Glance* 2003.

massa. Mais escala, mais matrículas, menor custo e menor padrão de exigência. Valem o diploma e a melhoria de renda. Desse ponto de vista, a expansão privada nada tem de elitizada.

O desafio da universalização da oferta do ensino superior é o desafio da avaliação em conduzir um conjunto de políticas educacionais capazes de prover qualidade com os padrões de abrangência apropriados a cada modelo formador.

Alcançar a universalização da educação superior, manter a qualidade do ensino diante das restrições da estrutura social e da matriz profissionalizante que caracteriza a graduação brasileira são os desafios que deverão ser enfrentados no país.

Depois de quase 15 anos de existência, o processo de avaliação que norteia a supervisão e a ação regulatória do MEC não é capaz de gerar o comprometimento das instituições. A tensão é permanente. Os mantenedores reagem, consideram o ambiente super regulado e as regras ainda pouco claras. Afirmam que falta mais diálogo e respeito e que as IES privadas só não têm mais qualidade por falta de incentivos governamentais mais amplos. Reafirmam, no entanto, que crescer com qualidade é, e sempre será, seu binômio genético. Talvez seja necessário chegar à autonomia plena que permita às instituições ampliarem sua ociosidade de vagas sem a interveniência do governo.

De qualquer forma, o discurso dos mantenedores e de seus principais consultores que, em geral, pensam e trabalham como seus contratantes desejam, não consegue sinalizar algo novo e promissor, como um sistema de avaliação capaz de incentivar novos conteúdos e o acompanhamento do êxito de seus egressos.

Trechos das cartas dos dois últimos Congressos do Ensino Superior Privado, apresentadas em anexo 1, apóiam esse esclarecimento:

A primeira constatação é que os congressos de 2008 e 2011 apresentaram as mesmas assinaturas, demonstrando que o ensino superior privado está, no mínimo, unido em relação às suas demandas.

Na versão mais recente, o congresso partiu para uma carta mais universal, destacando valores nacionais. Esse comportamento é típico do setor quando assume um novo governo, mesmo nas condições do atual. Nas declarações, destacam que ao setor não coube e nem cabe nenhuma responsabilidade por qualquer desavença ou insucesso da política de ensino superior.

Segundo eles a evasão, por exemplo, é culpa das diretrizes curriculares do MEC. A ociosidade é culpa da falta de investimento e da liberdade para expansão. O baixo rendimento dos alunos é culpa do ensino médio, como também o é a temível ausência de matrículas.

O sistema vai, assim, reproduzindo-se com poucas mudanças. O setor privado acha que é vitimado e que faz a parte dele melhor do que se poderia esperar. Não critica o governo, mas quer regras justas e ser reconhecido especialmente por ações que limitem a avaliação.

O governo, por sua vez, não altera o SINAES ou a estrutura do processo avaliativo; pelo contrário, reforça-o na mesma direção. Faz com que as novidades sejam restritas às novas ações associativas entre resultados, recontagem e peso dos mesmos indicadores para gerar mais novidades na supervisão. Supervisão nova com a mesma avaliação, no mesmo setor e com os mesmos instrumentos legais.

Esse fato também faz com que o sistema não evolua em seu padrão de qualidade. Analisando o último triênio dos resultados do IGC (2007 a 2009), marco do associativismo de indicadores de avaliação e estrela-síntese do SINAES, o segmento de IES fracas (1 e 2) não fluiu para o campo das IES medianas (3), tampouco estas concorreram com o segmento das fortes (4 e 5).

Essa estagnação choca-se com a versão do MEC que o IGC possibilitaria ou incentivaria IES, especialmente as mais fracas, a mudarem seu padrão de qualidade.

Ficou claro que a aplicação do índice não altera as fracas e é neutro para as boas (4 e 5). Para essas, só as faculdades se beneficiaram dos chamados procedimentos simplificados de supervisão do MEC.

No geral, é possível afirmar que o conjunto institucional submetido ao indicador do MEC não demonstra avanço de qualidade medida pelo indicador. Se o índice tem por objetivo medir a qualidade, então seu objetivo supostamente foi alcançado; mas, se, com ele, o MEC pretendia interferir nessa qualidade, sua eficácia deve merecer profunda reflexão.

Isso quer nos demonstrar que o IGC, embora mensure a qualidade, segundo seus critérios, não se propõe a alterá-la. A consideração dos ciclos avaliativos do SINAES, que recobririam as IES de compromissos temporais com o ato avaliativo, deu margem, pela velha associação, à composição do IGC trienal. Ao estipular um triênio avaliativo, o MEC teve a expectativa de que, ao seu final, algo diferente aconteceria em relação aos objetivos do indicador. Não é o que nos mostram as análises (Schwartzman, 2008).

Portanto, o IGC, nesses termos, é dispensável. Mede, muito mais, o poder de intervenção do MEC na vida das instituições e, muito menos, a qualidade das mesmas IES em seus cursos e programas. Pelo mesmo princípio da associação da qual o IGC resulta, pode-se associar o tratamento desse índice ao conjunto de indicadores ou de instrumentos de avaliação aplicados às instituições, inclusive a avaliação do ENADE.

A constatação é que o MEC não extrai de seus indicadores nenhuma diretriz de ação, que se traduza em recomendações gerais às IES avaliadas e aos seus cursos, limitando-se a aplicar medidas de supervisão estanques, que não causarão efeito difuso e, assim, os indicadores, embora eficazes em sua função diagnóstica, são inócuos na função indutiva ou corretiva. Não é razoável esperar que sanções aplicadas a uma, ou mesmo a um conjunto de dez ou mais IES, causem impacto positivo, ao longo do tempo, em um parque institucional da dimensão do nosso.

Não há, assim, transformação possível. Especialistas e docentes do setor público em geral dizem ter coisa mais importante a fazer como robustecer a pós-graduação e as verbas para a pesquisa institucional, que, aliás, não é alterada em sua organização desde os anos 70!

Assim, vai se dando uma expansão em busca de novos mercados com novas estratégias de captação de alunos e de ocupação desses mercados, sempre a partir da mesma base. Vai se reproduzindo sem se transformar e, dessa forma, sem transformar o “Brasil Potencia” em país mais inovador, mais culto, com profissões cujos conteúdos e compromissos sejam pertinentes ou contemporâneos à economia e à sociedade.

A avaliação, nesse sentido, não foi e nem está sendo capaz de incentivar o setor privado a corrigir sua rota geradora de desempregados.

Não se deve, no entanto, identificar as especificidades da organização do ensino superior brasileiro com bases de baixa qualificação. Não é culpa da organização com ou sem fins lucrativos e muito menos das nuances do mercado de capitais a crônica ausência de qualidade de nossas instituições. O fato mais marcante pode ser, sem sombra de dúvida, identificado na trajetória da estruturação e ou expansão do ensino superior.

Nessa trajetória, está identificada a ausência de compromisso ou de interesse das mantenedoras privadas em equacionar a oferta de ensino superior com vistas à formação estratégica, diferenciada e competitiva em relação às necessidades de emprego e ao próprio mercado brasileiro.

A própria visão da empregabilidade dos egressos do curso é conservadora e pouco elaborada pelas instituições. A maioria delas não faz a menor idéia de requisitos ou de abrangência da área de conhecimento e de suas fronteiras à inserção profissional. Não diferenciam amplitude do aprendizado pluridimensional e interdisciplinar de um ensino conservador apoiado em currículos antigos e massudos, abreviados, sim, pelas pequenas táticas de economia de horas-aula pagas aos docentes. Enfim, conteúdos não passam perto das preocupações das instituições.

Muitas delas, inclusive, consolidam suas ações acadêmicas pelos mínimos estabelecidos nos instrumentos de avaliação do SINAES/MEC, como forma de garantir a “normalidade” de seu funcionamento.

É possível comprovar as afirmações acima por meio da adesão das instituições às diretrizes nacionais de ensino superior. Tais formas foram estabelecidas pelo Edital 4 de 10 de dezembro de 1997, da Secretaria de Educação Superior do MEC, em articulação com o Conselho Nacional de Educação – CNE, que se pronuncia formalmente sobre o tema no Parecer n.º 776 de 3 de dezembro de 1997¹⁷⁴.

As principais características das diretrizes são, e eram, justamente, a possibilidade das IES organizarem seus conteúdos curriculares sem ter que necessariamente aderir a currículos mínimos. A intenção desse processo era, precisamente, incentivar as IES a estruturarem suas estratégias de organização de conteúdos com liberdade e flexibilidade, de forma a permitir especificidades ou tendências curriculares entre as IES.

Na verdade, se considerarmos as análises dos projetos pedagógicos curriculares avaliados nos processo do ciclo do SINAES, constataremos que praticamente não há diferenças entre projetos pedagógicos de cursos pelas IES.

Nesse caso, no da gestão acadêmica e dos conteúdos, a avaliação do SINAES pouco faz pelas instituições e pelo país no sentido de verificar estratégias ou mesmo de inseri-las na forma dos indicadores avaliados. Um dos problemas, como citado na Carta de Salvador do IV Congresso do Ensino Superior Privado, é o da necessidade de facilitar as transferências entre instituições, forma promissora de expansão quando se tem escala de oferta e matrículas.

Nessas circunstâncias, as IES receberam uma ajuda de uma parceira quase sempre indesejada: a corporação profissional.

¹⁷⁴ FRAUCHES, Celso da Costa (org.). *Diretrizes curriculares para os cursos de graduação*. Brasília, ABMES Editora, 2008.

Nos últimos 5 censos do ensino superior, 5 Cursos permanecem na dianteira em relação às matrículas: administração, que, de 2005 a 2009, aumentou em 50% suas matrículas, alcançando 1.102.579 alunos, seguida por direito (651.730), pedagogia (573.204), engenharias (420.578) e enfermagem (235.804). Juntas, essas disciplinas respondem por cerca de 50% do total das matrículas em ensino superior.

No caso delas, há uma forte e organizada corporação profissional atuando. Se somarmos as iniciativas autônomas dessas corporações à visão política atual do MEC, que contribui para a ampliação do papel das corporações no processo de avaliação/supervisão, como podemos observar na Portaria Normativa 40 do Ministro da Educação, podemos admitir a interferência dessas entidades nas IES, especialmente quanto à normalidade curricular. Sim, o perfil dos profissionais filtrados pelas corporações obedece a um viés conservador e nacional, para evitar a concorrência entre associados e igualmente facilitar seu papel de sub-avaliador dos cursos superiores, como permite o MEC (Portaria Normativa n.º 040, de 12 de dezembro de 2007)¹⁷⁵.

Essa articulação entre as entidades profissionais e o MEC assusta e penaliza as IES, principalmente porque uma cuida do processo formador, de aprendizado e produção conhecimento, ao passo que a outra é vinculada ao profissional e aos seus interesses corporativos. Não se vinculam aos setores ou às inovações profissionais, mas sempre na razão do interesse da maioria de seus associados. Mas, em muitos casos, o profissional depende da sua aceitação pelos conselhos profissionais regionais nem que seja como fator de credibilidade ao exercício profissional. Sem contar que muitas das associações profissionais participam ativamente do processo de avaliação/supervisão dos cursos superiores.

A visão da OAB em relação aos cursos é margeada de ações copiadas do MEC e possíveis de se transformarem em avaliação adjunta ao SINAES pela simplicidade e homogeneidade dos currículos nacionais. A OAB, em geral, recusa novos cursos de direito ou é contrária a eles, com força de supervisora, pelo simples fato, contábil, do número “excessivo” de cursos em determinada cidade ou região. Assim, cursos ruins antigos, muito deles inseridos e protegidos dos conselhos da ordem, ficam. Novos, bons ou inovadores, têm uma imensa dificuldade de entrar, patrocinada pela OAB e pela atenção regulatória dispensada a ela pelo

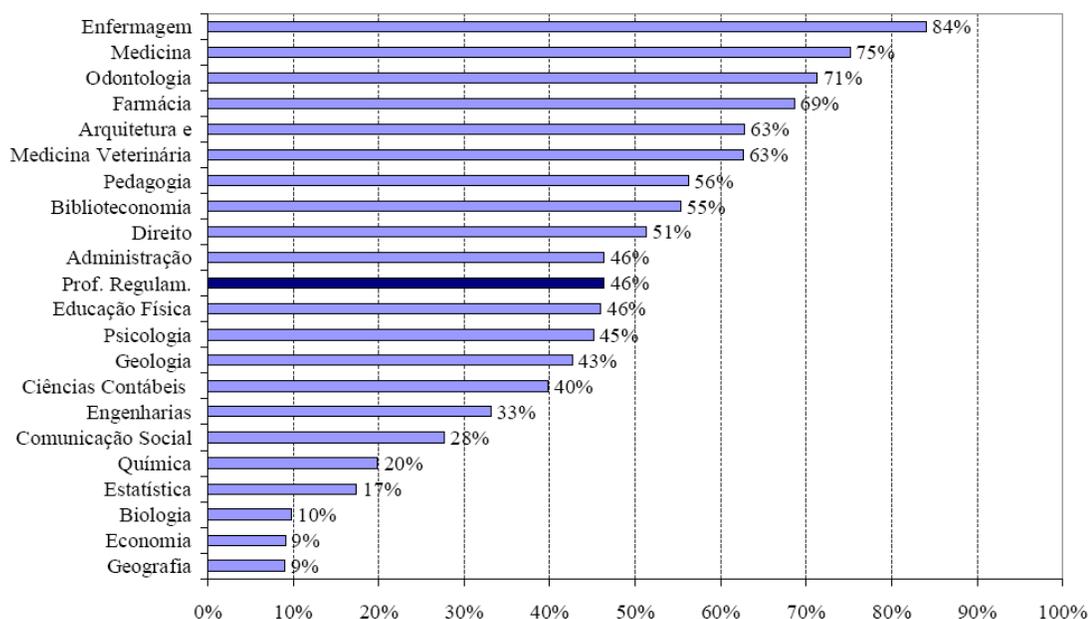
¹⁷⁵ Portaria Normativa n.º 40, de 12 de dezembro de 2007, institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação.

MEC. Essa atenção, pela Portaria n.º 40/07, passa a se estender a todas as entidades de classe cujo diploma é essencial ao exercício profissional. Democracia é isso.

Tabela 28 – Matrículas por cursos e programas de nível superior

Nome do Curso/Programas	Cursos/Programas		Matrículas	
	Total	%	Total	%
Total Brasil	18.644	100%	4.163.733	100,0%
Regulamentadas	12.505	67,1%	3.317.158	79,7%
1 Administrador	1.734	9,3%	620.718	14,9%
2 Advogado	729	3,9%	533.317	12,8%
3 Agrimensor	10	0,1%	1.660	0,0%
4 Arquiteto	180	1,0%	47.675	1,1%
5 Arquivista	9	0,0%	1.599	0,0%
6 Assistente Social	161	0,9%	36.073	0,9%
7 Atuário	13	0,1%	1.771	0,0%
8 Bibliotecário	36	0,2%	6.894	0,2%
9 Biólogo	507	2,7%	91.491	2,2%
10 Biomédico	54	0,3%	6.711	0,2%
11 Contabilista	763	4,1%	162.150	3,9%
12 Economista	266	1,4%	59.020	1,4%
13 Economista Doméstico	9	0,0%	1.308	0,0%
14 Enfermeiro	415	2,2%	120.851	2,9%
15 Engenheiro	971	5,2%	247.748	6,0%
16 Engenheiro Agrônomo	130	0,7%	31.522	0,8%
17 Engenheiro de Segurança *	-	----	-	----
18 Estatístico	26	0,1%	4.628	0,1%
19 Farmacêutico	237	1,3%	61.277	1,5%
20 Fisioterapeuta	339	1,8%	95.749	2,3%
21 Fonoaudiólogo	99	0,5%	13.123	0,3%
22 Geógrafo	425	2,3%	54.187	1,3%

Fonte: Observatório Universitário.

Figura 11 – Percentual de profissionais que atuam na carreira de formação

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000. Tabulações do Observatório Universitário.

A disfunção apresentada acima e comentada nos Documentos dos Congressos do Ensino Superior Privado é, em que pesem fatores econômicos e sociais, agravada pela inconsistência curricular, pela ausência de estratégias de formação e de aprendizado, pela ausência de interação entre as IES e os ambientes econômicos e de serviços e, como sabemos, pela observância dos mínimos nas condições de infraestrutura e corpo docente.

Se compararmos a tabela com dados de hoje, em algumas áreas, a situação só vem se agravando, como é, notadamente, o caso das engenharias, cuja disfunção alcança 75% (Relatório CAPES, Formação de Engenheiros, Proposta de Trabalho, Pró-Engenharia, Comitê Especial, Brasília, mimeo, Capes, 09/07/2010.).

4.9 – O Setor privado e o jogo de interesses na arena decisória

A ação dos principais atores na chamada da arena política decisória deve ter ficado clara ao longo do texto. Além do setor privado, instituidor de instituições de ensino superior, a arena conta, como já vimos, com órgãos representativos de corporações profissionais e associações relacionadas à defesa de interesses, igualmente corporativos, do setor público, como

a ANDES, e outros mais focados no interesse da manutenção de recursos e apoio institucional às IFES (Instituições Federais de Ensino Superior), como a ANDIFES (Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior), além, é claro, dos atores governamentais.

Uma longa e exaustiva análise descritiva do conjunto desses atores pode ser identificada em Sampaio (2000) e Carvalho (2011)¹⁷⁶. Nosso objetivo aqui é continuar descrevendo, em nossas conclusões, o papel destinado ao processo de avaliação, à expansão, à qualificação e ao conjunto de políticas do ensino superior. Nesse sentido, além dos atores governamentais, os representantes do setor privado, suas associações e entidades estão entre os atores mais relevantes.

O setor público, seus representantes, sindicatos de classe ou docentes e especialistas a ele vinculados atuam muito pouco em relação ao processo avaliativo ou mesmo à expansão do ensino. Essa última dimensão do processo educacional é tratada diretamente como ato administrativo do MEC, sem intermediação do SINAES.

Portanto, é relevante destacar o movimento do setor privado em relação ao arco de alianças que organiza com a intenção de se proteger da regulação ou das consequências da supervisão. Essa é a agenda principal, por exemplo, da ação das associações privadas junto ao Congresso Nacional visando à criação da Frente Parlamentar de Defesa do Ensino Superior Brasileiro.

Embora genérica, a Frente se articula, principalmente, em torno dos interesses do ensino superior privado, dentre os quais, o principal diz respeito à regulação.

Essa aliança não é nem estranha, nem recente. Muitos parlamentares são proprietários ou mantêm “vínculos históricos” com mantenedores de IES privadas. Estas, por sua vez, sempre se constituíram em fonte de apoio às campanhas políticas e outras necessidades emergentes dos políticos.

Uma das principais razões em iniciar o processo de regulação da Nova LDB (Lei n.º 9.394, 1996) era a pressão exercida por parlamentares na SESU acerca do andamento de processos ou das soluções dadas para os casos de interesse. Havia também solicitações amplas que contrariavam o texto legal, sob o qual não se sobrepunha nenhuma regulamentação. O caso

¹⁷⁶ SAMPAIO, Helena. Ensino Superior no Brasil, o setor privado. São Paulo: Ed. Hucitec, FAPESP, 2000 e CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. Documento impresso, Campinas, Unicamp, Tese de Doutorado, 2011.

mais ruidoso era da abertura de *campus* universitário fora da unidade da federação (UF) da sede. Ou o da criação direta de novas universidades sem a transformação institucional exigida já na lei.

Não havia regras e nem transparência de procedimentos. Foi, então, indicado o processo, já relatado, de regulamentação da LDB e da inauguração da organização da avaliação como espaço de supervisão.

Como vimos, esse processo, ao mesmo tempo em que ordenou a tramitação, com regras claras e calcadas na avaliação de cursos e instituições de ensino superior, também ampliou e ordenou o padrão de organização e demanda do setor privado, que buscou no Congresso novas formas institucionais de atuação.

Assim, dentre outras formas de atuação mais especializadas, como a sofisticação da agenda das associações de mantenedores privados em Fóruns e Congressos, foi articulada a Frente Parlamentar.

É bom lembrar que essas associações não sofriram de litígios ou divisionismo entre si. Eram coesas. Uma ou outra, no passado, sentiu-se excluída, mas rapidamente superou tal situação. Foi o caso da ANAFI, associação nacional especialmente dedicada às faculdades e instituições isoladas (termo esse que não se usava mais na época, em 2000). As divergências entre a ANAFI e as outras já estabelecidas (ABMES, ANUP, ANACEU e SEMESP) eram de ordem meramente política. Os integrantes da ANAFI, depois ABRAFI, pleiteavam maior espaço com autoridades governamentais que, acreditavam, era destinado aos centros universitários e universidades. Na verdade, a ANAFI foi criada para viabilizar uma ou duas indicações ao CNE e fortalecê-las. Era uma espécie de aparelho do grupo fundador. No mais, muitas das faculdades já eram bastante bem representadas pela ABMES, que não distinguia a forma de organização acadêmica das instituições a ela vinculadas.

Esse problema foi resolvido tão logo se encerrou o processo de nomeação de candidatos ao CNE, em 2001. Ninguém da ANAFI entrou, e ela acabou sendo gerida, mais tarde, por integrantes bem relacionados com o conjunto das associações.

Os parlamentares que compunham a Frente, de amplo espectro partidário, refletiam a visão do setor privado na sociedade brasileira, um setor que devia ser protegido do Estado que executava sua política de ensino superior pela avaliação e protegia a sociedade do setor privado.

Essa ação política tendia a constranger o processo decisório que se pretendia imparcial, ou seja, pretendia-se vinculado à mais objetiva avaliação, independentemente do ente avaliado.

A organização e a adesão dos parlamentares à Frente demonstrou, claramente, a expectativa do setor privado em receber maior mediação da política por parte dos atores governamentais no processo de execução da política pública pelo Estado. Ou seja, havia atores que deviam ser considerados não de forma grupal ou de forma indiscriminada. Havia uma exigência dos atores privados em ser considerados não apenas pela avaliação, mas pelo que podiam representar como entidades políticas que atuavam em solidariedade e parceria com outros atores da arena.

Esse processo, acreditamos, foi causado pelo próprio método de avaliação, que assumiu a função plena da política de ensino superior. A supervisão dependia da avaliação. E, também, a diversidade do ensino superior era distorcida e, às vezes, anulada pela ação plena da avaliação.

Os que mais interagiam ou se relacionavam aos interesses da avaliação, como política de educação superior, eram as entidades privadas. A ANDES e a ANDIFES eram críticas à medida que a avaliação atingia as IFES ou algum interesse corporativo, ou simplesmente para acusar o governo de vínculos com o setor privado.

Em relação à avaliação do setor público, os casos mais dramáticos foram em torno do Provão e do ENADE, quando a recusa em realizar a prova ou sua entrega em branco causou e causa danos específicos à imagem de determinadas IFES. Outra ação mais incisiva foi a realização da Avaliação das Condições de Oferta de Cursos Superiores, que, como vimos, produzia uma série de conceitos que iriam interagir com o resultado do Provão. Nesse caso, muitas IFES ficaram com conceito insuficiente (CI) em infraestrutura, o que levou a uma reação próxima da greve quando de seu anúncio.

4.10 – As políticas de educação superior: sufocadas pela avaliação

As diferenças entre universidades e centros universitários são bom exemplo para o entendimento do “lugar” da avaliação. Estas estão calcadas na capacidade de autonomia para expansão, ou seja, na abertura de vagas e cursos sem prévia avaliação, ressalvados os dispositivos legais. A noção de autonomia, nos casos de centro universitário está integralmente calcada na fuga do processo de avaliação, embora esteja diretamente remetido a ela.

Por outro lado, as universidades sofrem, também, com a regulação da avaliação. Considerando o IGC como um indicador relevante ou principal no processo de supervisão, vimos como ele deriva de diversos indicadores ou resultados de indicadores avaliados. Ao aplicar o IGC em universidades, o processo principal que a caracteriza – a integração entre ensino e pesquisa institucional – praticamente não é considerado. O resultado do IGC depende, sobretudo, como já comentamos, da relação entre número de alunos e os indicadores de corpo docente. Infelizmente, a titulação não é uma característica explícita de pesquisa institucional; portanto, os indicadores de corpo docente, mesmo que elevados, não têm capacidade de descrevê-la.

A mesma avaliação transforma a expansão em um processo de balcão. Ou seja, mantidas as normas educacionais nacionais aos sistemas de ensino, quer dizer, a avaliação, qualquer projeto institucional poderá solicitar sua criação. Dessa forma são empobrecidas as possibilidades de desenvolvimento regional ou temático das instituições de ensino superior, já que indicadores dessa natureza não integram os instrumentos de avaliação. Pela mesma via ficam comprometidos os estímulos estratégicos para que as instituições organizem conteúdos e programas mais dinâmicos de formação.

Por mais relevante que tenha sido esse processo, sua ausência de limites e ou de sofisticação em relação à construção de políticas ficou reprimida pelo mesmo fato, cíclico, da ausência de espaço de mediação política entre os atores da arena educacional.

O movimento do setor privado revelava, ao mesmo tempo, uma limitação de compromissos sociais mais amplos e de uma qualificação limitada, fixada nos mínimos e na criatividade de seu desenvolvimento institucional, monótono em relação à captação de matrículas e à ausência de preocupação com os concluintes.

A avaliação foi organizada para iniciar um processo de aprendizado no conjunto das instituições de ensino superior e de novo pacto entre os atores da arena educacional. Serviria para

incentivar a formulação de programas institucionais estratégicos, diversos e competitivos em relação ao interesse da sociedade.

O que era um incentivo ou um ordenamento focado em qualidade e respeito à formação terminou por se transformar em regra ou norma, com as mesmas consequências cartoriais da supervisão gerida pelo antigo pelo CFE que a avaliação procurava superar. O processo todo acabou sendo traduzido, como vimos nos depoimentos e cartas de congressos do ensino superior privado, em um emaranhado burocrático com regras pouco transparentes.

Essa reação, certamente exacerbada, do setor privado corresponde à sua ausência de compromisso com a sociedade, mas, também, à ausência de estímulos ou incentivos políticos para que esse compromisso possa se estabelecer. A avaliação por si foi incapaz de gerá-lo.

Ao conjunto da sociedade, seja a classe média, a nova classe média ou as elites, restou a forma compulsória de organização do ensino superior pelas instituições que, incentivadas pelo processo de avaliação, se preocupam fundamentalmente com o MEC e não com os seus estudantes ou com a economia e a sociedade que irão, no futuro, recepcioná-los.

O MEC, por sua vez, não se preocupou em transformar esse processo. Antes, acentuou as relações entre avaliação e supervisão, sendo também incapaz, em todo o período pós-LDB (Lei n.º 9.394/96), de eleger o conjunto da sociedade, os espaços estratégicos da economia e as políticas sociais prioritárias como beneficiárias do processo de avaliação. Quem se beneficia dele, no fim das contas, é o próprio setor avaliado.

4.10.1 – A diversidade institucional como exemplo de limitação das políticas

O ambiente regulatório, propiciado pelo processo de regulamentação da LDB por meio de grupo de portarias e decretos indicados, esforçava-se por trazer à tona a novidade da avaliação sistêmica do ensino superior como forma de ordenamento e execução da supervisão.

Essa ação era essencial para que a avaliação, ao contrário do que ocorria no PAIUB, produzisse consequências e, portanto, interação formal e social com o ambiente ou com os diversos atores envolvidos nesse processo, notadamente as instituições privadas de ensino superior, principal foco da supervisão.

O problema não estava na instalação do processo de avaliação e, sim, em sua decorrência. Isso porque a avaliação havia sido introduzida como um elemento da política de

ensino superior que conviveria com outros, como a diversidade do sistema, dos modelos institucionais, suas novas interações e com o estímulo ao espaço formativo, de modo a responder ou induzir espaços econômicos relevantes, apoiar as políticas de inovação e desenvolvimento produtivo, ampliar o padrão de cooperação com programas de ciência e tecnologia, organizar recursos humanos e programas de interesse das políticas sociais governamentais etc.

Na verdade, a primeira inserção normativa foi a da diversidade institucional, com a criação dos centros universitários. Essa discussão apóia nossas conclusões e proposições acerca do processo de avaliação na perspectiva do desenvolvimento do ensino superior brasileiro.

4.10.2 – Universidades, centros universitários e faculdades

A criação dos centros considera, obviamente, o prestígio das universidades. Foi a primeira diversificação institucional realizada à luz da relevância das universidades.

Essas sempre foram sinônimas da expectativa global da oferta de cursos superiores pelas elites intelectuais e, com menor entusiasmo, de especialistas inseridos nos debates do ensino superior. A universidade seria como um salvo conduto ao processo de degradação das condições de ensino, como se guardasse em si um antivírus da desmoralização educacional.

As universidades eram dispostas ou disponíveis a uma organização universal e autônoma. Antes mesmo de se falar em modelos de pesquisa ou de Humboldt, as universidades eram as instituições que se preparavam para a autonomia em relação ao poder central, que tão claramente manteve a centralidade, associadas, inexoravelmente, ao processo de trabalho intelectual que envolve o ensino superior.

Passaram os anos e a universidade se afirmou como forma organizacional especialmente vinculada ao poder público, recebendo uma comunidade docente a ele também vinculada. Suas especificidades são conhecidas e foram exaustivamente consideradas no texto.

Essas especificidades forneceram a ela o ambiente ideal para a realização de pesquisa científica sistemática ou institucional, que acabou, talvez por pressão das próprias agências de fomento e de bolsas, recepcionando o grosso da produção científica e intelectual brasileira.

Essa circunstância, retrospectivamente, transformou a universidade em uma espécie de instituição inata à sofisticada tarefa de formação e produção intelectual. Isso contribuiu para a fantasia vigente indicar que, fora da universidade, há pouca salvação. Ou seja, as faculdades e

instituições “isoladas” (de quem ou de quê?) não seriam intrinsecamente capazes de produzir, gerar ou formar conhecimento com qualidade. Há outras interpretações para a existência de universidades.

Bahram Bekhradnia¹⁷⁷ argumenta que o controle governamental na atribuição de títulos de universidades ocorre principalmente em países em que a demanda por ensino superior é maior do que a oferta de vagas. Nesses países, o controle do título é feito por uma questão de proteção ao consumidor. O Estado regula para garantir um padrão mínimo de qualidade. “A partir dos resultados do Índice Geral de Cursos, a Secretaria de Educação Superior do MEC arquivou 357 pedidos de autorização de novos cursos em instituições de ensino superior que apresentaram resultado igual ou inferior a 3 em uma escala que vai de 1 a 5” (Nunes, E) Em alguns países, como a África do Sul, o controle é exercido estritamente para proteger suas instituições enquanto elas se desenvolvem a ponto de competirem com as universidades de outros países.

O governo investe em determinadas universidades para que elas se tornem universidades de pesquisa internacionalmente reconhecidas. No caso inglês, foco principal do texto de Bekhradnia, argumenta-se que a defesa da dignidade do selo tem a relevância de projetar uma imagem do sistema de educação superior inglês. Bekhradnia chega a argumentar que a reputação internacional das universidades inglesas nasceu da crença nos altos padrões de qualidade exigidos pelo governo britânico.

O zelo, a preservação do título e da noção de universidade, portanto, constituiriam um marco essencial de defesa e da referência dos marcos e padrões de qualidade do sistema de educação superior de cada país, significando, portanto, que altos padrões de avaliação governamentais garantiriam a qualidade referencial da instituição universitária. Por essa razão, seria inescapável o adequado cuidado com a atribuição do selo de universidade às instituições. Cabe sempre perguntar, contudo, se, na prática, os sistemas de avaliação e as regras governamentais sempre garantem essa defesa de cada sistema de educação superior¹⁷⁸.

Nada disso ocorre no Brasil. Pelo simples fato de ser uma das características formais da universidade, a autonomia se tornou objeto de desejo de mantenedores ou instituidores de ensino superior. Ou seja, a autonomia, sancionada pela mágica institucional que envolveria a

¹⁷⁷ BAHRAM, Bekhradnia. Implications of the Government’s proposals for University title: or What is a University? Higher Education Policy Institute, November, 2003, indicado por Nunes, E.

¹⁷⁸ Observatório Universitário, *Documento de Trabalho* n.º 87, Rio de Janeiro, 2009.

universidade, serviria a esses instituidores simplesmente como forma de expansão de seu negócio ou de suas matrículas.

E, assim, universidades foram sendo outorgadas ao setor privado, especialmente pela via “da implantação”, artifício construído pelo CFE para admitir ou justificar a admissão pelo tempo percorrido de implantação assistida de universidades privadas, sem pesquisa, sem pós-graduação, sem carreira docente e, especialmente, sem nenhuma estratégia institucional que a diferenciasse de uma “isolada”. É como se uma má ideia se transformasse em boa em função do tempo estendido de sua implantação.

A Nova LDB, em que pesem as disposições que requalificam o “mantra” da universidade, expresso pela indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, não foi capaz de ser regulamentada de forma a caracterizar o desenvolvimento institucional e suas decorrências como essenciais (LDB, art. 52). Com essa dificuldade normativa criada, os centros universitários foram definidos como compensação necessária à expansão. Ou seja, foram instados a permitir a expansão com autonomia, mas sem profanar o ambiente da indissociabilidade universitária. De fato, tudo foi pensado.

Assim a “proteção da dignidade e exclusividade das universidades”¹⁷⁹ ficava resguardada da histórica e necessária expansão do setor privado.

Uma universidade deveria ser considerada como um espaço com padrão de desenvolvimento institucional com seus limites estabelecidos pela legislação (produção intelectual institucionalizada, mínimos de doutores e de tempo integral na carreira, práticas inter e pluridisciplinares, entre outras exigências). Uma universidade não é um conjunto de indicadores prévios. O que diferencia uma universidade de uma faculdade deveria ser a abrangência das estratégias institucionais e a qualidade de seus docentes e seu desempenho e políticas de desenvolvimento. A titulação afrouxada ou a não exigência de pesquisa ou de pós-graduação não deveriam ser critério para nenhum tipo de instituição.

Esses mínimos universitários não devem ser, ao contrário, máximos indesejáveis de faculdades. A construção dos centros universitários se baseou nisso, ou seja, nos máximos e nos mínimos que, no final das contas, serão supervisionados pela avaliação que poderá conduzir às restrições de funcionamento e até ao descredenciamento da instituição.

¹⁷⁹ BAHRAM, Bekhradnia. *Implications of the Government's proposals for University title: or What is a University?* Higher Education Policy Institute, November, 2003.

O centro tornou-se uma super faculdade e uma sub universidade, já que gozava de autonomia sem pesquisa ou pós-graduação sem as exigências universitárias de carreira docente. E era capaz disso tudo por ter “excelência demonstrada de seus cursos de graduação”.

A avaliação, como veremos, acabou sendo determinante para esse movimento de diversidade institucional, já que o mesmo arcabouço normativo que a havia gerado, com as novas dificuldades típicas do processo (visita de pares e de especialistas, relatórios baseados em indicadores e instrumentos prévios, baixa interferência da burocracia ministerial etc.), acabava por legitimar modelos pela aplicação de seus indicadores. O que se quer dizer é que o processo de avaliação e suas internalidades acabavam por construir modelos a partir dos limites dos próprios indicadores aplicados.

Em seu nascedouro, as políticas educacionais pós-LDB já demonstravam a limitação de seus objetivos, buscando atender a um ator específico da arena de interesses, ou seja, as instituições privadas de ensino superior.

Buscar a diferenciação do sistema, admitindo características institucionais próprias, articuladas com finalidades e políticas de interesse da sociedade é outra coisa. Não se pode admitir que a diferenciação gere o afrouxamento da avaliação ou de seus indicadores e nem facilidades generalizadas aos setores educacionais.

Para Burton Clark¹⁸⁰, “o grande problema das universidades está na falta de definição e diferenciação entre as diversas Instituições”. Segundo o autor, não se pode esperar que as universidades possam dar conta de todos os processos envolvidos no ensino e na pesquisa, devemos buscar a diferenciação do sistema: “(...) We know that no university can possibly cover the waterfront of all demands now made on higher education...”¹⁸¹.

Seria, assim, interessante propor que a diferenciação de funções institucionais não representasse disfunções intelectuais. As faculdades poderiam interagir e organizar intercâmbios com universidades, que deveriam ter metas e programas de produção intelectual, associados, de fato, ao esforço de aprendizagem e à extensão. Isso está longe de ocorrer. A indissociabilidade é, na prática, inexistente nas universidades públicas e privadas, e a pesquisa é burocrática e mínima às necessidades da regulação nas universidades privadas.

¹⁸⁰ CLARK, Burton. “Selected Writings, 1965-2006”. In: *Higher Education*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2008, apud Nunes, E. Do mesmo autor, ver também, por indicação de Edson Nunes, *The Research Foundations of Graduate Education*. Oxford: University of California Press, 1993. e *Places of in inquiry*. Los Angeles: University of California Press, 1995.

¹⁸¹ CLARK, 2008, op.cit., p. 467.

A definição humboldtiana de “universidade de pesquisa” poderia ser traduzida como de “instituição de ensino superior e pesquisa”.

“À vista da importância do título de universidade nas sociedades modernas, observemos o significado predominantemente atribuído a essas instituições”. O termo “universidade de pesquisa” cunhado após a II Guerra Mundial, trouxe novamente à tona os ideais humboldtianos de que pesquisa, estudo e ensino deveriam constituir uma unidade. Professores universitários teriam como principal objetivo a condução de pesquisas e o treinamento de estudantes para o mundo acadêmico.

Humboldt argumentava que ensino e pesquisa deveriam estar conectados para o avanço do conhecimento, e alunos e professores deveriam trabalhar juntos pela pesquisa. Em texto intitulado: “Der Königsberger und der Litauische Schulplan”, de 27 de setembro de 1809, o autor caracteriza o processo de pesquisa: “The University instructor is no longer the teacher, and the student no longer the taught; the latter rather researches, and the professor guides it...To the university is reserved that which one can discover in and through oneself: insight into pure academic knowledge...”¹⁸²

A universidade de pesquisa não pode se transformar em uma “ideologia” institucional. E nem pode eliminar financiamentos, o estímulo à pesquisa e à produção do conhecimento dos estudantes e docentes de faculdades. A abrangência e a política de desenvolvimento institucional delimitam o espaço da universidade, assim com delimitam sua escala de produção do conhecimento, suas formas de cooperação com a indústria e com as políticas sociais, sua presença como espaço de estímulo ao desenvolvimento regional e a necessária autonomia para que possa desenvolver essa abrangência e gerar seus resultados.

Uma universidade não pode ser avaliada senão de forma ampla, institucional e integrada. Seu desempenho e seus resultados devem ser maiores e mais expressivos que a mera expressão de um IGC ou da soma de seus ENADES. Seus cursos podem ser avaliados individualmente, mas a avaliação da instituição não pode ser limitada à associação (complexa) desses resultados.

A diversificação esperada das políticas não poderia ser subordinada as prévias consequências das avaliações. A diversidade não deveria ser colocada como de grande interesse

¹⁸² Clark, William *apud*, Humboldt, 1809, in *Academic Carisma and the Origins of Research University*, 2006, indicado por Edson Nunes.

de um único ator da arena. Isso pode ser reforçado pela simples razão de não existir nem um centro universitário mantido pelo setor público e pela fragilidade dos critérios que o diferenciam como faculdades de excelência.

Esses critérios não servem ao conjunto da sociedade e nem implicam políticas de desenvolvimento institucional que os caracterizem. O instrumento de seu credenciamento equivale ao das faculdades. A diferença está entre os mínimos exigidos.

A questão colocada é, portanto, a de projeto ou de estratégia institucional. Em que medida ela ocorre com a diversidade e em que medida deveria ocorrer?

A definição de centros deveria estar contida em espaços de interesse estratégico que postulassem, também, algum tipo de abrangência em relação às faculdades. A vocação em programas de mestrado profissionalizantes ou a extensão de cursos técnicos em associação aos bacharelados seria uma possibilidade ou exemplo de abrangência institucional. O elenco de limites mínimos à abrangência poderia ser uma forma pela qual as estratégias iriam sendo definidas.

Atualmente, as universidades privadas devem alcançar os mínimos de três mestrados e um doutorado. Como foram organizadas e muitas delas consideram a autonomia para expansão como único fator estratégico, o cumprimento desses limites certamente representa uma nova agenda institucional que criará uma nova amplitude na agenda dessas instituições. Por essa amplitude e por seu desempenho junto à sociedade, deverão tais universidades ser reavaliadas. O que, de fato, tende a ocorrer, no entanto, é que esses índices irão ser artificialmente alcançados. Ou seja, é possível a mobilização de programas de mestrado e doutorado parainstitucionais, ou aqueles que não estão inseridos ou associados as instituições, mas funcionam como anexos do projeto acadêmico institucional, muitas vezes em recintos e com regras estranhas à instituição e a sua comunidade de graduação.

4.10.3 – Os dilemas da agenda: conteúdos e processo formador

A diferenciação ou diversidade do sistema educacional, especialmente quanto ao ensino universitário, colocou, nos países da OCDE, um assunto em pauta, especialmente a partir dos anos 70: o crescimento de alunos nas universidades, a maioria caracterizada pela pesquisa. A expansão da demanda traria uma discussão mais ampla acerca da validade de diversificar o

sistema criando instituições cuja amplitude seria a de oferecer cursos de curta duração, de boa qualidade, para formar técnicos e outros profissionais. Nas palavras de Nunes:

Ulrich Teichler (2007)¹⁸³ mostra que esses debates estruturais levaram muitos países europeus a criar instituições de ensino superior que oferecessem diplomas de curta duração, que diferiam dos bacharelados tradicionais. Entendeu-se que o número crescente de alunos, bem como a emergência da sociedade do conhecimento, demandava das universidades novos métodos e objetivos. A universidade de pesquisa, nos moldes de Humboldt, possivelmente não daria conta de atender a demanda por ensino superior massificado.

A questão subjacente que se abria era também a do papel da pesquisa sobre o ensino. Seria o ensino acompanhado de pesquisa de bom nível necessariamente melhor do que o ensino sem pesquisa? Para determinados autores, nominados por Nunes, “a relação positiva entre pesquisa e ensino ainda não pôde ser comprovada”.

Conforme categorização de Martin Trow, os sistemas educacionais são considerados de elite se a taxa de escolarização líquida for inferior a 15%. Sistemas massificados são aqueles que variam entre 15% e 33% (um terço). Acima disso, são classificados como sistemas universais. A taxa de escolarização líquida expressa a razão do total de estudantes com idades correspondentes ao nível de educação onde se inserem sobre o total da população na mesma faixa etária. No caso da educação superior, podem ser utilizadas as faixas que variam da idade mínima de 18 até o máximo de 25 anos. (Martin Trow, 1975)¹⁸⁴.

De fato, as questões subjacentes conduzem a questões acerca da excelência do docente-pesquisador *versus* docente professor. Realmente, a discussão não é essa. A presença de pesquisa favorece a produção intelectual do aluno. Favorece, também, a flexibilidade do ensino e dinamiza as formas de aprendizado fora de sala de aula. Além disso, a pesquisa estimula a construção de agendas institucionais para o uso da dimensão intelectual voltada à sociedade em geral e aos setores econômicos em particular.

A dimensão da pesquisa é também determinante de uma concepção mais ampla de conteúdos e currículos, capazes de propiciar inovações constantes ao processo de aprendizado.

¹⁸³ Ulrich Teichler é professor no Centro Internacional de Pesquisa em Educação Superior e do departamento de Ciências Sociais da Universidade de Kassel, Alemanha.

¹⁸⁴ Conforme categorização de Martin Trow, os sistemas educacionais são considerados de elite se a taxa de escolarização líquida for inferior a 15%. Sistemas massificados são aqueles que variam entre 15% e 33%. Sobre a categorização, ver Martin Trow, “Problems in the transition from elite to mass higher education”, trabalho apresentado na Conferência sobre Educação Superior de Massa, realizada pela OECD, em 1975.

Essa dimensão é particularmente estratégica ao Brasil, onde, ao que parece, o debate internacional acerca da universidade é, atualmente, de reduzido interesse.

Mas, vimos que em nosso caso o problema é outro. A unidade de organização universitária, em geral nas instituições privadas, como em faculdades e centros universitários é o curso. É em torno dele que se organizam as razões do processo institucional. E, nas instituições brasileiras, privadas e mesmo públicas, em torno dele, pouca ou nenhuma pesquisa acontece.

No exterior, porém, o que acontece? Essa questão pode ou não ser relevante, depende da organização e da qualidade dispensadas ao curso.

Altbach¹⁸⁵ entende que pesquisa e ensino são complementares, que um beneficiaria o outro. Entende também, que as qualidades para que um professor seja excelente são as mesmas características necessárias para a condução de pesquisa, dentre as quais destacam-se senso de responsabilidade, comprometimento, perseverança, dedicação.

Atualmente, o que muitos autores vêm buscando entender é o verdadeiro nexo entre pesquisa e ensino. Nunes (2009) se questiona se o que transforma uma pessoa em um excelente professor é o mesmo que a transforma em um bom pesquisador.

O debate internacional acerca da universidade de pesquisa e do ensino a ela associado difere das questões nacionais. Aqui, como vimos, a diversidade institucional não foi, de fato, uma divisão social do processo de ensino. Cursos, em si, pouco divergem em relação à estrutura de conteúdos entre as universidades públicas e faculdades privadas. A divergência está na qualidade das condições de oferta, no empenho, qualidade e disponibilidade do docente, na infraestrutura, incluindo as bibliotecas e laboratórios na produção de conhecimento e, principalmente, nas estratégias de desenvolvimento institucional. Essas devem considerar, sobretudo, a gestão do conhecimento, a auto-avaliação e a agenda de produção intelectual.

A política de conteúdos, essencial ao processo de organização da aprendizagem no Brasil, também está mais vinculada às burocracias e exigências de corporações de ofício do que das fronteiras do conhecimento ou dos dinâmicos e competitivos ambientes econômicos. Nas palavras de Nunes¹⁸⁶:

¹⁸⁵ ALTBACH, Philip G. e Patti McGill Peterson. Higher Education in the new century: Global challenges and innovative ideas, 2008, indicado por Nunes, E.

¹⁸⁶ NUNES, Edson, Marcia Carvalho e Julia V. Albrecht. “A singularidade brasileira: ensino superior privado e dilemas estratégicos da política pública”. In: *Documento de trabalho* n.º 87, Rio de Janeiro, Observatório Universitário, 2009.

Mas, como, no Brasil, profissão é assunto de Estado, está vinculada à lei corporativa, acaba-se exigindo da educação superior o título de bacharel nesta ou naquela profissão, ou seja, nesta ou naquela fundamentação das corporações. Ressalte-se, por exemplo, as imposições que as corporações fazem para o exercício profissional.

4.10.4 – Avaliação e os interesses estratégicos em inovação

O formato adquirido ao longo dos últimos 10 anos e a aplicação da avaliação, além de torná-la um instrumento ineficiente para a qualificação e criação de oportunidades ao setor privado e ser irrelevante para o setor público, favoreceu a desmobilização do setor de educação superior em relação às demandas estratégicas da nação. Diversos exemplos poderiam ser analisados, desde a segurança pública até a vigilância sanitária (aliás, duas áreas nas quais a ausência de inteligência e de formação é notória). De fato, como vimos, além do Ministério da Fazenda e do Planejamento, não há atores na arena decisória relacionados a outros ministérios ou áreas setoriais de interesse ao desenvolvimento econômico ou social.

Esse aspecto pode estar relacionado à estreita concepção e execução de outras políticas, para as quais nem um tipo de avaliação ocorre ou, se ocorre, não é divulgada ou apresentada. Porém, certamente está direcionado pela ausência de políticas de ensino superior capazes de garantir espaço formador que estimule a formação de recursos humanos associados aos requisitos de setores e áreas prioritárias (isso não ocorre nem para as não prioritárias...) e a amplitude de organização de pesquisa institucional com agendas associadas aos temas e áreas do desenvolvimento.

A produção intelectual e a formação de recursos humanos estratégicos ou competitivos, no que dependam das políticas de educação superior, serão provocadas pelo processo de expansão de balcão, calcada nos mínimos resultados da avaliação pelo setor privado e ausente de qualquer meta ou foco no que diz respeito à sua presença junto ao setor público.

Nesse caso, a autonomia levada aos últimos termos vem garantindo volume e desempenho individual e voluntário, se considerarmos cada uma das universidades públicas, ao desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação no país.

Os avanços recentes da ciência brasileira e da formação de recursos humanos são inquestionáveis. O Brasil apresentou crescimento de 20% ao ano, nos últimos anos, nas matrículas de ensino superior, alcançando, em 2009, um total de 5.974.000 matrículas, como foi exaustivamente demonstrado.

Note-se que o setor privado já responde por mais de 1/3 das matrículas do país. Sabe-se, no entanto, que o mesmo setor é o que menos contribui para a inovação, seja do ponto de vista da formação, seja da organização da pesquisa. Como foi visto, poucos são os programas de interação universidade – empresa sob a responsabilidade de universidades privadas ou não públicas considerando, é claro, as confessionais. Pode-se citar 4 ou 5 experiências relevantes, no máximo.

Assim, é de se esperar que ao governo caibam ações que estimulem e envolvam as instituições de ensino superior privadas em relação aos seus resultados. Tanto a formação de recursos humanos qualificados destinados às áreas estratégicas e prioritárias ao desenvolvimento, quanto a organização de pesquisa e produção de conhecimento, capazes de agregar significado econômico, são dimensões que não podem ser representadas exclusivamente pela parcela pública do ensino superior.

A parcela de atenção do poder público ao setor privado não pode ser reduzida à fiscalização de seus meios de formação ou às ações censitárias. Com efeito, no Brasil, a universalidade do acesso ao ensino superior é ainda um grande problema. Temos, hoje, menos de 15% da população de 18 a 24 anos matriculada em cursos superiores. Perdemos do Paraguai (17%) e da Argentina (48%), passamos longe de Portugal (50%) e não conseguimos divisar a Coreia (78%).

Tabela 29 – Percentual da população de 18 a 24 anos matriculada em IES (Nunes)

Nível/Modalidade de Ensino	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ensino Superior (18 a 24 anos)															
Brasil	4,6	4,8	5,8	5,8	6,2	6,8	7,4	8,8	9,8	10,5	10,4	11,1	12,4	12,9	13,6
Norte	3,0	2,3	3,3	3,3	3,3	3,5	3,8	5,2	6,7	6,0	5,6	7,0	7,7	9,0	9,9
Nordeste	2,4	2,5	2,9	3,1	3,0	3,2	3,7	5,0	5,1	5,7	5,8	6,0	7,0	7,5	8,2
Sudeste	6,1	6,3	7,7	7,3	8,1	8,8	9,4	10,7	11,9	12,6	12,9	13,6	15,4	16,3	16,4
Sul	4,9	6,0	7,5	7,7	8,1	9,6	10,4	12,5	13,7	15,8	15,2	16,1	17,0	16,6	18,6
Centro-Oeste	4,3	4,8	5,1	6,5	6,3	6,8	7,7	9,7	11,9	12,3	12,1	13,8	14,8	15,5	16,2
Localização															
Urbano Metropolitano	7,3	7,9	9,3	9,1	9,6	10,4	10,7	12,1	13,4	14,2	14,2	15,0	16,7	17,5	18,0
Urbano Não Metropolitano	4,5	4,6	5,6	5,7	6,1	6,7	7,6	8,9	9,9	10,8	10,9	11,6	12,9	13,3	14,1
Rural	0,5	0,8	1,1	1,1	0,8	0,9	1,5	1,4	1,6	1,5	1,6	2,1	2,4	3,1	3,4
Sexo															
Masculino	4,2	4,1	5,0	5,0	5,7	5,9	6,3	7,7	8,3	9,1	9,0	9,6	10,5	11,1	11,7
Feminino	4,9	5,5	6,6	6,6	6,8	7,8	8,5	9,9	11,2	11,9	11,7	12,6	14,2	14,8	15,6
Raça ou Cor															
Branca	7,3	7,8	9,3	9,4	10,1	11,1	11,9	14,1	15,5	16,6	16,0	17,2	19,1	19,8	20,5
Negra	1,5	1,5	2,0	1,8	2,0	2,1	2,5	3,2	3,8	4,4	4,9	5,5	6,3	6,9	7,7

Fonte: Microdados da Pnad (IBGE).

Dessa forma, a exemplo da Coreia do Sul nos anos 80, temos que estimular nosso aparelho formador para dar vazão à formação de recursos humanos necessários ao processo de inovação e às suas externalidades. Afinal, não podemos deixar de tentar reordenar a avaliação por esse lado.

É necessário que a avaliação que supervisiona o sistema, periodicamente, faça-o de forma a estimular, seja por novos indicadores, seja por ampliação das consequências dos atuais, as instituições de ensino superior e pesquisa a desenvolver programas institucionais relevantes às necessidades do país.

Também é preciso instituir agendas que organizem de forma cognata a amplitude, as áreas e os setores prioritários de sua ação. A setorização das agendas do ensino superior faria bem a elas em relação à sua própria competitividade, além de ampliar o relacionamento com órgãos governamentais e atrair fontes de financiamento e recursos extra-matrículas. Nesse caso, as frentes parlamentares poderiam, de fato, ser um grande e decisivo apoio.

Cabe apontar, assim, que a avaliação que garante o funcionamento das instituições privadas deveria ir um pouco além dos padrões de qualidade. Basta, para tanto, verificar a forte expansão em programas de pesquisa e pós-graduação *stricto sensu* em mestrados e principalmente doutorados.

Nos últimos cinco anos, as matrículas nos programas de mestrado cresceram 110% e, nos de doutorado, 140%. Nesse caso, o crescimento manteve a porcentagem dos 9% de programas privados em relação aos públicos.

Tabela 30 – Matrículas em programas de doutorado

Tipo de Curso/ Região	1996		2007		Variação (2007/1996)
	Matrícula	%	Matrícula	%	
Doutorado					
Brasil	20.924	100,0	49.668	100,0	137%
Pública	18.947	90,6	44.992	90,6	137%
Privada	1.977	9,4	4.676	9,4	137%
Regiões					
Norte	84	0,4	768	1,5	814%
Nordeste	414	2,0	5.577	11,2	1247%
Sudeste	18253	87,2	33.454	67,4	83%
Sul	1867	8,9	7.850	15,8	320%
Centro-Oeste	306	1,5	2.019	4,1	560%

Fonte: Capes/MEC.

Tabela 31 – Matrículas em programas de mestrado

Tipo de Curso/ Região	1996		2007		Variação (2007/1996)
	Matrícula	%	Matrícula	%	
Mestrado					
Brasil	41.928	100,0	91.996	100,0	119%
Pública	36.597	87,3	70.483	76,6	93%
Privada	5.331	12,7	21.513	23,4	304%
Regiões					
Norte	599	1,4	3.417	3,7	470%
Nordeste	4094	9,8	13.728	14,9	235%
Sudeste	28978	69,1	51.410	55,9	77%
Sul	6616	15,8	17.328	18,8	162%
Centro-Oeste	1641	3,9	6.113	6,6	273%

Fonte: Capes/MEC.

Seria reconfortante aos interesses nacionais se a avaliação do ensino superior estimulasse as instituições a rever seus conteúdos curriculares, a gestão do conhecimento, as estratégias formadoras, os perfis e as atividades docentes na produção do conhecimento, a aproximação e a relação das instituições de ensino com outros setores econômicos, o desempenho profissional de seus egressos, entre outras ações estratégicas. Poderia gerar, enfim, uma atitude regulatória que elevasse as instituições de ensino à perspectiva de sua inserção econômica e social mais ampla. Faria bem, especialmente nesses tempos, quando a expansão parece ser justificada apenas pela relação econômica entre o aluno e a instituição.

O país que desenvolve políticas de incentivo à indústria e à produção, que avança para programas de inovação tecnológica, não pode prescindir de espaços tão volumosos e potencialmente capazes de produzir conhecimento e recursos humanos qualificados. Como vimos, as instituições privadas de ensino superior têm três milhões e oitocentas mil matrículas. Trata-se, portanto, de espaço a ser considerado como objeto de políticas mais amplas e agressivas em relação ao seu potencial de transformação.

No entanto, as políticas educacionais governamentais insistem em obedecer aos limites formais da vivência dos atores tradicionais, passando, de fato, a explorar todo o potencial conservador dessa dinâmica.

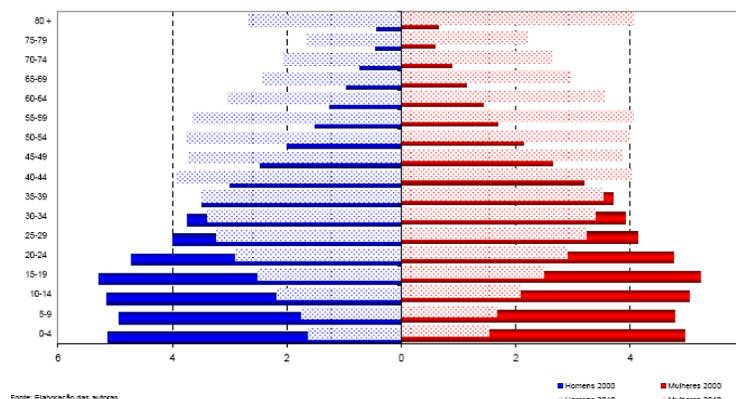
Incentivadas à organização de currículos com conteúdos que tornem seus egressos competitivos e visados economicamente, incentivadas ao desenvolvimento de pesquisa e extensão para consumo econômico e social, as instituições de ensino superior poderiam ampliar suas próprias competências em conjunto com a de seus egressos.

Assim, constituídas como agentes econômicos e sociais mais amplos, o foco de seu sucesso sairia da exclusiva necessidade de captação crescente de alunos e passaria a incorporar como ingrediente de sustentabilidade o interesse da sociedade por seus alunos e docentes e por sua produção de conhecimento e serviços.

A expansão do ensino superior no país deve levar em consideração práticas institucionais capazes de garantir a qualidade – e atualidade – dos conteúdos de seus currículos, das boas interações entre ensino, pesquisa e extensão que reflitam, no processo de aprendizado de seus alunos e da produção de seus docentes, a ocupação de espaços sociais e econômicos estratégicos da sociedade.

Essa é uma questão colocada pelo cenário demográfico brasileiro como estratégica. É necessário estabelecer políticas de qualificação que observem o processo de envelhecimento da sociedade brasileira.

Figura 12 – Faixa etária no Brasil



O atual sistema já indica a tendência de crescimento dos anos de estudo da população que deve ser ampliado e, portanto, deve expressar a necessidade de geração de postos de trabalho crescentes cada vez mais intensos em conhecimento.

Nos últimos 10 anos, o Brasil viveu grandes feitos protagonizados especialmente pelas universidades públicas. Alcançou, em 2008, a 13ª colocação no *ranking* mundial da produção científica, o que representa mais de 2% da produção mundial. Há 30 anos, nem aparecíamos nesse *ranking*. Há 10 anos, a produção científica da França era 22 vezes a do Brasil; hoje, essa diferença caiu para 2,5 vezes. Com efeito, o Brasil passou, também em 2008, a ser o

11º colocado mundial em registros de patentes. O conhecimento produzido aqui é indicador da crescente relevância econômica brasileira em termos de inovação e competitividade.

O quadro abaixo resume bem a situação do Brasil no cenário mundial da pesquisa e do desenvolvimento e foi produzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia.

Figura 13 – Situação do Brasil no cenário mundial



Fonte: CURI, Luiz Roberto Liza, Relatório ABDI, 2010.

O que se percebe é um número crescente de iniciativas de inovação, calcadas na interação entre universidades, empresas e centros de pesquisa. A estrutura de oferta existente no Brasil, entretanto, comportaria um volume muito maior dessas interações, que, por sua vez produziriam um aumento expressivo da inovação no país.

O acúmulo das discussões e debates realizados coloca, portanto, a seguinte questão como fundamental para a definição das políticas industrial, educacional e de ciência e tecnologia do Brasil, nos próximos anos: por que existe uma demanda tão pequena por parte do setor produtivo pelo sistema de ciência e tecnologia, se comparada com a capacidade de oferta de pesquisa instalada no país, mesmo considerando essa oferta longe da ideal? O isolamento das políticas de ensino superior apóiam essa situação?

As interações universidade-empresa que geram inovação são, na maioria, fruto do trabalho voluntário e não estimulado institucionalmente de pesquisadores e grupos experientes que conhecem o portfólio de programas e políticas governamentais e buscam ativamente

parceiros no setor produtivo. Falta, entretanto, desenvolver mecanismos de indução sistêmica dessa mesma interação para levar a demanda dos setores econômicos a patamares condizentes com a estrutura atual de oferta do sistema.

O processo de avaliação e regulação do ensino e da pesquisa são instrumentos privilegiados de estímulo à maior interação e articulação entre formação, pesquisa e agentes econômicos inovadores.

Atualmente, o Sistema de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) é uma atividade atribuída aos órgãos do Ministério da Educação (MEC). As diversas modalidades de avaliação são desenvolvidas, quase que completamente, a serviço do processo de supervisão de instituições e cursos. Assim, os resultados desse processo, assim como as notas e conceitos que as IES acumulam, redundam em perdas ou ganhos em relação à autonomia ou aos limites de expansão (autorização e reconhecimento) de cursos e programas. Nesses casos, a avaliação/supervisão pode resultar em suspensão temporária, encerramento definitivo ou ampliação dos limites institucionais em relação ao credenciamento e a autorização e reconhecimento de cursos e programas.

O problema é toda essa avaliação ser organizada a partir de indicadores que pouco interferem na indução de estratégias diferenciadas em termos de aprendizagem e formação da agenda de pesquisa. Claro está que o estímulo à flexibilidade dos currículos e à multidisciplinaridade é fundamental para a difusão de um processo de interação mais robusto e sistêmico entre a academia e o setor produtivo. São importantes ainda canais de recepção das demandas dos que empregam com relação ao perfil dos egressos e o estabelecimento de um diálogo permanente entre o mercado de trabalho e o aparelho formador.

A avaliação regulatória do ensino superior poderia ser um instrumento de estímulo para que as instituições revejam conteúdos curriculares, além da gestão do conhecimento, suas estratégias formadoras, os perfis e as atividades docentes na produção do conhecimento, a aproximação e a relação das instituições com outros setores econômicos, o desempenho profissional de seus egressos, entre outras ações estratégicas. É urgente a necessidade de uma política educacional que torne o conjunto de instrumentos regulatórios disponíveis em incentivo às instituições a se engajarem mais em suas interações com o setor produtivo.

Incentivadas pelas políticas do MEC, as instituições de ensino superior poderiam ampliar suas próprias competências em conjunto com o aprendizado de seus egressos e da

produção intelectual de seus docentes. A organização de currículos com conteúdos de qualidade e atualidade capazes de tornar seus egressos competitivos e visados economicamente, relacionando a formação ao desenvolvimento de pesquisa e extensão para consumo econômico e social, poderia ser objeto de avaliação regulatória do Ministério da Educação. A arena decisória tenderia a ampliar seus atores e a dinamizar a relação entre os atuais.

No caso da pesquisa, as políticas educacionais também dão lugar a práticas de avaliação da qualidade fechadas em relação aos programas de pós-graduação *stricto sensu* existentes. Importa notar que as avaliações do MEC acabam condicionando espaços remuneratórios aos mesmos docentes que buscam apoio, como pesquisadores, em programas de ciência e tecnologia do sistema MCT. Afinal, a carreira institucional é a mesma, e isso representa uma oportunidade ímpar de ampliar resultados da política educacional e de ciência e tecnologia, a partir de uma maior articulação entre elas. Uma forma importante de articulação seria a maior aproximação e diálogo entre as práticas de avaliação da graduação e da pós-graduação com o sistema de ciência e tecnologia.

É essencial que as ações de avaliação da pesquisa, que direcionam o processo de desenvolvimento da carreira docente, possam estimular atividades voltadas para o interesse econômico da inovação. Para tanto, é necessário admitir certa flexibilidade em alguns indicadores, como os de produtividade do pesquisador docente.

Focada em critérios absolutamente científicos, a produtividade medida por publicações não pode representar limites a pesquisadores que queiram, também, ser bem avaliados por seus resultados em inovação. Tão pouco podem os indicadores das dimensões docentes dos instrumentos de avaliação desconsiderarem a necessária realidade de trabalho de um pesquisador. É fato que, muitas vezes, a produção científica avaliada não condiz, e até concorre, com a pesquisa associada ao processo de inovação. É fato também que a dedicação ao ensino e ao aprendizado de muitos docentes, especialmente de universidades públicas, é minimizado por eles próprios.

Como o processo de avaliação da produção do pesquisador pouco recorre, ou quase nada integra, aos indicadores econômicos advindos da natureza e resultado das pesquisas, é natural que a organização da pesquisa não se volte, como política institucional, à diversidade de agendas e interações com empresas e setores econômicos.

Com efeito, muitos dos casos de interação universidade-empresa verificados estavam relacionados ao interesse da empresa a uma determinada pesquisa científica ou integravam grupos já maduros o suficiente para gerar expectativas econômicas a partir dos trabalhos desenvolvidos.

A articulação e o diálogo que deveriam estar na gênese das ações governamentais ocorrem, na prática, no interior dos grupos de pesquisa que buscam a melhor estratégia de financiamento e apoio, a partir de seu conhecimento das políticas existentes e de seus contatos individuais dentro das IES, no próprio governo e no setor produtivo.

O mesmo processo ocorre com relação ao desenvolvimento de modelos mais flexíveis de formação. Embora existam incentivos governamentais esparsos para motivar a inter e a multidisciplinaridade e práticas pedagógicas mais modernas, são as iniciativas de grupos específicos que têm logrado mudar a cara de alguns processos formadores. Um exemplo é a Sociedade Brasileira de Química (SBQ), que desencadeou uma mobilização nacional acerca da formação e dos perfis dos egressos diante das necessidades da sociedade e da economia brasileira, com resultados concretos nas salas de aula. Outras sociedades e grupos bem conceituados de pesquisa têm tido iniciativas semelhantes.

Outra articulação que ocorre por si é a de indústrias e associações setoriais e tecnológicas que buscam novos modelos e novos currículos de formação e agendas de pesquisa. Elas procuram diretamente as instituições por meio de seus pesquisadores ou suas coordenações de cursos para, em conjunto, realizarem novos programas e currículos.

Capítulo 5 – Conclusões

A tese aqui proposta considera a avaliação do ensino superior, desenvolvida como forma de supervisão para expansão e manutenção do sistema federal de ensino superior, a partir da regulamentação da LDB (Lei n.º 9.394/96), como conservadora e no sentido de propiciar a ampliação do espaço de oferta do setor privado sem qualificá-lo como setor estratégico para o país. Os benefícios em geral foram e são obviamente necessários, mas a ação não alcançou as decorrências necessárias, de forma difusa à sociedade e à economia, para a suficiência como política indutora de formação superior no país.

Considera, assim, a limitação dessa atividade como fator de proposição de políticas de educação superior ao conjunto do sistema federal (público e privado) que permitisse estimular setores dinâmicos da economia, aperfeiçoar as políticas sociais e fornecer recursos humanos de qualidade, competitivos e adequados aos requisitos das novas áreas de exercício profissional.

Essa proposição mais geral foi descrita aqui de forma que se destacasse a trajetória do ensino superior e o surgimento do processo de avaliação, especialmente como instrumento de políticas e da abrangência social dessa atividade.

Na primeira fase de regulamentação da LDB (1997-2000), a avaliação mantinha ainda sua função de divulgação e estímulo à sociedade no exercício do controle social sobre as instituições. Incentivava as instituições avaliadas a ampliar seu compromisso com a sociedade e fazia as devidas recomendações de melhoria da qualidade a fim de atingir os padrões mínimos estipulados pelos dirigentes mais diretamente relacionados às políticas de ensino superior. Ensaiaava a organização de mudanças de rumo no processo de avaliação de forma a permitir que novas ações pudessem ampliar o escopo da política, mas isso não aconteceu.

O processo de avaliação, no final governo FHC, mudou de rumo, ampliando seu espaço político e se constituindo como uma rotina própria, separada do ponto de vista da direção e coordenação da supervisão, mas exercendo normativamente sobre ela o mesmo crescente papel em relação, especialmente, à expansão.

Ameaças de fechamento de cursos e instituições, acusações públicas acerca de descumprimentos básicos de padrões de qualidade, *rankings* de desempenho nas avaliações, desmoralização em rede de TVs de vendas de diplomas, cursos fantasmas e de funcionamento ilegal, entre outros, foram os problemas relacionados ao processo de avaliação.

A imprensa divulgava os escândalos; a população, agradecida, encantava-se. As instituições, submissas e raivosas, tremiam. Por outro lado, cientistas e pesquisadores de universidades públicas desprezavam tais ações ou eram indiferentes a elas; os empresários não prestavam muita atenção nelas, era como se não fosse assunto deles. E a expansão seguia seu desordenado ritmo de sempre.

Em seguida, vieram as alianças. Mantenedores e dirigentes do setor privado buscavam o Ministério, reclamavam de abusos das comissões de especialistas, exigiam respeito e dignidade e eram recebidos pelo Ministro.

Nesse ambiente, a avaliação prosperava como um instrumento de divulgação das ações do MEC e do Governo. Não havia possibilidade – política ou material – de decorrências ou conseqüências mais amplas ao conjunto do sistema, e ficava cada vez mais distante a preocupação das IES com o processo formador de recursos humanos e de produção intelectual dos setores e áreas da atividade econômica e das políticas sociais.

A transição ao governo Lula manteve as perspectivas do governo anterior e aprofundou ainda mais a avaliação no processo de supervisão sancionadora da expansão e divulgadora de *rankings* e ameaças. Nesse caso, mais instituições foram de fato e justamente penalizadas. A impressão, porém, pela extensão do sistema e dos penalizados, é a de um efeito demonstração, que não é ruim, mas é insuficiente.

Hoje, a avaliação deixou de ser um instrumento que incentiva a qualidade de cursos e programas da educação superior ou de utilidade das demandas econômicas e sociais estratégicas. Não se qualifica e nem se planeja com o atual sistema de avaliação. Sua finalidade continua sendo reforçada como um instrumento de expansão às mantenedoras ou instituidores que obtêm, dos mínimos indicadores alcançados, a sanção e a legitimidade de oferta de cursos e programas sem necessariamente se ater as estratégias ou prioridades relativas a requisitos ou necessidades de recursos humanos para a sociedade brasileira.

O outro uso, ou declaração de uso, da avaliação, mais proeminente pós-governo FHC, tem sido o da defesa da sociedade. Esse discurso, como vimos, é comprometido, de um lado, pela eficácia da avaliação que, se não serve para incentivar, planejar, melhorar, tampouco serviria para punir. De outro lado, os números da punição não expressam o que poderíamos chamar de incentivo ao compromisso com a sociedade ou não representam riscos demasiados aqueles que admitem como última prioridade a qualidade ou esforço de qualidade na formação.

Em 2004, foi anunciado o fechamento de dez instituições de ensino superior. De fato, seis delas não haviam sido credenciadas pelo Ministério da Educação, portanto, sequer existiam legalmente. Assim, a suspensão de seu funcionamento se deu em decorrência da norma legal mais geral, ou seja da inexistência de ato legal para sua constituição. Em suma, de dez instituições, apenas três foram fechadas por insuficiência de condições de oferta educacional ou funcionamento. Segundo matéria da Assessoria de Comunicação Social do MEC, de 9 de maio de 2006,

Dez instituições já foram descredenciadas no atual governo. São estabelecimentos não autorizados a funcionar, que abrem as portas clandestinamente ou que têm registro no MEC, mas não apresentam infraestrutura mínima para oferecer formação aos alunos. O processo de descredenciamento da Caiçara foi feito, apesar de a faculdade ter apresentado recurso. “Na Caiçara, havia cursos sem reconhecimento do Ministério e péssimas condições de estudo para os alunos”, observou Ana Paula Hummel.

Em dezembro de 2004, o Ministério fechou seis faculdades: o Instituto de Ensino e Pesquisa Unifeli e a Leonel Aguiar, em São Paulo; a Rui Barbosa e a de Educação do Piauí, em Teresina; a Marques Guimarães, em São José do Vale do Rio Preto, no Rio de Janeiro, e a de Ciências do Ceará, em Fortaleza. Nenhuma delas era credenciada pelo MEC, nem constava do cadastro geral de instituições de ensino superior do ministério.

Em 2005, foram fechadas as faculdades Garcia Silveira, de Sobradinho, Distrito Federal; a Piratininga, a Estefanini e a Leonardo da Vinci, de São Paulo. A Faculdade Leonardo da Vinci deixou alunos com pendências. Equipes do MEC que lá estiveram não encontraram o proprietário da instituição, nem o acervo.

O fato é que o número de instituições de ensino superior só cresceu e continua crescendo. Em 2004, eram registradas 2.013, contra 2.314 em 2009. Esses números dizem tão pouco quanto o esforço para fechar uma dezena. A não ser, é claro, que fiquemos nas explicações fiscais, para fiscais e até criminais de cada fechamento.

O cancelamento, após longo processo de 10.912 vagas de direito, num universo de oferta de 136 cursos, não chega a colocar as instituições em risco. Muitas dessas vagas eram ociosas, ofertadas e não preenchidas, abertas por exercício de autonomia por centros universitários e universidades privadas (75%). Existem instituições que têm mais de 3.000 matrículas em cursos de direito, como é o caso, somente em Brasília, de três Centros Universitários. A maioria dessas vagas foi retirada de grandes instituições, num universo de 651.730 matrículas de direito. Segundo o último censo da educação superior, esses números não surpreendem.

Segundo a Assessoria de Comunicação Social do MEC:

A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) do Ministério da Educação determinou a 136 cursos de direito a redução de 10.912 vagas de ingresso de estudantes. Esses cursos apresentaram resultado insatisfatório no conceito preliminar de curso (CPC) de 2009... Também foram publicadas (...) no *Diário Oficial* da União, seção 1, páginas 47 a 49, portarias de autorização de 32 novos cursos de direito... De acordo com o secretário de regulação e supervisão da educação superior, Luís Fernando Massoneto, o MEC, com as medidas, busca garantir a qualidade do ensino. “Ao reduzir a oferta de cursos considerados insuficientes e permitir a abertura de vagas em cursos com avaliação satisfatória, promovemos a expansão da oferta no ensino superior sem abrir mão da qualidade, conforme prevê o Plano Nacional de Educação”, destacou.

O problema é que as vagas fechadas pertenciam a cursos que também estavam – e estão – funcionando sob a égide da “avaliação satisfatória”. Ou seja, sob a égide da mesma avaliação que conduziu e admitiu mais 32 novos cursos, com suas respectivas vagas, para a oferta à sociedade. O mais notável é que as 10.912 vagas foram fechadas por outro tipo de avaliação, a resultante do CPC, Conceito Preliminar do Curso, cujas características já foram apresentadas neste trabalho. Salta aos olhos a falta de critérios para o argumento da punição. Um curso ruim pode funcionar com 50, 60 ou 70% de suas vagas? Mesmo que tenha 3 ou 4 mil matrículas? Qual a validade dessa punição?

Não que seja ruim ou errado. Não. É sempre bom cuidar. É que se trata de medida que pouco ou nada interfere no ambiente de oferta da educação superior. É uma ação que, embora positiva, não corresponde a uma política para o setor, nem a apóia.

Outros significados da avaliação deveriam estar sendo buscados. Para tanto novas análises dos conteúdos ou da formulação dos indicadores deveriam ser realizadas, ou melhor, aproveitadas entre as já apresentadas por diversos especialistas. A validade de índices que reúnem diversos indicadores já aplicados, por exemplo, acaba por requestrar uma avaliação que seria de desempenho para um novo parâmetro, sob o qual novas ações de supervisão ocorrem. É o caso do IGC e do ENADE que o compõem. Bom, ocorre também que as ações de supervisão em relação às avaliações do próprio ENADE deveriam possuir terminalidades ou personalidades compatíveis com uma avaliação de desempenho do conhecimento dos alunos. Nesse caso, como vimos, o exame em si de conhecimento final dos estudantes que provoca o conceito ENADE, acaba subsumindo em torno de índices decorrentes como IDD e CPC que acumulam outros fatores ou indicadores. O IGC é integrado a esses e é possível que um ENADE 2, péssimo, conviva com um CPC 3, razoável e salvador, que provoca um IGC mediano e conduz o curso a

mecanismos automáticos (sem avaliação externa in loco) de reconhecimento de cursos e diplomação. Esse é um exemplo que poderia ser estendido aos volumosos instrumentos de avaliação externa, onde ocorrem quesitos como atendeu, atendeu “além” ou atendeu “muito além” os parâmetros indicados. Esse processo permite às Faculdades ser posicionadas no “atendeu” Centros Universitários no “além” e as Universidades no “muito além” , todos com mesmos indicadores. O que muda é que das universidades são exigidos programas de mestrado e doutorado sem se questionar quais, para que e qual o nível de excelência ou qualidade deles. Bastam estar autorizados e reconhecidos nas notas mínimas pela CAPES/CNE e pronto. O que não é fácil e nem ruim. Só não é suficiente, considerando todo o esforço e mobilização de recursos para se realizar uma avaliação.

Dessa forma a diversidade das instituições de educação superior no Brasil atende única e exclusivamente a elas próprias no que diz respeito à expansão. Faculdades, Centros e Universidades seguem um crescente de níveis de expansão. As ressalvas da pesquisa institucional nas universidades para que sejam credenciadas ou mantidas como tal já foram feitas e dizem respeito a um processo, na verdade, bem pouco institucional, na medida em que mestrados e doutorados são fixados na instituição sem nenhuma relação com seu desenvolvimento. Em alguns casos o próprio corpo docente é independente em relação a outras ações ou atividades institucionais, como o ensino.

Nesse sentido a vocação ou a validação social e econômica da avaliação deve ser iniciada em casa, com a revisão dos parâmetros, dimensões, pesos, índices e indicadores. A revisão de procedimentos, envolvimento, perfis e capacitação de especialistas e conseqüências deve ser, também, alcançada.

No que diz respeito aos especialistas inseridos no processo como avaliadores a situação é bastante séria. O SINAES desenvolveu instrumentos e rotinas de avaliação que acabaram por impor um perfil mediano aos avaliadores. Nessa situação a quantidade é muito mais relevante do que a qualidade.

Um avaliador deve preencher o instrumento e se ater as normas prévias que conduzem à avaliação. Assim se um papel ou seu procedimento burocrático estiver pendente, a instituição será punida pelo avaliador in loco que, neste caso, não deverá considerar a realidade in loco! De fato é coisa de louco. Uma excelente instituição, com condições “muito além”, pode ser prejudicada pela falta de capacidade do avaliador em compreender uma alteração curricular ou

uma estratégia formadora não prevista no instrumento ou diversa da papelada inicial que possui. Essas inovações não só não serão consideradas, como a instituição pode ter itens da dimensão correspondente, ou toda a dimensão, invalidado.

Por outro lado avaliadores com experiência e maturidade acadêmica em pesquisa, ensino e extensão, com reputação, se sentem constrangidos no papel de “preenchedores” de instrumentos, onde sua contribuição se restringe a poucas linhas pré direcionadas. A importância do que é mais importante, a experiência acumulada de grandes especialistas, cientistas, educadores não é aproveitada no processo de avaliação. Perdem-se, assim, oportunidades de destaque de boas experiências acadêmicas em instituições avaliadas e, pior, de inserção de novas proposições, idéias, amplitudes e desdobramentos por quem tem competência, criatividade, legitimidade e visão histórica para contribuir ao processo. Outra questão é da presença de renomados profissionais não acadêmicos como avaliadores. Essa seria uma bela aquisição que associaria currículos e desempenho de egresso ao processo de avaliação. Essa questão de desempenho de egressos é, afinal, uma das mais estratégicas dimensões da avaliação para a sociedade. Infelizmente inexistente atualmente.

A formulação de editais como instrumentos de interesse à expansão ou a perfis de currículos formadores e de prioridades de áreas de formação é também uma medida que traria boas novas ao país.

Nessa direção a avaliação poderia favorecer uma agenda nacional associando a formação de recursos humanos e a organização da pesquisa com o desenvolvimento e a inovação e, no final das contas, com empregabilidade. A forte articulação entre os ministérios da ciência, tecnologia e inovação, da educação e da indústria e desenvolvimento, pelo menos, é essencial para a construção de estratégias indutoras da cooperação, que não dependam exclusivamente das interações diretas e voluntárias entre expoentes da pesquisa nacional e empresários capazes de mobilizar e gerenciar o conhecimento comprometido com a inovação.

Seria bom se, mantendo a diversidade do espectro, elegêssemos áreas prioritárias de formação no Brasil. Deixaríamos de nos inquietar pela sensação súbita de falta de engenheiros e de outros profissionais necessários ao desenvolvimento. Passaríamos a debater ações e conteúdos de formação associados a fatores de emprego e de competitividade. As atividades de pesquisa seguem em seu crescente fértil comemorando, a cada ano, volumes elevados e níveis de excelência. Nesse caso seria, também, agradável eleger temas de interesse para o futuro da nação.

Seria saudável se pudéssemos conviver com mais agências de avaliação credenciadas de forma a estimular novas posturas e indicadores associados a novos usos ou interesses sociais e econômicos da avaliação. Talvez essa seria a formulação mais adequada para que pudéssemos desenvolver a avaliação do ensino superior numa nova perspectiva de política pública com novas instituições com novos papéis na arena.

Além do que já está proposto e indicado no corpo do trabalho, é relevante nos atermos para as seguintes proposições ou expectativas no brevíssimo futuro:

1. É necessário ampliar os mecanismos que permitam as instituições cooperarem e ampliarem seu rendimento em relação à regulação e às formas de atendimento à população.

O sistema de educação superior no Brasil não é um sistema. É um conjunto de instituições que cooperam nas óbvias convocações de editais de financiamento conjunto, como dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT), preparadas pelo MCT. Os cursos ofertados em processo interinstitucionais ou em rede, programas de pesquisa cooperados, que não visem ao credenciamento em universidade, mas a uma agenda positiva regional, são apenas formas de ampliação da economia do sistema.

2. É necessário identificar claramente a inovação como fator dinâmico de desenvolvimento econômico do país e organizar um amplo programa nacional de qualificação para a inovação, envolvendo o setor privado e público, com financiamentos e exigências regulatórias, de forma a incentivar a expansão nos programas, cursos e conteúdos adequados a essa ação. Ações como essas necessitam de prévia articulação entre o MCT, o MEC e MDIC em torno, por exemplo, da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

3. Cumpre reorganizar o esforço realizado em 1997, de construção das novas diretrizes gerais de currículo, indicando a necessidade de aproximação das fronteiras do conhecimento e maior vinculação aos requisitos econômicos das novas profissões. Essa é uma atividade inadiável. A empregabilidade, mediada pelas conservadoras associações profissionais ou pela inércia dos Projetos Pedagógico Curriculares, garantida pela avaliação do SINAES, acaba sendo grave limitante ao sucesso dos egressos. O resultado, entre outros, são atividades profissionais desviadas da área de formação. É imprescindível dar por esgotada a ação realizada há mais de 14 anos e renová-la em função dos novos desafios sociais, econômicos e da pesquisa.

É fundamental que se reconheça que os limites das disciplinas atuais na articulação com as profissões e que o essencial é a gestão dos conteúdos.

4. É preciso efetivar uma agressiva política de diversificação do ensino superior considerando a formação, a produção de conhecimento, ou pesquisa e a extensão, não como excludentes de uma ou de outra organização institucional, mas tendo abrangências e estratégias distintas, dependendo do perfil ou do modelo institucional. Dessa forma, será possível adequar cursos e programas a diversas regiões, a diferentes públicos com diferentes necessidades, mas com padrões de qualidade universais. Essa diversidade deverá abranger não só instituições, mas novos modelos de formação, cursos e programas, em franco diálogo com o ensino pós-médio e pós-graduado. É, nessa mesma consideração, preciso, inclusive, diferenciar as instituições no sentido de manter um conjunto de universidades com níveis internacionais de qualidade.

5. Urge continuar o incentivo à expansão da educação superior, mas de forma a permitir a diversidade do sistema e a apropriação de diversos fatores ambientais (socioeconômicos) nesse processo. Editais de chamada de determinados modelos de cursos e instituições, para ofertar conteúdos específicos a regiões específicas, por exemplo, com procedimentos e indicadores que garantam a qualidade e a finalidade social da instituição.

6. É fundamental realizar a análise e a revisão de indicadores vinculados à avaliação, em processo de revisão do SINAES e dos seus instrumentos. É essencial que novos indicadores de desempenho institucional e de cursos sejam desenvolvidos. Modelos que ampliem a verificação de conteúdos curriculares e sua organização quanto à flexibilidade, indicadores que possam identificar o estágio de desenvolvimento institucional e das estratégias de aprendizado. Ou que possam, como foi comentado, propiciar a análise das conseqüências da associação entre pesquisa, ensino e extensão ao aprendizado e para a sociedade e ao desenvolvimento e produção intelectual. Devem-se ampliar estudos e cooperações internacionais para que se possa inserir, de fato, essa dimensão em nosso processo de avaliação.

Esse item é imprescindível. Uma maior interação entre os padrões da avaliação da CAPES e do SINAES, especialmente em relação à produção e propriedade intelectual, é essencial à universidade ou às instituições que se proponham à ampla pesquisa institucional. Essa é uma maneira de aumentar a capacidade institucional de gestão do conhecimento. O direcionamento dos instrumentos e dos indicadores deve visar o desenvolvimento institucional e seus resultados sociais e econômicos.

7. É impositivo o reordenamento do aparato público que cuida da avaliação, regulação e supervisão, aproximando essas ações das políticas de educação superior, de forma que possam trabalhar de maneira articulada com outras ações e políticas e não de forma concorrente, já expressa na divisão Inep (avaliação) e SESU (regulação e supervisão). É necessário que a expansão possa se dar de forma orientada pelas políticas e seus consensos e não de modo disperso e conflituoso dentro do próprio órgão público regulador.

8. É importante ampliar ou criar, nos ambientes governamentais e mesmos privados, áreas de observação e construção de cenários de desenvolvimento da educação superior em articulação com os esforços realizados na pesquisa. É essencial que saibamos escolher áreas estratégicas para formação de recursos humanos de forma, inclusive, a associar investimentos, financiamentos e incentivos, seja do setor público ao privado, seja do próprio setor privado pelas oportunidades de ampliação estratégica de sua expansão. Até hoje, não se sabe ao certo se temos ou não engenheiros suficientes e para que eles servem e quantos faltam. Como eles devem ser formados e segundo quais conteúdos?

9. Cumpre desenvolver novos desenhos de políticas públicas para o setor da educação superior, de forma a possibilitar estudos de cenários regulatórios e de novas arenas de interesses, com novos atores, para os próximos 20 anos. Afinal esses estudos deveriam ser correspondentes, no mínimo, às expectativas nacionais de ocupação de matrícula atual e futura desse setor.

10. É necessário aperfeiçoar a participação e o perfil dos pares, ou especialistas, nos processos de avaliação, de modo a ampliar sua independência e sua ação. A diferença de qualidade, de processo de escolha e de atuação entre representantes de área e avaliadores da CAPES com avaliadores do Inep é dramática.

As avaliações da CAPES ocorrem “independentemente da lógica sindicalizada ou de representação de interesses corporativos e empresariais, totalmente baseados em regras e referenciais acadêmicos, científicos e profissionais de qualidade e padrões internacionais”, portanto um “sistema da sociedade” (Amaral, L), ou melhor, do *invisible college*, da comunidade internacionalizada de *scholars*, cientistas, profissionais e acadêmicos.

É essencial que, pela adequada organização da participação dos pares ou especialistas, seja possível realizar avaliações mais abertas, calcadas na experiência destes e nos processos e indicadores de avaliação internacional, também para a graduação. É fundamental que a ação dos pares permita o ordenamento de instrumentos de avaliação e possa atribuir a eles

novas formas de resultados. O Inep reduziu o avaliador a um supervisor (hierarquicamente subordinado) da avaliação, que aplica um complexo e extenso instrumento à instituição visitada, cabendo a ele inserir as notas (que não escapam a um processo previamente fechado), com curtas observações próprias. A experiência de nossa comunidade educacional e de pesquisa merece propor também uma nova integração entre os sistemas.

11. Devem ser mantidos os modelos de avaliação de desempenho. Deve-se, no entanto, manter o equilíbrio e as conseqüências nas tratativas desses resultados. A composição associativa de indicadores de forma a permitir a aplicação automática de megaindicadores, como o IGC nas instituições, gera concorrência e desperdício no processo. É imprescindível a reorganização do IGC, ou de outro índice institucional de desempenho, que considere, sem integrar, outros resultados de avaliação de cursos e programas. É essencial que esse índice integre como dimensões as estratégias formadoras, como currículos, as integrações entre programas de pesquisa, ensino e extensão, a produção intelectual de docentes e alunos e, ainda, as políticas e o desempenho referentes aos egressos da instituição.

É leviano e impreciso construir um *ranking* cujo primeiro lugar nacional seja uma escola privada diminuta com um só curso e a mais produtiva universidade nacional fique em 4º ou 5º lugar. Não se trata de julgar o mérito, trata-se, mesmo, de não comparar os méritos que as duas, certamente, têm. Essa ação mais confunde do que esclarece. É necessário adequar os indicadores às instituições. Assim como não é possível avaliar um curso de faculdade de forma menos exigente do que um curso de universidade. Será necessário desdobrar os trabalhos de reorganização das ações de avaliação no SINAES.

12. Cumpre proceder à revisão das portarias e decretos, que devem obedecer às decisões das políticas, já que são fontes de transparência e individualidade no cumprimento dessas ações representadas em normas, procedimentos e legislações educacionais.

Legislação Consultada

Constituição

Medida Provisória n.º 2.143 34 de 28 de junho de 2001. Especialmente em seus arts 21 e 22, redireciona aspectos do processo de regulação e dá poderes ao Inep.

Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, Belo Horizonte, Editora Fórum, 2007.

Constituição do Brasil de 1824, de 25 de março de 1824, Tit. III art. 179, itens 32, 33, Porto, Porto Editora, 2003.

Lei

Lei n.º 11.632, de 27 de dezembro de 2007 – Altera o inciso I do *caput* do art. 44 da Lei n.º 9.394, de 1996, que trata dos cursos sequenciais por campo de saber.

Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 – Altera a redação dos arts. 32 e 87 da Lei n.º 9.394/96, fixando em nove anos a duração mínima para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade e prazo até 2010 para implementar essa obrigatoriedade.

Lei n.º 11.301, de 10 de maio de 2006 – Altera o art. 67 da Lei n.º 9.394, de 1996, dispondo sobre as funções de magistério.

Lei n.º 11.330, de 25 de julho de 2006 – Dá nova redação ao § 3º do art. 87 da Lei n.º 9.394/96, atribuindo ao Distrito Federal, a cada Estado e Município e, supletivamente, à União, entre outras, a responsabilidade de matricular todos os educandos a partir dos seis anos de idade no ensino fundamental.

Lei n.º 11.331, de 25 de julho de 2006 – Inclui parágrafo único ao art. 44 da Lei n.º 9.394/96, tornando obrigatória a divulgação dos resultados do processo seletivo para os cursos de graduação.

Lei n.º 11.161, de 5 de agosto de 2005 – Torna o ensino da língua espanhola de oferta obrigatória pela escola e de matrícula facultativa para o aluno, no ensino médio, e facultativo no ensino fundamental de 5ª a 8ª séries.

Lei n.º 11.183, de 5 de outubro de 2005 – Dá nova redação ao inciso II do *caput* do art. 20 da Lei n.º 9.394, de 1996, classificando as entidades comunitárias.

Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004 – Institui o sistema nacional de avaliação da educação superior – SINAES e dá outras providências.

Lei n.º 10.870, de 19 de maio de 2004 – Institui a Taxa de Avaliação *in loco* das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e dá outras providências.

Lei n.º 10.870, de 19 de maio de 2004 – Institui a taxa de avaliação *in loco* das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e estabelece prazos máximos para credenciamento e recredenciamento institucional e reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003 – Altera a Lei n.º 9.394/96 para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-brasileira”.

Lei n.º 10.793, de 1º de dezembro de 2003 – Altera a redação do art. 26, § 3º, e do art. 92 da Lei n.º 9.394/96, disciplinando a oferta de educação física na educação básica e revogando a Lei n.º 10.328, de 13 de dezembro de 2001.

Lei n.º 10.709, de 31 de julho de 2003 – Acrescenta incisos aos arts. 10 e 11 da Lei n.º 9.394/96 para fixar a responsabilidade dos governos estaduais e municipais sobre o transporte escolar dos alunos das respectivas redes de ensino.

Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. – Aprova o Plano Nacional de Educação (decenal) e dá outras providências.

Lei n.º 10.287, de 20 de setembro de 2001 – Acrescenta o inciso VIII ao art. 12 da Lei n.º 9.394/96, sobre a responsabilidade dos estabelecimentos de ensino para a notificação de faltas de alunos na educação básica.

Lei n.º 9.870, de 23 de novembro de 1999 – dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. Embora trate de mensalidades escolares, em seu art. 9º ela estabelece alterações à Lei n.º 9.131/95 incluindo o texto relativo à definição de instituições mantenedoras com e sem fins lucrativos, seus direitos e obrigações.

Lei n.º 9.475, de 22 de julho de 1997 – Disciplina o ensino religioso, dando nova redação para o art. 33 da Lei n.º 9.394/96.

Lei n.º 9.536, de 11 de dezembro de 1997 – Regulamenta o parágrafo único do art. 49 da Lei n.º 9.394/96 sobre a transferência ex –ofício.

Lei n.º 9.694, de 20 de dezembro de 1996 – Fixa as diretrizes e bases da educação nacional, a Nova LDB

Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – 2ª Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, dispõe sobre as diretrizes da educação Nacional.

Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995 – Altera dispositivos da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Nessa mesma lei, foram criados o Exame Nacional de Cursos e o Conselho Nacional de Educação, em substituição ao extinto CFE em 1994.

Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências.

P. 242- Decreto n.º 2.406, de 27/11/97, regulamenta a Lei n.º 8.948, de 8 de dezembro de 1994, que trata dos centros de educação tecnológica.

Lei n.º 8.212, de 11 de dezembro de 1990 – dispõe sobre o regime jurídico dos servidores civis da União.

Lei n.º 6.680, de 16/8/79 – Referentes à representação estudantil nos colegiados das IES, que não foram revogados pela Lei n.º 9.394/96 e nem pela Lei n.º 7.395, de 31/10/85, que recriou a UNE.

Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968 – Fixa normas de organização e funcionamento de ensino superior e sua articulação com a escola média e dá outras providências, conhecida como Lei da Reforma Universitária

Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961 – Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a primeira LDB.

Lei n.º 2.403, de 13 de janeiro de 1955 – Dispõe sobre o aproveitamento dos auxiliares de ensino e pessoal burocrático dos institutos federalizados de ensino superior.

Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937 – institui a Universidade do Brasil.

Decreto

Decreto n.º 5.786, de 24 de maio de 2006 – Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências.

Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006 – Decreto Ponte ou Decretão, regulamenta a Lei n.º 9.394/96 sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005 – Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394/96 (educação a distância), com alterações introduzidas pelo Decreto n.º 6.303, de 12 de dezembro de 2007.

Decreto n.º 5.154, de 23 de julho de 2004 – Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei n.º 9.394/96 (educação profissional).

Decreto n.º 3.860, de 9 de julho de 2001 – Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições e dá outras providências.

Decreto n.º 2.668, de 13 de julho de 1998 – Dispõe sobre critérios para pagamento da Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior.

Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 – Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

Decreto n.º 2.536, de 06 de abril de 1998 – Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

Decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997 – Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n.º 9.394, de 1996, e dá outras providências.

Decreto n.º 2.208, de 17 de abril de 1997 – Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Decreto n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997 – Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória n.º 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

Decreto no 2.406, de 27 de novembro de 1997. Regulamenta a Lei n.º 8.948, de 8 de dezembro de 1994, e dá outras providências.

Decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

Decreto n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997 – Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória n.º 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

Decreto n.º 2.406, de 27 de novembro de 1997 – Regulamenta os Centros de Educação Tecnológica.

Decreto n.º 1.916, de 23 de maio de 1996 – Regulamenta o processo de escolha dos dirigentes de instituições federais de ensino superior, nos termos da Lei n.º 9.192, de 21 de dezembro de 1995.

Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996 – estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior.

Decreto n.º 7521, de 16 de fevereiro de 1993 – Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, a que se refere o art. 55, inciso II, da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991.

Decreto n.º 752, de 16 de fevereiro de 1993 – Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, a que se refere o art. 55, inciso II, da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.

Decreto n.º 91.177, de 29 de março de 1985 – Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências.

Decreto n.º 79.298, de 24 de Fevereiro de 1977 – Altera o Decreto n.º 68.908, de 13 de julho de 1971, sobre a regulamentação dos vestibulares e dá outras providências.

Decreto n.º 79.298, de 24 de Fevereiro de 1977 – Altera o Decreto n.º 68.908, de 13 de julho de 1971, sobre a regulamentação dos vestibulares e dá outras providências.

Decreto-lei n.º 1.044, de 21/10/69 – Dispõe sobre tratamento excepcional para os alunos portadores das afecções que indica, foi recepcionado pela Lei n.º 10.793, de 1º de dezembro de 2003, que dá nova redação do § 3º, art. 26 desta LDB. O Parecer CEB/CNE n.º 6/98 já entendia que “o Decreto-lei n.º 1.044/69 ainda vigora e não deixará de vigor em face do art. 92 desta LDB”. A Lei n.º 6.202, de 17 de abril de 1975, que atribui à estudante em estado de gestação o regime de exercícios domiciliares, instituído no Decreto-lei n.º 1.044, de 1969, também está em vigor.

Decreto-lei n.º 252, de 28 de fevereiro de 1967 – Estabelece normas complementares ao Decreto-lei n.º 53, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. Dentre outras, o decreto limita a mobilização estudantil e indica o departamento como a forma básica de organização da universidade.

Decreto-lei n.º 53, de 18 de novembro de 1966 – Fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências.

Decreto-lei n.º 9.155, de 08 de abril de 1946 – Cria a Universidade da Bahia e dá outras providências.

Decreto-lei n.º 305, de 26 de fevereiro de 1938 – Regula a situação administrativa das instalações de ensino superior da República.

Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931 – Institui o **Estatuto das Universidades Brasileiras**, que dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil e adota o regime universitário. Consulta Eletrônica. Legislação informatizada, LEX ML

Decreto n.º 24. 279, de 06 de agosto de 1931 – Aprova a regulamentação do art. 3º do Decreto n.º 19.581, de 11 de abril de 1931, na parte relativa às universidades estaduais e livres comparadas, consulta digital LEX ML.

Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931 (art. 8º) – Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Consulta eletrônica. Legislação informatizada, LEX ML

Decreto n.º 16.782 A, de 13 de janeiro de 1925 – Estabelece o concurso da união para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional de Ensino, reforma o ensino secundário e superior e dá outras providências.

Decreto n.º 14.343, de 07 de setembro de 1920 – Institui a Universidade do Rio de Janeiro, 1920, Rio de Janeiro, In: *O estatuto da Universidade Federal do Rio de Janeiro*, consulta ao Site da UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

Decreto n.º 11.530, de 18 de março de 1915 – Regulariza o Ensino Secundário e Superior na República, 1915, Brasília, Legislação Informatizada, Câmara dos Deputados.

Decreto n.º 11.530, de 18 de março de 1915 – Conhecido como reforma Carlos Maximiliano, retoma a organização do ensino superior anterior à Reforma Rivadávia, admitindo, no entanto, a oportunidade de uma Universidade na Capital da República (art. 1º).

Decreto n.º 8.659, de 05 de abril de 1911 – Aprova a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República.

Decreto n.º 8.659, de 5 de abril de 1911 – Aprova a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República, Diário Oficial da União, 1911, Secretaria de Informações do Senado federal, Consulta Eletrônica, *site* do Senado Federal.

Decreto n.º 8.659, de 5 de abril de 1911 – Conhecido como reforma Rivadávia, dispõe sobre o sistema e organização da educação superior. Aprova a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República e trata sobre a flexibilidade da organização institucional do ensino superior. Diário Oficial da União, 1911.

Decreto n.º 3.390, de 1º de janeiro de 1901 – Ficou conhecido como código Epitácio Pessoa, que reforça a rigidez e a disciplina e a tradição administrativa do século XIX. Dispõe sobre o sistema de educação superior.

Decreto n.º 1.232, de 2 de janeiro de 1891 – Reforma Benjamin Constant. O Decreto Republicano n.º 1.232G, de 2 de janeiro de 1891, cria e regulamenta o Conselho de Instrução Superior. O Decreto n.º 1.232-H, de 2 de janeiro de 1891, aprova o regulamento das instituições de ensino jurídico. Acolhido pela Lei n.º 314, de 30 de outubro de 1895. A Reforma Benjamin Constant sobreviveu até 1901, quando entrou em vigor o Código dos Institutos Oficiais de Ensino Superior, e foi sucedida pela Reforma Rivadávia Corrêa (Decreto n.º 8.659, de 5 de abril de 1911), assim como pela Reforma Carlos Maximiliano (1915) e Reforma Francisco Campos (1931). Em 1962 veio, de forma mais flexível, o Parecer n.º 215 da Comissão de Ensino Superior e seus sucessores: Resolução n.º 3 do CFE (1972) e a Portaria n.º 1.886/94, que não incluíram a História do Direito em seus currículos mínimos.

Parecer

Parecer CFE n.º 85, de 2 de fevereiro de 1970 – Relatado pelo Conselheiro Newton Sucupira. Neste dispositivo, ficou definido que o “currículo mínimo é o núcleo de matérias fixado pelo Conselho Federal de Educação, na forma do art. 26 da Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, considerado o mínimo indispensável para uma adequada formação profissional”.

Parecer CFE n.º 52/65. Este parecer resulta da solicitação do Ministério da Educação ao Conselho Federal de Educação para subsidiar a reformulação das universidades federais. Como resultado, veio o Parecer CFE n.º 52/65, relatado pelo Conselheiro Valnir Chagas, a partir do qual decorreria o Decreto-lei n.º 53, de 18 de novembro de 1966, que fixou princípios e normas de organização para as universidades federais. Nos termos de seu art. 1º, as “universidades federais organizar-se-ão com estrutura e métodos de funcionamento que preservem a unidade das suas funções de ensino e pesquisa e assegurem a plena utilização dos

seus recursos materiais e humanos, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes” deu origem à Portaria Ministerial n.º 159/65, que trata do tempo de duração dos cursos de graduação.

Parecer CFE n.º 397, de 1962 – trata dos mínimos de duração de cursos de graduação.

Parecer CNE n.º 776, de 1997

Portaria e editais

Edital SESu n.º 4, de 1997

Portaria MEC n.º 821, de 24 de agosto de 2009 – Define procedimentos para avaliação de Instituições de educação Superior e Cursos de Graduação no âmbito do 1º ciclo avaliativo do SINAES

Portaria MEC n.º 109, de 27 de maio de 2009 – Dispõe sobre o Exame Nacional do Ensino Médio no exercício de 2009 e dá outras providências.

Portaria Interministerial n.º 475, de 14 de abril de 2008.

Portaria n.º 42, de 11 de janeiro de 2008 – Fixa os currículos nos quais não poderá haver o uso de manuais.

Portaria Normativa MEC n.º 39, de 12 de dezembro de 2007 – Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil -PNAES.

Portaria Normativa MEC n.º 40, de 12 de dezembro de 2007 – Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação.

Portaria Normativa MEC n.º 10, de 28 de julho de 2006 – Dispõe sobre referencial comum às denominações dos cursos superiores de tecnologia e dá outras providências.

Portaria MEC n.º 569, de 23 de fevereiro de 2006 – Regulamenta o art. 11 da Lei n.º 11.180, de 23 de setembro de 2005.

Portaria MEC n.º 1.515, de 31 de agosto de 2006 – Altera a Portaria MEC n.º 569, de 23 de fevereiro de 2006, e revoga a Portaria MEC n.º 925, de 19 de abril de 2006.

Portaria MEC n.º 2.729, de 08 de agosto de 2005 – Dispõe sobre a política de oferta de financiamento no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior– FIES.

Portaria SESu n.º 3.224, de 21 de setembro de 2005 – Dispõe sobre procedimentos para adesão de instituições, inscrição e seleção de candidatos ao processo seletivo do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior–FIES referente ao segundo semestre de 2005 e dá outras providências.

Portaria SESu n.º 30, de 12 de agosto de 2004 – Dispõe sobre procedimentos para inscrição e seleção dos candidatos ao processo seletivo do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior –FIES referente ao segundo semestre de 2004 e dá outras providências.

Portaria n.º 2.051, de 9 de julho de 2004 – Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004.

Portaria Interministerial n.º 3.185, de 14 de setembro de 2004 – Dispõe sobre o registro e o credenciamento das Fundações de Apoio.

Portaria MEC n.º 1.217, de 12 de maio de 2004 – Suspende por 180 dias o recebimento no MEC e no CNE de solicitações de credenciamento de IES, de autorização de cursos superiores de graduação de autorização de cursos fora de sede.

Portaria MEC n.º 2.051, de 09 de julho de 2004 – Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004.

Portaria n.º 2.941, de 17 de dezembro de 2001 – Estabelece normas em relação aos processos seletivos para ingresso nas instituições públicas e privadas pertencentes ao sistema federal de ensino superior.

Portaria MEC n.º 249, de 18 de março de 1996 – Institui sistemática para a realização anual do Exame Final de Cursos, como um dos elementos necessários para a avaliação periódica das instituições e dos cursos de nível superior de graduação.

Portaria MEC n.º 1.647, de 25 de novembro de 1999 – Dispõe sobre o credenciamento de centros de educação tecnológica e a autorização de cursos de nível tecnológico da educação profissional.

Portaria STN n.º 42, de 14 de abril de 1999 – Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências.

Portaria MEC n.º 612, de 12 de abril de 1999 – Dispõe sobre a autorização e o reconhecimento de cursos sequenciais de ensino superior.

Portaria MEC n.º 438, de 28 de maio de 1998 – Institui o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM e dá outras providências.

Portaria n.º 302/98 – dispõe sobre a avaliação individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão, a ser realizada no âmbito do PAIUB (Programa de Avaliação institucional da Universidade Brasileira).

Portaria n.º 638, de maio 97 – Dispõe sobre autorização de cursos em *campus* fora de sede.

Portaria n.º 639, de maio de 1997 – Dispõe sobre o credenciamento de centros universitários.

Portaria n.º 637, de maio de 1997 – Dispõe sobre o credenciamento de universidades.

Portaria n.º 2.041, de 22 de outubro de 1997 – Cria novas caracterizações aos centros universitários.

Portaria n.º 640, de maio de 1997 – Dispõe sobre autorização de cursos superiores.

Portaria n.º 641, de maio de 1997 – Dispõe sobre o credenciamento de faculdades.

Portaria n.º 752, de maio de 1997 – Dispõe sobre o credenciamento de *campus* fora de sede de universidades.

Portaria n.º 971, de agosto de 1997 – Dispõe sobre procedimentos para o cumprimento do disposto no art. 18, do Decreto n.º 2.306 (Informação da instituições de ensino superior sobre condições de ensino aprendizagem).

Portaria n.º 2.175, de novembro 97 – Vincula os resultados das avaliações realizadas pelo MEC (Exames Nacionais de Curso) ao processo avaliativo global, determinando que os resultados se constituíssem em indicadores de qualidade e de desempenho de cursos e Instituições de Ensino Superior.

Portaria MEC n.º 2.041, de 22 de outubro de 1997 – Define critérios adicionais aos já estabelecidos na legislação vigente, de organização institucional para centros universitários.

Portaria MEC n.º 646, de 14 de maio de 1997 – Regulamenta a implantação do disposto nos arts. 39 a 42 da Lei Federal n.º 9.394/96 e no Decreto Federal n.º 2.208/97 e dá outras providências (trata da rede federal de educação tecnológica).

Portaria Ministerial n.º 159/65 – Trata do tempo de duração dos cursos de graduação.

Portaria n. 1.455, de 7 de dezembro de 1995 – Define as entidades de trabalhadores e empresários que também deverão ser consultadas para a elaboração da lista tríplice para Reitor em IFES (alterada pelas Portaria n.º 1.883/1999); Portaria n.º 31/2002 e Portaria n.º 42, de 11 de janeiro de 2008).

BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, Sérgio. *Os aprendizes do poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- AGUIAR, Márcia. “A universidade na América Latina e as orientações políticas de agências internacionais”. In: CATANI, Afrânio (org.). *Congresso internacional sobre políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Recife: YK Produtora de Eventos, 1997.
- ALMEIDA Jr., A. *Problemas do ensino superior*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.
- ALSTON, L. J., M. A. Melo, B. Mueller e C. Pereira. *Political Institutions Policy Making Process and Policy outcomes in Brazil*. ISNIE, 2004.
- ALTBACH, Philip G. *Tradition and Transition: The International Imperative in Higher Education*. Massachusetts: Sense Publishers, 2007.
- _____. “Empires of knowledge and development”. In: ALTBACH, Philip G. e Jorge Balán. *World Class Worldwide – Transforming Research Universities in Asia and Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007.
- ALTBACH, Philip G., Patrícia Gumpert e Robert O. Berdahl (eds). *American Higher Education in the Twenty-First Century: Social, Political and Economic Challenges*, 2008.
- _____. *The mood academic excellence: The making of world class universities*, Paperbeek, 2011.
- ALTBACH, Philip G. e Patti McGill Peterson. *Higher Education in the new century: Global challenges and innovative ideas*, 2008.
- ARANTES, Aldo Silva. “A UNE no período 61-68”. In: *Cadernos de Opinião*, 12. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- ARROWS, K. *Social choice and individual values*. Yale University Press, 1970.
- BAHRAM, Bekhradnia. *Implications of the Government’s proposals for University title: or What is a University?* Higher Education Policy Institute, November, 2003.
- BALÁN, Jorge. “La universidad privada en América Latina”. In: *Desafíos de la educación superior* (Seminário Internacional sobre Educación Superior). La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales, 1993a.
- _____. *Governance and Finance of National Universities in Argentina: Current Proposals for Change*. Higher Education, 1993b.
- BALBACHEVSKY, Elizabeth. *Atores e estratégias institucionais: a profissão acadêmica no Brasil*. Parte I.
- _____. “Ensino e extensão”. São Paulo. *Documentos de Trabalho Nupes*, 1/96. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1996.
- _____. *Atores e estratégias institucionais: a profissão acadêmica no Brasil*. Parte II, pesquisa, valores e orientação. São Paulo: *Documentos de Trabalho Nupes*, pp.2-96. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1996.
- BARROS, Roque S. M. de. *A ilustração brasileira e a ideia de universidade*. São Paulo: Convívio- Editora da Universidade de São Paulo, 1986.
- BAUDRILLARD, J. *O sistema dos objetos*. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- BAUER, Marianne. “Changing quality Assessment in Sweden”. In: WESTERHEIJDEN, D. F. et al. (eds.) *Changing Contexts in Quality Assessment. Recent Trends*. European Higher Education. Utrecht: LEMMA. pp. 135-148, 1994.
- BAYLEY, Thomas, Norena Badway e Patricia J. Gumpert. *For-profit higher education and community colleges* [microform].

- BEN-DAVID, Joseph. *Centers of Learning: Britain, France, Germany. United States of America: an essay*. The Carnegie Commission on Higher Education, 1977.
- BERNAUER, Thomas e Erika Meins. "Technological Revolution Meets Policy and the Market: Explaining Cross-National Differences in Agricultural Biotechnology Regulation". In: *European Journal of Political Research*, 42, pp.643-683; 2003.
- BITTENCOURT, HR; Casartelli, AO; Rodrigues, ACM: Sobre o Índice Geral de Cursos, Avaliação, Campinas, Sorocaba, SP, v 14 n° 3 , 2009
- BLUME, Stuart. "Elite Institutions and Transformation Process in Higher Education". Paper apresentado na conferência internacional Higher Education: Creativity, Legitimation and System Transformations. Rosenon, Dalara, junho 1-5, 1987. Mimeo.
- _____. *Elite and Mass Higher Education: Changing Systems for changing Circumstances*. Brasília: Cendec, s.d.Mimeo.
- BOLTANSKI, L. e L. Thévenot. *De la justification, les économies de la grandeur*, Gallimard, NRF, 1991.
- BORDIGNON, Genuíno. "A ação do Conselho Federal de Educação no ensino superior". In: MENDES, Brennan, J. L. et al. *Students, Courses and Jobs. The Relationship between Higher Education and Labour Market*. Education Policy Series 21. Londres: Jessica Kingsley Publishers, 1993.
- BOSI, Alfredo. "Prefácio". In: CARDOSO, Irene R. *A universidade da Comunhão Paulista*, São Paulo: Cortez e Editais anexados, 1982.
- BRUNNER, José Joaquín. *Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago: Flacso, 1986. Mimeo.
- _____. "El contexto actual de la educación superior em América Latina". São Paulo: *Documento de Trabalho Nupes 7/91*. Núcleo de pesquisa sobre ensino superior da Universidade de São Paulo, 1991.
- _____. "Chile's Higher Education: Between Market and State". In: *Higher Education*, v. 25, n°1, pp. 35-43, 1993.
- BUCHANAN, James M. *The limits of liberty: between anarchy and Leviathan*. Chicago: University Press, 1977.
- BUFFA, Ester e Paolo Nosella. *A Educação Negada: introdução ao estudo da educação brasileira contemporânea*. São Paulo: Cortez, 1991.
- CALDEIRA, Jorge et al. *História do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- CAMPBELL, Juan Carlos. "O processo de modernização da educação superior no Chile 1981-1995". In: CALLON, M., J. Law e A. Rip. *Mapping the dynamics of science and technology sociology of science in the real world*. Basingstoke: Macmillan, 1986.
- CARDOSO, Ruth C. L. e Helena Sampaio. "Estudantes universitários e o trabalho". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, pp. 26:30-50, 1994a.
- _____. Relatório de Pesquisa. Os estudantes universitários no estado de São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento e Núcleo de Pesquisa sobre ensino superior da Universidade de São Paulo, 1994b. Mimeo.
- _____. "Prefácio". In: CARDOSO, Ruth C. L. e Helena Sampaio (orgs). *Bibliografia sobre a juventude*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.
- CARDOSO, Irene. *A Universidade da Comunhão Paulista*. São Paulo: Cortez e Editais anexados, 1982.
- CARLSON, J. "Policy Networks as collective action". In: *Policy Studies Journal*, vol. 28, n.º 3, pp. 502-520, 2000.

- CARTAXO, Ernani. “Histórico da Universidade do Paraná”. In: *Anuário da Universidade do Paraná*. Curitiba: Imprensa da Universidade do Paraná, 1946-47.
- CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. *Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado*. Documento impresso, Campinas, Unicamp, Tese de Doutorado, 2011.
- CARVALHO, Laerte de Ramos. *As reformas pombalinas de instrução pública*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1968.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Cia. das Letras, 1987.
- CASTRO, Maria Helena de Magalhães. “Tomando o pulso: o que buscar no credenciamento institucional das universidades brasileiras?” In: *Série Documental - Textos para Discussão*. Brasília: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001.
- _____. “Estado, mercado e desigualdades sociais no ensino superior: uma agenda para o Brasil”. In: MORHY, Lauro. (org) *Universidade em questão*. 2003.
- CASTRO, Cláudio de Moura. “Apresentação”. In: MENDES, Cândido e Cláudio Moura Castro (orgs.). *Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira das Mantenedoras – Educun – Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1984.
- _____. Tempos e movimentos. ABMES Notícias, 26:4-5, ago./set. 1997. Cepal- Unesco. Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva com calidad, 1992.
- CATANI, A. (org.). *Universidade na América Latina: tendências e perspectivas*. São Paulo: Cortez, 1996, pp. 71-89.
- CLARK, Burton R. *Creating Entrepreneurial Universities Organizational Pathways of Transformation. Issues in Higher Education*. Oxford, New York: Published for the IAU Press by Pergamon Press, 1998.
- _____. “Higher Education as a Self-Guiding Society”. In: *Tertiary Education and Management*, vol. 3, n.º 2, pp. 91-99, 1997.
- _____. “Leadership and Innovation in Universities: from theory to practice”. In: *Tertiary Education and Management*, vol 1, n.º1, pp. 7-11, 1995.
- _____. “Case Studies of Innovative Universities: a progress report”. In: 17 Annual meeting, Forum of the European Association for Institucional Research (EAIR), Zurich. 30 p., 1995.
- _____. *EI sistema de educación superior - una visión comparativa de la organización académica*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Azacapotzalco, Nueva Imagen, 1983.
- _____. *The Research Foundations of Graduate Education*. Oxford: University of California Press, 1993.
- _____. *Places of inquiry*. Los Angeles: University of California Press, 1995.
- _____. “Selected Writings, 1965-2006”. In: *Higher Education*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2008.
- CLARK, William. *Academic Charisma and the Origins of the Research University*. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 1953.
- COELHO, Marília Martins. *O Conselho Federal de Educação e o exercício da função normativa no sistema escolar brasileiro*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1983.
- COMTE, Auguste. *Système de politique positive ou traité de sociologie*. Paris: Gallimard, 1912.

- COX, Christian. "Higher Education Policies in Chile in the 90's". In: *Higher Education Policy*, vol. 9, n.º 1, pp. 29-43, 1996.
- CUNHA, Luiz Antonio. "A expansão do ensino superior: causas e consequências". In: *Debate & Crítica*, 5: pp. 27-58, São Paulo: Hucitec, 1975.
- _____. "O lugar da escola particular: contribuição para o debate". In: *Revista Educação Brasileira*, vol. 3, n.º3, 1981.
- _____. "Universidade: ensino público ou liberdade de ensino? Ciência e cultura", vol 37, n.º 7, pp. 220-8. In: BORI, Carolina (org). Suplemento *Universidade Brasileira: organização e problemas*. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 1985.
- _____. *A universidade temporã. O Ensino Superior – da Colônia à Era Vargas*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.
- _____. *A universidade reformada- o golpe de 64 e a modernização do ensino superior*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.
- _____. *A universidade crítica – o ensino superior na república populista*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.
- _____. "A gratuidade do ensino superior público; da proibição à garantia constitucional". In VELLOSO, Jacques (org). *Universidade pública, política, desempenho, perspectivas*. Campinas: Papirus Editora, 1991, pp. 31-35.
- _____. "Crise e reforma do sistema de ensino superior". *Novos Estudos Cebrap*, 46, 1996.
- _____. "A retomada de compromissos históricos aos 30 anos da Anped. In: *Revista brasileira de educação U.B*, nº 37. Rio de Janeiro, 2008.
- DAUGBERG, C. e P. Mouritsen. "Deliberative networking and policy change: introducing pesticides tax in Denmark". Conference on Democratic Network Governance, 2004.
- DELORME, H. "Les dynamiques politiques et symboliques à l'œuvre dans la libéralisation de la PAC". In: DELORME, H. (ed.) *La politique agricole commune: anatomie d'une transformation*. Paris: Sciences Po, 2004.
- DENTE, Bruno. "Politics and policies in Italy". In: REGINI, Marino e Peter Lange (eds.) *State, Marked an social regulations New perspectives on Italy*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1989.
- _____. *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*. Rimini, Maggioli, 1989.
- DIXIT, Avinash. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- DOURADO, Luís Fernando. *Expansão e interiorização do ensino superior em Goiás nos anos 80 a política de privatização do público*. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.
- DRAIBE, Sônia. "O welfare state no Brasil, características e perspectivas". In: *Cadernos de Pesquisa*. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1989.
- _____. "Una Perspectiva del desarrollo social en Brasil". In: GURRIERI, Adolfo (org). *Los años noventa: Desarrollo com equidad?* Costa Rica: Flacso, 1990 pp. 217/256.
- DRAIBE, Sônia e Liana Aureliano. "As especificidades do Welfare State brasileiro". In: MPAS (org) *Reflexões sobre a natureza do bem estar brasileiro*. Brasília, CEPAL/MPAS, 1989. pp. 85/178.
- DURHAM, Eunice R. *O movimento pela reforma universitária na década de 60*. São Paulo: USP, 1985a. Mimeo.
- _____. *A pós-graduação em Ciências Sociais*. São Paulo: Associação Brasileira de Pós-graduação em Ciências Sociais, 1985b. Mimeo.

- _____. “USP: 50 anos. Ciência e Cultura”. In: *Suplemento especial Universidade Brasileira: organização e problemas*. SBPC (Sociedade Brasileira para o progresso da Ciência), vol. 37, n.º 7, pp. 245-51, 1985c.
- _____. *Uma política para o ensino superior*. In: *Documento de trabalho Nupes*, 2/93. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo São Paulo:, 1993a.
- _____. “O sistema federal de ensino superior: problemas e alternativas”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23, 1993b.
- _____. “A arena e os atores na política do ensino superior”. In: *Anuário da Educação/94*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- DURHAM, Eunice R. e Helena Sampaio. “O ensino privado no Brasil”. In: *Documento de trabalho Nupes 3/95*, Núcleo de Pesquisa sobre ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1995.
- _____. “La educación privada en Brasil”. In: SCHWARTZMAN, Simon (org). *América Latina: universidad em transición*. Colección Interamer, n.º 61, OEA/OAS, 1996.
- DURHAN, Eunice R. e Schwartzman (orgs). *Avaliação de ensino superior*. São Paulo: Edusp, 1992.
- EATON, Ludith S. *National Leadership, and International Quality Review in Higher Education*. International Higher Education, Winter 2004.
- _____. *The UNESCO Global Forum: Continuing Conversations About Quality Review and Higher Education*. International Higher Education, Winter 2003.
- EISEMON, Thomas Owen. “Private Initiatives in Higher Education in Kenya”. In: *Higher Education*, 24, pp. 157-75, 1992.
- ENDERS, Jürgen e Egbert de Weert. *The Changing Face of Academic Life*. Great Britain, Palgrave Macmillan, 2009.
- EVANS, P. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1995.
- _____. “Estado, mercado e desigualdades sociais no ensino superior: uma agenda para o Brasil”. In: MORHY, Lauro (org.) *Universidade em Questão. 2003*. Francisco Alves, 1986.
- FALCON, Francisco José Calazans. *A época pombalina, política econômica e monarquia ilustrada*. São Paulo: Ática, 1982.
- FARRINGTON, Dennis e David Palfreyman. *The Law of Higher Education*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- FERNANDES, A. M. *A Construção da Ciência no Brasil e a SBPC*. 2ª Ed, Brasília: Editora da UNB, 2000.
- _____. “Estudos de ciências e tecnologia no Brasil: um balanço crítico, 1996”. In: *Cadernos de Ciência e Tecnologia*. Brasília: V 13, n.º 1, pp.43-56, 1996.
- FIGUEROA, Carlos Pallan. “Challenges of Higher Education in Mexico During the Nineties”. *Higher Education Policy*, vol. 9, n.º 1, pp.45-54, 1996.
- FLEXOR, G e LEITE, SP, Análise de Políticas Públicas: breves considerações teórico-metodológicas, in Eli de Fátima Lima; Nelson Delgado e Roberto Moreira, org., *Mundo Rural : configurações sociais, poderes e políticas*. Rio de Janeiro, MAUAD, 2007.
- FORACCHI, Maria Alice. *A juventude na sociedade moderna*. São Paulo: Pioneira, 1972.
- FRAUCHES, Celso da Costa (org.). *Diretrizes curriculares para os cursos de graduação*. Brasília, ABMES Editora, 2008.

- FREY, K. “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. In: *Planejamento e políticas públicas*, Brasília IPEA, 21, jun., 2000.
- GADOTTI, Moacir. “Avaliação institucional – um processo formativo”. *Jornal das universidades comunitárias*, ano 1, n.º 2, p. 9, dez.-jan., 1997.
- GALLEGO CADERÓN, R. *Institutional design in the public sector: the role of Political Transaction Costs*. ECPR Joint Sessions, 1999.
- GARCÍA, Carmen Guadilla. “La reforma de la educación superior en Venezuela desde una perspectiva comparada”. In: CATANI, Afrânio (org.). *Congreso Internacional de Políticas de educación superior na América Latina no limiar do século XXI*. Recife, 1997.
- GARCÍA, Ana Maria Fanneli. “Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico”. In: *Documento Cedes/117*, Serie Educación Superior, Buenos Aires, 1997.
- GASSET, José Ortega y. *Missão da Universidade*. Rio de Janeiro: Eduerj, 1999.
- GEIGER, Roger. “Hierarchy and Diversity in American Research Universities”. In: WITTOCK, Bornj e Aant Elzinga (eds.). *The University Research System - The Public Policies of the Home of Scientist*. Studies in Higher Education in Sweden, n.º 5. Almqvist & Wiksell International Stockholm, 1985a.
- _____. “The Home of Scientists: a Perspective on university Research”. In: WITTOCK, Bornj e Aant Elzinga (eds.). *The University Research System- The Public Policies of the Home of Scientist*. Studies in Higher Education in Sweden, n.º 5. Almqvist & Wiksell International Stockholm, 1985b.
- _____. *Private Sectors in Higher Education. Structure, Function and Change in Eight Countries*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1986a.
- _____. “Finance and Function: Voluntary Support and Diversity in American Private Higher Education”. In: LEVY, Daniel (ed). *Private Education- Studies in Choice and Public Policy*. Nova York: Oxford University Press, 1986b.
- GIOVANNI, Geraldo Di. “As estruturas elementares das políticas públicas”. In: *Cadernos de Pesquisa* n.º 82, Campinas: INEEP, Unicamp, 2009.
- GOLDEMBERG, José. “O impacto da avaliação na universidade”. In: DURHAM, Eunice R. e Simon Schwartzman (orgs.). *Avaliação no Ensino Superior*. São Paulo, EDUSP 1992-91.
- GOTTLIEB, Esther e Bruce Keith. “The academic research-teaching nexus in eight advanced-industrialized countries”. In: *Higher Education*, vol. 34, n.º 3, pp 397-419, outubro de 1997.
- GRAHAM, Hugh Davis. *The rise of American Research Universities – Elites and Challengers in the Postwar Era*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.
- GREEN, Madeleine, Peter Eckel e Andris Barblan. “The Brave New (and Smaller) World of Higher Education: A Transatlantic View”. In: *International. Higher Education*, n.º 29. Fali 2002.
- HARRIS, Nick. “Bases for the sustainability of institutional evaluation programmes”. Palestra, março 2004, Director of Development and Enhancement da QAA, Reino Unido.
- HARTINGSVELD, Louise M. Van. “Looking inside the Black Box: Aspects of Quality Assessment in Higher Vocational Education in the Netherlands”. In: MAASSEN, P.; J. BRENNAM, e; D. Westerheijden (eds). *Changing contexts of Quality Assessment: Recent Trends in West European Higher Education*. Utrecht: LEMMA, pp. 111-122.

- 1994.
- HATTIE, John e H. W. Marsh. "The relationship between Research and Teaching: A Meta-Analysis". In: *Review of Educational Research*, Winter 1996.
- HELFAND, S. "The political economy of agricultural policy in Brazil: decision making and influence from 1964 to 1992". *Latin American Research Review*, vol 34, n.º 2, 1999.
- HECLO, H. "Issue Networks and the executive establishment in king". In: KING, A (Ed) *The new american political system*. Washington DC: American Enterprise Institute, 1978.
- _____. *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven: Yale. University Press, 1974.
- HIRSCHMAN, A. *De la economia a la política y mas allá*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- HOLTTA, S. e L. Nuotio. *Academic Leadership in a Self-Regulative Environment: a challenge for Finnish universities*. *Tertiary Education and Management*, vol. 1, n.º 1, pp. 12-20. 1995.
- HORTA, J. S. *A expansão do ensino superior no Brasil*. Petrópolis: Vozes, vol. 69, n.º 6, 1975.
- IMMERGUT, E. *Health politics. Interests and institutions in Western Europe*. Cambridge: University Press, 1992.
- JAMES, Stelle. "Private Higher Education: the Philippines as a Prothotype". In: *Higher Education*, 21, pp.189- 206, 1991.
- JOBERT, B. e P. Muller. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.
- JOLY, Pierre-Benoit e Claire Marris. "Les américains ont-ils accepté les OGM? Analyse comparée de la construction des OGM comme problème public en France et aux États Unis". In: *Cahiers d' Economie et Sociologie Rurale*, n.º 68/69, pp. 11-46 2003.
- KELLS, H. R. "Stepping Back to Examine National Higher Education Evaluation Systems: Na Analysis and Some Propositions for the Research and Policy Void". In: XI Annual Consortium of Higher Education Researchers Conference. Kassel, Germany, set. 1998.
- _____. *Self-Study Processes: A Guide for Post-Secondary and Similar Service-Oriented Institutions and programs*, 3ª ed. American Council on Education Series on Higher Education, Oryx Press, 1994.
- KENT, Rollin. "Tendencias y problemas en la educación superior en México: los años noventa". In: *Documento DIE 41 - Departamento de Investigación de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México*. 1994.
- KERR, Clark. *The Uses of University*. 3ª ed. Cambridge: Mass: Harvard University Press, 1982.
- _____. *Higher Education Cannot Escape History. Issues for the Twenty-first Century*. Albany: State University of New York Press, 1994.
- KLEIN, Lúcia. "Recursos para a ciência: evolução e impasses". In: *Ciência Hoje*, vol. 8, n.º 48, 1988.
- KNIGHT, Jane. "Trade Creep: Implication of GATS for Higher Education Policy". In: *International Higher Education*, Summer 2002.
- KOGAN, Maurice. "Reflections on the Self-Reporting Process". In: *Higher Education Management*, vol. 6, n.º 3, pp. 351-375. 1994.
- _____. "The Policial View". In: CLARK, Burton (ed). *Perspective on Higher Education Eight Disciplinary and Comparative views*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- _____. *Diversification in Higher Education: Differences and Commonalities*. Minerva, vol. 35, pp. 47-62. Kluwer Academic Publishers, 1997.

- KROTSCH, Pedro. “O novo cenário da universidade argentina: o peso do passado e os desafios do futuro”. In: CATANI, Afrânio M. (org.). *Universidade na América Latina: tendências e perspectivas*. São Paulo: Cortez, 1996, pp. 34-50.
- LAMOUNIER, B. (coord.) *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. Brasília: IPEA, 1994. (Estudos de Política Agrícola, 9).
- LANE, E. “Higher Education - Public Policy-making and implementation”. In: *Higher Education*, vol. 12, n.º 5, pp. 519-65, 1983.
- LATOUR, B. (1989) “La science en action, ” Editions La Decouverte. In: LAVINAS, Lena et al. *Desigualdades regionais: indicadores sócio-econômicos nos anos 90*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Texto para Discussão n.º 460, fevereiro, 1997.
- LEHMBRUTCH, G. *Governments néo-conservateurs et politiques néo-liberales*. CENAT Grenoble, 1988. (Mimeo).
- LEITE, Serafim. (org.) *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 2001.
- LEITE, Serafim. (coord.), G. Flexor, L. Medeiros N. G. Delgado e R Maluf. *Avaliando a gestão de políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policymakers*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ – CNPq, 2006. (Relatório de Pesquisa).
- LEITE, Serafim. *História da companhia de Jesus no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1945.
- LEMAITRE, María José. *Calidad y Diversidad en las Universidades Contemporâneas*. Palestra, março 2004.
- LEVY, Daniel. *Higher Education and State in Latin America- Private Challenges to Public Dominance*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press, 1986a.
- _____. *Alternative Private-Public Blendy in Higher Education Studies in Choice and Public Policy*. Nova York - Oxford: Oxford University Press, pp. 195-213, 1986 b.
- _____. “Private Institutions of Higher Education”. In: CLARK, B. e Guy Neave (eds). *The Encyclopedia of Higher Education*. Nova York: Pergamon Press, vol. 2, pp. 1183-95, 1992.
- LINDBLOM, C. *O processo decisório*. Brasília: Editora Unb, 1981.
- _____. *The intelligence of democracy*. Nova York: Free Press, 1965.
- LIU, Nian Cai. “Research Universities in China”. In: ALTBACH, Philip G. e Jorge Balán. *World Class Worldwide –Transforming Research Universities in Asia and Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007.
- LUCAS, Christopher J. *Crisis in the Academy – Rethinking Higher Education in America*. New York, St. Martin’s Press, 1996.
- LÚCIO, Ricardo e Mariana Serrano. *La educación superior en Colombia: desarrollo, tendencias, políticas estatales*. 1991. Mimeo.
- _____. “The state and higher education in Colombia”. In: *Higher Education*, vol. 25, pp. 61-72, 1993.
- MAASSEN, Peter, John Brennan e Don Westerheijden (eds). *Changing Context of Quality Assessment: Recent Trends in West European Higher Education*. Utrecht: LEMMA, 265 pp., 1994.
- MAHONY, David. “Government and the University: The ‘New Mutuality’ in Australian Higher Education - A Nacional Case study”. In: *The Journal of Higher Education*, vol. 65, n.º 2, pp. 123-46, 1994.
- MARCH, J. *Handbook of organizations*. Chicago: Rand, Mc Nally, 1965.

- MARCH, J. e J. Olsen. *Rediscovering institutions: The organizational Basis of Politics*. Nova York: Free Press, 1989.
- MARCH, J. e H. Simon. *Organizations*. Nova York: Wiley; 1958.
- MARTIN, M. e R. Talpaert. “Coordination: Continental Europe”. In: CLARK, B. e Guy Neave (eds.). *The Encyclopedia of Higher Education*. Nova York: Pergamon Press, v. 2, pp. 1347-52, 1992.
- MARTINS, Carlos Benedito. *Ensino pago: um retrato sem retoques*. São Paulo: Global, 1981. Coleção Teses.
- _____. “O novo ensino superior privado no Brasil, 1964-1980”. In: MARTINS, C. B. (org.). *O ensino superior brasileiro: transformações e perspectivas*. São Paulo: Brasiliense, 1989, pp. 11- 48.
- _____. *Para onde vai a pós graduação em Ciências Sociais*. Edusc, 2005.
- MARTINS, Maria do Carmo. *A história prescrita e disciplinada nos currículos escolares: quem legitima esses saberes*. Campinas, Tese Doutorado, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2000.
- MARTINS FILHO, João. *Movimento estudantil e ditadura militar (1964-1968)*. Campinas: Papyrus 1987.
- MARQUIS, Carlos. *El gobierno nacional y las universidades argentinas*. Buenos Aires, 1992. Mimeo.
- MATTOS, Pedro Lincoln Carneiro Leão. “As universidades e o governo federal: quadro histórico da política de supervisão e controle do governo sobre as universidades federais autárquicas”. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1983. In: BORI, Carolina M. (org.). *Suplemento Universidade Brasileira: organização e problemas. Ciência e Cultura*, vol. 37, n.º 7, pp.14-28. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 1985.
- MELO, Maria Beatriz de Carvalho. *As dificuldades de implantação do tempo integral e da pesquisa nas universidades particulares brasileiras*. Monografia. Campinas: Departamento de Política Científica e Tecnológica da Universidade Estadual de Campinas, 1997. Mimeo.
- MENDES, Antonio Jr. *Movimento estudantil no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MENDES, Cândido. “A abertura e o direito de ensinar”. In: MENDES, C. e C. Castro (orgs.). *Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado*. Associação Brasileira das Mantenedoras-Educan-Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1984.
- MENDES, Cândido e Cláudio de Moura Castro (orgs). *Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado*. Rio de Janeiro: Educan-Conjunto Universitário Cândido Mendes - ABM (Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior), 1984, pp.185-202.
- MICELLI, Sérgio. *Poder, sexo e letras na República Velha (estudo clínico dos anatolianos)*. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- MOE, T. “Political institutions: the neglect side of the story”. In: *Journal of Law, Economics and Organizations*, vol. 6, pp. 213-253, 1990.
- MOFFAT, Michel. *Coming of Age in New Jersey: College and American Culture*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1989.
- MONPETIT, E. “A Policy Networks Explanation of Biotechnology Policy Differences between USA and Canada”. In: *Journal of Public Policy*, vol. 25, n.º 3, pp. 339-366; 2005.
- MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil. Parte geral*. São Paulo: Saraiva, 1975.

- MORAIS, Maria Cristina. “Crise e reforma do sistema de ensino superior”. In: *Novos Estudos Cebrap*, 46, nov., 1996.
- MOYANO, E. “La agricultura entre el nuevo y el viejo corporatismo”. In: GINER, S. e M. P. Yruela (coord). *El corporatismo en España*. Barcelona: Ariel, 1989.
- MOYER, H.W. e T. Josling. *Agricultural policy reform: politics and process in the EC and the USA*. Harvester Wheatsheaf, 1990.
- MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 2004.
- NAGLE, A. *Educação e sociedade na Primeira República*. São Paulo: Editora Pedagógica Universitária Ltda - Editora da Universidade de São Paulo, 1974.
- NARITA, Katsuya. “The Public and Private Sectors in the Japanese Educational System”. In: NARITA, Katsuya. *Systems of Higher Education: Japan*. United States of America: International Council for Higher Education Development, Part II, 1978, pp.53-190.
- NEAVE, Guy. “On the Road to Silicon Valley? The Changing Relationship Between Higher Education and Government in Western Europe”. In: *Europe Journal Education*, 1984.
- NEAVE, G. e F. Van Vught. *Prometeo encadenado - Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa, 1994.
- NEVES, Carlos de Souza. *O ensino superior no Brasil, legislações e jurisprudência*. Rio de Janeiro, MEC/ Inep, 1955.
- NEVES, Clarissa B. “Ensino superior privado no Rio Grande do Sul - a experiência das Universidades comunitárias”. In: *Documento de Trabalho Nupes 6/95*. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1995.
- NEWTON, John Henry. *The idea of a university, New Haven and London*. Yale University Press, 1899/1996.
- NORTH, D. “A Transaction Cost Theory of Politics”. In: *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n.º 4, pp. 355-367, 1990.
- NUNES, Edson. “Desafio estratégico de política pública: o ensino superior brasileiro”. In: *Revista de administração pública da FGV*. Rio de Janeiro, 2007.
- NUNES, Edson Martignoni e Leandro Molhano Ribeiro. “Economia política e regulação da educação superior no Brasil”. In: *En publicacion: Universidad e investigación científica Vessuri*, Hebe CLACSO, Buenos Aires, 2006.
- NUNES, Edson, Marcia Carvalho e Julia V. Albrecht. “A singularidade brasileira: ensino superior privado e dilemas estratégicos da política pública”. In: *Documento de trabalho n.º 87*, Rio de Janeiro, Observatório Universitário, 2009.
- OEHLER, C.; U. Teichler e S. Hornbostel. “Aspects of Higher Education Planning in Market Economy Systems”. In: WOLTER, W. e C. Oehler (eds.). *Planning In Higher Education: Study on New Approaches in the Planning of Higher Education in Centrally Planned Economies and in Market Economies Systems*. Bucareste: Unesco, 1986.
- OLIVEN, Arabela C. *A paroquialização do ensino superior*. Petrópolis: Vozes, 1990.
- OLSEN, J. “Scienza política e teoria dell’organizzazione: Se possibili convergenze”. In: *Riv Italiana di Scienza politica*, XIX, n.º 21, 1989.
- ONCU, A. *Higher Education as a Business: Growth of a Private Sector in Turkey*. Tese (doutorado). New Haven, Connecticut: Yale University, 1971. Mimeo.
- ORTIZ, Renato (org.). *Pierre Bourdieu*. São Paulo: Ática, 1983. Coleção Grandes Cientistas Sociais.
- PAIM, Antonio. “Por uma universidade no Rio de Janeiro”. In: SCHWARTZMAN, S. (org.). *Universidades e instituições científicas no Rio de Janeiro*. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico Tecnológico, 1982, pp. 17-96.

- PALMEIRA, M. “Burocracia, política e reforma agrária”. In: MEDEIROS, L. et al. (orgs.) *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Edunesp, 1994.
- PAOLERA, Geraldo Della. “El mercado universitario en la Argentina y la universidad de gestión privada”. In: *Desafios de la Educación Superior*. Seminário internacional sobre Educación Superior. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales, 1993.
- PAOLI, Maria Célia (org.). *Dossiê sobre o movimento estudantil. Desvios*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- PATRINOS, Harry Anthony. *The Privatization of Higher Education in Colombia: Effects on Quality and Equity*. *Higher Education*, vol. 20, pp. 161-73, 1990.
- PAUL, Jean-Jacques e Zoya Dias Ribeiro. “Diversidade da oferta e estratégia dos vestibulandos: o caso de Fortaleza”. In: *Educação e Seleção*. Fundação Carlos Chagas, vol. 19, pp.111-28, jan.-jun., 1989.
- PENIN, Sonia. “Apresentação”. In: *LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. São Paulo: Cortez-Ande, 1990.
- PIMENTEL, Marília Araújo Lima. *Relações entre Estado e Universidade no Brasil (1960-1978)*. Discurso – Ação do Conselho Federal de Educação no Projeto de Autonomia Universitária. Rio de Janeiro, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFRJ, 1991.
- PONTES, Helio. “Aula Magna do curso de Direito”. Brasília, mimeo, 1976.
- PZERWORSKI, Adam. *Democracia e mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- RHODES, R. A. W. e David Marsh (eds.). *Policy Networks in British Government*. Oxford University Press, 1992.
- RIBEIRO, Sérgio C. *O vestibular. Em Aberto*. Ministério da Educação, vol. 1, n.º 3, pp. 1-6, 1982.
- RIEGER, E. “The CAP Policy: Internal and External Dimensions”. In: WALLACE Wallace (eds.). *Policy Making in the EU*. Oxford University Press, 1996.
- RODRIGUES, Gabriel Mário. “Sonho e realidade”. In: *ABMES Notícias*, ago.-set., 1997.
- ROMANO, J. “Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura”. In: SANTOS, R.; L. F. Carvalho e F. C. Silva (orgs.). *Mundo Rural e Política: ensaios interdisciplinares*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- RONCA, Antonio Carlos. “Crise e reforma do sistema de ensino superior”. In: *Novos Estudos Cebrap*, 46, nov., 1996.
- ROTHEN, José Carlos. *Funcionário Intelectual de Estado: Um estudo de epidemiologia política do Conselho Federal de Educação*. Piracicaba: Mimeo, 2004.
- SABATIER, Paul. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999.
- SABATIER, Paul e S. H. C. Jenkins *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition approach*. Westview Press, 1993.
- SALVINI, Demerval. “Análise do substitutivo ao projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”. In: *LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. São Paulo: Cortez-Ande, 1990.
- SAMPAIO, Helena e Lúcia Klein. “Políticas de ensino superior na América Latina - uma análise comparada”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, vol. 24, pp. 85-109, 1994.
- _____. Actores, arenas y temas básicos. In: KENT, Rollin (org). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*. México: Estudios Comparativos, Flacso, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp.31-105.

- SAMPAIO, Helena e Eunice R. Durham. “O setor privado na América Latina: uma análise comparativa”. In: *Documento de Trabalho Nupes*, 3/98. São Paulo: Núcleo de Pesquisas Sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1998.
- SAMPAIO, Helena, E. Balbachevsky e V. Penaloza. “As universidades estaduais no Brasil: características institucionais”. In: *Documento de Trabalho Nupes*, 4/98. São Paulo: Núcleo de Pesquisas Sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1998.
- SAMPAIO, Helena. *Ensino Superior no Brasil, o setor privado*. São Paulo: Ed. Hucitec, FAPESP, 2000.
- SCHARP, F. *Games Real Actors Play - Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press, 1997.
- SCHUCH, V. F. (org.). *Legislação mínima da educação no Brasil*. 7ª ed. Porto Alegre: 1996.
- SCHWARTZMAN, Jacques. “Políticas de ensino superior na década de 90. São Paulo”. In: *Documento de Trabalho Nupes* 2/93. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1996.
- SCHWARTZMAN, Simon. Brazil: “Opportunity and Crisis in Higher Education”. In: *Higher Education*, vol. 17, pp. 99-119, 1988.
- _____. Growth. *Differentiation and policies for Higher Education in Latin America*. 1990a. mimeo.
- _____. *Tradição e modernidade da universidade brasileira*. São Paulo, 1990b. Mimeo.
- _____. “Brazil”. In: CLARK, Burton e Guy Neave (orgs). *The Encyclopedia of higher Education*. Oxford: Pergamon Press, 1992, pp. 82-92.
- _____. “Policies for Higher Education in Latin America: the Context”. In: *Higher Education*, vol. 25, pp. 9-20, 1993.
- _____. *O enigma do ENADE*. Mimeo, 2005.
- _____. *O conceito preliminar e as boas práticas de avaliação do ensino superior*. Rio de Janeiro, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2008.
- SCHWARTZMAN, Simon (ed). *Universidades e Instituições científicas no Rio de Janeiro*. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1982.
- SCHWARTZMAN, Simon et al. “Tempo de reforma”. In: SCHWARTZMAN, Simon et al. *Tempos de Capanema*, parte III, pp. 173-230. São Paulo: Edusp-Paz e Terra, 1984.
- SCHWARTZMAN, Simon e Colin Brock (eds.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.
- SERRÃO, Joel. *Dicionário de História de Portugal*. Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1968.
- SEYMOUR, Daniel. *Once upon a Campus: Lessons for Improving Quality and Productivity in Higher Education*. 3ª Edição. American Council on Education: Phoenix, Oryx Press, 1995.
- _____. *Causing Quality in Higher Education*. American Council on Education: Phoenix, Oryx Press, 1992.
- SHATTOCK, Michael. “Forget Copycat Management”. In: *International Higher Education*, Spring, 2002.
- _____. “The Challenge ahead: British Universities in the 21st Century”. In: *International Higher Education*, 1999.
- SHETH, Jaglish N. e Peter L. Wright (eds.). *Broadening Marketing's Horizons*. Urbana, Illinois: University of Illinois, Bureau of Economic and Business Research, 1974.
- SHUSTER, J. H. et al. *Strategic Governance: How to Make Big Decisions Better*. American Council on Education: Oryx Press, Phoenix, Arizona, 1994.

- SILVA Jr., João. “Reformas do Estado e da educação superior no Brasil (a ação dos atores em cena e o processo de privatização)”. In: CATANI, Afrânio (org.). *Congresso internacional Políticas de Ensino Superior na América Latina no Limiar do Século XXI*. Recife: YK Produtora de Eventos, 1997. Síntese do Exame Nacional de Cursos.
- SILVA, Mauricio Rocha, “Universidades sem cátedras”. In: *Revista brasileira de estudos pedagógicos*. Brasília: v 40, n.º 91, jul/set., 1963.
- SIMON. Herbert Alexander *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro, 1957.
- SIMON, H. “Rationality as a process and as a product of thought”. In: *American Economic Review*. Vol. 68, pp. 01-15, 1978.
- SKEFF, A. M. F. *Organização departamental e produção científica*. Brasília: Universidade de Brasília, tese de mestrado, 164 p., 1977.
- _____. “Universidade: a pesquisa como ideologia”. In: *Educação e Sociedade*, n.º 10, p. 55-61, São Paulo, set. 1981.
- SKOCPOL, Theda. “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”. In: EVANS, Peter, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol (orgs). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. 1985, p. 3-37.
- _____. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1994.
- SOARES E SILVA. *Memória da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 1934-1964*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1992.
- SODRÉ, Fernando Azevedo. *A cultura brasileira*. 4.ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1963.
- SOLA, Lourdes (org.). *Estado, mercado, democracia - política e economia comparados*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- SOUZA, Paulo Nathanael Pereira. *LDB e Educação Superior: Estrutura e funcionamento*. 2ª ed., Pioneira, 2001.
- SOUZA CAMPOS, Ernesto. *Educação Superior no Brasil*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1941.
- TÁPIA, Jorge L. B. *A trajetória da política de informática brasileira (1977-1991) e instituições estratégicas*, Campinas, Mimeo tese de doutorado, UNICAMP, 1993.
- TAYLOR, P. e R. Hall. “As três versões do neo-institucionalismo”, In: *Lua Nova*, n.º 58, pp. 193-224, 2003.
- TEICHLER, Ulrich. *Future challenges facing Europe’s higher education systems on the 21st Century*. Rotterdam, Sense Publisher, 2007.
- TEIXEIRA, Anísio. “A universidade de ontem e de hoje”. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, Inep, vol. 24, n.º 61, 1956.
- _____. “Aspectos de reconstrução da universidade latino americana”. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, Inep, v. 42, n.º 103, 1967.
- _____. “Uma perspectiva da educação superior no Brasil”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro: vol. 50, n.º 111, 1968.
- _____. *O ensino superior no Brasil - análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.
- _____. “O Ensino Superior no Brasil”, 1969. In: SAMPAIO, Helena. *Ensino Superior no Brasil, o setor privado*. São Paulo: Ed. Hucitec, FAPESP, p. 39, 2000.

- THELEN, Kathleen. "Historical institutionalism in comparative politics". In: *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 369-404, 1999.
- THELEN, K.; S. Steinmo. "Historical Institutionalism in Comparative Analysis". In: STEINMO, S.; K. Thelen e F. Longstreth. *Structuring politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press. 1992, pp. 1-32. In: Carvalho,CHA, A Política Pública de educação Superior no Brasil, tese doutorado, Unicamp, 2011.
- THOENIG, J.C. "L'analyse des politiques publiques", In: LECA, Jean e Madeleine Grawitz (orgs.) *Traité de sciences politiques*. Presses Universitaires de France, 1985.
- TOKE, D. e D. Marsh. "Policy networks and the GM crops issue: assessing the utility of a dialectical model of policy networks". In: *Public Administration*, vol. 81, n.º 2, pp. 229-251, 2003.
- TOLSTÓI, León. *Memórias*. São Paulo: Global Editora, 1983.
- TORRES, Juan Carlos. "América Latina: o governo da democracia em tempos difíceis". In: SOLA, Lourdes (org.). *Estado, mercado, democracia - política e economia comparados*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1995.
- TRAMONTIN, Raulino e Ronald Braga. "O ensino particular no Brasil: traços de um perfil". In: MENDES, C e C. M. Castro (orgs.). *Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado*. Associação Brasileira das Mantenedoras-Educandários-Grupo Universitário Cândido Mendes, pp. 19-50, 1984.
- _____. *Universidades comunitárias: um modelo alternativo*. São Paulo: Leopoldianum, Ed. Loyola, 1988.
- TRIGUEIRO, Demerval. "O problema dos excedentes e a reforma universitária". In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 107. Brasília: Inep, 1967.
- TROW, Martin. *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. OCDE, 1975.
- _____. "Managerialism and the Academic Profession: the Case of England". In: *Council for Studies of Higher Education*, series Studies of Higher Education and Research. Stockholm, 39 p. also published in Higher Education Policy, June 1994.
- _____. *From Mass Higher Education to Universal Access: The American Advantage*. Minerva, 37, pp. 1- 26. Spring, 2000.
- TULLOCK, G. e Buchanan. *The politics of bureaucracy*. Washington: Public Affairs Press, 1986.
- VEIGA, Laura da. "Reforma universitária na década de 60: origens e implicações político-institucionais". In: BORI, Carolina (org.). *Suplemento Universidade brasileira: organização e problemas*. Ciência e Cultura, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 1985.
- VELLOSO, Reis. "O público e o privado no projeto de LDB: organização, gestão e recursos de ensino". In: *LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. São Paulo: Cortez-Ande, 1990.
- VERHINE, Robert Evan e Lys Maria Vinhaes Dantas. *Avaliação da educação superior no Brasil: do provão ao ENADE*. Mimeo, documento Banco Mundial, dezembro de 2005.
- WASH, V. "Creating markets for biotechnology". In *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*. Vol. 10, n.º 2, pp. 33-45, 2003.
- WEIR, M. "Ideas and politics: the acceptance of Keynesianism in Britain and the United States". In: HALL, P.A. (ed.) *The Political power of economic ideas*. Princeton: University Press, 1989.

- WEISS, John. "Bridges and Barriers: Narrowing Access and Changing Structure in the French Engineering Profession, 1800-1850". In: GEISON, Gerald L. (ed.). *Professions and the French State, 1700-1900*. Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 1984.
- WERNICK, A. *Promotional Culture - Advertising, Ideology and Symbolic Expression*. Londres: Sage Publication, 1991.
- WILKINSON, J. "Genetically modified organisms, organics and the contested construction of demand in the agro-food system". In: *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*. Vol. 10, n.º 2, pp. 3-10, 2003.
- WIT, Hans de. "The Long and Winding Road to a European Higher Education Area". In: *International Higher Education*, n.º 25, 2001.
- XAVIER, Antonio C. da R. et al. "Programa de assistência financeira do MEC às instituições de ensino superior não federais no período 1974-1980: uma análise das prioridades e critérios". In: MENDES, C. e C. M. Castro (orgs.). *Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado*. Associação Brasileira das Mantenedoras-Educan-Conjunto Universitário Cândido Mendes, pp. 203-40, 1985.
- ZARZUR, George de Cerqueira. *Instituições de ensino superior públicas e privadas no Brasil: uma comparação*. Câmara dos Deputados, Assessoria Legislativa. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenadoria de Publicações, 1995.
- ZIMMER, Lauro et al. *Ensino superior brasileiro. Atribuições, modelos e processos*. s.l., 1994. Mimeo.
- ZINK, K. J., A. Schmidt. *TQM and Higher Education - Does that fit? Measuring Universities Against the European Quality Award*. S.l., pp. 1-23, 1993.

Notícias de jornais e revistas consultados

- Abruc. Estatuto das Universidades Comunitárias, janeiro de 1996.
- _____. Programa e material do Seminário Nacional das Universidades Comunitárias. Porto Alegre. Período de 27 a 29 de abril de 1995.
- _____. Ofícios ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto.
- Ofício 1.** Assunto: interesse das universidades comunitárias na execução dos cursos de formação profissional previstos para os estados pela Secretaria de Desenvolvimento e Formação Profissional do Ministério do Trabalho.
- Ofício 2.** Assuntos: *Crédito Educativo*. Lei n.º 8.436, de 25 de junho de 1992. Complementação de recursos, abertura de novas inscrições e regularidade no pagamento. *Bolsas de Estudo*.
Proposta de modificação do parágrafo 1º do artigo 213 da Constituição Federativa do Brasil para possibilitar bolsas de estudo, vale-escola, cheque-educação e compras de vagas.
- Ofício 3.** Assunto: necessidade de uma política de apoio orçamentário regular e permanente do governo federal ao segmento das universidades comunitárias.
- Ofício 4.** Assunto: sugestão de critérios para distribuição de subvenções orçamentárias do MEC a universidades comunitárias.
- _____. Documento. Manifestação das Universidades Comunitárias na Comissão LDB da Câmara dos Deputados, audiências públicas, Brasília, 1995.
- ABMES - Notícias, 46, ago/set. 1997.
- _____. 47, out/nov. 1997.
- _____. Programa e material do seminário Contribuições à Definição de Uma Nova Política de Ensino Superior. Período de 28 e 29 de janeiro de 1997.
Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior *Catálogo geral das instituições de ensino superior associadas à ABMES*. Brasília, 1997.
- ABMES Notícias, 26:4-5, ago/set. 1997.
- _____. Tempos e movimentos. Cepal-Unesco.
Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con calidad, 1992.
- 17 ANNUAL MEETING, Forum of the European Association for Institutional Research (EAIR), Zurich, 30 p. 1995.
- _____. Case Studies of Innovative Universities: a progress report. In: Associação profissional dos docentes da Universidade Federal de Minas Gerais
- Ação sindical da Andes-SN. Fórum de defesa da escola pública (1997) LDB- Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Avaliação do fórum de defesa da Escola Pública.
- Associação Brasileira das mantenedoras do Ensino Superior, Brasília, ano 15(20), 1997.
- BRAGA, Ryon. In: *Revista Ensino Superior*, n.º 134, Brasília, ABMES, novembro de 2009.
- BREGMAN, Marlene. In: *Revista Ensino Superior*, n.º 134, Brasília, ABMES, novembro de 2009.
- CNAP. Guia de formulários para la acreditacion de carreras técnicas de nível superior, s/d.79p.
- _____. Guia para Evaluacion Externa. Proyecto Piloto de acreditacion, Institucional

- 2004.
- _____. Informação de Opinião em processos de autoavaliação. Técnicas y instrumentos - dados que manifestam o juízo de pessoas, s/d, 50p.
- _____. *Manual de Pares Avaliadores*. Guia para la Evaluación externa com fines de acreditación, 2002.
- _____. *Manual para el desarrollo de procesos de auto evaluación*, agosto 2001, 155 p.
- _____. Calidad de la educación superior: um proyecto de ley fruto del trabajo colectivo. Proyecto SINAC (Sistema Nacional de Acreditación de la Calidad), jun.2003.
- _____. Universidade em pauta- Informe para acreditación institucional, jan. 2004.
- Conference on Democratic Network Governance, 2004. Crise e reforma do sistema de ensino superior. *Novos Estudos Cebrap*, 46, novo 1996.
- Conselho de reitores das universidades brasileiras. Catálogo geral das universidades brasileiras, 1996, Brasília.
- Constituição Brasileira de 1824, Porto: Porto Editora, 2003.
- Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- Colección Interamer, n.º 61, OEA/OAS, 1996.
- _____. La educación privada en Brasil. In: SCHWARTZMAN, Simon (org.). *América Latina: universidades en transición*.
- _____. Diversification in Higher Education: Differences and Commonalities. *Minerva*, 35:47-62. Kluwer Academic Publishers, 1997.
- Europe Journal Education*, 2:111 29, 1984. Education and Government in Western Europe.
- Estudos Comparativos, Flacso, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 31- 105.
- _____. Actores, arenas y temas básicos. In: KENT, Rollin (org.). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*. México: Federação de Estabelecimentos de Ensino Superior em Novo Hamburgo (Feevale).
- Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo (Aspeur). *Relatório de atividades 1995*.
- Folha de S. Paulo*, 26/4/1997. “Exame reprova”. Caderno Especial PROVÃO.
- Folha de S.Paulo*, 31/10/1992. “Faap anuncia aluna-avião em TV. Faculdade enfrenta
- Folha de S.Paulo*, 8/12/1997. “Estigma de clube. Faculdade x emprego”. Suplemento Folhateen.
- Folha de S.Paulo*, 17/4/1997. “Decreto proíbe venda de carta que autoriza cursos”.
- Folha de S.Paulo*, 12/4/1997. “Consultor faz «top 50» das beneficentes”.
- Folha de S.Paulo*, 17/4/1997. “Aluno poderá processar faculdade ruim”.
- Folha de S.Paulo*, 27/10/1997. “A UNE chega aos 60 desplugada”. Suplemento Folhateen.
- Folha de S.Paulo*, 4/8/1997. “A universidade pública deve deixar de ser gratuita?” Tendências e Debates.
- Folha de S.Paulo*, 10/11/1996. Entrevista com Andris Barblan pelo jornalista Fernando Rossetti.
- Folha de S.Paulo*, 15/3/1997. “Estudante vai à aula duas vezes por semana”.
- Folha de S.Paulo*, 17/8/1997. “Estudantes do D.E querem qualidade”.
- Folha de S.Paulo*, 31/3/1997. “Formação precária nas faculdades de Medicina”. Regina R. Parizi Carvalho.
- Folha de S.Paulo*, 31/7/1996. “12% dos cursos avaliados pedem revisão”.
- Folha de S.Paulo*, 17/8/1997. “Elite é maioria em universidades federais”.
- Folha de S.Paulo*, 31/8/1997. “Governo quer liberalizar ensino superior”.
- Folha de S.Paulo*, 17/8/1997. “Gratuidade é mais importante na escolha”.
- Folha de S.Paulo*, 31/8/1997. “Instituições aprovadas têm perfil distinto”.
- Folha de S.Paulo*, 7/11/1996. “Líderes estudantis divergem sobre o Provão”.

- Folha de S.Paulo*, 6/7/1996. “MEC vai reavaliar cursos reprovados”.
- Folha de S.Paulo*, 1.0/11/1996. “MEC impôs sigilo total em torno do exame”.
- Folha de S.Paulo*, 15/12/1996. “MEC quer cortar 2/3 da licenciatura”.
- Folha de S.Paulo*, 17/12/1996. “MEC pode abrir mão de autorizar cursos”.
- Folha de S.Paulo*, 30/7/1996. “MEC quer fiscalizar faculdade particular”.
- Folha de S.Paulo*, 17/12/1996. “MEC quer que faculdade preste contas”.
- Folha de S.Paulo*, 13/3/1997. “MEC quer salvar faculdades privadas”.
- Folha de S.Paulo*, 12/4/1997. “MEC suspende vestibulares de 12 cursos”.
- Folha de S.Paulo*, 13/12/1997. “MEC classifica 11 cursos como ruins”.
- Folha de S.Paulo*, 10/11/1996. “Melhores universidades rejeitam o provão”.
- Folha de S.Paulo*, 31/10/1996. “Nota de reitores critica provão do MEC”.
- Folha de S.Paulo*, 23/7/1996. “Novos rumos do ensino privado”. Roberto Leal Lobo e Silva. Tendências e Debates.
- Folha de S.Paulo*, 16/3/1997. “O paciente brasileiro”. Gilberto Dimenstein.
- Folha de S.Paulo*, 28/3/1997. “Oportunidade de mudanças”. Editorial.
- Folha de S. Paulo*, 2/10/1995. “Particulares de São Paulo mudam para enfrentar o MERCOSUL”. Caderno Fovest.
- Folha de S.Paulo*, 23/6/1997. “Particulares mudam currículo para Provão”.
- Folha de S.Paulo*, 2/7/1997. “Particular disputa alunos com publicidade”.
- Folha de S.Paulo*, 31/8/1997. “Pesquisa pode virar um atributo de elite”.
- Folha de S.Paulo*, 12/3/1997. “Privadas vão mal”. Gilberto Dimenstein.
- Folha de S.Paulo*, 6/7/1996. “Proporção de notas A em São Paulo é menor”.
- Folha de S.Paulo*, 4/11/1996. “Provão é dever do Governo, diz Souza”.
- Folha de S.Paulo*, 6/11/1996. “STJ nega pedido de liminar contra o provão”.
- Folha de S.Paulo*, 20/10/1995. “Uma chance de competitividade”.
- Folha de S.Paulo*, 4/8/1997. “Universidades Privadas”, Caderno 1, Opinião, p. 3. Roberto Leal Lobo e Silva.
- Folha de S.Paulo*, 17/12/1997. “Um choque educacional para o Brasil”. Tendências e Debates.
- Folha de S.Paulo*, 4/11/1996. “Universidades já se avaliam, diz reitor”.
- Fundação Getúlio Vargas, 1969.____. *O ensino superior no Brasil- análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Fórum de Defesa da Escola Pública (1997) LDB - *Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Avaliação do Fórum de Defesa da Escola Pública*. Associação Profissional dos Docentes da Universidade Federal de Minas Gerais - Ação Sindical da Andes-SN.
- Guia do Estudante*. São Paulo: Editora Abril, set. 1992.
- Ibraqs (Instituto Brasileiro da Qualidade em Serviços). *Universidade - a busca da qualidade*. Anais do 1º Congresso Brasileiro da Qualidade no Ensino Superior. São Paulo, 1(1), jan.- fev., 1994.
- _____. Anais do II Congresso Brasileiro da Qualidade no Ensino Superior. São Paulo, ago.1994.
- Inep. Relatório da missão a Washington. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasília, 2001.
- Inep, Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da educação superior: uma nova sistemática de avaliação do ensino superior brasileiro, Brasília, Estudos Inep, 2003.
- Inep, SINAES, Base para uma nova proposta de avaliação da educação superior, Brasília, Estudos Inep,2004.
- Jornal do Brasil*, 17/2/1991. “Universidade vazia reflete descompasso com o mercado”.

- Jornal da Tarde* (SP), 26/8/1997. “O Brasil exige uma explicação”. Editorial.
- Jornal das Universidades Comunitárias*. Abruc. Ano [(1), set.-out. 1997. – o Ano 1(2), dez.-jan. 1997.
- Jornal da Universidade São Judas Tadeu*. Universidade São Judas Tadeu. Ano VII (60), nov1997.
- Jornal da Educação*. Wagner Horta. Ano III (46), ago. 1997. – o Ano III (47), set. 1997
- Jornal da Ciência*, 11/7/1997. “Desafio às universidades particulares”. Roberto Leal Lobo e Silva. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.
- Journal of Theoretical Politics*, 2 (4), 355-367, 1990. NEW ENGLAND ASSOCIATION OF SCHOOLS AND COLLEGES. *Policy Statement on Institutional Effectiveness*, Bedford, MA. 1992. REICH, Ricardo. Chile's New Program for Quality Improvement. *International Higher Education*, Spring 2002.
- NORTH, D. A transaction cost theory of politics. LDB - *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. São Paulo: Cortez-Ande, 1996.
- Lei das Diretrizes da Educação Nacional. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Coletânea de Legislação e Jurisprudência*. Ano 60, 1996, pp. 3.719-3.739.
- Ministério da Educação e Cultura/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais *Coletânea de legislação básica*. Brasília, s.d.
- _____. Reforma Universitária: Relatório do grupo e trabalho. *Revista brasileira de estudos pedagógicos*, Brasília, 50, jul/set. 1968.
- _____. Secretaria de administração geral/coordenadoria de informações para o planejamento. Educação no Brasil na década de 80, 1990. Ministério da Educação e Desporto, Sinopse estatística para o ensino superior-1975, Brasília, 1993.
- Ministério da Educação e do Desporto. *Sinopse estatística para o ensino superior -1975*. Brasília, 1977
- _____. Secretaria de Administração Geral/Coordenadoria de Informações para o Planejamento. *Educação no Brasil na década de 80*, 1990.
- Ministério da Educação e do Desporto/Secretaria do Ensino Superior. *Manual do crédito educativo*. Brasília, 1993.
- _____. *Sinopse estatística da educação superior - graduação*. Brasília, 1994a.
- _____. *Evolução estatística do ensino superior*. Brasília, 1994b.
- _____. *Evolução das estatísticas do ensino superior no Brasil - 1980-1994*. Brasília, 1996.
- _____. *Evolução do ensino superior 1980-1994*. Brasília, 1996.
- Ministério da Educação e do Desporto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais/Secretaria de Política Educacional. *Uma nova política para o ensino superior brasileiro. Subsídios para discussão*. Brasília, 1996.
- _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais/Diretoria de Avaliação e Acesso ao Ensino Superior. *Exame nacional de cursos*. Brasília, 1996
- O Estado de S. Paulo*, 2/12/1992. “Pesquisa: Universidade pública não é lugar de estudante pobre”. Suplemento Cola.
- O Estado de S. Paulo*, 4/7/1993. “Goldemberg critica expansão desordenada do ensino superior.”
- O Estado de S. Paulo*, 17/12/1996. “Universidade privada terá de publicar contas”.
- O Estado de S. Paulo*, 17/12/1996. “Governo quer balanço das faculdades privadas”.
- Relatório de atividades, 1995. Federação de estabelecimentos de ensino Superior em Novo Hamburgo (Feevale)/ Associação pró-ensino Superior em Novo Hamburgo (Aspeur). *Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior*. Ano 15(18),

- fev. 1997. Ano 15(20), ago. 1997. Estudos. Revista da Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior, Brasília, ano 15(20), 1997 Franco, Edson. Editorial. A inconstitucionalidade continua. *Estudos*.
- Quem é e o que pensa o graduando de Administração*. Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep, 1996.
- Quem é e o que pensa o graduando de Direito*. Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep, 1996.
- Quem é e o que pensa o graduando de Engenharia Civil*. Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep, 1996.
- _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Diretoria de avaliação e Acesso ao Ensino Superior. Exame Nacional de cursos. Relatório Síntese. Brasília, 1997. Revista integração Ensino/Pesquisa e Extensão, Ano III (9) Publicação
- _____. Ano III (10). Publicação da universidade São Judas Tadeu. São Paulo, agosto de 1997. The world bank annual report, 1993. Resultados globais preliminares. Relatório administração. Relatório Direito, Relatório Engenharia Civil.
- Unesco. *Bibliografia seletiva sobre reformas e inovaciones en la educación superior*. Caracas: Unesco/Caracas, 1985.
- _____. *Towards Lifelong Education: A New Role for Higher Education Institutions*. By Gareth Willians. Paris: Unesco/Paris, 1977. *The Development of Higher Education*.
- Universidade e sociedade, 4. Revista da Associação Nacional dos docentes de Ensino Superior.
- US NEWS & WORLD REPORT. *The Rankings*. Disponível em <<http://www.usnews.com/usnews/edu/college/corank.htm>>. Acesso em 1999.
- Veja - São Paulo*, ano 30(41), out. 1997. “As faculdades mais disputadas de São Paulo”.
- Veja*, 20/8/1997. “Navegando num mar de profissões”.
- Veja*, 8/3/1995. “Pobreza de terceiro grau”.

Anexo I – Legislação do ensino superior (extratos)

1. Constituição Federal

Art. 206, incisos II, IV e VII

O ensino será ministrado com base nos princípios de: liberdade de ensino, gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, garantia de padrão de qualidade.

Art. 207

As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira.

Art. 209, inciso 11

O ensino é livre à iniciativa privada, atendida a condição de autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Art. 213, § 2º

As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público.

2. Lei n.º 9.131/95

Art. 1º

O MEC exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem, com a colaboração do CNE e suas câmaras.

O CNE, composto pelas Câmaras de Educação Básica e Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação.

Atribuições do CNE: subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do PNE; assessorar o MEC; emitir pareceres sobre assuntos educacionais; manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal; analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação.

Atribuições da Câmara de Educação Superior: emitir parecer sobre os resultados de avaliação da educação superior; deliberar sobre:

(1) as diretrizes curriculares propostas pelo MEC para os cursos de graduação, (2) os relatórios do MEC sobre reconhecimento de cursos e habilitações (IES) e sobre autorização prévia dos oferecidos por instituições não universitárias, (3) autorização, credenciamento e credenciamento periódico de IES, com base nos relatórios de avaliação e desativação de cursos e habilitações, (4) estatutos das universidades e regimento das demais IES do sistema federal de ensino; relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado com base na avaliação dos cursos.

Art. 3º, § 1º

MEC: realizar avaliações periódicas das IES e cursos de nível superior, usando diversos procedimentos e critérios abrangentes dos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão, incluindo o Provão (aferrir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação).

Art. 4º

Resultados do Provão também utilizados pelo MEC para orientar ações de melhoria da qualidade do ensino, principalmente a elevação da qualificação dos docentes.

3. Lei n.º 9.394/96 (LDB)

Preâmbulo

Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Art. 2º, incisos I a XI

Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; coexistência de instituições públicas e privadas; garantia de padrão de qualidade.

Art. 9º, incisos V e IX

A União incumbir-se-á de: coletar, analisar e disseminar informações sobre educação; autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar cursos e IES.

Art. 10, inciso IV

Os Estados incumbir-se-ão de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar cursos e IES.

Art. 43, incisos I a VIII

Finalidades da educação superior: estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e de pensamento reflexivo; formar profissionais em diferentes áreas do conhecimento; incentivar a pesquisa e a investigação científica; promover a divulgação de conhecimentos e comunicar o saber; prestar serviços especializados à comunidade; promover a extensão.

Art. 44, inciso I a IV

Cursos e programas da educação superior: cursos sequenciais, cursos de graduação, cursos de pós-graduação, cursos de extensão.

Educação superior ministrada por instituições públicas e privadas.

Art. 46, §§ 1º e 2º

A autorização e o reconhecimento de cursos, o credenciamento de IES terão prazos limitados, sendo renovados periodicamente, após processo regular de avaliação.

Art. 47, caput, §§ 1º a 4º

Duração do ano letivo: 200 dias de trabalho acadêmico efetivo.

Obrigações das IES: informar, antes do período letivo, programas dos cursos, duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis, critérios de avaliação. IES públicas: oferecer cursos noturnos.

Art. 48

Validade nacional de diplomas registrados, de cursos superiores reconhecidos; revalidação de diplomas de graduação fornecidos por instituições estrangeiras; reconhecimento de diplomas de pós-graduação fornecidos por instituições estrangeiras; transferências de alunos regulares para mesmo curso ou cursos afins mediante processo seletivo.

Art. 51

Articulação das instituições de ensino superior com órgãos normativos dos sistemas de ensino para deliberar sobre critérios e normas de seleção e admissão de estudantes.

Art. 52

Caracteriza “universidade” e estabelece padrões mínimos de qualidade (pesquisa, qualificação profissional, regime de trabalho).

Art. 53

Autonomia acadêmica (didático-científica) e administrativa.

Art. 54

Regime jurídico especial para as universidades públicas; autonomia financeira.

Art. 55 a 57

Instituições públicas federais de ensino superior: assegurados, pela União, recursos suficientes para a sua manutenção e desenvolvimento; obrigatoriedade de órgãos colegiados deliberativos; obrigatoriedade de um mínimo de oito horas-aula semanais para os professores.

Art. 62

Formação de docentes para a educação básica: nível superior. licenciatura plena. em universidades ou institutos superiores de educação:

Educação infantil e quatro primeiras séries do ensino fundamental: admitida, como formação mínima, a modalidade normal (nível médio).

Art.63

Institutos superiores de educação manterão: cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso Normal Superior, para formação de docentes para a Educação infantil e quatro primeiras séries do ensino fundamental; programas de formação pedagógica para portadores de diploma de educação superior que queiram se dedicar à educação básica; programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis.

Art.64

Formação de profissionais de educação (administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional) para a educação básica: cursos de graduação em Pedagogia ou cursos de pós-graduação.

Art. 66

Preparação para o exercício do magistério superior: nível de pós-graduação, prioritariamente em mestrado e doutorado, o notório saber reconhecido por universidade com doutorado em área afim poderá suprir a exigência de título acadêmico.

Art. 68

Recursos públicos destinados à educação: receita de impostos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Art. 69

Manutenção e desenvolvimento do ensino público: União - mínimo de 18%; Estados, Distrito Federal e municípios - mínimo de 25%.

Art. 77, caput e § 2º

Recursos públicos destinados às escolas públicas ou a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

Pesquisa e extensão universitárias poderão receber apoio financeiro do poder público, inclusive mediante bolsas de estudo.

Art. 80, caput e § 3º

O Poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

Normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e autorização para sua implementação caberão aos sistemas de ensino, admitindo cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

Art. 81

Permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais.

Art.82

Normas para a realização de estágios dos alunos matriculados no ensino superior estabelecidas pelos respectivos sistemas.

Art. 84

Alunos do ensino superior poderão ser aproveitados em tarefas de ensino e pesquisa (funções de monitoria).

Art. 88, § 2º

Prazo para as universidades cumprirem a exigência de 1/3 de titulação (mestrado e doutorado) e de tempo integral dos professores: 8 anos.

Art. 90

Questões decorrentes da transição da legislação na anterior para a atual serão resolvidas pelo CNE, preservada a autonomia universitária.

4. Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996**Preâmbulo**

Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições do ensino superior.

Art. 1º, incisos I a IV

Procedimentos do processo de avaliação dos cursos e IES: análise de indicadores de desempenho global; avaliação do desempenho individual; avaliação do ensino de graduação (condições de oferta e exame nacional de cursos - Provão); avaliação dos programas de mestrado e doutorado.

Art. 3º, incisos I a XI

Indicadores: taxas de escolarização bruta e líquida; taxas de disponibilidade e utilização de vagas para ingresso; taxas de evasão e produtividade; tempo médio para conclusão dos cursos; índices de qualificação do corpo docente; relação média de alunos por docente; tamanho médio das turmas; participação da despesa com IES nas despesas públicas com educação; despesas públicas por aluno no ensino superior público; despesa por aluno em relação ao PIB por habitante nos sistemas público e privado; proporção da despesa pública com remuneração de professores.

Art. 4º, caput incisos I a IV

Avaliação individual das IES conduzida por comissão externa designada pela SESU, considerando: administração geral (efetividade do funcionamento dos órgãos colegiados, relações entre mantenedora e IES, eficiência das atividades-meio em relação aos objetivos acadêmicos); administração acadêmica (adequação dos currículos dos cursos de graduação e da gestão da sua execução, adequação do controle do atendimento às exigências regimentais de execução do currículo, adequação dos critérios e procedimentos de avaliação do rendimento escolar); integração social (grau de inserção da IES na comunidade local e regional, por meio da extensão e prestação de serviços); produção científica, cultural e tecnológica (produtividade em relação à disponibilidade de docentes qualificados, considerando o regime de trabalho na IES); auto-avaliação da própria IES; avaliação dos cursos pelas comissões de especialistas; resultados do Provão; resultado da avaliação da pós-graduação pela Capes; análise dos indicadores de desempenho global (Sediae).

Art. 5º, caput § único

Avaliação de cursos de graduação: análise dos indicadores das comissões de especialistas; resultados do Provão; indicadores (art. 3º) adaptados.

Art. 6º, incisos I a V

Avaliação dos cursos de graduação - análise das condições de oferta pelas IES, considerando: organização didático-pedagógica; adequação das instalações físicas; adequação de laboratórios, oficinas etc.; qualificação do corpo docente; bibliotecas e acervo.

Art. 7º

Avaliação da pós-graduação (mestrado e doutorado): feita pela Capes.

Art. 8º

Resultados dos vários procedimentos de avaliação consolidados e compatibilizados pela SESU.

5. Decreto n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997

Preâmbulo

Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, disposições sobre mantenedoras de IES.

Art. 1º

As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de IES, poderão assumir qualquer forma de natureza civil ou comercial ou de fundações (art. 24 do Código Civil).

Alterações estatutárias na mantenedora, devidamente averbadas pelos órgãos competentes, deverão ser comunicadas ao MEC.

Art. 2º, incisos I a VI, alíneas a, b e c

As entidades mantenedoras de IES sem fins lucrativos deverão: elaborar e publicar demonstrações financeiras; manter escrituração completa e regular; conservar em ordem, por cinco anos, os documentos de receitas e despesas; submeter-se à auditoria do poder público; comprovar aplicação dos excedentes financeiros para os fins da IES mantida, não remuneração ou concessão de vantagens aos dirigentes, sócios etc., destinação de, pelo menos, 60% da receita financeira com pessoal e seus benefícios.

Comprovação do disposto neste artigo indispensável para fins de credenciamento e credenciamento da IES.

Art. 3º

As mantenedoras comunitárias, confessionais, filantrópicas ou fundacionais não poderão ter finalidade lucrativa e deverão adotar, além do disposto no artigo anterior, os preceitos do art. 14 do Código Tributário Nacional, do art. 55 da Lei n.º 8.212, do art. 1º do Decreto n.º 752 de 1993 e da Lei n.º 9.429/96.

Art. 4º, incisos I e II

As mantenedoras com fins lucrativos deverão: elaborar e publicar demonstrações financeiras; submeter-se à auditoria do poder público.

Art. 5º, incisos I e II

Classificação das IES do Sistema Federal de Ensino: públicas e privadas.

Art. 8º, incisos I a V

Classificação das IES quanto à organização acadêmica: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades; institutos superiores ou escolas superiores.

Art. 9º, § único

Universidade: indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão.

Universidades especializadas: comprovação do ensino e da pesquisa em áreas básicas e aplicadas.

Art.10

Define regime de trabalho em “tempo integral” (obrigação de prestar 40 horas semanais de trabalho na mesma instituição, reservando pelo menos 20 horas para estudos, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação).

Art. 11, §§ 1º e 2º

Criação de cursos superiores de graduação ou incorporação de cursos existentes já em funcionamento, fora de sede, em universidades públicas federais, depende de autorização prévia do MEC, ouvido o CNE, incluída a efetiva integração acadêmica e administrativa entre a nova unidade (novo *campus*) e a sede. Transferência de IES para outra mantenedora deve ser convalidada pelo MEC, ouvido o CNE.

Art.12

Centros universitários: IES pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, qualificação do corpo docente e condições de trabalho acadêmico; autonomia para criar, organizar e extinguir, na sede, cursos e programas de educação superior; remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes; outras atribuições de autonomia universitária definidas no ato de credenciamento (LDB, art. 54, § 2º).

Art. 13

O MEC poderá determinar, por irregularidades constatadas em inquérito administrativo, a intervenção de IES designando dirigente *pro tempore*.

Art. 14

Autorização e reconhecimento de cursos e credenciamento de IES concedidos por tempo limitado e renovados periodicamente após processo regular de avaliação.

Art. 18 e parágrafos

As IES tornarão públicos seus critérios de seleção de alunos (...) de acordo com orientações do CNE.

6. Decreto n.º 2.406, de 27 de novembro de 1997

Preâmbulo

Regulamenta os Centros de Educação Tecnológica.

Art.1º

Definição de Centro de Educação Tecnológica.

Art. 2º, incisos VI, VIII**Art. 4º, incisos IV, VII**

Os Centros de Educação Tecnológica têm como características básicas e objetivos oferecer e ministrar o ensino superior tecnológico, diferenciado das demais formas de ensino superior; realizar pesquisas aplicadas e prestação de serviços à comunidade.

Art. 8º, caput, §§ 1º, 2º

Os CET gozarão de autonomia para criação de cursos tecnológicos; para criação de outros cursos superiores e de pós-graduação dependerá de autorização específica (Dec. n.º 2.306).

7. Portaria 637, de 13 de maio de 1997

Preâmbulo

Dispõe sobre o credenciamento de universidades.

Art. 3º, incisos I a VII

Critérios para credenciamento de universidades privadas: capacidade financeira, administrativa e de infraestrutura; tempo integral e titulação dos professores; infraestrutura adequada para pesquisa em, pelo menos, três áreas; pós-graduação; órgãos colegiados; 2% do orçamento para fundo de pesquisa.

Art.7º

Comissão de credenciamento constituída pela SESU/MEC para avaliar, *in loco*, as condições de funcionamento e potencial da IES.

Art.10

Credenciamento: parecer favorável do CNE, homologação do ministro da Educação e ato do Poder Executivo.

Art. 11

Fixa o prazo de cinco anos para o credenciamento de universidades.

8. Portaria 638, de 13 de maio de 1997

Preâmbulo

Dispõe sobre a autorização para funcionamento de cursos novos ou para a incorporação de cursos já existentes fora da sede em universidades.

Art. 1º

Condição indispensável à autorização: integração acadêmica e administrativa com a instituição-sede.

Art. 2º, §§ 1º e 2º

Projeto de novo *campus* integrado à universidade (Lei n.º 9.394 - art. 52).

Autonomia para criar cursos fora da sede (Lei n.º 9.394 - art.53) estende ao conjunto da instituição, compreendendo também os *campi*.

Art.7º

Comissão de credenciamento constituída pela SESU/MEC para avaliar, *in loco*, as condições de funcionamento e potencial da IES.

Art.10

Credenciamento: parecer favorável do CNE, homologação do ministro da Educação e ato do Poder Executivo.

Art. 11

Fixa o prazo de cinco anos para o credenciamento de universidades.

9. Portaria 639, de 13 de maio de 1997

Preâmbulo

Dispõe sobre o credenciamento de centros universitários.

Art. 1º

Centros universitários: transformação de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores, escolas superiores ou universidades, já credenciados e em funcionamento, com excelência no ensino.

Art. 3º, incisos I a V

Comprovação de excelência no ensino: capacidade financeira, administrativa e de infraestrutura; qualificação acadêmica e experiência profissional e condições de trabalho dos professores; resultados do Provão ou outra avaliação de qualidade; iniciação científica e prática profissional dos alunos.

Art. 7º

Comissão de credenciamento constituída pela SESU/MEC para avaliar, *in loco*, as condições de funcionamento e potencial da IES.

Art.10

Credenciamento: parecer favorável do CNE, homologação do ministro da Educação e ato do Poder Executivo.

Art. 12

Fixa o prazo de cinco anos para o credenciamento de centros universitários.

10. Portaria 640, de 13 de maio de 1997

Preâmbulo

Dispõe sobre o credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores.

Art. 1º, §§ 1º e 2º

Art. 2º, § único

Credenciamento: elenco de cursos. Ato legal de autorização de funcionamento de seus cursos. Projetos de cada curso apresentados separadamente, anexos ao da IES.

Art. 4º, § 1º art.7º

Comissão de credenciamento constituída pela SESU/MEC para avaliar, *in loco*, as condições de funcionamento e potencial da IES.

Art. 10 e 12

Credenciamento: parecer favorável do CNE, homologação do ministro da Educação e ato do Poder Executivo.

Art. 13

Prazo de credenciamento da IES: cinco anos. Prazo de autorização dos cursos: dois e três anos.

11. Portaria 641, de 13 de maio de 1997

Preâmbulo

Dispõe sobre a autorização de novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento.

Art. 1º

Solicitação de autorização de novos cursos ao ministro da Educação, através do Protocolo Geral do MEC.

Art.7º

Comissão de avaliação constituída pela SESU/ MEC para avaliar, *in loco*, os elementos indicados no projeto e emitir relatório técnico.

Art.10

Deliberações e pronunciamentos da SESU serão enviados para homologação do ministro da Educação.

Art. 14

Prazo de autorização dos cursos: dois e três anos.

12. Portaria 752, de 2 de julho de 1997

Preâmbulo

Dispõe sobre a autorização para funcionamento de cursos fora de sede em universidades.

Art. 1º

Condição indispensável: integração acadêmica e administrativa com a instituição-sede.

Art.2º

Criação de um novo *campus* integrado à universidade, com estrutura física e recursos humanos e materiais equivalentes.

Art. 7º, §§ 1º e 2º

Comissão de credenciamento constituída pela SESU/MEC para avaliar, *in loco*, as condições de funcionamento e potencial da IES.

Art. 13

Credenciamento: parecer favorável do CNE, homologação e Portaria do ministro da Educação.

13. Portaria 971/97

Art. 1º

Obrigatoriedade dos catálogos das IES, para tornar públicas, até 30/10, as condições de oferta dos cursos, quando da divulgação dos critérios de seleção.

Art. 3º e parágrafos

Obrigatoriedade dos dados do Censo do Ensino Superior (Inep).

14. Portaria 2.041, de 22 de outubro de 1997

Art. 1º

Caracterização de centros universitários.

Art.2º

Art. 3º *caput* § único

No credenciamento ou recredenciamento dos centros universitários, a SESU considerará todas as informações de desempenho resultantes de processo de avaliação (graduação e pós-graduação). Será considerada, no conjunto dos indicadores, se a posição da IES é superior à média nacional de qualidade do ensino.

15. Portaria 2.175, de 27 de novembro de 1997

Art. 1º

Autoriza as universidades e centros universitários com conceitos A e B na maioria dos indicadores para a graduação (Provão e qualificação do corpo docente), em dois anos consecutivos, a abrir cursos de graduação fora das suas respectivas sede, na mesma UF.

Art. 3º

As outras IES, nas mesmas condições, ficam autorizadas a abrir os mesmos cursos em até três municípios distintos da sua sede, com exceção de Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia.

16. Portaria 302, de 7 de abril de 1998

Preâmbulo

Estabelece normas relativas ao processo de avaliação do desempenho individual das IES.

Art. 1º

A avaliação do desempenho das IES (ensino, pesquisa, extensão) será realizada pela SESU, no âmbito do Paiub.

Art. 2º, incisos I a III

Processo de avaliação será atividade permanente, compreendendo: auto-avaliação (própria instituição), avaliação externa (comitê assessor da SESU) e relatórios das duas avaliações e outros procedimentos avaliativos.

Art.6º

Resultados da avaliação do desempenho individual incorporados aos relatórios da SESU para fins de autorização e reconhecimento de cursos, credenciamento ou recredenciamento de IES.

Portaria n.º 1.455/1995

define as entidades de trabalhadores e empresários que também deverão ser consultadas para a elaboração da lista tríplice: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional da Indústria (CNI). A Portaria n.º 2.160/1997 acrescenta a essa lista a Confederação Nacional do Transporte (CNT), enquanto a Portaria n.º 12/2000 amplia essa relação com a Social Democracia Sindical (SDS).

As entidades do campo educacional a serem consultadas para a elaboração das listas tríplices para a CES, de acordo com a portaria mencionada, são: Academia Brasileira de Ciências (ABC), Academia Brasileira de Educação (ABE), Associação Brasileira de Reitores de Universidades Comunitárias (Abruc), Associação Brasileira de Reitores de Universidades Estaduais e Municipais (Abruem), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional de Universidades Particulares (Anup), Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), Força Sindical (FS), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino

Superior (Andes), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e União Nacional dos Estudantes (UNE).

Pela Portaria n.º 1.883/1999 foram incluídas nessa relação a Associação Nacional de Política e Administração Escolar (Anpae) e a Associação Nacional de Centros Universitários (Anaceu). A Portaria n.º 31/2002 acrescenta a indicação da Associação de Faculdades e Institutos Superiores (Anafi).

A Portaria n.º 42, de 11 de janeiro de 2008, exclui as entidades “públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas” da relação anexa à citada portaria, referente às entidades que indicarão os nomes a serem considerados para a recomposição da Câmara de Educação Básica e da Câmara de Educação Superior que integram o Conselho Nacional de Educação, em 2008. Eis a relação: 1. Academia Brasileira de Ciências; 2. Academia Brasileira de Educação; 3. Academia Brasileira de Letras - ABL; 4. Academia Nacional de Medicina; 5. Associação Brasileira de Educação a Distância - ABED; 6. Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo - ABEA; 7. Associação Brasileira de Ensino de Biologia; 8. Associação Brasileira de Ensino de Direito - ABEDi; 9. Associação Brasileira de Ensino de Engenharia - ABENGE; 10. Associação dos Geógrafos Brasileiros - AGB; 11. Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia - ANPEC; 12. Associação Nacional de História; 13. Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE; 14. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED; 15. Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia - ANPOF; 16. Associação Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS; 17. Associação Nacional de Pós-Graduandos - ANPG; 18. Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração - ANGRAD; 19. Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação - ANFOPE; 20. Conselho Nacional dos Secretários de Educação - CONSED; 21. Fórum dos Conselhos Municipais de Educação; 22. Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação; 23. Sociedade Brasileira de Física - SBF; 24. Sociedade Brasileira de Matemática - SBM; 25. Sociedade Brasileira de Psicologia - SBP; 26. Sociedade Brasileira de Química - SBQ; 27. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC; 28. União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES; 29. União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME; 30. União Nacional dos Estudantes - UNE.

Leis editadas após 1996, para alterar ou complementar a Lei n.º 9.394, de 1996

Lei n.º 9.475, de 22 de julho de 1997 – Disciplina o ensino religioso, dando nova redação para o art. 33 da Lei n.º 9.394/96;

Lei n.º 9.536, de 11 de dezembro de 1997 – Regulamenta o parágrafo único do art. 49 da Lei n.º 9.394/96 sobre a transferência ex -ofício;

Lei n.º 10.172, de 9/1/2001 – Aprova o Plano Nacional de Educação (decenal);

Lei n.º 10.287, de 20 de setembro de 2001 – Acrescenta o inciso VIII ao art. 12 da Lei n.º 9.394/96, sobre a responsabilidade dos estabelecimentos de ensino para a notificação de faltas de alunos na educação básica;

Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003 – Altera a Lei n.º 9.394/96 para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-brasileira”;

Lei n.º 10.793, de 1º de dezembro de 2003 – Altera a redação do art. 26, § 3º, e do art. 92 da Lei n.º 9.394/96, disciplinando a oferta de educação física na educação básica e revogando a Lei n.º 10.328, de 13 de dezembro de 2001.

Lei n.º 10.709, de 31 de julho de 2003 – Acrescenta incisos aos artigos 10 e 11 da Lei n.º 9.394/96 para fixar a responsabilidade dos governos estaduais e municipais sobre o transporte escolar dos alunos das respectivas redes de ensino;

Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004 – Institui o sistema nacional de avaliação da educação superior - SINAES e dá outras providências;

Lei n.º 10.870, de 19 de maio de 2004 – Institui a taxa de avaliação *in loco* das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e estabelece prazos máximos para credenciamento e credenciamento institucional e reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Lei n.º 11.114, de 16 de maio de 2005 – Altera o art. 6º da Lei n.º 9.394/96, dispondo que é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental. Os demais dispositivos alterados por essa lei foram revogados ou alterados pela Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.

Lei n.º 11.129, de 30 de junho de 2005 – Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Pro Jovem), programa emergencial e experimental, destinado a executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, na forma de curso previsto no art. 81 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, elevação do grau de escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local.

Lei n.º 11.161, de 5 de agosto de 2005 – Torna o ensino da língua espanhola de oferta obrigatória pela escola e de matrícula facultativa para o aluno, no ensino médio, e facultativo no ensino fundamental de 5ª a 8ª séries.

Lei n.º 11.183, de 5 de outubro de 2005 – Dá nova redação ao inciso II do *caput* do art. 20 da Lei n.º 9.394, de 1996, classificando as entidades comunitárias.

Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 – Altera a redação dos artigos 32 e 87 da Lei n.º 9.394/96, fixando em nove anos a duração mínima para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade e prazo até 2010 para implementar essa obrigatoriedade.

Lei n.º 11.301, de 10 de maio de 2006 – Altera o art. 67 da Lei n.º 9.394, de 1996, dispondo sobre as funções de magistério.

Lei n.º 11.330, de 25 de julho de 2006 – Dá nova redação ao § 3º do art. 87 da Lei n.º 9.394/96, atribuindo ao Distrito Federal, cada Estado e Município, e, supletivamente, à União, entre outras, a responsabilidade de matricular todos os educandos a partir dos seis anos de idade no ensino fundamental.

Lei n.º 11.331, de 25 de julho de 2006 – Inclui parágrafo único ao art. 44 da Lei n.º 9.394/96, tornando obrigatória a divulgação dos resultados do processo seletivo para os cursos de graduação.

Lei n.º 11.525, de 25 de setembro de 2007 – Acrescenta o §5º ao art. 32 da Lei n.º 9.394, de 1996, para incluir conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes no currículo do ensino fundamental.

Lei n.º 11.632, de 27 de dezembro de 2007 – Altera o inciso I do *caput* do art. 44 da Lei n.º 9.394, de 1996, que trata dos cursos sequenciais por campo de saber.

O recente Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006 – o decreto ponte ou decretão –, regulamenta a Lei 9.394/96 sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema

federal de ensino. Antes, essa regulação estava contida nos Decretos n.º 3.860/2001, n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997 e n.º 2.207, de 15 de abril de 1997, todos revogados.

Outros decretos que regulamentam dispositivos da LDB:

Decreto n.º 5.154, de 23 de julho de 2004 – Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei n.º 9.394/96 (educação profissional).

Decreto n.º 5.786, de 24 de maio de 2006 – Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências.

Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005 – Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394/96 (educação à distância), com alterações introduzidas pelo Decreto n.º 6.303, de 12 de dezembro de 2007.

A Lei n.º 9.394, de 1996 revogou a seguinte legislação:

Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, fixa as diretrizes e bases da educação nacional, exceto os arts, 6º, 7º e 9º, que a Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995, deu nova redação, alterada pela MP n.º 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, aprovada pela EC n.º 32, de 11 de setembro de 2001.

Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média e dá outras providências.

Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971, fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências.

Lei n.º 7.044, de 18 de outubro de 1982, altera dispositivos da Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes à profissionalização do ensino de 2º grau e dá outras providências.

Entre “as demais leis e decretos-lei que as modificaram (Leis n.º 4.024, n.º 5.540, n.º 5.692 e n.º 7.044) e quaisquer outras disposições em contrário” só o tempo e as interpretações do Conselho Nacional de Educação poderão dirimir algumas dúvidas. O Decreto-lei n.º 464, de 11 de fevereiro de 1969, por exemplo, não “alterou” dispositivo da Lei n.º 5.540, mas estabeleceu “normas complementares” à referida lei, como consta de sua ementa, e possui dispositivos que não conflitam com a Lei n.º 9.394. A Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei n.º 4.657/42), contudo, dispõe, no § 1º do art. 2º, que “A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”.

O Decreto-lei no 1051/69, que provê sobre o aproveitamento, em cursos de licenciatura, de estudos realizados em Seminários Maiores, Faculdades Teológicas ou instituições equivalentes de qualquer confissão religiosa, “encontra-se revogado pela nova LDB”, segundo o Parecer n.º CES/CNE no 72/2000, embora não o esteja explicitamente.

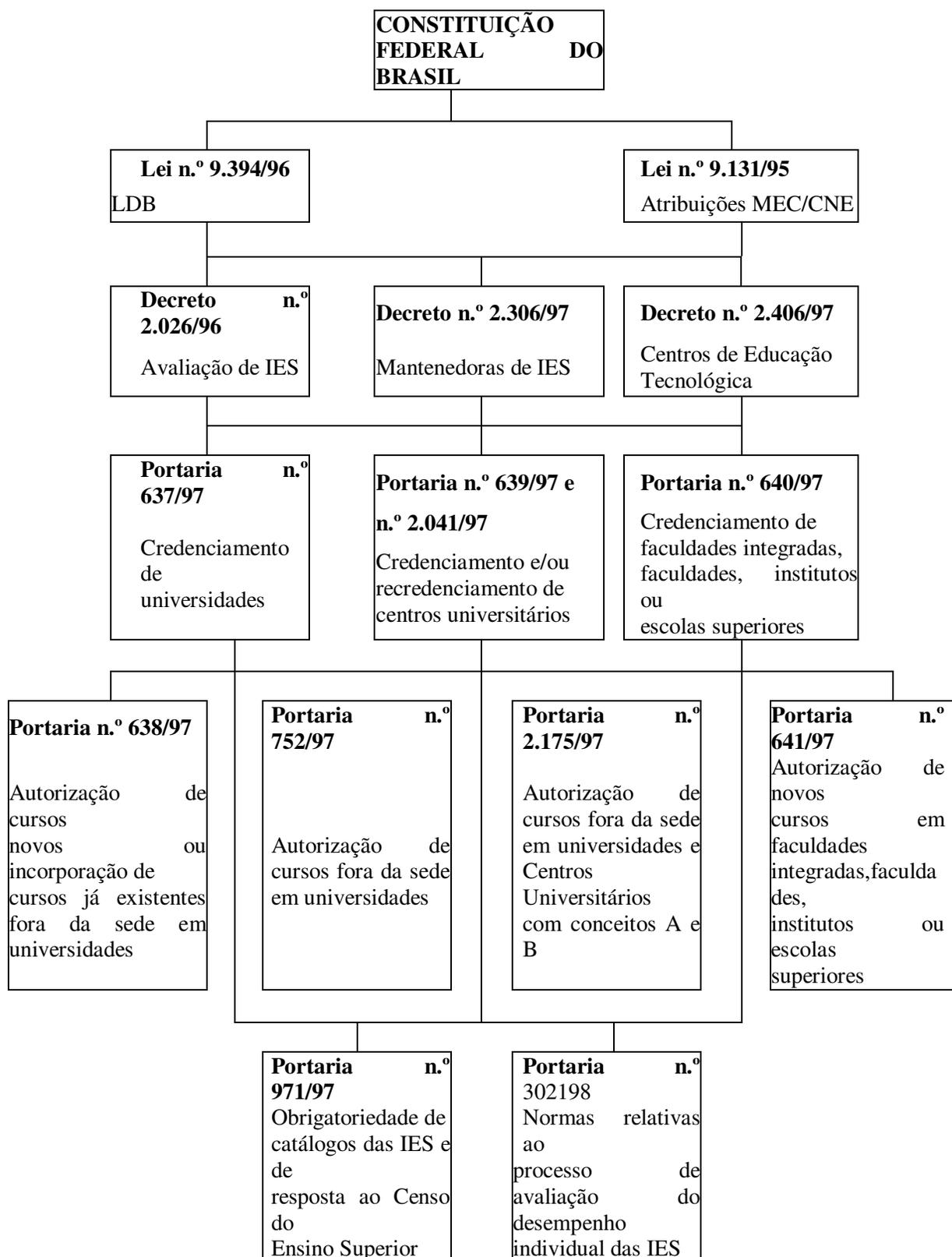
O Decreto-lei n.º 1.044, de 21/10/69, que dispõe sobre tratamento excepcional para os alunos portadores das afecções que indica, foi recepcionado pela Lei n.º 10.793, de 1º/12/2003, que dá nova redação do § 3º, art. 26 desta LDB. O Parecer CEB/CNE n.º 6/98 já entendia que “o Decreto-lei n.º 1.044/69 ainda vigora e não deixará de vigor em face do art. 92 desta LDB”. A Lei n.º 6.202, de 17/4/75, que atribui à estudante em estado de gestação o regime de exercícios domiciliares, instituído no Decreto-lei n.º 1.044, de 1969, também está em vigor.

Considera-se em vigor, também, os seguintes dispositivos da Lei n.º 6.680, de 16/8/79, referentes à representação estudantil nos colegiados das IES, que não foram revogados pela Lei n.º 9.394/96, e nem pela Lei n.º 7.395, de 31 de outubro de 1985, que recriou a UNE: art. 1º - O Corpo discente dos estabelecimentos de ensino superior será representado nos órgãos colegiados acadêmicos com direito a voz e voto.

Parágrafo único. A representação terá por objetivo promover a cooperação da comunidade acadêmica e o aprimoramento da instituição, vedadas atividades de natureza político-partidária.

Art. 3º Na forma dos estatutos e regimentos dos estabelecimentos de ensino caberá ao Diretório indicar a representação estudantil.

Tabela 32 – Árvore de níveis hierárquicos de decisões (legislação do ensino superior)



Fonte: MEC, Inep, 2000, org. por Cavalcanti, Josineide Franklin.

Tabela 33 – Matriz de dispositivos legais, procedimentos e variáveis para o ensino superior

	Const Fed.	LDB 9.394	Dec. 2.026	Dec. 2.306	Port. 637	Port. 639	Port. 640	Port. 641	Port. 752	Port. 971	Port. 2.041	Port. 2.175	Port. 302
Dispositivos legais													
Órgãos de gestão da educação superior	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Órgãos consultivos sobre educação superior		X		X	X	X	X	X	X		X		
Órgãos de pesquisa sobre educação superior		X								X			
Despesa pública com educação superior	X	X	X	X	X								
Liberdade de ensino	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X	
IES públicas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
IES privadas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Universidades	X	X	X	X	X				X			X	X
Centros Universitários			X	X		X					X	X	X
Faculdades Integradas			X	X			X	X					X
Faculdades			X	X				X					X
Institutos e Escolas Superiores			X	X				X					X
Instituições mantenedoras	X	X		X	X	X							
Administração geral/acadêmica		X	X	X	X	X	X						
Organização didático-pedagógica		X	X	X	X	X	X						
Procedimentos													
Credenciamento de IES	X	X		X	X	X	X		X		X		
Avaliação de IES	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Catálogos das IES										X			
Censo de Ensino Superior		X								X			
Autorização de cursos		X		X	X	X	X	X	X			X	
Reconhecimento de cursos		X		X	X	X	X	X	X			X	
Avaliação de cursos de graduação		X	X		X	X	X	X	X		X	X	X
Avaliação de cursos de pós-graduação		X	X		X	X	X	X	X		X		X
Comissões de avaliação		X	X		X	X	X	X	X				X
Auto-avaliação		X				X							X
Exame Nacional de Cursos			X			X					X	X	X
Critério de seleção de alunos		X	X							X			
Condições de oferta de cursos		X	X		X	X	X	X	X	X		X	X

Variáveis primárias / Dados secundários													
Qualidade do ensino	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X
Ensino de graduação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ensino de pós-graduação		X	X		X						X		X
Pesquisa	X	X	X		X								X
Extensão universitária	X	X	X		X								X
Produção científica		X	X										
Produção cultural		X	X										

Fonte: MEC, Inep, 2000, org. por Cavalcanti, Josineide Franklin.

Tabela 34 – Processos de diretrizes curriculares para os cursos de graduação no Conselho Nacional de Educação

Curso	Diplomas conferidos	Habilitações	Observações
1. Administração	• Bacharel em Administração	• 33 habilitações	• Formação de bacharéis • Formação aplicada-profissional • Formação de docentes pesquisadores
2. Hotelaria	• Bacharel em Hotelaria • Tecnólogo em Hotelaria		• Formação de bacharéis • Formação aplicada-profissional • Formação para negócios • Formação de docentes • Formação de pesquisadores • Sequenciais
3. Turismo	• Bacharel em Turismo • Tecnólogo em Turismo		• Formação de bacharéis • Formação aplicada-profissional • Formação para negócios • Formação de docentes • Formação de pesquisadores • Sequenciais
4. Arquitetura e Urbanismo	• Arquiteto e Urbanista	• Habilitação Única	
5. Dança	• Intérprete • professor de Dança • Coreógrafo	• Habilitações Competências	• Formação de bacharéis • Formação aplicada-profissional • Formação para negócios • Formação de docentes • Formação de pesquisadores

6. Teatro	<ul style="list-style-type: none"> • Bacharel em Teatro • Licenciado em Teatro 	<ul style="list-style-type: none"> • Coreografia • Encenação / Direção Teatral • Atuação/Interpretação Teatral • Teoria do Teatro • Ensino do Teatro 	<ul style="list-style-type: none"> • Formação de bacharéis • Formação aplicada-profissional • Formação para negócios • Formação de docentes • Formação de pesquisadores
7. Artes Visuais	<ul style="list-style-type: none"> • Bacharel em Artes Visuais • Licenciado em Artes Visuais 		
8. Biomedicina	<ul style="list-style-type: none"> • Biomédico 	<ul style="list-style-type: none"> • Lista 14 competências e habilidades (habilitações) em pós-graduação 	<ul style="list-style-type: none"> • Fala na docência para o ensino médio profissionalizante
9. Ciências Agrárias			<ul style="list-style-type: none"> • Agronomia • Engenharia Agrícola • Engenharia Florestal • Engenharia de Pesca • Zootecnia
10. Ciências Biológicas	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciado • Bacharel 		modalidades: <ul style="list-style-type: none"> • licenciatura e bacharelado
11. Ciências Contábeis	<ul style="list-style-type: none"> • Graduado em Ciências Contábeis 		
12. Ciências Econômicas	<ul style="list-style-type: none"> • Bacharel 		
13. Ciências Sociais	<ul style="list-style-type: none"> • Bacharel • Licenciado 	<ul style="list-style-type: none"> • Antropologia • Ciência Política • Sociologia 	

Fonte: MEC, Inep, 2000, org. por Cavalcanti, Josineide Franklin.

Curso	Diplomas conferidos	Habilitações	Observações
14. Ciências da Informação	<ul style="list-style-type: none"> • Bacharel • Licenciado 	<ul style="list-style-type: none"> • Arquivologia • Biblioteconomia • Museologia 	
15. Computação e informática	<ul style="list-style-type: none"> • Bacharel em Ciência da Computação • Bacharel em Engenharia da Computação • Bacharel em Sistema de Informação • Licenciado em Computação • Tecnólogo 		
16. Comunicação Social	<ul style="list-style-type: none"> • Graduado em Comunicação Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Jornalismo • Relações Públicas • Editoração • Radialismo • Cinema • Publicidade e Propaganda 	
17. Design		<ul style="list-style-type: none"> • Produto/Industrial • Comunicação Visual • Interface • Moda/Vestuário • Interiores • Paisagismo 	
18. Economia Doméstica	<ul style="list-style-type: none"> • Bacharel • Licenciado 	<ul style="list-style-type: none"> • Bacharelado com formação generalista • Licenciatura para educação infantil • Licenciatura para ensino fundamental e médio 	
19. Educação Física	<ul style="list-style-type: none"> • Graduado em Educação Física 		<p>Campo de aplicação profissional (aprofundamento)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Licenciatura • Condicionamento/Treinamento Físico • Atividades Físico-desportivas etc.

20. Enfermagem	• Bacharel	• Bacharel • Formação aplicada-profissional • Formação de docentes • Formação de pesquisadores	
21. Engenharia			Modalidades e núcleo profissionalizante
22. Estatística	• Estatístico		Perfis profissionais: • Ingressar na pós-graduação • Atuar em universidades • Atuar em centros de pesquisa • Resolver problemas de coleta, sistematização e análise de dados • Disseminar conhecimentos (escolas de ensino fundamental e médio)
23. Farmácia	• Farmacêutico		Modalidades: • medicamentos • Análises Clínicas e Toxicológicas • Alimentos
24. Filosofia	• Bacharel • Licenciado		

Fonte: MEC, Inep, 2000, org. por Cavalcanti, Josineide Franklin.

Curso	Diplomas conferidos	Habilitações	Observações
25. Física	• Bacharel em Física • Bacharel em Física Aplicada • Licenciado em Física • Tecnólogo em Física • Bacharel em Física e Associada • Licenciado em Física e Associada		
26. Fisioterapia	• Fisioterapeuta		
27. Fonoaudiologia	• Fonoaudiólogo		

28. Geografia	<ul style="list-style-type: none"> • Geógrafo-pesquisador • Geógrafo-professor 	Habilitações competências: <ul style="list-style-type: none"> • Bacharel • Licenciado • Aplicada-profissional • Pesquisadores 	
29. História	<ul style="list-style-type: none"> • Historiador • Magistério em todos os graus 		
30. Letras	<ul style="list-style-type: none"> • Bacharel • Licenciado 		
31. Matemática	<ul style="list-style-type: none"> • Bacharel 		
32. Medicina	<ul style="list-style-type: none"> • Médico 	<ul style="list-style-type: none"> • Habilitação única 	
33. Medicina Veterinária	<ul style="list-style-type: none"> • Médico Veterinário 	<ul style="list-style-type: none"> • Habilitação única 	
34. Meteorologia	<ul style="list-style-type: none"> • Bacharel 		<ul style="list-style-type: none"> • Opção pelo currículo específico de professor
35. Música	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciado • Bacharel 		
36. Nutrição	<ul style="list-style-type: none"> • Bacharel • Licenciado 		
37. Oceanografia	<ul style="list-style-type: none"> • Oceanógrafo 		
38. Geologia ou Engenharia Geológica	<ul style="list-style-type: none"> • Geólogo • Licenciado em Geologia 		
39. Odontologia		Habilitações específicas: <ul style="list-style-type: none"> • Bacharel • Aplicada-profissional • Docentes • Pesquisadores 	
40. Pedagogia	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciado (todo pedagogo é professor) 	<ul style="list-style-type: none"> • Docência (educação infantil, séries iniciais do ensino fundamental, disciplinas da formação pedagógica do nível médio) • Organização (de sistemas, unidades, projetos, experiências educacionais) • Produção e difusão (do conhecimento científico e tecnológico da educação) • Áreas emergentes do campo educacional 	Fala em 3 modalidades: <ul style="list-style-type: none"> • Prática de ensino (integração do aluno com realidade social) • Prática pedagógica (iniciação à pesquisa e ao ensino) • Estágio (iniciação profissional junto às escolas)

41. Psicologia	<ul style="list-style-type: none"> • Psicólogo • Bacharel • Licenciado 		
----------------	---	--	--

Fonte: MEC, Inep, 2000, org. por Cavalcanti, Josineide Franklin.

Curso	Diplomas conferidos	Habilitações	Observações
42. Química	<ul style="list-style-type: none"> • Bacharel • Licenciado 	<ul style="list-style-type: none"> • Química • Química Industrial • Química Tecnológica 	
43. Serviço Social	<ul style="list-style-type: none"> • Bacharel 		
44. Secretariado Executivo	<ul style="list-style-type: none"> • Bacharel 		
45. Terapia Ocupacional	<ul style="list-style-type: none"> • Terapeuta Ocupacional 		<ul style="list-style-type: none"> • Formação de docentes • Formação de pesquisadores

Fonte: MEC, Inep, 2000, org. por Cavalcanti, Josineide Franklin.

Anexo II

CARTA DE RECIFE

O Congresso da Educação Superior – “Desafios de Crescer com Qualidade e Quantidade”, do qual participaram instituições de ensino superior (IES) e entidades e associações representativas, federações e sindicatos, aponta para uma nova etapa de trabalho conjunto entre todas as associações representativas do ensino superior particular, em prol da educação superior brasileira de qualidade.

O Congresso encerrou-se com a decisão de transformar as suas conclusões na denominada Carta de Recife.

Os dirigentes e associados do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, presentes no Congresso da Educação Superior – Desafios de Crescer com Qualidade e Quantidade – considerando a importância do momento histórico em que vive a Educação Superior Brasileira, expressam os seguintes compromissos e expectativas:

Concepção da educação como bem social, direito do cidadão e patrimônio estratégico indispensável ao desenvolvimento do País;

Desenvolvimento de um amplo trabalho conjunto com o governo e a sociedade para ampliar o acesso das classes “C”, “D” e “E” ao ensino superior em um montante de cinco milhões de novos alunos nos próximos cinco anos;

- Respeito ao pluralismo, à heterogeneidade de instituições de ensino e à coexistência entre instituições públicas e privadas;

- Aperfeiçoamento dos mecanismos de regulação, regulamentação, supervisão e avaliação do ensino superior, com regras duradouras que permitam a segurança jurídica;

- Necessidade do estabelecimento de um diálogo permanente e duradouro com o Governo, com o Ministério da Educação e suas Secretarias afins, além do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Conselho Nacional de Educação (CNE);

- Participação das entidades do ensino superior particular nas mais diversas instâncias governamentais de interesse do setor;

- Cumprimento das disposições legais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), sem a preponderância do Exame Nacional de Desempenho do

Estudante (ENADE). Considerar a qualidade como um conjunto sistêmico que inclua a avaliação institucional interna e externa e de cursos;

- Aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento à educação superior com a ampliação dos recursos previstos e com a eliminação das burocracias desnecessárias;
- Rejeição de qualquer critério que vise a “ranquear” as instituições de ensino superior e os cursos de graduação;
- Atuação junto a todos os afiliados para que busquem sempre um ensino superior de qualidade;
- Participação integrada do Congresso Nacional como avalizador de um pacto público-privado no ensino superior;
- Fortalecimento da Frente Parlamentar de Apoio ao Ensino Superior;
- Criação da Agência Nacional de Acreditação – órgão de regulação do ensino superior particular, com autonomia de gestão e composto por pessoas de reputação ilibada, não representantes de instituições particulares e/ou de Governo, para conferir legitimidade ao processo.

Por último, os dirigentes do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular selam este pacto assinando este documento, que será enviado a todas as autoridades governamentais e aos representantes constituídos da sociedade brasileira.

Recife, 08 de novembro de 2008.

Abib Salim Cury, Presidente da Anup

Paulo Antonio Gomes Cardim, Presidente da Anaceu

Gabriel Mario Rodrigues, Presidente do Simesp

Hermes Ferreira Figueiredo, Presidente da ABMES

José Janguê Bezerra Diniz, Presidente da Abraf

Ficam claras, neste documento, as intenções que o setor privado já vem esclarecendo desde os anos 80. Tudo pela qualidade, nada pela avaliação.

A novidade é, sem dúvida, a explícita menção à nova classe média como foco prioritário da expansão. É claro que a ideia era e é a de ampliar o subsídio para que essa classe continue viabilizando o negócio educacional.

CARTA DE SALVADOR

Os participantes do IV CONGRESSO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PARTICULAR – promovido pelo FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (ABMES, ABRAFI, ANACEU, ANUP, SEMESP), reunidos na cidade de Salvador/BA, nos dias 05, 06 e 07 de maio de 2011, debateram o tema “Desafio de colocar 10 milhões de estudantes no ensino superior”. O evento foi distribuído em uma Conferência Magna proferida pelo Ministro da Educação e mais seis palestras: a) - Desafios para atingir 10 milhões de alunos no ensino superior; b) - Fórmulas para a expansão do ensino superior em países asiáticos; c) - Panorama do ensino superior no nível internacional; d) - Tendências e perspectivas para o crescimento de pequenas e grandes instituições de ensino superior; e) Enfoques pedagógicos para novos cenários educacionais - Novas Técnicas para a avaliação da aprendizagem; e f) Expansão do Ensino superior: a visão política.

As exposições e debates realizados no IV Congresso, envolvendo mantenedores, dirigentes acadêmicos, pesquisadores e estudantes, entidades civis voltadas à educação e autoridades do Ministério da Educação – MEC, e de parlamentares do Congresso Nacional, evidenciaram a importância da parceria FÓRUM/MEC na busca da educação superior de excelência, bem como a oportunidade de analisar cenários e fazer proposições e alternativas para atingir a meta de colocar 10 milhões de estudantes no ensino superior.

Na oportunidade, foi apresentado e colocado à disposição do MEC e das secretarias envolvidas com o ensino superior detalhado estudo sobre a situação atual do ensino superior particular com projeções – Panorama e Propostas Estratégicas. Este estudo serviu de suporte ao IV Congresso.

I – NECESSIDADE DE UM PACTO NACIONAL PELA EDUCAÇÃO – BRASIL POTÊNCIA SÓ COM EDUCAÇÃO

... universalizar o ensino médio, dando-lhe possibilidades de terminalidades e criando condições de aumentar as oportunidades no ensino superior com reformulação do modelo de serviços com vistas a permitir maior mobilidade social, aumentando significativamente os indicadores de qualidade e criando condições de maior empregabilidade, a partir da constatação

de que nossa força de trabalho exige sólida formação humanística e medidas urgentes de qualificação para atender ao processo de crescimento e desenvolvimento do país.

II – PRESSUPOSTOS

2.1. O segmento privado assume suas responsabilidades de colaborar com um pacto nacional pela educação com vistas à democratização da oferta e principalmente pela sua qualificação, colocando sua infraestrutura a serviço da sociedade;

2.2. O segmento privado possui condições qualitativas, técnicas e experiência para celebrar uma parceria com o poder público que, por sua natureza, exige mão dupla em termos de reciprocidade;

2.3. Necessidade da continuidade de um permanente diálogo entre o segmento particular de ensino superior e o MEC de forma a se ter uma interlocução mais condizente com os propósitos comuns visando aumentar a confiabilidade entre as partes;

2.4. Necessidade de aumentar a participação do segmento particular de ensino superior nos diversos órgãos deliberativos e nos projetos educacionais, condizente com sua representatividade no sistema;

2.5. Necessidade de que todos os atores envolvidos na educação superior tenham uma visão positiva e proativa que efetivamente incentive as ações e projetos que objetivem o desenvolvimento harmonioso do sistema com a participação de toda a comunidade acadêmica e dos agentes da sociedade civil organizada;

2.6. O segmento particular assume o compromisso permanente de propugnar pela qualidade dos serviços oferecidos em consonância com os indicadores de qualidade que devem representar princípios e objetivos comuns de todo o sistema universitário brasileiro, obedecendo ao princípio da isonomia de tratamento, nos termos preconizados pela Lei 10.861 de 2004;

2.7. Necessidade de se convencionar que o princípio básico da parceria é o do diálogo franco, participativo e permanente, evitando-se, assim, a não isonomia de tratamento e a interferência de agentes que não participam diretamente do processo educacional;

2.8. Ao divulgar qualquer informação relativa ao ensino superior, em especial a que envolva o segmento particular, é necessário que o MEC a disponibilize previamente ao conhecimento dos interessados, antes da socialização com a imprensa escrita, falada ou televisionada;

2.9. O marco regulatório da educação superior está basicamente definido, devendo-se, assim, evitar a tomada de medidas extemporâneas que não contribuam para o aperfeiçoamento e desenvolvimento desse nível de educação, consoante o que determina a Lei n.º 10.861 de 2004;

IV – O IV CONGRESSO RECONHECE QUE O SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR VEM SOFRENDO ESTRANGULAMENTOS QUE INIBEM O CRESCIMENTO DESSE NÍVEL DE ENSINO E DA PÓS-GRADUAÇÃO, TAIS COMO:

4.1 - A baixa produtividade e evasão no ensino médio, cujas matrículas, no último Censo, revelaram decréscimo, indicando que as causas desse fenômeno precisam ser equacionadas com urgência;

4.7 - A estrutura atual de cursos estanques não permite mobilidade, o que dificulta ao aluno transitar para outros cursos de seu interesse;

4.8 - O excesso de regulamentação de profissões interfere na agilidade das diretrizes do MEC, burocratizando a eficiência do processo;

4.9 - Dificuldades na geração de novos postos de trabalho aos mais de 800 mil alunos que se formam todos os anos acabam por influenciar os estudantes quanto à importância do ensino superior, neles exercendo um papel negativo;

4.10 - Falta uma política de apoio a investimentos em infraestrutura e melhoria das condições de ensino por parte do poder público ao segmento particular de ensino superior (o Programa MEC/ BNDES necessita ser reorganizado).

V – MEDIDAS NAS QUAIS O SEGMENTO PARTICULAR SE PROPÕE A COLABORAR PARA INCREMENTO E MELHORIA DO SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

5.1 - Apoiar uma urgente reformulação do ensino médio, dando-lhe feições mais objetivas em termos de finalidade e de terminalidades com vistas a que o aluno formado tenha instrumentos para entrar no mercado de trabalho com habilidades, competências e conhecimentos exigidos.

5.8 - Dar maior visibilidade e apoiar a educação a distância como uma das modalidades mais importantes para se atingir as classes sociais menos favorecidas, bem como os municípios que ainda não dispõem de atendimento ao ensino superior (buscar um aumento de pelo menos 10%, o que incrementaria as matrículas atuais em mais 500 mil novos alunos).

O segmento particular de ensino superior se propõe, com apoio do MEC, a alcançar o número de matrículas na modalidade a distância tal como requerido para uma forte inclusão das classes menos favorecidas e para o atendimento dos municípios que ainda não possuem ensino superior.

5.13 - Propugnar para que o sistema particular de ensino superior, pela sua importante contribuição social, possa ter acesso a financiamentos com taxas diferenciadas.

5.14 - O segmento particular de ensino superior, tendo presentes os princípios constitucionais, espera ser reconhecido como parceiro no processo de desenvolvimento educacional e profissional, parceria esta de mão dupla, em que se respeitem as diferenças como propugna a Lei Magna e determina a Lei do SINAES. Somente com a realização do PACTO NACIONAL – BRASIL POTÊNCIA SÓ COM EDUCAÇÃO conseguiremos alcançar nossos objetivos comuns.

E, para que esse pacto realmente se efetive, todos os atores envolvidos devem ser mobilizados e compromissados com as ações e metas que um PROJETO de tal envergadura requer.

Salvador/BA, 07 de maio de 2011.

Abib Salim Cury, Presidente da Anup

Gabriel Mario Rodrigues, Presidente da Abmes

Hermes Ferreira Figueiredo, Presidente do Semesp

José Janguê Bezerra Diniz, Presidente da Abrafi